

# 20.

## TÜRKİYE MALİYE SEMPOZYUMU

TÜRKİYE'DE YENİDEN  
MALİ YAPILANMA



T.C.  
PAMUKKALE ÜNİVERSİTESİ  
İKTİSADİ ve İDARİ BİLİMLER FAKÜLTESİ  
MALİYE BÖLÜMÜ



23 - 27 MAYIS 2005  
SPA Hotel Colossae Thermal  
Karahayıt - PAMUKKALE  
<http://malisesempozyumu.pamukkale.edu.tr>

**Face To Face**

İLETİŞİM DANIŞMANLIK  
TANITIM, ORGANİZASYON ve MEDYA HİZMETLERİ  
Yeşilköy / İSTANBUL

Tel.: (0212) 573 53 39 - 573 54 66 Fax: 0212 573 53 15  
e-mail: info@facetofacepr.com web: www.facetofacepr.com



T. C.  
PAMUKKALE ÜNİVERSİTESİ  
İKTİSADİ VE İDARİ BİLİMLER FAKÜLTESİ  
MALİYE BÖLÜMÜ  
(Yayın No:1)

## 20. TÜRKİYE MALİYE SEMPOZYUMU

### TÜRKİYE'DE YENİDEN MALİ YAPILANMA

23 - 27 Mayıs 2005  
Karahayıt/Pamukkale

**Editörler:** Selami Sezgin  
Sevinç Yaraşır  
Fatih Deyneli  
Elvan Teke

Ağustos 2005

ISBN: :

## İÇİNDEKİLER

### BİRİNCİ GÜN -24.05.2005

#### AÇILIŞ KONUŞMALARI

Doç.Dr. Selami Sezgin (Pamukkale Üniversitesi İİBF Maliye Bölüm Başkanı) .....	2
Prof. Dr. İnan Özer (Pamukkale Üniversitesi İİBF Dekanı).....	3
Prof. Dr. Hasan Kazdağlı (Pamukkale Üniversitesi Rektörü).....	4
Gazi Şimşek (Denizli Valisi) .....	5
Hasan Basri Aktan (Maliye Bakanlığı Müsteşarı).....	6

#### I. OTURUM (Açılış Oturumu)

OTURUM BAŞKANI: Prof. Dr. Engin Ataç

Fiscal Institutions and Fiscal Discipline .....	11
(Professor Jürgen V. Hagen University of Bonn)	
Local Government Finance in The Last Century: What Have We Learned? .....	19
(Professor Kenneth Davey University of Birmingham)	
Stratejik Yönetim ve Bütçe.....	24
(Birol Aydemir DPT)	
Birinci Oturum Tartışmaları.....	33

#### II OTURUM

OTURUM BAŞKANI I: Hasan Basri Aktan (Maliye Bakanlığı Müsteşarı)

5018 Sayılı KMYKK nun Muhasebe Sistemi Alanında Getirdiği Yenilikler .....	40
(Ömer Duman, Maliye Bakanlığı)	
Yeni Kamu Mali Yönetim Sisteminde Orta Vadeli Program ve Mali Plan Çerçevesinde Çok Yıllı Bütçelemenin Uygulanabilirliği .....	43
(Dr. Ahmet Kesik Maliye Bakanlığı)	
Yeni Mali Yönetim Yapısında Performans Esaslı Bütçeleme .....	61
(Ertan Erüz, Maliye Bakanlığı)	
İkinci Oturum Tartışmaları I.....	74
OTURUM BAŞKANI II: Prof.Dr. Fethi Heper	
Yeni Mali Yönetim ve Kontrol Sisteminde Harcama Öncesi Kontrol .....	83
(Mehmet Sait Arcagök, Maliye Bakanlığı)	
İç Denetim Sistemi .....	97
(H. Abdullah Kaya, Maliye Bakanlığı)	
İkinci Oturum Tartışmaları II .....	107

## İKİNCİ GÜN -25.05.2005

### III OTURUM

**OTURUM BAŞKANI: Dr. Erdoğan Öner**

<b>Mali Yapılanma Sürecinde Merkezi Yönetim Bütçe Sistemindeki Değişmelerin Bütçe Açıkları Üzerindeki Etkileri : Türkiye Üzerine Bir Tahmin Modeli.....</b>	<b>114</b>
(Yrd.Doç.Dr. Binhan Elif Yılmaz & Araş. Gör. Dr. Nazan Susam İstanbul Üniversitesi)	
<b>Bütçeden Arge Harcamalarına Ayrılan Pay ve Rekabet Gücü Açısından</b>	
<b>Türkiye - AB Karşılaştırmalı Analizi .....</b>	<b>147</b>
(Dr. Ramazan Taş Ankara Üniversitesi)	
<b>Neo-Liberal Dönüşüm Çerçevesinde 5018 Sayılı Kanun'un Değerlendirilmesi .....</b>	<b>168</b>
(Araş.Gör. Ferhat AKBAY Dokuz Eylül Üniversitesi )	
<b>Üçüncü Oturum Tartışmaları.....</b>	<b>196</b>

### IV. OTURUM

**OTURUM BAŞKANI: Prof. Dr. Turgay Berksoy**

<b>Türkiye'de Net Mali Yansıma: DİE Hanehalkı Verileri ile Bir Tahmin Denemesi .....</b>	<b>206</b>
(Doç.Dr. Abuzer Pınar)	
<b>Mali Özerklik Çerçevesinde Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Gelirleri</b>	
<b>Üzerine Bir Değerlendirme.....</b>	<b>220</b>
(Doç.Dr. Ayşe Güner Marmara Üniversitesi)	
<b>Dördüncü Oturum Tartışmaları.....</b>	<b>230</b>

### V. OTURUM

**OTURUM BAŞKANI: Prof. Dr. Macit İnce**

<b>Desantralizasyon Kamu Sektöründeki Hantallaşmayı Önler mi? Bir OECD Panel Verileri Regresyon Analizi .....</b>	<b>239</b>
(Yrd.Doç.Dr. Ali Rıza Özdemir Balıkesir Üniversitesi)	
<b>AB Üyesi Ülkelerde Yerel Yönetimlerin Borçlanması: Türkiye İçin Bazı Dersler .....</b>	<b>252</b>
(Yrd. Doç. Dr. Besim B. BALI & Yrd. Doç. Dr. Mustafa ÇELEN Marmara Üniversitesi)	
<b>Avrupa Birliği Türkiye Arasında Yerel Yönetimlerin Finansman ve</b>	
<b>Mali Yönetim Uyumlaştırılması .....</b>	<b>258</b>
(Dr. Ferhat Emil Ankara Üniversitesi & H. Hakan Yılmaz DPT)	
<b>Beşinci Oturum Tartışmaları.....</b>	<b>274</b>

## ÜÇÜNCÜ GÜN -26.05.2005

### VI. OTURUM

**OTURUM BAŞKANI: Prof. Dr. Selahattin TUNCER**

<b>İdareler Arası Mali Yardım Dağıtım Sisteminin Yeniden Yapılandırılması ve Bütçenin Mali Yardım Yoluyla Türkiye'de Bölgeler Arası Eşitliğe/Gelir Dağılımına Etkisi.....</b>	<b>281</b>
(Yrd Yrd. Doç. Dr. Recep TEKELİ, Yrd. Doç. Dr. Ertuğrul ACARTÜRK & Arş. Gör. Dr. Şakir GÖRMÜŞ Adnan Menderes Üniversitesi )	
<b>Bir Yerleşme Örneği Olarak Avrupa Birliği Bölgesel Politikaları.....</b>	<b>308</b>
(Araş.Gör. Feride B. Uymaz & Araş.Gör. Şermin Sarıca Marangoz İstanbul Üniversitesi)	
<b>Kamuda Kalite Artırma Çabaları ve Performansa Dayalı Bütçeleme .....</b>	<b>326</b>
(Araş.Gör. Hilmi Çoban & Araş.Gör. Fatih Deyneli Pamukkale Üniversitesi)	
<b>Altıncı Oturum Tartışmaları .....</b>	<b>345</b>

### VII. OTURUM

**OTURUM BAŞKANI: Prof. Dr. Aykut Herekman**

<b>Denetimin Kamuyu Tökezletmesi: Kamu Mali Yönetimi Kontrol</b>	
<b>Yasasında Denetim.....</b>	<b>353</b>
(Yrd.Doç.Dr. İbrahim A. Acar & Araş.Gör. Hüseyin G. ÇIÇEK S. Demirel Üniversitesi)	
<b>Bütçe Hakkının Kullanımında Geline Aşama: Doğrudan Demokrasi.....</b>	<b>374</b>
(Dr. Emine Kızıltaş Pamukkale Üniversitesi)	
<b>Hesap Verme Sorumluluğu ve Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu.....</b>	<b>400</b>
(Hasan Baş Sayıştay)	
<b>Yedinci Oturum Tartışmaları .....</b>	<b>417</b>
<b>GENEL KURUL .....</b>	<b>431</b>

## DÖRDÜNCÜ GÜN -27.05.2005

**VIII. Oturum: PANEL: "TÜRKİYE'DE YENİDEN MALİ YAPILANMA "**

**BAŞKAN: Prof. Dr. Yılmaz Büyükerşen (Eskişehir Büyükşehir Belediye Başkanı)**

**PANELİSTLER:**

<b>Prof. Dr. Güneri AKALIN ( Hacettepe Üniversitesi İİBF).....</b>	<b>437</b>
<b>Prof. Dr. Nihat FALAY (İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi).....</b>	<b>444</b>
<b>Dr. Hasan Gül (Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlü) .....</b>	<b>449</b>
<b>Prof. Dr. Oğuz Oyan (CHP Milletvekili) .....</b>	<b>456</b>
<b>Panel Tartışmaları.....</b>	<b>463</b>

## AÇILIŞ KONUŞMALARI

24 Mayıs 2005 (Birinci Gün)

**Doç.Dr. Selami Sezgin**

Pamukkale Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü Başkanı

**Prof. Dr. İnan Özer**

Pamukkale Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dekanı

**Prof. Dr. Hasan Kazdağlı**

Pamukkale Üniversitesi Rektörü

**Gazi Şimşek**

Denizli Valisi

**Hasan Basri AKTAN**

Maliye Bakanlığı Müsteşarı

## 20. TÜRKİYE MALİYE SEMPOZYUMU'NUN AÇILIŞ KONUŞMALARI

**Doç.Dr. Selami Sezgin:** Sayın Müsteşar sayın konuklar, değerli hocalarım ve değerli meslektaşlarım, Pamukkale Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Maliye bölümü adına bu yıl üniversitemizde 20.si düzenlenen Türkiye Maliye Sempozyumuna hoş geldiniz diyor ve yoğun ilginiz ve katılımınız için teşekkür ediyorum.

Sempozyumumuza 90 yaşında en yaşlı yaşayan maliyeci sıfatıyla katılacak olan Prof.Dr. Orhan Dikmen son anda ortaya çıkan rahatsızlığı nedeniyle katılamaması bizleri üzmüştür kendisine geçmiş olsun dilekelerimizi iletiyoruz. Ayrıca geçen yıl kaybettiğimiz ikinci en yaşlı maliyecimiz olan değerli maliyeci Prof.Dr. Akif Erginay'ı da saygıyla anıyoruz. Sempozyum bize 4 gün boyunca Türkiye'de Yeniden Mali Yapılanmayı her yönüyle tartışma imkanı verecektir. Buna başlamadan önce bu sempozyumu bu yıl düzenleyen bölümümüzden kısaca söz etmek istiyorum. Türkiye'nin 23 ayrı üniversitesinde bulunan 24 maliye bölümünden biri olan bölümümüz ilk öğrencilerini 2001-2002 öğretim yılında almış olup, önümüzdeki birkaç hafta içinde de ilk mezunlarını verecektir. Bu kısa süre içinde hem öğrenci eğitiminde hem akademik başarıda yoğun çalışmalarımız devam etmektedir. Bu sempozyumun organizasyonu da bu çalışmaların bir parçasıdır. Genç ve iddialı bir bölümüz. Eleştiri yerine çok çalışmanın başarıyı getireceğine inanıyoruz. ÖYS taban puan sonuçlarına göre yapılan sıralamada, bölümümüz maliye bölümleri içinde son iki yılda ilk 10 içinde yer alarak birçok köklü maliye bölümünü geride bırakmıştır. Kuşkusuz büyük hedefleri olan Pamukkale Üniversitesi için bu yeterli bir seviye değildir. Hedefimiz maliye bölümleri içinde ilk sırada yer almaktır. Bilimsel yayın açısından bakıldığında da bölümümüz daha da iyi bir konumdadır. Kısa geçmişine rağmen son dört yılda SSCI (Social Science Citation Index)'da yer alan 10 dan fazla yayını ve bu yayınlara yapılan 40 civarında atıflarıyla maliye bölümleri arasında ilk sıralardadır. Bölüm elemanlarının çalışmaları çeşitli uluslararası konferanslarda sunulma imkanı bulmuştur, yine Avrupa Birliği Socrates-Erasmus programları çerçevesinde bölümümüz Almanya'nın Siegen Üniversitesiyle ikili anlaşma imzalamış ve gelecek yıldan itibaren 5 öğrenci ve 5 öğretim üyesi değişimi sağlanacaktır. Bölümümüz tarafından yapılan araştırma projeleri hem yerel medyada hem ulusal medyada ses getirmiştir. Maliye alanında araştırma yapanların baş referans kaynağı olan maliye sempozyumları tebliğlerinin tümünün yer aldığı bir CD oluşturulmuş ve sempozyum katılımcılara sunulmuştur. Başarılı eğitimin sonucu olarak, bundan sonra sanırım Maliye Bakanlığı, Sayıştay ve diğer kurumlarımız kariyer mesleklerinde Pamukkale Üniversitesi Maliye Bölümü mezunlarıyla bolca karşılaşacaklardır.

Doğal olarak bu tür organizasyonlar pek çok kişinin katkılarıyla gerçekleştirilmektedir. Bu nedenle çok önemli katkı ve destekleri nedeniyle sayın rektörümüz Prof. Dr. Hasan Kazdağlı'ya rektör yardımcımız ve dekanımız sayın Prof. Dr. İnan Özer'e bölümüm ve şahsım adına şükranlarımı arz ediyorum. Ayrıca Sempozyum Bilim Komitesinin tüm üyelerine ve Maliye Bakanlığı yetkililerine teşekkürlerimi arz ediyorum. Başta Maliye Bölümü araştırma görevlisi Fatih Deyneli olmak üzere emek veren tüm bölüm elemanlarına teşekkür ediyorum.

Bir benzetmeyle de sözlerimi tamamlamak istiyorum futbolda Galatasaraylı bir futbolcu

Fenerbahçe'ye gol atmadan gerçek Galatasaraylı sayılmamış diye bir deyim vardır. Ben de şöyle diyorum Maliye Sempozyumu düzenlemeden gerçek maliye bölümü olunmaz ve biz de artık kendimizi gerçek maliye bölümü sayacak noktaya gelmiş kabul ediyoruz. Hepinizi saygıyla selamlıyorum.

**Sunucu:** Sayın Doç.Dr. Selami Sezgin'e çok teşekkür ediyoruz. Şimdi de konuşmalarını yapmak üzere Pamukkale Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dekanı, rektör yardımcısı sayın Prof. Dr. İnan Özer'i kürsüye davet ediyorum.

**Prof.Dr. İnan Özer:** Biraz önce tanıtım filminde de izledik. Biz genç bir üniversiteyiz ve bu üniversitenin genç bir fakültesiyiz. 1992 yılında bir tek bölüme yola çıktık. İşletme Bölümü'nde 30 öğrenci, 2 öğretim üyesi ve 5 araştırma görevlisiyle bu yolculuğa başladık. Bugün geldiğimiz noktada fakültemizde 4 bölümün normal ve ikinci eğitimlerinde yaklaşık 2400 öğrenci, 33 öğretim üyesiyle birlikte eğitim ve öğretim faaliyetleri yürütülmektedir. Ayrıca 33 Araştırma Görevlimiz halen bizimle birlikte çalışırken 40'a yakın Araştırma Görevlimiz de yurt dışında ve büyük üniversitelerde doktora çalışmalarını sürdürmektedir. Bütün bölümlerimizin yüksek lisans programları başlamıştır. Fakülte olarak biz yalnızca eğitim ve öğretim faaliyetleriyle sınırlı kalmadık. Kendimizi yaşadığımız kentle ilgili gerek yönetsel gerek ekonomik gerek toplumsal gerek kültürel her alanda her sorunla ilgilenmeye, sorunları tanımlamaya ve çözüm üretmeye dönük araştırmalar gerçekleştirmeye çalıştık. Bu çerçevede sanayi odasıyla birlikte ve onların desteğiyle Denizli Sanayi Envanteri Çalışması'nı tamamladık. Kaba bir envanter değildi. Aslında bu çalışma, firmaların kuruluş yapılarından, hukuksal yapılarından ve ekonomik yapılarından sahip oldukları teknolojik parklarına kadar geniş bir çerçevede hazırlanmış bir sanayi envanteriydi. Elde edilen veriler ve oluşan veri tabanı araştırmacıların hizmetine elektronik ortamda sunulmuş durumdadır. Bunun yanı sıra artık dördüncüsünü de bu yıl gerçekleştireceğimiz Ekonomi Yaz Seminerleri, hem üniversitemizin hem de fakültemizin adını Türkiye düzeyinde duyuran çok önemli bir etkinliğimizdir. Ekonomi Yaz Seminerleri'nde biz özellikle iktisat alanında Türkiye'nin önde gelen bütün iktisatçıları Denizli'ye davet ediyoruz. Yaklaşık 1.5 ay süresi içerisinde genç akademisyenler, yüksek lisans programında olanlar, doktoralarını yapmakta olanlar ya da yardımcı doçentliğe terfi eden genç akademisyenler, İktisat alanında çalışanlar iktisattaki son gelişmeleri diğer büyük üniversitelerden gelen hocaların yürüttüğü seminerler çerçevesinde izlemektedirler. Onlarla birlikte tartışmakta, tezlerini konuşmakta ve yeni araştırmalarından söz etmektedirler. Aynı zamanda bu toplantılara, Türkiye'nin ekonomik bürokrasisinin önde gelen bütün kurumları da katılmaktadır ve kurum tanıtımlarında yerlerinin almaktadırlar. Devlet Planlama Teşkilatı'ndan Maliye Bakanlığı'na, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'ndan İMKB'ye bütün ekonomik birimlerden kurum tanıtımı için araştırmacılar ve kurumların temsilcileri bu toplantılara katılmaktadırlar. Bu senede dördüncüsünü gerçekleştirmek üzereyiz. Aynı zamanda fakültemizde Kamu Yönetimi Bölümü'nün organize ettiği Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu'nun da ikincisini bu sene gerçekleştireceğiz. Önümüzdeki 2 hafta sonra 15 Haziran'da kısaca KEAS adını verdiğimiz bu toplantılara başlayacağız. Kentsel Ekonomik Araştırma Sempozyumu aslında disiplinler arası bir çalışmadır. Yalnızca ekonomistler ve sosyologların değil, şehir plancılarının, coğrafyacıların, kent bilimcilerinin de katıldıkları kentsel gelişmenin dinamiklerini bütün boyutlarıyla ele alan ve tartışan disiplinler arası bir sempozyumdur. Bugün başladığımız 20. Maliye

Sempozyumu da genç bir bölüm olmasına rağmen Maliye Bölümümüzün başkanlığında ve organizasyonunda başlatılan ve bize kıvanç veren, onur veren bir toplantı oldu. Üstelik 20.sinin üniversitemizde düzenlenmesi bizim için son derece sevindiricidir. Umarım bundan sonra sempozyumlar aynı şekilde aynı başarıyla devam edecektir. Ben bugünkü toplantıya ve açılışa katılan bütün arkadaşlarıma ve sizlere tekrar hoş geldiniz derken, sempozyumun düzenlenmesinde katkıda bulunan başta Maliye Bakanlığı olmak üzere Rektörümüz Prof. Dr. Sayın Hasan Kazdağlı'ya ve bütün yönetim düzeyindeki arkadaşlarımıza Maliye Bölüm Başkanı dahil bütün arkadaşlarıma huzurunuzda bir kez daha teşekkür ediyorum, hepinize hoş geldiniz diyorum. Saygılarımı sunuyorum.

**Sunucu:** Konuşmaları için sayın Dekanımıza çok teşekkür ediyoruz. Saygı değer konuklar şimdi de konuşmalarını yapmak üzere Pamukkale Üniversitesi rektörü Profesör Doktor sayın Hasan Kazdağlı'yı kürsüye davet ediyorum.

**Prof.Dr. Hasan Kazdağlı:** Geçen sene Mayıs ayında Uludağ Üniversitesi tarafından düzenlenen toplantının sonunda 2005 toplantısının üniversitemize verilmesi konusunda gösterdiğiniz destekten dolayı, gösterdiğiniz güvenden dolayı öncelikle hepinize teşekkür ediyorum umarım bu güveni doğrulayacak dört gün yaşarsınız burada ve geriye memnun olarak dönersiniz. Sempozyumumuz iyi bir hazırlık aşamasından sonra gerçekleştirilmeye başlandı. Tekrar tabi 20.sini bizim yapıyor olmamız ayrıca bize mutluluk verdi. Beş yaşındaki bir maliye bölümü herhalde rüştünü az önce bölüm başkanımızın söylediği gibi ispat etme yolundadır ve sizlerden alacağı destekle de aynı bilimsel anlayışla yürüyüşüne devam edecektir diye inanıyorum. Bu toplantı bizim maliye bölümümüz için özellikle çok önemli bir ışık olacaktır. Bu arada Denizli'nin plakası da 20 ikisi de üst üste çakıştı, bu da güzel bir tesadüf oldu diye düşünüyorum. Sempozyum konusu Sempozyum Bilim Kurulu tarafından üniversitemizde yapılan çeşitli toplantılar sonucunda, yerinde bir kararla Türkiye'de Yeniden Mali Yapılanma olarak belirlenmiştir. Büyük değişmelerin yaşandığı ülkemizde mali alanda da önemli değişiklikler meydana gelmiştir. Bu mali yapılanmaların nelere yol açacağını tartışılması kuşkusuz önem arz etmektedir. Ekonomik büyüme literatüründe klasik arayışlar terk edilmiş, yeni büyüme modelleriyle kurumsallaşma ve bununla birlikte mali yapılanma önemli bir değişken olarak değerlendirilmeye başlanmıştır. Türkiye'de yeniden mali yapılanma uygulamaları bu kurumsallaşma yolunda en önemli adımları oluşturmaktadır. Bunun sonuçlarının da sürdürülebilir yüksek büyüme hızları olarak alınması beklenmektedir, ya da beklenmelidir. Mali yapılanması etkin şekilde organize etmiş bir ekonominin büyümeye ek katkıları son yapılan ampirik çalışmalarla ortaya konmuştur. Sempozyum süresince stratejik yönetim, iç denetim, performansa dayalı bütçeleme kavramlarına herhalde sıkça duyacağız. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu artık kamu harcamalarının yapılmasında köklü değişiklikler meydana getirecektir. Bu performans esaslı bütçelemenin özünü kamu mali yönetiminde mali disiplin, hesap verilebilirlik ve mali saydamlık oluşturmaktadır. Bu uygulamalardan aynı girdiyle daha çok kamu hizmeti yaratılmasından doğrudan demokrasiye kadar geniş açılımlar beklenmektedir. Türkiye'de yeniden mali yapılanmanın merkezi bütçe boyutuyla birlikte yerel yönetimlerin bütçe yetkilerinin artırılması ya da ademi merkezilik boyutu da söz konusudur. Ne ölçüde yerelleşme kaynakların en etkin kullanımını sağlayacaktır? İki konuyla da ilgili genel bakış açısını konuyla ilgili etkin çalışmaları olan iki konuşmacımız bizlere sunacaklardır. Professor Jürgen V Hagen, Bonn Üniversitesinden AB ülkelerindeki merkezi bütçe

yapılarını ve mali kurumlarını ve deneyimlerini bizimle paylaşırken Professor Kenneth Davey yerel yönetim bütçelerinin gelişimini bizlere sunacaklardır.

Sempozyumda sunulacak tüm çalışmaları gözden geçirdiğimde bütün çalışmaların özgün ve yeni yaklaşımlar sunmakta olduğunu gördüm. Bugün ikinci oturumda uygulamacılar konuyu masaya yatıracağız. Takip eden günler akademisyenler tarafından yeniden mali yapılanmanın her yönüyle tartışıldığını göreceğiz. Bu sempozyumun faydasının tebliğlerle sınırlı kalmayacağını düşünüyorum. Aynı zamanda teorisyenler ve uygulamacıların birbiriyle iletişim halinde olmalarına da yardımcı olacaktır. Biz iktisatçılar, maliyecilerin bu birlikteliğine gıpta ile bakıyoruz. Maliye alanında toplam 80 profesörden yaklaşık 50sinin ve toplam 350 maliye akademisyenden 220sinin bu sempozyuma katılmaları maliyecilerin güçlü bağlarını göstermektedir.

Konuşmamı sonlandırırken teşekkürlerinizden dolayı hepinize teşekkürlerimi ve şükranlarımı sunuyorum. Bu sempozyumun gerçekleşmesinde hizmeti geçen, emeği geçen herkese teşekkür ediyorum. Sayın dekanımız rektör yardımcısı Prof.Dr. İnan Özer, Maliye Bölüm Başkanımız Doç.Dr. Selami Sezgin ve arkadaşlarına, ekibine teşekkür ediyorum. Bilim Kurulu üyelerine teşekkür ediyorum ve bu sempozyumun hem üniversitemize hem de ülkemize ve maliye camiasına yararlar getirmesini dileyerek saygılar sunuyorum.

**Sunucu:** Sayın rektörümüz Prof. Dr. Sayın Hasan Kazdağlı'ya konuşmaları için çok teşekkür ediyoruz. Şimdi de konuşmalarını sunmak üzere Sayın Valimiz Gazi Şimşek'i davet etmek istiyorum.

**Denizli Valisi Gazi Şimşek:** Bu sempozyuma katılan çok değerli misafirler sizleri Denizli'mizde Pamukkale Üniversitemizde ağırlamaktan ve burada görmekten son derece mutlu olduğumuzu ifade etmek istiyorum. Özellikle 20.si düzenlenen bu maliye sempozyumunun ülkemizdeki hem yönetimde hem de mali sistemdeki bir kabuk değişikliği sürecine rast gelmesi son derece anlamlı bulunmaktadır. Özellikle de 20.sinin bizim plaka numaramız olan 20 ile de örtüşmesi daha da anlamlı olmuştur. Tabii ki burada çok çeşitli bilimsel veriler bilimsel konular tartışılacaktır. Ben buraya girmeden bu konuyu çok değerli maliyecilerimize çok kıymetli bilim adamlarımıza bırakmak istiyorum ama şehrimiz hakkında ilimiz hakkında da kısaca bilgi vermek istiyorum. Efendim Denizli herkesinde bildiği gibi hakikaten üretim istidam ve ihracat gücüyle ülkenin önde gelen illerinden bir tanesi. Burada ihracatçılar birliği başkanımız var, daha geçen yıl sadece tekstil ihracatındaki rakam bir milyar dolara yaklaşmış vaziyette. Toplam ihracatımız da 2 milyar dolar civarında. Türk yönetimine ve Türk devletine bu kadar girdi sağlayan ve 132 bin aktif sigortalı işçiyi barındıran bu ilde insanların yaşam düzeyleri de yüksek vaziyettedir.

Bizim sanayimiz ve üretimimiz ön planda olmakla beraber özellikle turizmde de iddialı olduğumuz bir konu var. Pamukkale, daha ülkede özellikle güneş ve deniz turizmi bilinmezken dünya tarafından bilinen, dünyadaki insanlar tarafından gelinip görülmek istenen yerlerden bir tanesiydi. Bir dünya harikası olan bu travertenlerin hemen yanında irili ufaklı 19 tanede tarihi ören yerinin, tarihi kentin olduğunu da sizlere açıklamakla

mutluluk duyuyorum. Özellikle Hierapolis kenti bunlardan bir tanesidir. Bu yerlerde şu anda İtalyanlar tarafından kazılar yapılmaktadır. Bugün bu üniversitede sempozyumun düzenlenmesi de bu üniversiteye duyulan güvenin bir sonucu olsa gerek diye düşünüyorum. Bu güven sonucunda da özellikle Laodikya kentindeki kazılar bu üniversite tarafından yapılmaktadır. Biz bu yönüyle de övünüyoruz. Bu yönüyle de birlik beraberliğimizi sürdürerek bu çalışmalara devam etmek istiyoruz. Değerli konuklar dört gün buradasınız. Dört gün bilimsel çalışmalar yapılacak. Ama sizleri ilave olarak bu tarihi ören yerlerini görmeye de davet ediyorum. Eğer sempozyum başkanlığına, yönetimine bu konuda istekte bulunulur ise tabii ki üniversitemiz bu organizasyonu yapacaktır. Vilayetimizin de bu konuda katkısı olacağını sizlere duyurmak istiyorum. Sizlerin de bu turistik değerlerimizi göstermekten mutlu olacağımızı ifade etmek istiyorum. Bu duygularla bu sempozyumun çok başarılı geçeceğine inanıyorum. Hayırlı olmasını dileyerek tekrar hoş geldiniz diyorum, hepinize saygılar, sevgiler sunuyorum.

**Sunucu:** Değerli konuklar Maliye Bakanımız Sayın Kemal Unakıtan sempozyumumuza katılamadılar. Anayasa oylaması sebebiyle katılamayacaklarını bildirdikleri için Maliye Bakanımızın mesajlarını sunmak üzere Maliye Bakanlığı Müsteşarı Sayın Hasan Basri Aktan'ı kürsüye davet etmek istiyorum.

**Maliye Bakanlığı Müsteşarı Hasan Basri Aktan:** İfade edildiği gibi aslında bu sempozyumun açılış konuşmasını bizzat sayın Maliye Bakanımız gelip yapmak arzusunda idi. Ancak gelişen gündemi nedeni ile katılamadılar. Ben kendilerinin bu vesile ile iyi dileklerini size sunmak istiyorum. Saygıdeğer konuklar, değerli katılımcılar Pamukkale Üniversitemizin 20.sini düzenlediği Maliye Sempozyumu'nda bir hafta süresince Türkiye'de Yeniden Mali Yapılanma ve bu çerçevede merkezi ve yerel bütçe sistemlerinin değerlendirilmesini her yönüyle inceleyeceğiz ve tartışacağız. Tabii bütçe sistemleri dediğimiz zaman makro ekonomik yapının kaçınılmaz bir parçasına da eğilmek durumundayız. Bildiğiniz gibi son üç yıllık süreçte önemli bir ekonomik program uyguladık ve bu program süresince önemli gelişmeler kaydettiğimizi de açıkça görmekteyiz. Bu süreçte Türkiye'de enflasyonla ilgili önemli gelişmeler kaydedildi ve tek haneli enflasyon sürecine girildi. Kamu borçlanma faizleri ciddi olarak düşüş kaydetti. Reel faizler aşağı çekildi. Büyümede istikrarlı bir dönem başladı. İki yıldır üst üste önemli varsayılacak oranda bir büyüme trendi içindeyiz. Dış ticaretimizde de önemli gelişmeler var. İhracatımız 70 milyar doları aşan bir noktaya geldi. Bir yandan kamuda sürdürülebilirlik daha istikrarlı bir yapı kazandı ve artık borçlanmada önümüzü daha rahat görebiliyoruz. Kamu net borç stokunun GSMH içindeki payı %63'lere kadar geriledi. Yine bütçe açıklarının milli gelir içindeki payı %16.5'lardan %7'lere kadar geriledi. Faizin toplam bütçe içindeki payı gittikçe küçülmeye başladı. Bütün bunlar makro ekonomik yapıda son üç yıllık süreçte önemli gelişmelerin kaydedildiğini gösteren temel hususlar olarak ortaya çıkıyor. Tabii bu yapı istikrarlı bir uygulamayı beraberinde getirdi. Planlı programlı kamu da genel mali disiplini esas alan bir yaklaşımla beraber ortaya çıktı, ve bu yaklaşım, beklenen gelişmeleri kaydetmemizi sağladı. Yaşanılan ekonomik krizler sonucunda programların uygulanması ihtiyacı ortaya çıktı. Ekonomik krizler beraberinde kamuda da yeniden yapılanma ihtiyacını da gündeme getirdi. Bir yandan Avrupa Birliği sürecine uyum gereği yapılan düzenlemeler var. Diğer yandan yaşanan olumsuzlukların giderilmesi ekonominin sağlıklı bir düzene ulaşması açısından mali alanda yeniden yapılanma süreci var. Geçtiğimiz yıllarda bu çerçevede öncelikle kamu

finansmanı ve borç yönetimini düzenleyen kanun yürürlüğe girdi. Daha sonra İhale Kanunlarında önemli düzenlemeler yapıldı. Ve bu alanda temel bir kanun niteliğini taşıyan 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu 2003 yılı sonlarında yasalaştı. Uygulama süreci aşama aşama devreye girdi. Gündemimizin temel unsuru Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu çerçevesinde kamudaki bütçe sistemini Çok Yıllı Bütçeleme, Program Bütçeleme, Tahakkuk Bazlı Muhasebe Sistematiği'nin uygulanması, Stratejik Planlama ve Orta Vadeli Plan ve Program unsurları üzerinde bu hafta boyunca şekillenecek. Tabi bu temel kanun; kamu borç yönetimi, harcama ve bütçe sistemi ile mali kontrol sistemi her bakımdan Avrupa Birliği sistemine uyum sağlarken bir yandan da kendi açısından önümüzü görmemizi sağlayacak bir noktaya gelmemizi de temin etti. Bunlara ilave olarak Maliye Bakanlığı'nca yürütülen çeşitli çalışmalar var. Bu sistem içerisinde Tahakkuk Bazlı Muhasebe Sistemi, Analitik Bütçe kod yapısının gözden geçirilmesini, mali yönetim yapısının desteklenmesini sağlayacak teknolojik yapılanmalar bütün bu süreçte önümüzde ortaya çıkan gelişmeler oldu. Bakanlığımız Bütçe Genel Müdürlüğü'nün Bütçe Yönetim Enformasyonu Sistemi, Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün Saymanlık Bilgi İşlem Sistemi, Gelirler Genel Müdürlüğü'nün Vergi Daireleri Otomasyon Projesi yine Milli Emlak Genel Müdürlüğümüzün Milli Emlak Otomasyon Projeleri kamuda bilgi üretmede ve sağlıklı yapılanmada önemli teknolojik alt yapılar olarak gelişti. Bugün artık günün her saatinde Türkiye'deki harcamaları da nokta bazında izleyebilme imkanımız var. Toplanan gelirleri de günü birlik izlemek ve değerlendirme imkanımız söz konusudur. Böylece kamu yönetimi ve siyasi otorite sürekli bu verilerden hareketle karar sürecinde sağlıklı bir yaklaşım elde etme imkanı buluyor. Tabi kamudaki mali yapılanma bununla kalmayacak, devam edecektir. Önümüzdeki süreçte tabi Sayıştay Kanunu'nun tekrar yenilenmesinin ve güncelleşmesinin ihtiyacı ortaya çıkacaktır. Bu yönde çalışmalar hızla devam ediyor. Kamu Personel Rejimi de çok önemli bir alan olduğu için bu alanda da önemli çalışmalar yapıldı. Önümüzdeki aylarda bu çalışma kamuoyunun bilgisine sunulacak ve tartışmaya açılacak. Kamu Personel Rejimi alanının önemli olma nedeni, 2 milyonu aşkın insanın bu alanda çalışıyor olmasıdır. Ve bu kişilerin özlük hakları düzenleniyor. Bunun yanı sıra emeklilik sistemleri yeniden ele alınıyor. Sosyal güvenlik alanında çok kapsamlı çalışmalar yapılmaktadır. Bildiğiniz gibi hazırlanan kanunlar Meclis gündemine kadar taşındı. Genel sağlık sigortasının devreye girmesi çalışmaları söz konusudur. Bütün bunlar kamuda harcama sistemlerinin yeniden gözden geçirilmesini, yeni bir yapılanmayı gerekli kılan temel nitelikli kanunlardır. İşte mali yönetim reformunun eksik kalan bu parçalarını tamamlama yönündeki çalışmalar hızla devam ediyor. Bu çalışmalarda tamamlandıktan sonra kamuda harcama yönetimi olarak artık daha uyumlu, etkili ve verimli bir mali yönetim yapısını görme imkanımız olacak. Mali Yönetim ve Kontrol Sistemi'ndeki değişimin en önemli çalışması olan 5018 Sayılı Kanun geleneksel Muhasebe-i Umumiye dediğimiz kanunumuzun üzerine gelip yapılıyor. Günümüz şartları artık bu eski yapıyı taşıyamaz hale getirdi. Eski yapının gerektirdiği sıkıntıları gidermek durumundayız. Yeni yapıyla ilgili olarak şunları ifade etmek durumundayım. Bir defa yeni Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun getirdiği yapı bütçe bütünlüğünü sağlayacak, sağlıklı bir hesap verme mekanizmasını oluşturacak, harcama sürecinde yetki ve sorumluluk dengesi yeniden belirlenecek, etkin bir iç mali kontrol sistemi oluşturulacak, kamu mali yönetiminde verimlilik-tutumluluk ve hesap verebilirlik-saydamlık gibi temel unsurların hayata geçirilmesine imkan sağlayacak. Bütün bunları bu alanda olumlu gelişmeler olarak nitelendiriyoruz. Kamu mali yönetimindeki bu gelişmelerin devamı olarak da 2006 yılı

bütçesi çok yıllık bütçe olarak hazırlanmaktadır. Bu konudaki çalışmalar başladı. Öncelikle Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı Koordinatörlüğü'nden Orta Vadeli Ekonomik Programı'nın temel çerçevesi oluşturuluyor ve bu çerçeve yakın bir zamanda Bakanlar Kurulu'nca kabul edildikten sonra da çok yıllık bütçelemenin ilk açılımı olan 2006, 2007, 2008 yıllarını kapsayan üç yıllık bütçe çalışmalarının temel büyüklükleri olarak önümüzdeki günlerde ortaya konulacaktır. İlerideki aylarda da bunlar detaylı çalışmalarla yasal süreçte Ekim ayı ortalarında çok yıllık bütçelemenin ilk aşaması olarak gündeme gelecek. Bütün bunları kamuda yeniden yapılanma adına önemli gelişmeler olarak kaydediyoruz. Türkiye'de ihtiyaç fazla, kaynaklar sınırlı, o bakımdan kaynakların kullanımında önceliklerin doğru tespit edilmesi gerekmektedir. Kaynakları verimli alanlarda kullanmak durumundayız. Kullanılan kaynağın beklenen amacı sağlayıp sağlamadığını ölçmek, harcamaları her aşamada denetlemek ve sonuçlarını bilmek durumundayız. Sistemin içine de performans ölçütlerini getirmek durumundayız. Ve bu kaynakları temel mali disiplin içinde değerlendirmek durumundayız. Bir yandan öz gelirlerimizi arttırırken diğer yandan kaynaklarımızı verimli ve doğru ihtiyaçlara harcamak suretiyle beklenen gelişmeyi kaydetmek durumundayız. İşte bizim temel perspektifimiz genelde Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu üzerine kurulacaktır. Yeni Mali Yapılanmanın gerek merkezi idare gerekse yerel yönetimler açısından büyük bir açılım getireceğini ifade etmek istiyorum. Yerel yönetimler alanında da bildiğiniz gibi önemli yasal düzenlemeler yapıldı. Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Belediye Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu geçtiğimiz yıllarda yürürlüğe girdi. Uygulamaya geçti. Bunlarla ilgili olarak da mali idare birliklerini içeren bir kanun yakın bir zamanda meclis gündeminde yasalaşma sürecine girecek. Arkasından İl Özel İdareleri ve Belediye Kanunu ile ilgili kapsamlı bir çalışma son aşamaya geldi. Burada hem yerel yönetimlerin öz kaynaklarını arttırmaya yönelik yeni düzenlemeler var hem de belediyelere ve özel idarelere Genel Bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payların daha da arttırılması ve yerel yönetimlere yeni kaynaklar aktarılmasına yönelik çalışmalar var. Bütün bunları önümüzdeki dönemde Türkiye'de kamu mali alanında daha iyi bir yönetişimin gelişmeleri olarak görüyoruz. Bu sempozyum da bu alanda gelinecek noktanın değerlendirilmesi ve ileriye dönük açılımların yapılması bakımından önemli bir vesile olacak. Ben geciken süreçte sözü daha fazla uzatmak istemiyorum. Bu sempozyumun düzenlenmesinde emeği geçenlere başta Sayın Rektörümüz olmak üzere şükranlarımı sunuyorum. Sempozyumun her yönden amacına uygun bir şekilde gerçekleşmesini ve başarılı olmasını diliyorum. Siz değerli katılımcıları ve değerli konukları saygıyla selamlıyorum.

**Sonucu:** Maliye Bakanlığı Müsteşarı Sayın Hasan Basri Aktan'a konuşmalarından ve mesajlarından dolayı çok teşekkür ediyoruz.

## I. OTURUM (Açılış Oturumu) 24 Mayıs 2005 (Birinci Gün)

### OTURUM BAŞKANI: Prof. Dr. Engin Ataç

- **Fiscal Institutions and Fiscal Discipline**  
(Professor Jürgen Von Hagen, University of Bonn)
- **Local Government Finance in The Last Century: What Have We Learned?**  
(Professor Kenneth Davey, University of Birmingham)
- **Stratejik Yönetim ve Bütçe**  
(Birol Aydemir, DPT)
- **Birinci Oturum Tartışmaları**

## I. OTURUM

Oturum Başkanı: Prof Dr. Engin Ataç (Anadolu Üniversitesi)

**Prof Dr. Engin Ataç (Başkan):** Bu oturumumuzda iki yabancı hocamız ve birde DPT'den değerli bir arkadaşımız bulunmaktadır. Süremizin kısıtlı olması nedeniyle oturumu saat 13:00'de bitirmemiz gerekiyor. Bu yüzden arkadaşlara bildirimleri için 20'şer dakikalık süre vereceğim. Sonra kalan sürede oturumu sizlere açacağız. Soru ve katkılarınız için söz vereceğiz. Öncelikle bu sempozyumu düzenledikleri için Pamukkale Üniversitesi Maliye Bölümü'ne teşekkür ederek başlayalım. Başta tabii sayın Pamukkale Üniversitesi Rektörü, çok değerli arkadaşım, dostum Prof.Dr. Hasan Kazdağlı olmak üzere Pamukkale Üniversitesi İİBF Dekanı Prof. Dr. İnan Özer'e ve Pamukkale Üniversitesi İİBF, Maliye Bölüm Başkanı Doç. Dr. Selami Sezgin'e ve bölümün çok değerli elemanlarına teşekkür ediyoruz. Hepimizi şu ana kadar gayet güzel ağırladılar. Bunun için kendilerine şükranlarımızı bir kez daha sunuyoruz. Oturumumuzun ilk konuşmacısı Bonn Üniversitesi'nden Professor Dr. Jürgen Von Hagen. Professor Jürgen von Hagen Mali Kurumlar ve Mali Disiplin konusyla ilgili bildirisini sunacak. Sayın Hagen'ın ve ikinci konuşmacımız olan Professor Kenneth Davey'in özgeçmişlerini almıştım. Fakat özgeçmişleri o kadar dolu ki hangisini anlatacağımı bilemiyorum. Sadece özet olarak şunları söyleyebilirim. Şu anda Professor Hagen ekonomi Profesörü olarak çalışmakta ve aynı zamanda da Centre for European Integration Studies'in direktörü olarak görev yapmaktadır. Kendisi çok fazla ödüllere sahiptir. Bu ödüllerinden birkaç tanesini sizlere sunmak istiyorum. Size son olanlarını sayayım. Member, Deutsche Akademie der Naturforscher Leopoldina, since 2001, Academic Advisory Council of the German Federal Minister of Economics, since 2001, Inaugural Francis Y Edgeworth Lecture, Irish Economic Association, May 2002, Opening Lecture, Journees de l'Association Francaise de Science Economique, May 2003, Invited Lecture, Annual Meetings of the German Economics Association (Verein für Socialpolitik), October 2003. Çok yoğun bir profesyonel hayatı var. Danışmanlıkları var. Belli komitelerde hakemlikleri var. İlaveten editör sorumlulukları var ve gerçekten arkadaşımız çok verimli, çok çalışkan ve kendi alanında çok yetkin bir kişidir. Ben sözü kendisine bırakıyorum . Yes, please.

**Professor Jürgen von Hagen:** Thank you Mr. Chairman, I would like to start by thanking the organizers of this symposium and the Pamukkale University and the public finance department for inviting me and for their really wonderful hospitality in the last two years and I would like to thanks also Selami Sezgin especially.

The way economists think about public finance is I think starts from the observation that public finance is a story of some people spending other people's money. So in the democracies voters delegate the power of the public spending and the power of taxes to elected politicians to aspects of this are particularly important for their conduct of fiscal policy. The first is the principal agent relationship between the voters and the politicians where we think of the voters as the principals and the agents the politicians as the agents. And the second aspect of this is what we call the common pool problem of public finance and I will come back to that in more detail. Now the principal agent relationship the fact that voters delegate powers to politicians embrace that these politicians can exploit their powers and exploit their positions for their own personal interest rather than the common interest, in other words they can extract rents from being in office. And voters might wish to limit these rents by subjecting politicians to strict rules. However as we all now the answer and the in complexity of economic and political developments make it impossible to write complete contracts that would tell the politicians what they allow to do under all circumstances. The result of that is that the voter - politician relationship can be characterized as an accomplice contract; of contract that leaves the politicians with considerable residual powers. And the greater these residual powers are the larger will be divergence between what the voter is want and what they actually get indications of these are wasting public management, the handing out of perks and corruption. Now this basic claim has been tested empirically and confirmed empirically for example by comparing public finances under representative the democracies and direct the democracies where voters have more opportunities to express their preferences and to control the politicians.

The other issue the common pool problem rises when politicians can spend money from it general tax front on targeted public policies. Classical example for this in the United States would be a bridge build with federal money or highway build with federal money where all the benefits fall in to the electric district with the bridge happens to be build for the highway happens to be build. But the money is coming from the country at large because it comes from the central governments' budget. In such situations the people in the district to enjoy the benefits of the highway well always have a tendency to demand more highways or larger highways than if they would have to come with the funding themselves. So we have a divergence between the benefits that fall on the small group and the cost that falls on general tax pay. Of course we can think about other examples such as substitutes in the cities or to farmers and the like. Now the common pool problem leads to excessive levels of public spending and excessive deficits government debt if we put it into a dynamic context. And the logic of this argument implies that is tendency for excessive is spending deficits and debt increases with the number of politicians that draw from the general tax fund and observation which has been empirically confirmed. Also this by is the increases with ideal logical and ethnic divisions or linguistic and religious fractionalization of the society. So in number of empirical studies now exists, that show exactly this, that societies were ideal logical skills, ethnic divisions are very important. These are societies that have a great a

tendency for excessive spending and deficits, so that confirms the importance of the common pool problem. Now, a basic claim and the line the research and the work that I am talking about this morning is that, these adverse consequences both of the principal agent problem and the common pool problem can be controlled and meet a gated by institutions governing the decisions over public finances. And there are three types of institutions that are particularly relevant in this context the first is ex-ante rules such as constitutional debt limits or deficit limits. The second is electoral rules which may or may not strength for political accountability and competition. And the third is the procedural rules of budget management and the budget process. And this morning I want to spend some time on each of these three types.

Now, ex-ante rules I define as numerical constraints on certain budgetary aggregates which are typically imposed by constitutional or by simpler and their ex-ante rules in the sense that they are unconditionally imposed. So the governments are supposed to a bite by them not regarding the current circumstances. There are some prominent examples in U.S and Canadian provinces such as balance budget constraints, rules that say the government has to keep the budget imbalance and numerical debt ceiling limits on taxes and spending or limits on the growth of taxes and expenditures. At the national level rules of this kind still fell where at Germany, Italy, Japan and the Netherlands are some noticeable examples. After the 2nd World War when parliament's imposed this rules in order to strength for the credibility of their new currencies and the new macro-economic frame-work. The U.S in 1980's had an experiment with an ex-ante rule under the grand - rudiment whole in act but it failed; Canada and New Zealand imposed the ex-ante rules in the 1990's as part of a reform process of public sector management of the European Monetary Union, in the Maastricht treaty has rules limiting deficits and debts. And then finally Switzerland imposed the constitutional debts limit by public referendum in the year 2000. Now the attractiveness of ex-ante rules of course step they seem pretty straight forward to control politicians because they tell the governments exactly what is forbidden and they also seem attractive for transparency. But of course the question is how successful are they? Now if we look at the experience in European Monetary Union is very clear, they are the Maastricht rules have gone some way to increase fiscal discipline in the small states but in the large states nothing has been achieved and as a matter of matter effect the recent reform of what Europe calls the stability and growth pack which basically makes this rules ineffective. This reform has been carried through by Germany, France and Italy so by the large states in particular. If we look at the experience in U.S it is very clear, that's states which have more strict and more strict debts limits and deficit limits tend to substitute that instruments which are not covered by the legal rule for that instruments they so are covered by the legal rule. So that the debt limit basically affects the mix of debt not the amount of debt.

My favorite example is the State of Indiana where I lived for many years. The State of Indiana legally can have no debt at all, but if you look at the State of Indiana it has as much debt as the average state in the United States. What do they do? For example, if the State of Indiana wants to build a new dormitory for Indiana University, which is my university then they created the Indiana University dormitory of authority. And then they issue the Indiana University dormitory bonds now everybody knows that these bonds are backed by the government of Indiana so effectively this is public debt but is not covered by the rules So substitution effects and creative accounting are very important in this

context in a resents line of research with one of my doctoral students' I was able to show that the same happens now EMU that the governments in European Monetary Union have started using creative accounting much more systematically than before in order to circumvent the ex-ante rules. Now bring limits on sudden actional governments may also create strategic problems for central government; a famous example here is Italy. Italian local governments were subject in the past to complete debt limit and deficit limit so what Italian local governments often did was the over spend their financial allocation in the first 6 months of the year. And turn to Rome, said look if you don't give us more money than we're going to have to close on the hospitals and schools and of course the central government couldn't tolerate that. So knowing that the local governments couldn't borrow for legal reasons the central governments have to do it for them and there are serious accounts that show that about half of Italy's public debt is cost by this strategic problem. There is some researches saying that ex-ante rules have beneficial effects but than this also some evidence that may prevent reforms and that they create more prosaically fiscal management in the for more macro economical volatility all of this evidence relates to the U.S and it is fair to say that this remains a bit of an open question. So to summarize this first point ex-ante rules seems straight forward and they seem attractive to control politicians and increased fiscal discipline but mainly because of the substitution effects and creative accounting the evidence that we have puts on a lot of question marks on the effectiveness of such rules. Let me than turn to the issue of electoral rules now here we start from what the literature calls the retrospective voting paradigm the idea they have voters use elections in order to hold politicians accountable for past performance. So voters re-point encumbrance if they like their past performance and they throw them out of office and vote for competing candidates if they don't like their performance so that reasoning suggest that rents can be limited by strict accountability and fierce competition and this is exactly what electoral rules are about the can promote accountability and they can promote political competition. Now the literature is a bit complicated on this agenda but basically the main argument here is that the combination of rules that focus on personal accountability also straighten fiscal discipline so this would be the plurality rule where district and electoral district is one by the personal gets a majority as a post to proportional representation where each party gets members and parliaments according to the percentage of votes in the electoral districts. So there is an important distinction between these two rules plurality and proportional representation. Basically the literature says that the scope for extracting political rents should be small of magnitude of electoral districts with plurality rule and with votes cast for individual candidates rather than party lists. Now at the same time the other issue which is important is competition and here the argument goes the other way rounds plurality rule creates entries to bearer for small parties because in order to win a sitting parliament you have to win the whole districts so that's like a bearer to competition and so therefore we expect that political competition is a grader under proportional representation than under plurality. Also of course in this context in countries where there is proportional representation, minimum requirements of percentages in order to get this single vote in parliament are important and my understanding is, Turkey has a 10% minimum requirement which would of course create the significant bearer to entry for small parties and therefore be an impediment for political competition. Now the literature the empirical research in this area is a fairly new it's a broad agenda which is now under way I just want to mention a few results here. Countries with plurality rule a fund to have smaller governments meaning less

waste and lower rents than countries with proportional representation a countries with plurality rule experience lower growth of public spending than countries with proportional representation. Proportional representation is associated with higher levels of corruption than plurality so again that see as less accountability under proportional representation turns out to be bad. And than plurality rule goes with lower shares of spending on general public goods and broad based well-fare programs all this research comes from comparing large sets, large number of countries world wide and than controlling for a political electoral rules and economic development and than finally work on Latin America shows that the common pool problem which alternative next this more relevant countries who is electoral rules focus on accountability. So to summarize this point empirical research on this is only beginning and the evidence is still rather scanned, but the evidence that we have that's the part of you that electoral institutions are important for determining the fiscal performance of governments.

Now let me than turn to the third issue the common pool problem and here I am going to talk in particular about the budget process. So again to remind you the issue here is the externality that comes from using money from the general tax fund to finance public policies and some and of course this is a big like common pool externality like a group of fisherman that draw fish from a pond and each fisherman just maximizes individual profits or individual utility for getting that he is extracting a common resource as we all know from basic public finance that's in an efficient situation because the fisherman tend to over fish the pond. So what do you do in public finance and this problem, well you try to create a situation each fisherman takes in two account what happens to the entire poor. So in our context we are trying to in use politicians to take a comprehensive you of the cost and benefits of their financial decisions and the argument here is that this is the role the main role of the budget process. We think of the budget process is the some of all formal and informal rules governing budgetary decisions in the executive in legislative granges of government. And we call a budget process centralize if it contains elements that in used the decision make us to internalize the common pool externality. So that centralization refers to the common pool externality does not refer to geographical centralization in any sense. A fragmented budget processes one that fails to do this. Now centralization first of all requires that all conflict between competing claims on public finances is result within the budget process and there are four important deviations from that which undermined budgeting and the centralization of the budget process. And number one, the use of off budget funds which historically I believe is a major problem in Turkey although the new public management long now tries to have a more comprehensive budgets or intergraded the off budgets funds. The second issue is none decisions which are situations where budgetary expenditures depend on exogenous developments such as the indication of spending programs.

The third is a situation were non financial launce can make certain government expenditures compulsory, so there is not enough distinction between financial launce and non-financial launce. And the fourth deviation results from unreported contention liabilities in the budget such as guaranties for the liabilities of public or private enterprises or under again historical circumstances in Turkey guaranties even implosive guaranties for the damages of earthquakes again I believe that there is now there are taken some steps on right direction to integrate these or to make these contention liabilities more manageable. So we look at the budget process a basically in 3 stages here

the executive planning stage, the legislative the approval stage and the implementation stage and than there is also an ex-post control stage which I can't talk about for reasons of time now.

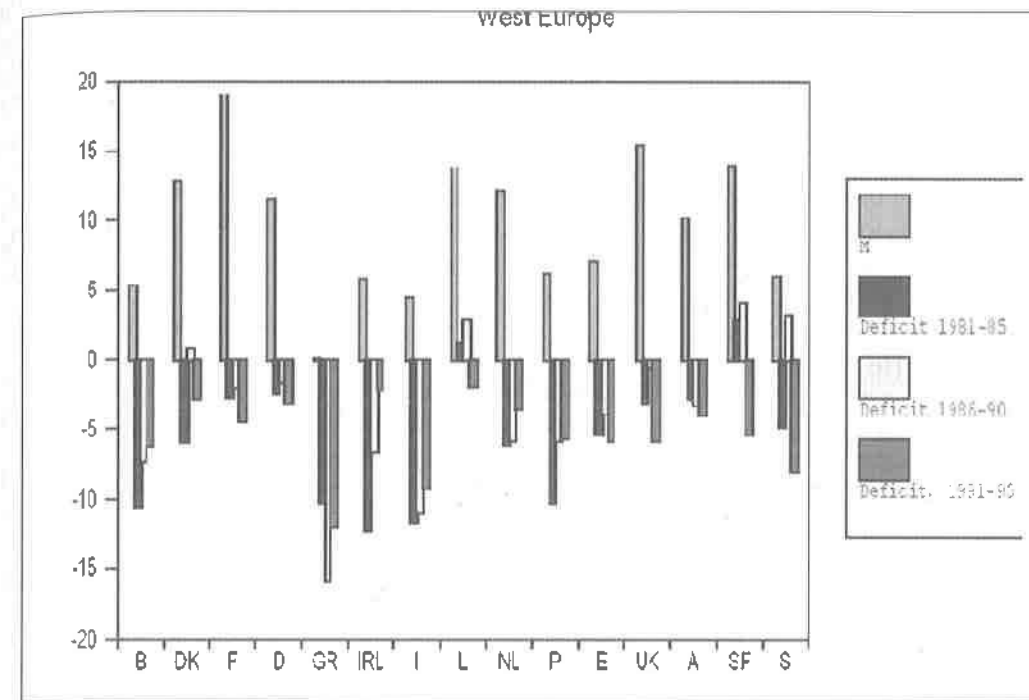
Executive Planning Stage			
	Fragmented	Delegation	Contracts
Targets on broad aggregates	none,	binding, set by PM or MF	binding, negotiated by cabinet members.
Drafting process	MF only collects bids	detailed bids coordinated and approved by MF	detailed bids monitored by MF
Final conflict resolution	in entire cabinet	by prime minister	by senior cabinet committee and party leaders
Legislative Approval Stage			
Amendments	No restrictions	strongly restricted	moderately restricted
voting procedure	unrestricted	determined by executive	Unrestricted
committee structure	Balkanized, weak financial committee.	weak monitoring powers	strong role of financial committee, strong monitoring powers
UH budget authority	Full	none	None
Implementation Stage			
Control function of MF	Weak	strong	strong
Transfers s	No restrictions	under control of MF	restricted
Suppl. budgets	Frequent	rare	Rare

This table gives you three prototypes of budget processes a fragmented one and than two approaches to achieving centralization, one which I call delegation the other one I call contracts. Now the idea of delegation is that the government delegates special authorities to one particular central agent in the cabinet who coordinates all the fiscal or budgetary decisions. A fund is the best example for this budgeting in France is very simple. The cabinet comes together in walks the Ministry of Finance and he tells each spending minister; this is how much you get to spend, this is how much you get to spend, this is how much you get to spend end of the discussion. So here is a very strong agenda set a called the finance minister and of course the ideas that the finance ministering indeed has a comprehensive you of all the externalities in the budget and therefore we get a much better budgetary a performance. Also coming back to the story about fisherman in

the pond this is like the idea of a pointing the king of the fisherman and than the king tells everybody how much fish he can draw from the pond. One a comes to the legislative approval stage of the delegation approaches characterized by a situation where the government or the executive has a strong agenda setting a power relative to the legislation for example budgetary of the members, parliamentary members by the parliament are strictly limited the government can determine the voting procedure and parliament recommitment fairly weak.

Again all these characteristics can be found in France and than finally one comes to the implementation stage of the finance ministry has a very strong control function. But I am saying that one should really emphasize that this control function is not just executed in a legalistic way so it is not just about approving or testing the legality of individual expenditures. It's really a management capability that keeps track of a current budgetary and developments and that can steer the budget when tax revenues or expenditures frightened to over-run. Also transfers among idioms on the budget are in the strict control of the finance minister and this is very rare use of supplementary budgets. Now the other approach is what we called the contracts approach and here the idea is that budgeting evolves based on targets on broad budgetary aggregates like spending limits for each ministry and than total spending and the total deficit and these targets are negotiated at the beginning of the budget process by the community of the cabinet members. So here it's the negotiation process that results the externality problem and my favorite example here is Sweden. Sweden since the 1990's the mid 1990's has developed the tradition called the conclave where at the beginning of the budget process the whole cabinet is taken to on Island and they are not allowed to used the telephone and they are not allowed to leave the island before they haven't agreed on a set of buying the targets for each line ministry and total expenditures. So the idea is really to use the negotiations to solve this externality problem. The ministry of finances much less powerful in this context and the largest lecture is typically more powerful especially when it comes to monitoring the performance of the government and than finally at implementation stage the two frame-works is fairly similar. Now word as Turkey come down in this context my impression which I get from running a few questionnaires in the Turkish Central Bank and in the Budget Department of Ministry of the Finance is that historically Turkey comes from what we would called a fairly fragmented framework. Now with the public management and control act there is movement towards more centralization that is good this movement seems to strength from the position of the ministry of finance but at the same time there is also an emphasis on more medium term budgeting so right now it is not entirely clear I think whether Turkey is the moving in the direction of delegation or contracts. Now how do you choose between these two approaches in the empirical and the erratically research on this say that delegation is more probity for single-party governments and the contracts approaches more probity for multi-party coalition governments. And the main reasoning is that delegation relays on a theoretical structure which is difficult to achieve in a coalition setting but it is easy to achieve in a party setting so when you have one party governments; the delegation is typically won't works also of course if you have a one party government the government may declare some fiscal targets but than walk-away from them if it doesn't like the targets any more that's the experience of the U.S in the 1980's where is a coalition setting there is always a threat that the coalition breaks-up if somebody over runs the fiscal targets.

Now here again electoral rules are decisive because we find that plurality elections typically lead to one party governments where as proportional representation leads to multi-party coalition in governments. And so in countries where we have proportional representation, we should typically find the contracts approach in countries where we have plurality rules such as the United Kingdom. For example we should typically find the delegation approach. Now this again is interesting because my understanding is that Turkey is in the kind of hybrid situation currently from the election law one would expect coalition governments which was true in the past but the current government is a majority governments so that would point more in the direction of delegation is the approach for centralization. Now I want to present some empirical evidence on the high processes that centralization of the budget process leads to lower deficits and debts may be if I may a very quickly we have a graph here where the green spikes on the graph is in the ex of centralization so majorment based on the budgeting institutions so these Western European countries. And the larger of the spike; this the more centralized is the budget process so again this is data collected from running questionnaires reading legal text and historical accounts and the like. What the picture shows very clearly is that there is a negative coalition between the green spike which is the index or centralization and the deficits of these countries in the 1980's and 1990's. This is a similar picture all the less visible for Latin America which shows the same result that countries with larger spikes are countries with more centralized budget process and this countries tend to have higher primary supplies in relation to GDP, this is a picture for Asian countries which has the same message, I have a number of simple regressions which show that deficit ratios to GDP are negative function of this index of centralization. And the important message is you can take this frame-work to very different geographical and political and cultural context, and you will always find the same result namely that centralization increases fiscal discipline, now these are again a few regressions for European States here is a regression for American State governments and again there is the index of centralization is the last but the lowest, variable in this regression and again we find the same result that's deficits are smaller across U.S State governments where the budget process is more centralized.



Now this yes this may be I will conclude with 3 points of regarding Turkey and this line of research; From what I learn from the questionnaires that I have run looking at the recent developments in commons for example make by the OECD are these clearly some progress been made in the direction of centralization of the budget process. This is in the context of the public management, the control act and affords to integrate of budget funds. Turkey is electoral rules would predict a contract approach as the probity type but what we currently see; seems to point more towards delegation and that's due to the fact that there is a single party, majority government right now. So the question I think that comes up naturally is Turkey going to have some changes in electoral rules in the future that will straighten single party majority governments. As European Union accession moves on the political agenda in Turkey so will all of course the fiscal rules of the Maastricht 3D. Now the fiscal rules of Maastricht 3D resemble much more what I call contract approach then the delegation approach. So like other countries in the E.U, Turkey will have an opportunity to develop a budgeting frame-work based on multi-annual targets and used that to straighten fiscal discipline for the future. Thank you very much

**Prof Dr. Engin Ataç (Başkan):** Professor Hagen'a teşekkür ediyoruz. Ben Sempozyum Bilim Kuruluna ve Maliye Bakanlığı'na göstermiş oldukları ilgiden dolayı da ayrıca teşekkür etmeyi bir borç biliyorum. Bundan sonraki iki konuşmacımızın her birine 30 dakikalık süre vereceğim. Çünkü birinci konuşmacımız yarım saat kullandı. Professor Kenneth Davey Birmingham Üniversitesi'nden katılmaktadır. Ve yerel yönetimler maliyesi konusunda bildirisini sunacak. Kendisinin vermiş olduğu özgeçmişinin bir kısmını sizlere okumak istiyorum. Professor Kenneth Davey has extensive international experience of local and regional government, local government finance and urban management. During his 29 years in the School of Public Policy at the University of Birmingham, he directed and provided technical assistance and training to a wide range of overseas governments and aid agencies including the World Bank, DFID, UNCHS and the EU. He is frequently approached by major funding organisations to provide advice, and most recently was approached by the World Bank to advice on issues of central and local expenditure in Ukraine. Since 1990 Professor Davey has, on an almost continuous basis, successfully led whole programmes of British technical assistance aimed at local and regional government reform in Hungary, Slovakia and the Czech Republic, as well as being involved in such projects in Poland, Romania and Russia. He is currently the Senior Project Advisor on the DFID LARGIS project in Ukraine. He has written widely within his field; some of his publications include 'Local Government Finances: Options for Reform', 'Local Government Reform in Central and Eastern Europe: Form and Substance', and 'Central Local Financial Relations in Slovakia' Professor Davey'in de oldukça geniş bir biyografisi var. Ben bu kadarını okumakla yetiniyorum ve sözü kendisine veriyorum. Please, go ahead.

**Professor Kenneth Davey:** Thank you very much Mr. chairman, Mr. Undersecretary of Ministry of Finance, rector, ladies and gentleman. It is a great privilege honour to be invited here and I do thank you for the invitation and I'll like to thank for the splendid hospitality.

I also feel bit frightened to be in this audience of highly qualified public finance specialist. Because despite everything which the chairman has just said about me I was originally historian and came in to public finance by accident. I was became a civil servant and eventually on the secretary responsible for local government finance without any academic qualification in that at all.

I didn't read a book about public finance until I manage that for 15 years which is probably quite notable in the way I did it but still I than join the University of Birmingham as director of the institutional of local government studies and started to read books on public finance.

But, I am in many ways an amateur, I supposed to British tradition the amateur, listening to Prof. Hagen number of things of personal experience came in to my memory. He certainly writes that has a plurality system in Britain. We have a delegation system in public finance and the chance of the ex-jacks certainly fits in to the category that ministry of finances of process is the man who decides budgets, tells ministries how much they can spend. But my personal experiences managing British government projects in the Eastern Europe for 15 years was that. I was only want in financial difficulties only want was I criticized to call the cant by the government that was year I

want civilly under spend the budget. And that in the eyes of the ministry concern what a huge civil, so you know just exactly yes, I can see that some people understand have the dynamic that work within the government. The other issues, references to creative accounting I think this extensive to creative budgeting and I remember visit to quite a long time ago to metropolitan municipality of Istanbul. I was looking at the budget and could not understand why revenue and expenditure for the current here. Why even allowing for inflation about free times as high as the revenue expenditure previous here? And eventually someone smiled and explained that this was all due to the legal rule that wages and salaries must not be more than % 30 of the budget. So, you fix wages and salaries and then you growth up budget and inflated revenue expenditure budget. So still wages and salaries only % 30 of the budget where is a reality they are actually about % 70. And this is just creative sort of creative budgeting; creative accounting which I am afraid defeats not totally defeats but undermined fiscal discipline in almost any system plurality or proportional representation.

I think that I was asked to talk about the lessons from the last century perhaps someone was thinking that history, I would be happiest looking at things in the historical perspective. And across the great for nominal public finance in the 20th century was the huge rise in public expenditure. If you take OECD countries, as a hope public expenditure has a percentage of GDP increased from 14% of GDP in 1920 to 48% of GDP in 1995 arise almost 3 faults in the row public expenditure in general economics. This of course was stimulating greatly by two. World Wars which moved a lot of money out of tax pairs pockets and the government pockets. But it was strength after those wars by the ambiance for standards of in for structure much a bit in a consequence of an organization for standards of housing in the services, goes with housing. And of course with the whole aspects of the welfare state analyse of public spending on education, public health, social welfare and so on.

Now the tax, which is startle always full-filled that row in most countries, I think has been in the property tax and when we were talking about local government of, expanded to be around 3-4% of GDP. Property tax could full-fill that row. But in fact it has a certain draw backs to it which make it very difficult to expand. This row in the funding of public expenditure be on the limited of somewhere around about the 2% of GDP. Because property taxation is collected directly from people, so they know how much they pay probably know that more than any other tax they pay. And secondly it is not the incidence of the tax is not directly limited to the income from which you have to pay the tax. Value of your property may have some relation to your income of the time when you bought the property. Maybe but certainly it has no count relationship to that and if you try to increase the incidence too much than it becomes burdensome to some people not all but to some people. Where it falls up, where about, what they consider they can afford and the burden public complain becomes very strong and they were in the fact particularly in 1980's. The serious tax payer votes against benevolence of income tax which the famous proposition 14 at it was in California public referendum which limited the tax in property tax in pause of local government in California. That was the most famous in cinematic but the same sort of tax payers walls happened elsewhere. And I think it has become very clear that there is a limit in public acceptability of property taxes which is somewhere around to 2,5 % of GDP that there is no significantly is not figure, is just a matter of experience. Once you get about that the complaint start and

become a compelling. Meanwhile other developments of tended to drive-out other forms of local taxation. DAT which has become a general why they speeding tax partly. Because of it is a huge virtuous and partly because it is a requirement for European Union membership. That is a bullish sales tax in many countries' local sales taxes well quite important. For example in the firmly Yugoslavia, Balkan countries have suddenly all adapted the 80 and the mainly local government revenue has been a bullish in one stroke which was local sales taxes. The pressures of business saying in a global climate have squeezed business taxes, taxes on business. We cannot bare these extra burdens or we simply cannot bare extra burdens put on us by the vim of local government or local counsel whether that is true or not it becomes a gain, a compelling argument in politics. What I think is happened by residual effect is hat other than the very limited property tax, the only tax bases which can be locally identified. You can pin-back the tax to a particularly locality is the personal income tax and the countries with the highest degree of fiscal decentralization countries particularly in New York and Scandinavian countries about interestingly. And after countries in the formal communist block, the countries with the highest fiscal decentralization others' where personal income tax is largely or even holly assigned to local government and local government has many cases allowed to bare the rate of the tax. Simply because it is a bound tax, it can be locally identified. You can see where it is coming from and it is possible to administrate with baring tax rates. But of course many countries do not elected income taxation to local government, certainly does not do so.

And in the absence of local enjoyment Vinton tax proceeds other by local taxes or sharing. The only way which rising volumes of local government spending can be financed is to into governmental renders through grounds tax sharing end some of the type, which you have fundamentally in Turkey. Historically I think matters of transfer often just simply grounds so particular things grounds of education, grounds of public health. But I think it was progressively found in 20th century. The grounds are inefficient, an unfired way evaluating money. Inefficient because you essentially making they are in the invitation of ministries to specifying great detail watch to be done, very often specifications are too detail and to local conditions and needs. Because thus attendance they give to the grounds to he areas where the services best provided and that is very often and the most developed areas of the countries so they are unfair in distribution. And so increasingly to the 20th centuries the ascendance turn to equalization formally to generally equalization transoms which try to match public expeditors, local public expenditure on the services which emendated by law with the revenues which are assigned to that local government. It is not an easy think to do. Because you have to try and do the subjectively. You've got the neutralize, the effective local choices so it is no good doing it according to local tax rates or just how much effort put into collection. But never or less, so you have to try work-out what a local government could collect, if they had standard tax rates and if they made a standard effort to collect taxes and that is not easy to do. So it is a challenge I think practically as services of transferred to local government as services like education, health welfare how transferred to local government. It is the effort to find an objective basis of equalization vertical that means correcting the imbalance between local revenues and local responsibilities on a macro basis and horizontal in that you are trying to adjust between which areas or imperious.

Lastly, I do want to, I must stop here because of time. I can mention particularly what is about baring levels and particularly there are transactions of the Maastricht 3T keeping, baring also that service down to 3% of GDP total dept to 60% of GDP.

The historically baring walls to classical way of financing local capital expenditure bat what is about excessive bearing have let to very consider reduction in that in if you take Britain and France for example. The role of bearing in financing local capital investment has helped in the last 20 years. And other things are substituted particularly I think trying to get to go back to my private goods argument, trying to get direct cost recovery in one way to another from the beneficial of capital expenditure. Most partly by get in the private sector to actually bill facilities to itself and rent them back to government and local government something which is rare widely practice in my own country. Also trying to get people who are developing new housing on you commercial developments to actually pay for the capital investment consequences of it directly as a price of planning commission. And this can be very expensive in my own country if housing company builds a hundred houses in a particular locality. It will be meeting directly the costs not only on roads, extra treatment plants and everything directly with direct services but extra classrooms for the local school, the clinic of the doctors and so on. Anything that in fact local government is though enough to extract it is large the black male process. The developer has already paid the land and pays them over the odds of the land. Because it has planning commission and now, he has to get planning commission in order to get the chance to get his money back. So they are in fact held the ransom by local governments for this type of capital contribution. But also of course there is this widely speeding Britain I think so fetches started to disease of privatisation and we continue to in fact rest of the worlds through the public finance initiative which is getting private developers to build things and rent them back to the government. And this is a point on which I think to try and stop talking about the lessons of experience because the whole program has been to recent for experience really to be denied. I think it really comes back however the lesson really comes back to too quite simple things. Can you at the point of time when you make a contract with the private sector to provide these things? Do you really know what you want and do you really know what you going to want for the next at least 10 years? If you do it can work because you can make a contract for that. If you do not want to mess what is going to cost more and doing it at yourself. Simply because having let the contract you will be varying at so much than every time you try to very the contract. And the contractor that can extend whatever price he/she likes. And also can you actually hand the management over to the contractor say right this is a public service but you will manage it. Because if you try to divide the responsibility but the public agency on the one hand and the contractor who owns the facility on the other. You are in a situation of divided responsibility and no one has ultimate control. And one of the biggest casualties from this from the PFI has been for example in hospitals with disasters effects upon the house statistics.

So the role comes back in many of these things really come back to administrate in political considerations. And I think really this is as the professor. saying that the tenets of public financed area are time in a game hostage to the political contacts in which they are operating. I am not going to try and to draw lessons for Turkey because I am not up to dated enough on the developments in Turkey to know exactly what is intended in the current talk.

Certainly, the identification of a growing annoying the local tax base will be a challenge aspect forever. And finding a fare an efficient basis for the transfer of government fondness a statement revenues, national taxes to local governments is here as in all countries an ever lasting challenge.

Thank you very much indeed for your time and attention and I look forward to further discussion.

**Prof.Dr. Engin Ataç** (Başkan): Professor Davey'e teşekkür ediyoruz. Üçüncü konuşmacımız sayın Birol Aydemir. Birol Aydemir DPT Müsteşar Yardımcısı olup, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Maliye Bölümü 1987 yılı mezunlarından. 1989 yılında Devlet Planlama Teşkilatında Uzman Yardımcısı olarak göreve başlamış, Uzmanlık, Daire Başkanlığı yaptıktan sonra da 2002 Aralık ayında Müsteşar Yardımcılığı'na atanmıştır. Halen bu görevini yürütmektedir. 1992- 1994 yılları arsında Amerika Birleşik Devletleri'nde ekonomi mastırı yapmıştır. Buyurun sayın Aydemir.



### I. Giriş

Bu çalışma, stratejik yönetimin kavramsal çerçevesinden hareketle, kamu sektöründe mali yönetim konusunda stratejik bir yaklaşım geliştirilmesine katkıda bulunmayı amaçlamaktadır.

Çalışma, ilk adımda kamu sektöründe stratejik yönetimin yapısını ve unsurlarını ilişkisel bir bütünlük içinde kavramlaştırmakta, çalışmanın ikinci bölümünde mali yönetim olgusuna odaklanılmaktadır. Mali yönetimin stratejik niteliğe sahip olabilmesi için kritik etkenler irdelenmektedir. Son bölüm, stratejik yönetim açısından Türk kamu sektörünün durumunu incelemekte ve bazı tespit ve gözlemlerde bulunmaktadır.

### II. Kavramsal Çerçeve

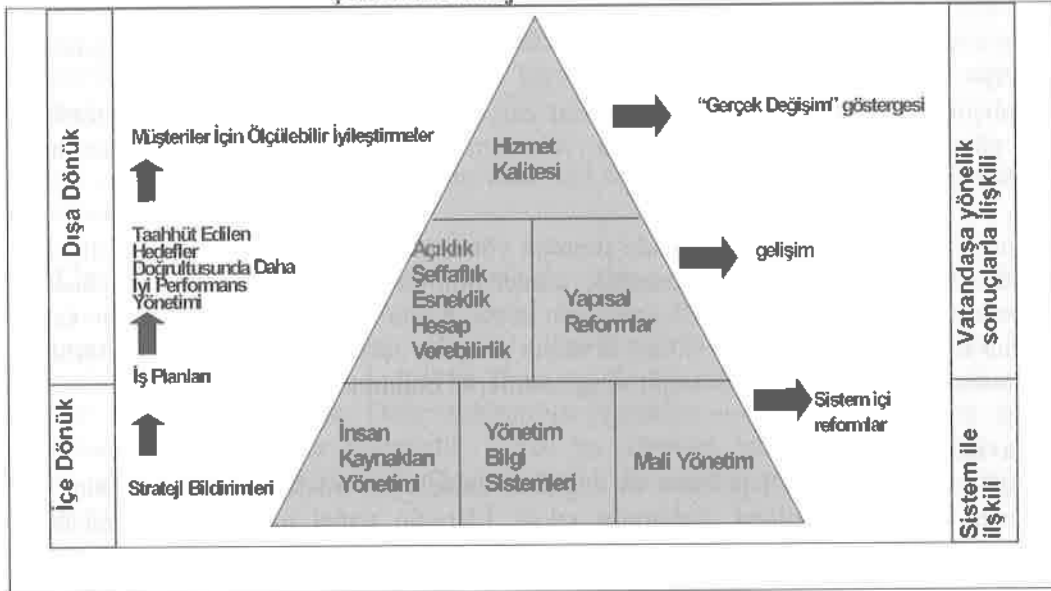
Stratejik yönetim, sürekli gelişim ve değişimi amaçlayan modern kamu idaresine ait bütüncül bir kavram olarak karşımıza çıkar. İdarenin temel unsurları ve araçlarını karşılıklı ilişkisini ve bağlantılarını, toplumsal ve iktisadi amaçlarını kuşatır. Kamu yönetiminin "ortak aklını" ve bu aklın "kolektif bünyesini" ifade eder.

Kamu yönetiminde stratejik yönetimin ilişkisel bir bütünlük içinde ele alınması gerekir. Stratejik yönetimin bütüncül yapısı içinde altı temel parça tanımlanabilir<sup>1</sup>. Kamu sektörünün içe bakan yönüne ait olmak üzere:

- İnsan kaynakları yönetimi
- Bilgi sistemleri yönetimi
- Mali yönetim;
- hizmet alıcılara ve kamuoyuna bakan yönüne ait olmak üzere;
- Saydamlık, esneklik-hesap verme sorumluluğu ve
- Yapısal reformlar
- Kalite odaklı hizmet anlayışı.

\* Devlet Planlama Teşkilatı, Müsteşar Yardımcısı  
<sup>1</sup> PA Consulting Group (2002); S: 11-12, Dublin.

Şekil.1. Stratejik Yönetim Piramidi



Kaynak: PA Consulting (2002); s:11'den uyarlanmıştır.

### II.1. İnsan Kaynakları Yönetimi

İdarenin en belirleyici unsuru ve sermayesi insandır. Bu konu; personel, hizmet içi eğitim, atama, özlük, sicil ve ücret gibi alanların yanı sıra, bu işlerin yürütülmesine ilişkin süreçleri kapsar. Stratejik kamu yönetiminin ve bu alanlardaki reformların gerçek uygulayıcısı olan kamu personeli, yani idarenin en temel ve iç enerjisi hakkında stratejik bir tavır ve perspektif oluşturulmaksızın, stratejik yönetim kavramı hayata geçirilemez. Çünkü stratejik yönetimin diğer unsurlarını da yöneten, uygulayan yine insan unsurudur.

### II.2. Yönetim Bilgi Sistemleri

Bilginin giderek bir üretim faktörü olarak değerlendirildiği günümüz dünyasında, bilgi sistemleri kamu yönetimi bünyesine yayılmış sinir sistemlerine benzetilebilir. Yönetim bilgi sistemleri ise, bilgi sistemlerinin etkili yönetimin bir aracı haline dönüştürülerek kullanılması olarak tanımlanabilir. Yönetim bilgi sistemleri, planlama, bütçeleme ve izleme gibi yönetim döngüsünün bütün aşamalarını kapsar.

### II.3. Mali Yönetim

Mali yönetim, kaynakların verimli kullanımının yanı sıra, doğru ve etkili kullanılmasını kapsar. Mali bilginin üretilmesi ve mali analizlerin gerçekleştirilmesi gerek stratejik kararların alınmasında gerekse öngörülen faaliyetlerin yerinde, zamanında ve sürdürülebilir kılınmasında esastır.

### II.4. Saydamlık ve Esneklik-Hesap Verme Sorumluluğu Dengesi

Kamu kesiminde saydamlık, idarenin faaliyetleri ile mevcut durum ve olaylar hakkındaki bilginin ulaşılabilir, somut ve anlaşılabilir olmasını ifade etmektedir. Saydamlık, idarenin faaliyetlerinin idarenin meclis ve kamuoyu karşısındaki konumuna dikkat çeker. Hukuki ve idari olduğu kadar; en geniş dairedede, idarenin toplumsal meşruiyetini kavramlaştırır. Çünkü idareden hizmet alanlar her zaman örgütlü ve seslerini duyuracak kadar güçlü olmayabilir. Bu bakımdan saydamlık idarenin oto

kontrol mekanizmaları içinde değerlendirilmelidir.

Esneklik, idari yapının daha yüksek performans taahhüdü karşılığında karar ve faaliyetlerde kanun ile tanımlananlar haricindeki usul ve esaslar itibarıyla görece özerk davranışlara izin vermesi anlamını taşır. Esneklikle birlikte düşünülmesi gerekli olan diğer ilke ise hesap verme sorumluluğudur. Hesap verme sorumluluğu da, kaynak kullanım yetkisi bulunan idari ve siyasi birimlerin bu kaynakların kullanım biçimi, diğer bir ifadeyle etkinliği ve istenilen amaçlara ulaşılıp ulaşılmadığı, yani etkinliği konusunda idare, vatandaş, kanun yapıcı ve denetleyici birimler nezdinde yükümlü bulunmalarıdır. İdareye belli karar ve faaliyetlerde yeterli esneklik sağlanması, fakat bu esnekliğin de hesap verme sorumluluğu ile dengelenmesi gerekmektedir.

### II.5. Yapısal Reformlar

Kamu yönetiminin aksayan yönlerine köklü müdahalelerde bulunmak gerekebilir. İdarenin bütün kurumsal ve hukuki coğrafyası ile faaliyet süreçlerini değiştirme gücüne sahip bir unsurdur. Bu bakımdan yapısal reformların hesap verme sorumluluğu ve saydamlık ilkesi ile beraber düşünülmesi ve uygulanması gerekir.

### II.6. Kalite Odaklı Hizmet Anlayışı

Beşeri ve ekonomik kaynakların etkili ve etkin kullanımı ile kaliteli hizmet sunarak vatandaşların refah ve yaşam kalitesinin artırılmasını sağlamak kamu yönetiminin üst amacıdır.

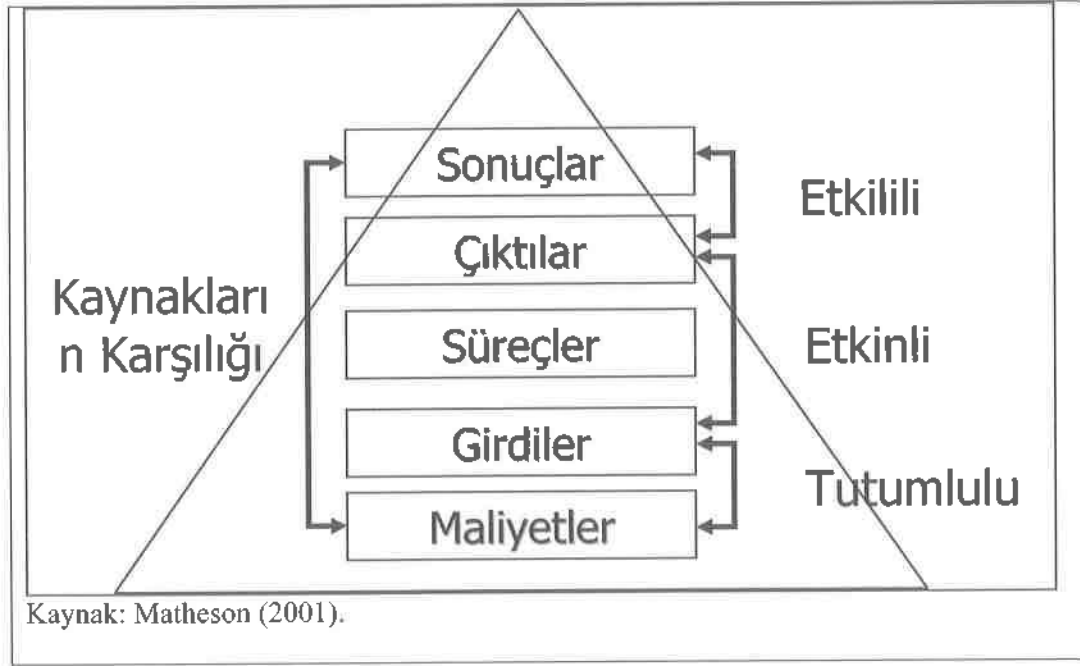
Stratejik yönetim bu unsurların birbirleriyle olan karşılıklı bağımlılıklarından yalıtlamaz. Mali yönetim alt kümesi ile stratejik yönetim arasındaki bağlantıların analizi bu kavramsal çerçevede incelenebilir.

### III. Stratejik Yönetim-Mali Yönetim İlişkisi

Yönetim olgusunun bulunduğu yerde bir kaynak ve çıktı olgusundan bahsetmek mümkündür. Devletler sınırsız amaçlara sahip olabilirler. Fakat hiçbir devletin ya da organizasyonun sonsuz kaynaklara hakim olmadığı da bir diğer gerçektir. Gerek iktisadi gerekse beşeri kaynakların verili doğası, yönetim kavramının stratejik niteliğini ön plana çıkarmaktadır. Stratejik yönetim ise yalnızca kaynakların geleneksel tahsis süreci yani kullanımı ve etkinliği kavramına değil, aynı zamanda ölçülebilir, izlenebilir ve etkili kaynak yönetimi kavramına dayanmaktadır.

Kaynak kullanımında etkinlik; kaynak etkinliğini de içerir. Etkinlik temelde bir girdi-çıkıtı ilişkisidir ve birim çıktının asgari maliyetle elde edildiği noktada kaynaklar etkin kullanılıyor demektir. Etkilik ise üretilen çıktılarla önceden belirlenmiş amaçlara ulaşma düzeyi arasındaki ilişkiyi belirtmektedir.

Şekil 2: Kaynak Yönetiminin Temel Kavramları



Konu beceri kazandırma kursları ile örneklendirilebilir. Bu örnekte ödenekler ve öğretmenler girdilerdir. Eğitilen kursiyer sayısı çıktıdır. Kursu tamamlayıp iş bulanlar, artan istihdam ve katma değer artışı ise sonuçlardır. Kursiyer başına maliyetler asgariye indirilerek belli bir düzeyde verimlilik sağlanabilir. Ancak amaç istihdamın artması; diğer bir ifadeyle kursiyerlerin iş bulması ise bu sonuç elde edilememiş; dolayısıyla kaynaklar etkili kullanılmamış olabilir.

Makro düzeyden bakılırsa, herhangi bir sektörde kaynakların etkin kullanımı; gelir veya istihdam artışı gibi amaçlara yeterince hizmet etmeyebilir.

Benzer şekilde kaynak yönetimi derken de kaynak kullanımının üst kümesi olan bir kavram söz konusudur. Kaynak yönetimi, beşeri ve iktisadi kaynakların üretimi, tahsisi, kullanılması ve bu kullanımın izlenmesi, denetlenmesi ve değerlendirilmesi sürecinden oluşmaktadır. Mali yönetim ise parasal kaynakların yönetim sürecini ifade etmektedir. Bu yönetimin en temel aracı ise bütçelerdir.

Özetle, stratejik yönetim kavramı, mali kaynakların stratejik tarzda yönetimini içeren bir kavramdır ve yalnızca etkin kaynak kullanımına değil aynı zamanda etkili, sonuca odaklı ve sonuçlarla bağlantılı, ölçülebilen, izlenebilen kaynak yönetimine ve bu amaca uygun olarak tasarlanan ve yürütülen bütçe sürecine dayanmaktadır.

### III.1. Mali Yönetim-Program Esaslı/Performans Odaklı Bütçe

Program Bütçe veya Performansa Dayalı Bütçe (PDB)'nin bileşenleri dört kısa başlıkta özetlenebilir.

- Stratejik planlama yaklaşımından hareketle; politikalarla bağlantılı

ölçülebilir amaç ve hedeflerin belirlenmesi.

- Amaç ve hedeflerden yola çıkılarak sonuçların ortaya konulması. Bunların maliyetlendirilmesi ve kaynakların buna göre tahsis edilmesi.
- Amaç ve hedefler esas alınarak uygulamada yöneticilere ve kuruluşlara belirli idari ve mali esnekliklerin sağlanması; bunun karşılığında belirli bir performansın taahhüt edilmesi.
- Gerçekleşmenin izlenmesi ve başlangıç hedefleriyle karşılaştırılarak değerlendirilmesi.

Bu bileşenler ve mali sistemimiz karşılaştırıldığında, mali sistemimizin stratejik nitelikten büyük ölçüde yoksun olduğu anlaşılmaktadır. Aşağıdaki bölümde stratejik niteliğe sahip bir bütçe sistemi için kritik başarı faktörleri kısaca açıklanmaya çalışılacaktır.

### III.2. Mali Kaynakların Stratejik Yönetimi İçin Kritik Başarı Faktörleri

#### III.2.1. Stratejik Yönetimin bir unsuru Olarak Orta Vadeli Mali Yaklaşım

Orta vadeli mali yaklaşım, mali kaynakların; politikalar ve makro ekonomik büyüklükler itibarıyla öngörülebilirliği artırmak ve harcama disiplini geliştirmek amaçlarıyla, genellikle üç yıllık bir zaman perspektifiyle yönetilmesidir.

Gerek kalkınma planları gerekse yıllık programların; sosyal ve iktisadi yönetimin ana yüklenicisi olan bu belgelerin, mali yönetimimizdeki rol ve işlevlerinin aşındığı görülmektedir. Plan ve programların bütçe ile bağlantıları hemen hemen kopmuştur. Bu kopukluğun nedenlerinden bir tanesi, program ve bütçelerin orta vadeli bir yaklaşıma dayanmamasıdır.

Bu sorunu çözmek için ilk adımlar Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda atılmış, stratejik planlama, orta vadeli program ve orta vadeli mali plan unsurları tanımlanarak, bir altyapı oluşturulmuştur. Çok yıllık bütçeleme anlayışı çerçevesinde kuruluşlarca stratejik plan hazırlanması gerekmektedir. Halen sekiz pilot kuruluşta Maliye Bakanlığı ve Devlet Planlama Teşkilatı işbirliği ile ortak bir stratejik yönetim-performansa dayalı bütçe çalışması sürdürülmektedir.

#### III.2. 2. Ölçme ve Değerlendirmenin Bütçesel Sürecin Asli Unsurları Olarak Ele Alınması

PDB sisteminde somut hedefler ve kaynakların bu hedeflere göre yönlendirilmesi söz konusudur. Bu kavram, beraberinde gerçekleşmenin etkinlik ve etkililiğinin ölçülmesini ve değerlendirilmesini getirmektedir. Bir başka ifadeyle hizmetlerin görülmesinde ne ölçüde verimli olduğunun; ayrıca konulan hedeflere ne ölçüde ulaşılabildiğinin bilinmesi gerekmektedir.

Performans bilgisi performans ölçüleri veya göstergelerinden oluşur. Söz konusu değerlendirme farklı ölçeklerde gerçekleştirilir. İlk aşamada kuruluş düzeyinde ölçülen performans, bir sonraki aşamada merkezi kuruluşların katkılarıyla sektörel ve makro düzeyde ölçülüp değerlendirilir.

Ölçülerin ve verilerin doğruluk, kalite ve güvenilirliğinin sağlanması kritik önem taşımaktadır. Hesap verme sorumluluğu bulunanlara, karar vericilere ve vatandaşlara tutarlı, karşılaştırılabilir, güvenilir ve kullanışlı bilgilerin aktarılması hayati bir konudur.

Bütçenin sonuçlara dayandırılması kavramsal düzlemde tutarlı ve mantıklı bir yaklaşımdır. Ancak, sistemin uygulamasında önemli bir risk unsuru ölçmenin kolayca gerçekleştirilecek bir süreç olmadığıdır.

### **III.2.3. Plan, Program ve Bütçelerin Sosyo-Ekonomik Tercihleri ve Politikayı Yansıtabilecek Bütünleşik bir Yapıya ve Ortak bir Dile Sahip Olması**

Performans ölçümü ve performans değerlendirmesi kendi başına bağımsız bir amaç değildir. Esasen performansa dayalı bir bütçe sisteminin işlevsel varlığının temel bazı ön koşulları vardır. Plan, program ve bütçelerin, ekonomik ve sosyal politikaları, stratejik öncelikleri hem makro seviyede hem de kuruluş düzeyindeki izdüşümleri ile kavrayabilmesi; işlevsel bir performans yönetiminin gereğidir. Aksi takdirde, örneğin program esasına dayanmayan bir bütçe sistemi, sosyo-ekonomik stratejilerin mali aracı olmaktan çok, performans hesaplarına odaklanmış teknik bir egzersizden ibaret kalabilir.<sup>2</sup>

### **III.2. 4. Genel ve Kapsamlı bir "Performans Kültürü"nü Geliştirilmesi**

Performansın bütçe ile ilişkilendirilmesi teknik düzlemde ele alınabilecek bir sorun olarak görülebilir. Ancak sistemin bütünselliği içinde performans yönetimini öncelemesi şart olan bir gerekli adım vardır ki o da idari kültürdeki değişimdir. Kuşkusuz iki yönlü bir ilişkiden bahsedilmesi mümkün olsa da; PDB'nin işlevselliği için kamu kuruluşlarının performansa dayalı faaliyet gösteren kuruluş olma vasıflarının geliştirilmesi gerekir.<sup>3</sup>

### **III.2.5. Geçiş Döneminin Tasarlanması ve Yönetilmesi**

Kritik başarı faktörlerinden bir diğeri risk değerlendirmesine dayalı, aşamalı ve tedrici bir yaygınlaştırma stratejisinin benimsenmesidir. Sistemin tasarım ve yaygınlaştırma aşamalarında kuruluşlar için özelleştirilmiş desteğin sağlanması, yönetim bilgi sistemleri, muhasebe sistemlerinin geliştirilmesi gibi konular ancak uzun vadeli bir perspektif içinde ve gerçekçi bir yaklaşımla ele alınabilir.

Bu bakımdan reform uygulamasının ilk adımı mevcut durumun rehabilitasyonu olarak düşünülmelidir. Bütçe sistemi ve yapısının bugünden yarına kökten bir biçimde değiştirilmesi mümkün değildir. Uygulamada ilk aşamada belirli bir kamu kesitinde performans bilgisinin üretilmesini temin etmek gereklidir. İkinci olarak da genel ekonomik ve sosyal politikaları içeren program esaslı ortak bir dil geliştirilebilir. Böylelikle, siyasi önceliklerin belirlenmesi, uygulanması ve izlenmesi için bütçeler mali yönetimin daha etkili bir aracı haline gelirler. Hesap verme sorumluluğunu esas alan teşvik sistemi ile desteklenmiş performans ve maliyet değerlendirilmesi ise nihai yapıdır. Performans esas alınacak ise, "iyi" performansın ödüllendirilmesi, "kötü" performansın ise cezalandırılması gerekecektir. Ancak bu mekanizmalar salt daha az veya fazla kaynak tahsisi uygulamasına indirgenmemelidir.

### **III.2.6. Hesap Verme Sorumluluğu ve Esneklik Yaklaşımlarının Dengelenmesi**

Hesap verme sorumluluğu iki taraf arasındaki güç alışverişini tanımlar. Taraflardan

<sup>2</sup> Program esaslı bütçeleme, stratejik seviyedeki kararlar ve politikalar ile kuruluş seviyesindeki performans amaçları arasında ilişki kurulmasını sağlar. Bu sayede, örneğin birden çok kuruluşun görev alanına giren bir sosyal destek programının bütçe içindeki payı; ilgili kuruluşlara söz konusu program için tahsis edilen ödenekler ve karşılığında elde edilen performans ayrıntıyla izlenebilir.

<sup>3</sup> Diamond (2003 a,b).

birisi diğerine güç aktarırken, bu gücün sahiplik ve kullanım ayrıcalığı mukabilinde bazı taahhütler almaktadır.

Yetki devrinin sonucunda idarenin çevre birimlerinde temerküz eden güç birikimi ve gücü daha özgürce kullanabilme fırsatının, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde daha fazla verim ve etkinlik taahhüdü ve raporlama süreci ile dengeli bir biçimde yürütülmesi zorunludur. Her durumda, hesap verme sorumluluğunun uygulama öncesi boyutu göz önünde bulundurulmalıdır.

Aşağıdaki bölümde, stratejik yönetim uygulaması açısından Türk kamu sektörünün durumu değerlendirilecek, bu kapsamda temel tespit ve gözlemler sıralanacaktır.

## **IV. Temel Tespitler/Gözlemler**

### **IV.1. Fırsatlar**

**IV.1.1. Değişim İhtiyacının Algılanması:** Hemen Her Seviyedeki Kamu Çalışanlarında Hali Hazırda Daha İyi Yönet(ilebil)ebileceklerine Dair bir Kanaat Egemendir. Devlet Planlama Teşkilatınca 2001 yılından bu yana yürütülen pilot uygulamalar, kılavuz çalışmaları, sempozyumlar gibi faaliyetler çerçevesinde, kamu çalışanları arasında daha iyi yönetim ve daha iyi hizmet anlayışına duyulan ihtiyaç gözlemlenmiştir. Kamu sektörünün neredeyse bir bütün olarak, değişimin gerekliliğine inandığı iddia edilebilir.

**IV.1.2. Değişim Vektörünün Temel Yönü:** Gerek Merkezi Gerekse İcracı Birimler Arasında İdarenin Yetki Devri Yapması Gerektiğine İlişkin Güçlenen bir Uzlaşma Söz Konusudur. Kamu sektöründe yeterince algılandığı gözlemlenen değişim gereğinin temel yönü, tek başına yetki devri olgusuyla özetlenebilir. Özellikle icracı birimlerin, mali-beşeri kaynaklar ve harcamalar üzerindeki yoğun merkezi usullere karşı dirençli bir tepki duydukları ve herhangi bir başarısızlığın nedenini yeterince esnek davranamadıklarına bağladıkları gözlemlenmiştir. Benzer şekilde, merkezi kuruluşlardaki yaygınlaşan eğilim belirli bir denge ve kurumsal tasarım içinde yönetim sisteminin esnetilmesi doğrultusundadır.

**IV.1.3. Değişimin Aracı ve Şekli:** Modern bir Değişim Yönetimi Kavramı Olarak Stratejik Yönetim (Planlama), Kamu Kuruluşlarının Dikkatini Çekmektedir. Değişim ihtiyacının kaynağı ve değişimin genel yönü, gittikçe stratejik yönetim kavramında somutlaşan bir kavramsal ve kurumsal biçim kazanmaktadır. Ülkemizde henüz başlangıç seviyesindeki stratejik yönetim uygulamasının, daha şimdiden ve kendiliğinden pek çok kamu kuruluşunun dikkatini çekmesi önemli bir gelişmedir.

### **IV.2. Riskler**

**IV.2. 1. Yapısal Reform Sürecinin Tutarlı ve Anlamlı bir Bütün İçinde Ele Alınması Gereği:** Yapısal reformlar ortak bir stratejik yönelişin, idareye ait tutarlı parçaları olarak ele alınmalıdır. Merkezi kuruluşlar arasındaki koordinasyonun derinleştirilmesi gerekmektedir.

**IV.2. 2. Politik Tercihler ve Stratejik Yönetim Süreci Arasındaki Uyum Sorunu:** Mevcut bütçe kısıtları politika tercihlerinin yansıtabileceği alanı daraltmaktadır. Bir başka ifadeyle makro düzeyde kaynak kullanımında esneklik ve tercihte bulunma imkanı sınırlıdır.

**IV.2. 3. Kamu İdaresinde Yaygınlıkla Geleneksel Düşünce ve İş Tarzının Hakim ve Belirleyici Olması:** İdarenin merkeziyetçi doğasının beşeri boyutu, devlet memurlarının nispi muhafazakarlığı ile somutlaştırılabilir. Hemen hemen bütün bürokrasilerin yaratıcılıktan çok korumaya; değişimden çok durağanlığa görece daha yakın oldukları iddia edilebilir. Söz konusu problem ülkemizde de mevcuttur. Buna karşın Türk kamu sektöründe rahatlıkla gözlemlenen geleneksel düşünce ve iş görme tarzı ikili ve eklektik bir nitelik taşımaktadır.

**IV.2. 4. Kamu Sektöründe Ortalama Beşeri Sermaye Üretkenliğinin Düşük Olması:** İnsan unsuru yönetimin hem nesnesi hem de öznesi olan tek unsurdur. Bu bakımdan gerek stratejik gerekse taktik ve operasyonel seviyede, insan unsurunun kalitesi bütün idari döngüyü yoğun bir biçimde etkilemektedir. Ancak stratejik düzeydeki boşluklar taktik adım ve kazanımlarla telafi edilemeyeceği için, özellikle orta ve üst düzey kamu yöneticileri için, uluslar arası standartlarda bir insan kaynakları politikası geliştirilip kurumlaştırılmalıdır.

#### V. Sonuç

Stratejik yönetim öz itibarıyla iyi yönetimin bir aracıdır. Gerek teorik gerek pratik bakımdan gelişmeye devam eden bir yaklaşımdır.

Stratejik yönetimin ana bileşenlerinden birisi olan mali yönetim, diğer stratejik yönetim unsurlarıyla karşılıklı etkileşim içerisindedir. Mali yönetim çerçevesine giren konular aynı zamanda yönetim bilgi sistemleri, insan kaynakları yönetimi, yapısal reformlar, esneklik ve hesap verme sorumluluğu gibi stratejik yönetim unsurlarıyla doğrudan veya dolaylı olarak bağlantılıdır. Bir ölçüde vurgulamak istenilen gerçek şudur: Resmin bütününe ve parçalarına aynı anda odaklanabilme, parçadan bütüne ve bütünden parçaya geçebilme yeteneğinin geliştirilmesi, stratejik yönetim sisteminin hem tasarımı hem uygulama sürecinde zorunluluk arz etmektedir.

Geniş anlamda kamuda stratejik yönetimin beşeri kaynak yönetimi bileşeni kilit önem taşır. Mali yönetim sisteminin tasarımını uygulayacak insan unsuruna ilişkin nicel ve nitel ihtiyacın tespit edilmesi, söz konusu personelin yetiştirilmesi ve eğitilmesi, uzun vadeli bir perspektifle yeterli kapasitenin inşası için yerli veya yabancı eğitim kuruluşlarıyla işbirliği tesis edilmesi gerekecektir. Kamu sektöründe, stratejik yönetime ait kavramlar ve yaklaşımlar görece yeni kavramlardır. Bu sorun, insan unsurunun yetiştirilmesinde ve donatılmasında daha merkezi bir yaklaşımı gerekli kılmaktadır.

Yönetim bilgi sistemlerinin ilerlemesi, yaygınlaştırılması, e-devlet projesinin hayata geçirilmesi stratejik yönetimin bütünselliğine paralel olarak düşünülmelidir. Stratejik yönetimin gerektirdiği standardı yüksek mali bilginin üretilmesi, yayımı ve zamanlılığı için, yönetim bilgi sistemleri politikasının buna göre tasarlanması ve uygulanması zaruridir.

Esneklik ve hesap verme sorumluluğu ile mali yönetimin arasındaki irtibat her zaman göz önünde bulundurulmalıdır. Bu konu, genel karakteri merkezden çevreye doğru yetki aktarımına dayanan idari ve mali reform sürecinin kritik noktalarından birisi belki de birincisi olmaya devam edecektir. Yetki devri, yüksek nitelikli mali bilginin

üretilmesinden, raporlanmasında, değerlendirilmesine ve denetlenmesine değin çok geniş bir düzlemde; hem merkezi hem de çevre kuruluşlara daha fazla iş akışı ve yükü getirecektir.

#### KAYNAKÇA

Allen, Richard, and Daniel Tommasi (ed.). 2001. *Managing Public Expenditure: A Reference Book for Transition Countries*. Paris: OECD.

Aydemir, Birol. 2004. *Performansa Dayalı Bütçelemeye Kritik Başarı Faktörleri*. Kalder 13. Kalite Sempozyumuna Sunuş. Ankara.

Diamond, Jack. (a) 2003. *Performance Budgeting: Managing the Reform Process*. Washington, DC:IMF.

Diamond, Jack. (b) 2003. *From Program to Performance Budgeting: The Challenge for Emerging Market Economies*. Washington, DC:IMF.

Diamond, Jack. 2000. *Public Expenditure Management*. Conference on Post Election Strategy. IMF Fiscal Affairs Department. Moscow.

Matheson, Alex. 2001. *Measures to Increase Efficiency and Effectiveness*. Public Management Service. OECD.

PA Consulting Group. 2002. *Evaluation of the Progress of the Strategic Management Initiative / Delivering Better Government Modernisation Programme*, s:11-12, Dublin.

Schick, Allen. 1998. *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*. Washington, DC: International Bank for Reconstruction and Development/World Bank.



## Açılış Oturumu Tartışmaları

**Prof.Dr. Engin Ataç (Başkan):** Sayın Aydemir'e çok teşekkür ediyorum. Efendim şimdi herhalde bir on onbeş dakikalık soru alabiliriz. Soru ve katkı için en fazla 15 dakikalık bir süre ayıralım. Sonra da yemeğe gidelim. Sanırım herkesin sabrını sonuna kadar zorladık. Evet buyurun efendim.

**Soru:** Sayın Aydemir'e benim sorum şu olacak. Program Bütçe'ye hangi amaçla geçildi? Program Bütçe niçin başarısız oldu? Getirdiğiniz Performans Bütçe, Esaslı Bütçe, Stratejik Yönetimle ilgili olarak bu uygulamaların başarılı olması konusunda ne gibi çalışmalar yaptınız?

Öncelikle soruları alıp sonra cevap vereceğiz. Lütfen adınızı, soyadınızı ve soruyu kime yönelttiğinizi bildiriniz.

**Dr. Ramazan Taş:** Teşekkür ederim, Öncelikle Professor Hagen'e sormak istiyorum. Bildiğiniz gibi bir iki ay önce, Maastricht Antlaşması'nın mali kuralları ile ilgili ciddi bir problem yaşandı. Neredeyse bu kurallardan vazgeçme noktasına gelindi. Özellikle Fransa ve Almanya'nın baskısıyla burada sorun şu olarak mı görünmektedir. Eksante kuralların kendisinde mi bir sorun var yoksa üyelerin, devletlerin mali uygulamaların da mı bir sorun var? Bu kapsamda "one size fits all" yani herkese uygun tek bir beden giydirmek sosyal ve mali yapı açısından ne kadar uygulanabilir?

**Prof.Dr. Engin Ataç (Başkan):** Evet, Başka soruya geçelim. Yalnız lütfen soruları kısa soralım ki herkes soru sorabilsin.

**Dr. Ramazan Taş:** İkinci sorum Professor Davey' e olacak. Yerel yönetimlerin yeni kaynakları açısından acaba kurumlar vergisi nasıl değerlendirilebilir? Ve yerel yönetimler bundan nasıl pay alacaklar? İlaveten de yerel yönetimlere yeni kaynak yaratmak açısından doğal kaynaklar bir kaynak olabilir mi? Yine yüzyıl çarşısı dediğimiz katılma payları genel yönetim için kaynak olabilir mi? Bazı belediye hizmetlerinin özelleşmesi yolu ile veya yap-işlet-devret modeli ile bütçe küçültülebilir mi? Çünkü gelir vergisi tabanı çok geniş olan ülke çapında bir ekspoz olarak alınan bir vergi ve yerel yönetimler bunu nasıl pay alacaklar? bunun yanında doğal kaynak yönetime yerel yönetimin arasından yeni kaynak yaratmak açısından doğal kaynakların doğa zenginliklerin yönetime yeni bir kaynak olabilir mi? Yine katılma payları yani yüzyıl çarşısı dediğimiz katılma paylarının daha etkin yönetime genel yönetimde kaynak olabilir mi? ve bazı belediye hizmetlerinin özelleşmesi yoluyla veya yap işlet devret yoluyla bütçe küçültülebilir mi? teşekkür ederim.

**Prof.Dr. Engin Ataç (Başkan):** Teşekkür ederim. Güneri hocaya verin, lütfen.

**Prof.Dr. Güneri Akalın:** Hacettepe Üniversitesi'nden katılıyorum. Benim sorum Professor Von Hagen'e olacak. Piyasa; devlet başarısızlıklarını gidermek için kurulmuş bir müessesedir. Ama V Hagen'in tebliğinden de anlaşılıyor ki Principal Agent ve Kamu prosedürlerinde devletin de başarısızlıkları piyasa başarısızlıkları nedenleri olarak devam ediyor. Acaba kontrat ve delegasyon çözümleri de sosyal seçim süreçleriyle karşılaştığında, oylama süreçlerine karşı dayanabilir mi? Alacağımız hangi kural buna

dayanabilir? Özellikle gelir dağılımını değiştirmek istediğimizde bunlar biraz iyimser kurallar olmuyor mu? Bunun yerine alternatif çözüm olarak, bir minimal devleti kabul etsek ve meseleleri piyasa mekanizmasına devretsek bir çıkar yol yaratabilir miyiz?

**Prof.Dr. Engin Ataç (Başkan):** Teşekkür ediyoruz. Evet soru için orada bir arkadaşımız var. Lütfen mikrofonu ona verir misiniz?

**Yrd.Doç.Dr. Ali Rıza Özdemir:** Thank you, My question is to professor Hagen. My name is Ali Özdemir from Balıkesir University. Professor Hagen I am great advised to hear from you here. The issues you put in perspective are the issues I dealt with 45 last 5 years, so I am very excited and I thank you to the organizers who invite you here. First question is about principle agent problem and principle agent model how do we adapt ICC (incentive compatibility condition). Can we introduce performance base salaries to the government staff? Second question, You have some problem with plurality, you said that plurality avoid every party come into the parliament, but generally entry barriers put in places' in positions for many countries including your country. 5% barrier the reason for that is PR system increases macro in stability. Because generally when PR system is in position many parties enter into the parliament than governments can not be single party especially majority party I am sorry coalition parties took place and when there is a coalition no body takes responsibility of who spend, how much spend and spending becomes excessive, that is the problem? And I have is third question. You are saying that centralization in budgeting limits government spending is this what you are saying is about centralization and fiscal system or just centralization in budgeting. Because if it is centralization in budgeting you are apposing to Professor Sin, Professor. Wilson and your university the Indiana University, because they said that tax competition or fiscal competition usually comes with decentralization and constraints government work. So that is third question fourth question I have....

**Prof.Dr. Engin Ataç (Başkan):** Üç soru yeterlidir. Dördüncü soruyu başkasının sormasına izin verelim. Lütfen. Evet soru sormak isteyen en arkada bir arkadaşımız var. Lütfen mikrofonu ona verelim.

**Araş.Gör.Kemal Cebeci:** Teşekkür ederim. Marmara Üniversitesi Sayın Aydemir'e sormak istiyorum. Bir modelin başarıya ulaşması için o modelin iyi yönetilmesi çok önemlidir. Stratejik yönetim modelinde de yöneticilerin bu modele ne kadar hakim olduklarını, yönetimin denetiminin yani yönetimin performans denetiminin nasıl sağlanacağını ve bunun için kurumsal alt yapının mevcut olup olmadığını sormak istiyorum. Teşekkür ederim.

**Prof.Dr. Engin Ataç (Başkan):** Teşekkür ederim. Son bir soru daha alalım. Sonra bitirelim. Ben sözü ilk önce sayın Aydemir'e veriyorum.

**Birol Aydemir:** Teşekkür ediyorum Sayın Başkan, öncelikle sizin sorunuzla başlamak istiyorum. Sayın Başkanım yanlış anlamadıysam sorularınız, Program Bütçe'nin neden başarısız olduğu ve Performans Bütçenin başarılı olması için bizim neler yaptığımızı değil mi? Aslında bizim bütçemiz, plan program ve bütçeleme sistemidir. Bütçemizin temeli plan program ve bütçeleme sistemidir. Ama dediğim gibi bu plan program sistemini hiç uygulayamadık. Çünkü plan-program-bütçe arasındaki bağlantı yoktu. İşte

bu bağlantıyı şu anda kurabilmek için stratejik yönetimi bir araç olarak görüyoruz. Stratejik yönetimi bu bağlantıyı sağlayacak şekilde dizayn edebilirsek, sanıyorum ki bu sistemi uygulayabiliriz. Şimdi program bütçe ile normal gereksinim bütçenin farkını anlatmanın gerekli olmadığını düşünüyorum. Anlatırsam uzun bir hikaye olacak. Ama bütün dünya normal gereksinim bütçeyi bırakıp program bütçe ile ilgilenirken, aslında Program Bütçenin de birçok ülkede değişime uğradığı bir gerçektir. Aslında program odaklı Performans Bütçe bizim yeni sistemimizi oluşturmaktadır. Dolayısıyla bu da değişime uğruyor. Performans Bütçenin başarılı olabilmesi için ne yapıyorsunuz sorusuna dönersek, aslında bunun başarılı olması için gerekli kritik şartları ve ön şartları söyledim. Bu ön şartların hukuki altyapısı da 5018 sayılı kanun ile geldi. Ama bu hukuki dayanağının orada olması yanında uygulamanın da çok iyi şekilde dizayn edilmesi gerekiyor. Burada Maliye Bakanlığı'na ve bize çok görev düşüyor. Her iki kurumun iyi bir koordinasyon şeklinde uygulamayı dizayn etmesi gerekir. Performans Bütçe uygulamasına geçmeden önce, kurumların buna hazırlanması gerekir. Kurumlar hazırlanmadan Performans Bütçe'ye geçtiğimizde gene başarısız bir örnekle karşı karşıya kalırız. Bizim bütün çabalarımız, başarısızlıkla karşılaşmamak için "aşamalı geçiş" sistemini ve kurumların bu Performans Bütçe ile sisteme geçebilecek alt yapılarını hazırlamaktır. Tabii ki bu hazırlanmış alt yapıda, hazırlanmış kurumlarda Performans Bütçe uygulamasına geçilmesi gerekiyor. Buradaki en önemli unsur ise yöneticilerin bu işe istekli olmasının gerekliliğidir. Bu da çok önemli faktörlerden bir tanesidir. Kemal Cebeci'nin sorduğu diğer soruya gelelim. Yönetimin performans denetiminin nasıl sağlanacağı? Sorunun özü buydu değil mi? Şimdi bu performans yönetimine geçildiğinde ilginç uygulamalar söz konusu olacak. Bunun en ilginç uygulamasının bir örneğini, Yeni Zelanda'da yöneticilerin sözleşmeyle geliyor olması oluşturmaktadır. Ve belli bir performans sözleşmesi yapılıyor. Yöneticiler bu sözleşmedeki şartları tutarsa devam ediyor tutmazsa ayrılıyor. Herhalde bundan daha iyi bir yönetim şekli olmaz değil mi? Bizde bu bulunabilir mi? Bizim kendi şartlarımızı düşündüğümüzde bunu uygulamamız mümkün değil. Belki de kamusal teşebbüsler için bunu uygulamamız mümkün olabilir. Ama bir Milli Savunma Bakanlığı'nda bir DPT' de bunu uygulayamazsınız. Çünkü çıktısı olmadığı için sonucu da ölçemiyorsunuz. Dolayısıyla bu yaklaşımı bizim kendimize özgü bir tarzda geliştirmemiz gerekiyor. Yönetimle performans denetiminin olması gereklidir. Peki bu nasıl olacak? Bunu size şöyle özetleyebilirim. Aslında ben uygulamaya girmek istemedim. Çünkü öğleden sonra Maliye Bakanı arkadaşlar bunları ve uygulamalar anlatacaklar. 5018 Sayılı Kanunu anlatacaklar. Gene de kısaca değineyim. Şimdi faaliyet raporları var ve stratejik planlaması yapılacak. Ve bunlar stratejik planlamasında bakan imzasıyla veya en üst yönetim imzasıyla kamuoyuna sunulacak ve Plan Bütçe Komisyonuna gidecek. Burada üç yıl veya beş yıl içinde (süresine göre) ne yapacağını, neyi hedefleyeceğini, neye ulaşacağını söyleyecek ve bütçesini buna dayandıracak. Üç yıl geçtikten sonra da iyi bir kamu denetimi yapabilirse, Plan Bütçe Komisyonu yöneticilerin üç yıl önce söylediklerini gerçekleştirip gerçekleştirmediklerine bakacak, bunlara ne yaptın, üç yıl önce söylediklerini yerine getirdin mi diye soracak. Aynı zamanda kamuoyundan da birileri bu kişilere bu tür soruları sorabilecek. Dolayısıyla kamuoyu denetiminin sağlanması bu şekilde stratejik planlamaya bir zemin hazırlayacak ve yöneticilerin yönetiminde bir denetimi sağlamış olacak. Çok teşekkür ederim.

**Professor Kenneth Davey:** The question of taxes on enterprise perhaps misses let people talking about income tax when I was thinking about personal income tax,

taxation on people. Taxation on business is more complicated in this respect. Because the fairy of local taxation is that local choice that in fact people will hold counsels. Meyers responsible for the taxes they pay the expenditure. But of course businesses are different in the sense of there is a fare amount of tax exporting but enterprise may be tax locally because it has a headquarters there but the money which is being paid in taxes is paid effectively by consumers or shareholders in different parts of countries, the count of ability is not so direct. Also there is the temptation because of that business will be taxed in discriminately that local masons and counsels will preferred to tax business to taxing people who are effectively they vote us. So there is always a danger of very taxation of business. Secondly The technical problems of trying to identify where the tax comes from, practically in terms of comportsing co taxes which called a profit taxes. In fact what I was really said was there is an increasing squeeze on local enterprise taxes. If you look at different parts of world whether local taxes on enterprise, like in Germany classic example are has been in a sensitive, aggressive squeeze on it. Because business is saying, we are competing in a global market if you put tax up, you are putting at a disadvantage with the competitive that may not be true but the argument is quite the compelling one. And has been a general attendance for taxes on business to decline. In terms, they come to contribution to local budgets. Same question about building operator transfer projects are okay in two circumstances First of all is the award of these contracts genuinely competitive or is there a good deal of corruption and natures process that is the first question.

The second question is how competitive is it how efficient is it? Is efficient, I think where I mean your seeming stop that these are services, they are private good services where you are going to get the operators, going to get revenue back from chargers. If there is a degree of public subsidy from taxes involved than of course, it is not complicated and it all comes back to a resistibility to predict the demand accurately. If you are operating BOT for example, partice for toll bridge, toll tunnel or something probably OK, because you can anticipate what you want. What is build is there that is it? If you are dealing partice with the service like hospital or something the need for the type of the specifications demand is changed the whole time with contracted services. It is too much more difficult to negotiate; and every time you do negotiate you loose the efficiencies of the original competition.

**Prof.Dr. Engin Ataç (Başkan):** thank you please three minutes please.

**Prof. Jürgen V. Hagen:** Here was a first question what is the problem with the Maastricht threaten, why did we have the reforms which by the way the reforms in merge basically made the rules of the Maastricht treaty. Largely irrelevant for the countries which are already in the Monetary Union. If you still want to join Monetary Union, it is a different question. The problem is very simply the large countries have shown themselves to be willing to accept rules from the European level. The way this frame works set up is it resembles very much what we call contract approach but than with the European Commission is the judge. What the reforms have done in March is still having taken all judgment capability from the commission. So now, the governments can do whatever they want. But it is very clear, this frame-work has worked well in the small states of Europe, it has worked badly in the large states. And it is no coincidence I think that the small states which have coalition governments so there

is between this external frame-work and what a probability from the internal politics is.

There was a second question is there an implication of centralizing the budget process for the size of government or income distribution? I would say not necessary because we have seen successful reforms of the budget process in countries like Scandinavia, Sweden and Denmark for example which tend to large governments and other places, which have small governments. Their main implication is, they are with the better budget management will be able to cut our waist. How you than used the additional resources in other government spending new government or they are for reducing the size of government. That is a political question, which is not touch the idea. But I will say that waste for government always hurts the poor and the hard working part of the population. Because waste for government ultimately always leads to high income tax levels, inflation, and that hurts the poor people and hard working people. So there are important implications for income distribution but they tend to be long term.

Let me see there was a question related to the issue of plurality rule versus proportional representation and I would say proportional representation has attendance to increase macro economic instability, unless there is good budgetary management. So particularly in coalition governments, you see this for example in Ireland or in Sweden countries that have terrible macro conditions before they reform the budgets processes and in a much better position.

And finally there was a question whether centralization has a geographical convocation, I would say necessarily so the issue of the tax competition is not really what we were talking about. But one implication from the logical of this frame work is that you definitely want to avoid common pull programs in local government. As in the case of Italy for example where Italian local governments were repeatedly being baled out so then you have access to central governments' funds effectively, so what this frame-works suggests to extended. There is decentralizing government wants you to strengths from local government responsibility.

**Prof.Dr. Engin Ataç** (Başkan): Bütün konuşmacılara çok teşekkür ediyorum. Bize ayrılan süreyi on dakika beş dakika eksiğiyle kullandık. Biz süremizi çok iyi kullandık. Bu konuda eğer izin verirseniz bir cümle de ben eklemek istiyorum. Yapacağınız her türlü reform nitelikli insan gücüne dayanır. Çünkü bu reformları hazırlayacak ve uygulayacak olan Ankara değildir. Türkiye'nin her yanındır. Bütün yapılacak işlerde nitelikli insan gücünün sadece Ankara'da olması yeterli değil, bütün Türkiye'de aynı niteliklere sahip insanların var olması gerekir. Eğer onları bulamazsanız, yapacağınız her türlü reform sonucunda *Program Bütçe*'ye dönecektir. Hepinize afiyet olsun.

**Araş.Gör. Elvan Teke**: Sayın konuklarımız yemek servisimiz sebebiyle çıkış sağ kapıdan yapılacaktır. Yemek salonumuz bir kat aşağıdadır. Kulaklık teslimi de aynı tarafta kurulan masamıza yapılabilir.

## II. OTURUM 24 Mayıs 2005 (Birinci Gün)

### OTURUM BAŞKANI I: Hasan Basri Aktan

Maliye Bakanlığı Müsteşarı

- **5018 Sayılı KMYKK nun Muhasebe Sistemi Alanında Getirdiği Yenilikler**  
(Ömer Duman, Maliye Bakanlığı)
- **Yeni Kamu Mali Yönetim Sisteminde Orta Vadeli Program ve Mali Plan Çerçevesinde Çok Yıllı Bütçelemenin Uygulanabilirliği**  
(Dr. Ahmet Kesik Maliye Bakanlığı)
- **Yeni Mali Yönetim Yapısında Performans Esaslı Bütçeleme**  
(Ertan Erüz, Maliye Bakanlığı)
- **İkinci Oturum Tartışmaları I**

### OTURUM BAŞKANI II: Prof.Dr. Fethi Heper

- **Yeni Mali Yönetim ve Kontrol Sisteminde Harcama Öncesi Kontrol**  
(Mehmet Sait Arcagök, Maliye Bakanlığı)
- **İç Denetim Sistemi**  
(H. Abdullah Kaya, Maliye Bakanlığı)
- **İkinci Oturum Tartışmaları II**

## II. OTURUM:

Oturum Başkanı 1: Hasan Basri Aktan (Maliye Bakanlığı Müsteşarı)

**Hasan Basri Aktan (Başkan):** 5018 sayılı kanunu Türkiye açısından tam manasıyla uygulanabilirliğini temin bakımından bazı düzeltmelere ihtiyaç var. Ve son 2 ay içinde bu çalışmaları arkadaşlarımızla birlikte yaptık. Yakın bir zamanda da sınırlı sayıda da olsa bazı maddelerde değişiklik yapma ihtiyacını tespit ettiğimizden bunu bakanlar kuruluna ve parlamentoya sunacağız. Bir çerçeve düzenlemeye ihtiyaç var tabii bu çalışmalar yaparken öteden beri 5018 sayılı kanunun yürütmesinde etkin rolü bulunan Maliye Bakanlığı Devlet Planlama Teşkilatı ve Hazine Müsteşarlığı her zaman olduğu gibi bu konuda da görüş birliği bilgi alışverişi içinde yürüyerek hareket etmişlerdir ve öylede olacaktır bu kanun gerçekten kamuda saydamlığı hesap görülebilirliği sağlama kaynak verimliliğini etkinliği sağlama açısından çok önemli ve çok yıllık bütçelemeye geçiş açısından ilk kısımda belirttiğim gibi yapıyoruz. Şu anda orta vadeli program hazır Birol Bey belirtti bakanlar kuruluna sunuldu. Bunu izleyen günlerde de orta vadeli mali program dediğimiz 2006-2008 dönemini kapsayan bütçenin birinci yıl için her bakımdan ayrıntılı kalemleri ortaya koyulacak. 2. 3. Yıl için temel kalemleri ana hatlarıyla çerçevesi verilecek ve öngörülebilirlik kaynakların planlanması ve kullanılması açısından bize önemli bir perspektif sağlayacağına inanıyoruz bu yeni kanunun ben zamanı iyi değerlendirme adına öncelikle kamu mali yönetim kontrol kanununun kamu muhasebesi devlet muhasebesi açısından getirdiği yenilikler ve raporlama konusunda kısa bir takdim için muhasebat genel müdürümüz Ömer Duman'a öncelikle söz vermek istiyorum. Buyrun Ömer bey.

## 5018 SAYILI KMYKK NUN MUHASEBE SİSTEMİ ALANINDA GETİRDİĞİ YENİLİKLER

Ömer Duman\*

### Program

- ✓ Mevcut muhasebe sistemi
- ✓ 5018 Sayılı KMYKK'nun kapsamı
- ✓ 5018 Sayılı KMYKK göre muhasebe sistemi
- ✓ Mevcut kesin hesap sistemi
- ✓ 5018 Sayılı KMYKK göre kesin hesap sistemi
- ✓ Mevcut kamu harcama sürecinde sayman
- ✓ 5018 Sayılı KMYKK göre kamu harcama sürecinde muhasebe yetkilisi
- ✓ Yapılan çalışmalar

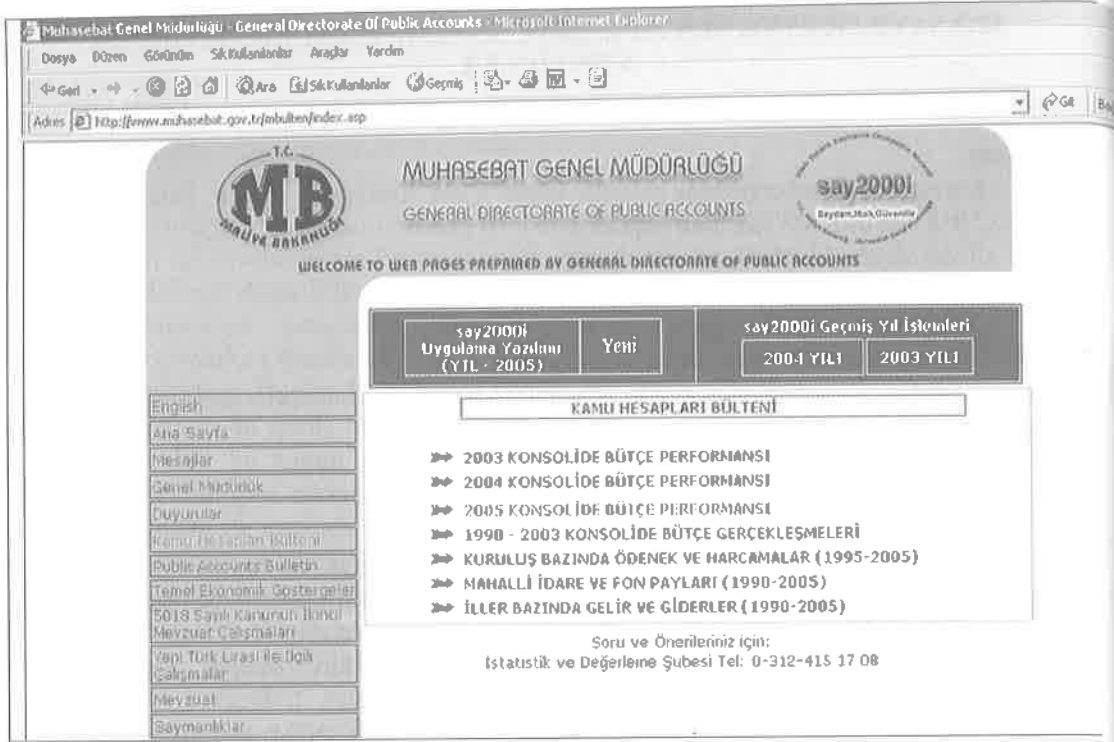
### Mevcut Muhasebe Sistemi (I)

- ✓ Genel bütçeye dahil daireler, katma bütçeli idareler ve bunlara bağlı döner sermayeli işletmelerin muhasebe sistemlerinin belirlenmesi ve bu konudaki mevzuat düzenlemeleri Maliye Bakanlığınca yapılmaktadır.
- ✓ Yukarıda belirtilen idarelerin saymanlık hizmetleri Maliye Bakanlığınca yürütülmektedir.
- ✓ Yeni tahakkuk esaslı muhasebe sistemi, 1 Ocak 2004 tarihinden itibaren konsolide bütçeye dahil birimlerde uygulanmaya başlanmıştır.

### Mevcut Muhasebe Sistemi (II)

- ✓ Her ay sonunda tüm saymanlıkların ay sonu işlemlerini tamamlayıp verilerini kesinleştirmelerini takiben kesinleşmiş sonuçlar elde edilmekte, geniş kapsamlı tabloları içeren "Kamu Hesapları Aylık Bülteni" çıkarılmakta ve [www.muhasebat.gov.tr](http://www.muhasebat.gov.tr) adresinde kullanıcıların hizmetine sunulmaktadır.
- ✓ Bu adreste ayrıca 1990 yılından bugüne kadar olan veriler ve trend tabloları grafikleriyle birlikte yer almaktadır.
- ✓ Her ay sonunda tüm saymanlıkların ay sonu işlemlerini tamamlayıp verilerini kesinleştirmelerini takiben kesinleşmiş sonuçlar elde edilmekte, geniş kapsamlı tabloları içeren "Kamu Hesapları Aylık Bülteni" çıkarılmakta ve [www.muhasebat.gov.tr](http://www.muhasebat.gov.tr) adresinde kullanıcıların hizmetine sunulmaktadır.
- ✓ Bu adreste ayrıca 1990 yılından bugüne kadar olan veriler ve trend tabloları grafikleriyle birlikte yer almaktadır.

\* Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürü



### 1050 Sayılı Kanunun Kapsamı

- ✓ Genel Bütçeye dahil daireler
- ✓ Katma ve Özel Bütçeli idareler kendi mevzuatlarındaki hükümler saklı kalmak üzere 1050 Sayılı Kanun hükümlerine tabidirler.
- ✓ Yerel yönetimler, döner sermaye ve fonlar, sosyal güvenlik kurumları bu kanuna tabi değildir.

### 5018 Sayılı KMYKK'nun Kapsamı

#### GENEL YÖNETİM KAPSAMINDAKİ KAMU İDARELERİ

- ✓ Merkezi Yönetim Kapsamındaki Kamu İdareleri
  - Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri
  - Özel Bütçe Kapsamındaki İdareler
  - Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar
- ✓ Sosyal Güvenlik Kurumları
- ✓ Mahalli İdareler

### 5018 Sayılı KMYKK Göre Muhasebe Sistemi

- ✓ Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin tüm mali işlemlerini kapsar. (Ancak, sadece genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin muhasebe hizmetleri Maliye Bakanlığınca yürütülür.)
- ✓ Standart ve genel kabul görmüş muhasebe prensiplerine uygundur.
- ✓ Her türlü kamu kaynağının elde edilmesinde ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların hesap vermelerini ve kontrol edilmelerini mümkün kılmalıdır.
- ✓ Yöneticilerin yönetim ihtiyaçlarına uygun bilgi üretilebilmesi için yeterli detayda olmalıdır.

- ✓ Mali raporların düzenlenmesine ve kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak ve karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak şekilde olmalıdır.
- ✓ Nakit ve tahakkuk esasına göre kayıt yapılmasına uygun olmalı ve bütçe gelir ve giderleri nakit, tüm mali işlemler ise tahakkuk esasına göre kaydedilmelidir.
- ✓ Muhasebe ve raporlama standartları, çerçeve hesap planı ile düzenlenecek raporların şekil, süre ve türleri; uluslararası standartlara uygun olarak ilgili idarelerinin görüşü alınmak suretiyle ilgili kuruluş temsilcilerinin katılımıyla oluşturulacak bir kurul tarafından belirlenmeli ve Maliye Bakanlığının önerisi üzerine Bakanlar Kurulu kararıyla yürürlüğe konulmalıdır.
- ✓ Mizanlardan başlayarak, mali raporlar ve bunlardan üretilecek mali istatistikler, uluslararası standartlara uygun olarak bütünlük, güvenilirlik, kullanılabilirlik, yöntemsel geçerlilik ve ulaşılabilirlik ilkeleri çerçevesinde; yeterli mesleki eğitimi almış personel tarafından muhasebe kayıtlarındaki verilere dayanılarak ve istatistiksel yöntemlerden de yararlanılarak hazırlanır.

Mali raporlara dayanılarak üretilen mali istatistikler, Maliye Bakanlığınca;

- ✓ Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri için üçer aylık dönemler itibarıyla,
- ✓ Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri için aylık olarak, yayımlanır.

### Mali Tablolar

- ✓ a) Bilanço
- ✓ b) Faaliyet Sonuçları Tablosu
- ✓ c) Bütçe Uygulama Sonuçları Tablosu
- ✓ d) Nakit Akım Tablosu
- ✓ e) Mali Varlık ve Yükümlülükler Değişim Tablosu
- ✓ f) İç Borç Değişim Tablosu
- ✓ g) Dış Borç Değişim Tablosu
- ✓ h) Şarta Bağlı Varlık ve Yükümlülükler Tablosu
- ✓ i) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması Tablosu
- ✓ j) Giderlerin Kurumsal Sınıflandırılması Tablosu
- ✓ k) Giderlerin Fonksiyonel Sınıflandırılması Tablosu
- ✓ l) Giderlerin Ekonomik Sınıflandırılması Tablosu
- ✓ m) Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırılması Tablosu
- ✓ n) Bütçe Giderlerinin Kurumsal Sınıflandırılması Tablosu
- ✓ o) Bütçe Giderlerinin Fonksiyonel Sınıflandırılması Tablosu
- ✓ p) Bütçe Giderlerinin Finansal Sınıflandırılması Tablosu
- ✓ r) Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırılması Tablosu
- ✓ s) Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

### 5018 Sayılı KMYKK Göre Muhasebe Sistemi

- ✓ Bir mali yıla ilişkin mali istatistikler izleyen yılın Mart ayı içinde Sayıştay tarafından değerlendirilir.
- ✓ Değerlendirme raporu TBMM ve Maliye Bakanlığına gönderilir.

### Mevcut Kesin Hesap Sistemi

- ✓ Genel bütçeye dahil daireler ve katma bütçeli idarelerin Kesin Hesap Kanun Tasarıları Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanmaktadır.

#### 5018 Sayılı KMYKK Göre Kesin Hesap Sistemi

- ✓ Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin (Düzenleyici ve denetleyici kurumlar hariç) Kesin Hesap Kanun Tasarıları Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanır.
- ✓ Mahalli idare bütçeleri ile sosyal güvenlik kurumları bütçelerinin uygulama sonuçlarının kesin hesaba bağlanması, ilgili kanunlarındaki hükümlere göre yapılır.

#### Kamu Harcama Süreci

Mevcut Durum;

- ✓ İta Amiri
- ✓ Tahakkuk Memuru
- ✓ Sayman

5018 Sayılı KMYKK'na göre;

- ✓ Harcama Yetkilisi
- ✓ Mali Kontrol Yetkilisi
- ✓ Muhasebe Yetkilisi

#### Mevcut Sayman İncelemesi

- ✓ Giderin kendisine verilen yetki içinde olması
- ✓ Bütçe tertibine uygunluğu
- ✓ Ödeme belgelerinin tamam olması
- ✓ Maddi hata
- ✓ Kanunlar, tüzükler ve kararlar hükümlerine uygunluğu
- ✓ Hak sahibinin kimliği

#### 5018 Sayılı KMYKK Göre Mali Kontrol Yetkilisi

- ✓ Kullanılabilir ödenek tutarı
- ✓ Bütçe tertibi
- ✓ Ayrıntılı harcama programı
- ✓ Harcamanın bütçe ve gider mevzuatına uygunluğu

#### 5018 Sayılı KMYKK Göre Muhasebe Yetkilisi

- ✓ Yetkililerin imzası
- ✓ Ödeme belgelerinin tamam olması
- ✓ Maddi hata
- ✓ Hak sahibinin kimliği

#### Yapılan Çalışmalar (I) (Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği Taslağı)

Kamuda muhasebe birliğini sağlamak üzere;

- ✓ Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdarelerini,
- ✓ Özel Bütçeli İdareleri,
- ✓ Düzenleyici ve Denetleyici Kurumları,
- ✓ Mahalli İdareleri,
- ✓ Sosyal Güvenlik Kurumlarını kapsayan;

- ✓ Uluslar arası Para Fonu (IMF) Devlet Mali İstatistikleri El Kitabı (GFSM 2001) ile uyumlu;
- Çerçeve hesap planını,
- Muhasebe Standartlarını,
- Raporlamaya ilişkin esasları,

- ✓ Düzenleyen Tahakkuk Esaslı Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği Taslağı hazırlandı.

- ✓ Bu Yönetmelik Sayıştay'ın istişari görüşü alınarak Bakanlar Kurulu Kararıyla yayımlanmak üzere Başbakanlığa gönderildi.

5018 sayılı Kanuna Ekli 1 nolu Tabloda Sayılan

Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdarelerinin;

- ✓ Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği Taslağına Uygun,
- ✓ Uygulayacakları Detaylı Hesap Planını İçeren,
- ✓ Hesapları Tanımlayan ve İşleyişlerini Açıklayan,
- ✓ Dönem Sonu İşlemlerini Belirleyen,
- ✓ Üretecekleri Mali Raporları Gösteren,
- ✓ Bütçe Uygulamasını Nakit Esasında Kaydeden,
- ✓ Diğer Tüm İşlemleri Tahakkuk Esasında Kaydeden,

Genel Bütçe Muhasebe Yönetmeliği Taslağı hazırlandı ve Mali Danışma Kuruluna sunuldu.

#### Yapılan Çalışmalar (II) (Devlet Muhasebesi Standartları Kurulu)

- ✓ Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde uygulanacak muhasebe ve raporlama standartlarının, uluslararası kabul görmüş muhasebe ve raporlama standartlarına göre oluşturulması, çerçeve hesap planı ve düzenlenecek raporların şekil, süre ve türlerinin belirlenmesi amacıyla, 5018 sayılı Kanununun 49 uncu maddesi gereğince "Devlet Muhasebesi Standartları Kurulunun Yapısı ve Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik" hazırlanmış ve 13.5.2005 tarihli ve 25814 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe konulmuştur.

**Hasan Basri Aktan (Başkan):** Ömer Duman'a teşekkür ediyorum. Oturumun ikinci Konuşmacısı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdür Yardımcısı Dr. Ahmet Kesik Ahmet Bey'de çok çok yıllı bütçelemenin sistematığı ve uygulanabilirliği açısından tebliğini sunacak. Sözü Ahmet bey'e bırakıyorum. Buyrun.

# YENİ KAMU MALİ YÖNETİM SİSTEMİNDE ORTA VADELİ PROGRAM VE MALİ PLAN ÇERÇEVESİNDE ÇOK YILLI BÜTÇELEMENİN UYGULANABİLİRLİĞİ

Dr. Ahmet Kesik\*

## 1. Giriş

Günümüz ekonomilerinde yaşanan ekonomik ve mali sorunlar, bütçe harcamalarının artırılması yönünde baskı oluşturmuş, artan baskılar kuşkusuz hükümetlerin vergileri artırmaya ve borçlanmaya gitmesine neden olmuştur. Bu gelişmeler, ülkelerin kamu mali yönetim sistemlerinin sorgulanması ve sonucunda reform çabalarını beraberinde getirmiştir. Sorunlara çözüm getirebilmek için ülkeler, sorunun odak noktasını meydana getiren kamu mali yönetim sistemlerini değiştirmeye yönelmişler, bu kapsamda kamu kaynaklarının etkin, verimli ve ekonomik bir şekilde kullanılmasını sağlama yönünde önemli yapısal değişikliklere gitmişlerdir.

Türkiye’de de 1970’li yılların başından itibaren ekonomik yapı hızla bozulmuş, istikrarı yakalamak için yapılan bir çok girişim, siyasi yapıdaki dalgalanmalarla da birleşince sonuçsuz kalmıştır. Türkiye, yüksek enflasyon, kamu açıkları, istikrarsız büyüme, yüksek faiz ve bozuk gelir dağılımı ile sürekli olarak uğraşmış, bazı kısa dönemli iyileşmeler dışında sorunlarına köklü bir çözüm bulamamış ve aradığı istikrarı yakalayamamıştır. Bu arada, yapısal reformlarla desteklenmeyen ekonomik istikrar paketlerinin ömrü de kısa süreli olmuştur. Bazı yıllarda ekonomik ve mali durumda iyileşmeler kaydedilse de sistem kolayca bozulabilir niteliğini kaybetmemiştir.

Böylece, kamu mali yönetim sisteminden kaynaklanan sorunlar ve devamında kamu kaynaklarının etkin, verimli ve ekonomik olarak kullanılmadığı düşüncesi, reform çabalarını hızlandırmıştır. Esasında ülkemizde reform çabaları genelde ekonomik ve mali krizler sonrasında ortaya çıkmış ve ekonomide önemli bir yere sahip olan kamu sektöründe önemli değişikliklere gitmek gerektiği anlayışı yaygınlık kazanmıştır. 1994 yılının Nisan ayında yaşanan ekonomik krizin hemen akabinde, kamu mali yönetim sisteminde bir takım değişikliklere gitmek gerektiği sonucuna varılmış ve bu amaca yönelik olarak çeşitli kamu idaresi temsilcilerinden oluşan çalışma komisyonları oluşturulmuştur. Komisyonlar çalışmalar yapmış ve raporlarını hazırlayıp dönemin siyasi iradesine sunmuşlardır. Ancak reform çabalarının arkasında yeterli siyasi irade gerçekleşmeyince bu çabalar sonuçsuz kalmıştır. Kamu mali yönetimi reformunda ikinci adım, ekonomide yaşanan önemli ekonomik sorunlar neticesinde, 2000 yılında uygulanmaya başlanan yeni ekonomik program ile birlikte başlamış ve 2001 yılında yaşanan ekonomik ve mali kriz sonucunda hız kazanmıştır. Bu kapsamda, devletin yarı mali işlemlerine çeki düzen verilmiş, uzun yıllardan beri büyük sorun olan bütçe içi ve dışı fonlar ile özel ödenek ve özel hesap uygulamaları bazı istisnalar dışında kaldırılmış, yıl içinde idare bütçelerine parlamentonun izni alınmadan ödenek eklenmesine imkan veren hükümler kaldırılmış, devlet borçlanması ve ihale sistemi çerçevede bir kanunla disiplin altına alınmıştır. Kamu mali yönetim sisteminde en köklü ve bütünsel değişiklik, 2003 yılı sonunda 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu çıkarılması ile gerçekleştirilmiştir. Yaklaşık seksen yıldır uygulanmakta olan ancak bugünün dünyasında ortaya çıkan yeniliklerin gereklerini artık karşılayamaz hale gelen 1050 sayılı

Muhasebe-i Umumiye Kanunu yürürlükten kaldırılmak suretiyle yeni kamu mali yönetim anlayışı 5018 sayılı Kanun ile getirilmiştir. Bu Kanun, kamu maliyesinin temel ilkelerinde ve kamu kaynağının kullanılmasında çok önemli değişiklikler getirmektedir.

Yeni kamu mali yönetim anlayışının getirmiş olduğu önemli yenilikler; bütçenin genellik ve birlik ilkelerinin uygulamada güçlendirilmesi, kamu kaynaklarının kullanılmasında mali saydamlık, hesap verebilirlik ile performans esaslı bütçeleme ve çok yıllık bütçelemenin öne çıkarılması, kamu kaynaklarının etkin, ekonomik ve verimli olarak kullanılması konusunda gerekli mekanizmaların getirilmesi ve çağdaş kamu mali yönetimi ilkelerinden biri olan önceden idarecilere serbesti tanıyıp harcama sonrası denetimin etkinliğinin artırılarak güçlendirilmesi, olarak sıralanabilir.

Bu çalışmada, öncelikle dünyada kamu mali yönetim sistemlerinde yaşanan değişimin içeriği ile ülkemizde 1050 sayılı Kanunun uygulandığı dönem ve sonrasında sorunlar ve getirilen yenilikler anlatılmaya çalışılacaktır. Akabinde, 5018 sayılı Kanunun, kamu kaynağının kullanımı bakımından getirdiği yeniliklerden çok yıllık bütçelemenin ülkemizde uygulanabilirliği tartışılacaktır. Çok yıllık bütçeleme, bütçenin hem gelir ve hem de gider yanını kapsamaktadır. Çok yıllık bütçeler, hükümetlerin kamu finansmanı bakımından uygulayacağı orta vadeli stratejiler konusunda bilgi vermek amacıyla uygulanmaktadır. Bu nedenle çok yıllık bütçeleme süreci, orta vadede kamu harcamalarının yönlendirileceği alanlar ile vergi ve vergi dışı gelirlerin toplanacağı alanlar hakkında bilgi veren bir araçtır. Çalışmayı sınırlandırmak bakımından burada çok yıllık bütçeleme konusu, daha çok orta vadeli harcama stratejisi çerçevesinde ele alınacaktır. Çalışma, kısa bir sonuç bölümü ile son bulacaktır.

## 2. Kamu Mali Yönetiminde Yeni Eğilimler

### 2.1. Dünyada

Günümüzde bir çok ülkede kamu mali yönetim alanında önemli düzenlemelere gidilmektedir. Her ülkenin yerleşik ekonomik, sosyal ve kültürel yapısı, kamu yönetimi ile kamu mali yönetim sistemlerine farklı biçimler verebilmektedir. Ancak dünyada, kamu mali yönetim reformlarının bazı ortak özellikleri vardır; kamu mali yönetim reformları, üç temel unsuru etkilemek üzere gerçekleştirilmektedir. Bunlar; toplam mali disiplin, stratejik önceliklere göre kaynakların dağıtımı ve kullanımı ve kamu hizmetlerinin sunumunda etkinlik ve verimliliğin sağlanmasıdır. Bunları gerçekleştirebilmek için de yüzyıldır devam eden bütçe reformları, kamunun üç temel fonksiyonunu yeniden formüle etmek üzerinde yoğunlaşmıştır. Bunlar; kamu kaynaklarının kontrolü, orta vadeli kaynak tahsisi ve kaynakların yönetimidir (The World Bank, 1999: 17; Zevenbergen, 2004: 1).

Mali disiplin için gerekli kurumsal düzenlemelerin yapılması bütçe uygulamasının sonuçları bakımından önemlidir. Bu kapsamda, kamu idarelerince belirlenmiş ödenek tavanları içinde kalmak suretiyle bütçe yapılması, bütçe parlamentoda olandıktan sonra bütçe ödeneklerinin kamu idarelerince artırılmaması, mali yıl içinde parlamentonun izni olmadan ödenek eklenmesi konusunda merkezi kuruluşlara izin verilmemesidir. Mali disiplin anlayışının en temel unsuru, bütçelerin, kullanılabilir kaynakları dikkate almak suretiyle kamu bütçesinin şekillendirilmesidir. Esasında kamu mali yönetim sisteminde getirilen bütçe sınırlamaları ile birlikte kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesinde kamu idarelerine verilen esneklikler, biraz önce bahsedilen üç amacın gerçekleştirilmesinde

\* Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdür Yardımcısı

önemli bir rol oynayacak, aynı zamanda kamu mali yönetiminde değişimin önünü açacaktır. Kamu mali yönetim sisteminde yapılan reformların ikinci amacı, kamu kaynaklarının tahsisinde hükümetin ve dolayısıyla idarenin stratejik önceliklerinin ve program etkinliğinin dikkate alınması yönünde yapılan düzenlemelerdir. Kaynakların tahsisinde hükümet tarafından belirlenen ulusal önceliklerin dikkate alınması, hesap verme sorumluluğunun bir gereğidir. Çünkü, kaynak tahsisi temelde politik bir konudur. Bu bakımdan bütçeleme sürecinin ilk aşaması olan politikanın formüle edilmesi (politika yapma) aşamasında hükümetin öncelikleri arasından kamu kaynağı tahsis edilecek alanlar, etkinlik analizleri de kullanılmak suretiyle belirlenmektedir. Üçüncü unsur, kamu sektörünün performansının diğer bir deyişle verimliliğinin artırılmasıdır. Kamu hizmetlerinin mümkün olan en düşük maliyetle sunulması, gelişmiş ülkeler dahil dünyada bir çok ülke gündemini meşgul eden bir konudur. Bu konuda özellikle gelişmiş ülkeler önemli mesafeler kaydetmiş ve kamu mali yönetim sistemlerini bu yönde değişime tabi tutmuşlardır.

Öte yandan OECD, üye ülkelerin ekonomilerinin performansı ile mali disiplinin yakından ilgili olduğunu ve genelde bütçe fazlası veren ülkelerin bütçe sürecini reforme eden ve modern bütçe sistemlerini uygulayan ülkeler oldukları sonucuna varmıştır (Blöndal, 2003: 8-25). Bu çerçevede, kamu harcamalarını etkin bir şekilde kontrol etmek için bütçe sisteminde beş temel kurumsal düzenleme önerilmektedir. Bunlar; çok yıllık bütçeleme (orta vadeli harcama sistemi), gerçekçi ekonomik varsayımlar, kamu kaynaklarının yukarıdan aşağıya (top-down) tahsisi, girdi odaklı kaynak tahsisinden çıktı odaklı kaynak tahsisine yöneliş, mali saydamlık ve hesap verebilirliğin ön plana çıkarılmasıdır.

Çok yıllık bütçeleme, temelde politika, plan ve bütçe bağlantısının kurulmasının en önemli aracıdır. Politikaların mevcut kaynaklardan ve bütçelerden bağımsız olarak belirlenmesi, etkinlikten uzak bir karar verme mekanizmasının sonucudur. Bu durum aynı zamanda, politikaların mevcut kaynaklara yada stratejik önceliklere göre belirlenmediğini gösterir (The World Bank, 1999: 32). Etkin bir bütçeleme, ihtiyaçlar ve kaynaklar arasındaki dengeyi etkin bir şekilde kurmayı gerektirir. Çok yıllık bütçeleme, politika ve bütçe arasındaki bağlantıyı sağlamak suretiyle bütçelerin öngörülebilirliğinin ve güvenilirliğinin artırılmasına katkıda bulunur.

Öte yandan, aşırı iyimser hazırlanmış olan ekonomik varsayımlar, kamu harcamalarının gereksiz yere artması, verimli olmayan bütçe faaliyet ve projelerine kaynak tahsisini beraberinde getirmektedir. Kamu idarelerine ödenek tahsisinde eskiden yapılan uygulama, kamu idarelerinden ödenek tekliflerini alıp, bu teklifleri teker teker irdeleyip ilgili idarelerle görüşmeler yaparak, tahsis edilecek ödenek miktarını ve hizmet alanlarını belirlemektir. Bu sistemin bir çok sakıncası yanında en önemli sakıncası, hükümetin önceliklerini yansıtmamasıdır. Ancak bu uygulama şimdi birçok ülkede terk edilmiş durumdadır. Bunun yerine, yukarıdan aşağıya doğru ödenek tahsisi denilen, hükümetin ilgili yılda tahsis edilecek toplam ödeneği önceden belirlemesi, kamu idarelerine tahsis edilecek ödenekler için de ayrıca bir tavan konması, önceden belirlenen tavanlar dahilinde yürütecekleri faaliyet ve projeler için kaynak dağılımının kamu idareleri tarafından Maliye Bakanlığının müdahalesi olmadan yapılmasıdır.

Ancak, bu yaklaşıma karşı çıkan görüşlere de rastlamak mümkündür; kamu kaynaklarının ilgili kamu idareleri bütçeleri içindeki dağılımı yada yeniden dağılımı

sürecine, hükümetin mali hedefleri ve politik öncelikleri açısından maliye bakanlıklarının bir şekilde müdahil olması gerektiğinin altı çizilmektedir (Schick, 2002: 28).

Öte yandan, girdi odaklı kaynak tahsisinden çıktı odaklı kaynak tahsisine yöneliş, diğer bir deyişle kamusal faaliyetlerin nasıl yapıldığı değil de kamu sektöründe ne yapıldığının önemsenmesinin, kaynakların kullanımında etkinliği artıracığı yönünde yaygın bir anlayış vardır. Ayrıca, saydamlık ve hesap verebilirlik, hükümetlerin kendilerine emanet edilen kamu fonlarının etkin olarak kullanıldığı konusunda, parlamentolara ve halka güvence vermesinde önemli bir araç olarak görülmektedir.

Görüldüğü gibi, dünyada kamu mali yönetim sistemlerinin reforma tabi tutulmasında genelde aynı yöntem ve araçlar kullanılmaktadır. Yapılan düzenlemeler, mali disiplin ve kamu kaynaklarının tahsisinde ve kullanılmasında verimliliğin ve etkinliğin öne çıkarılmasına odaklanmaktadır. Bu amaca yönelik olarak ulusal bütçe sistemlerinde yenilikler getirilmekte, uluslararası iyi uygulama örnekleri ortaya çıkmaktadır. Artık hükümetler, ekonomi içinde büyüklük ve nitelik itibarıyla önemli bir yere sahip kamu bütçelerinin ekonomik ve mali krizlerin bizzat sebebi olmaması konusunda gerekli adımları, bütçe reformları yoluyla atmaktadırlar.

## 2.2. Türkiye’de

### 2.2.1. 5018 sayılı Kanun Öncesi Dönem

Ülkemizde bütçe hakkı 1924 Anayasası ile birlikte tanınmış ve kamu mali yönetim sistemine ilişkin Cumhuriyet döneminde ilk düzenleme, 1927 yılında çıkarılan 1050 sayılı Kanun ile gerçekleştirilmiştir. Ancak, 1927 yılında çıkarılan 1050 sayılı Kanunun esasları, Cumhuriyet öncesi dönemde uygulanmaya başlanmıştır. Yani, esasında modern bir bütçeye sahip olma çabası daha önceden başlamış ve 1910 yılından itibaren 1050 sayılı Kanunun temel ilkelerinin uygulanmasına başlanmıştır. Kamu mali yönetim sisteminin anayasası olan 1050 sayılı Kanun, 1927 yılından itibaren çok küçük değişikliklerle ülkemizde yaklaşık seksen yıl süre ile uygulanmıştır. Bu süre içinde, dünyadaki kamu mali yönetimi ve denetimi sistemlerinde önemli değişimler yaşanmış ve uluslararası iyi uygulama örnekleri ortaya çıkmıştır. Ülkemizde de aynı zaman diliminde, kamu idarelerinin sayıları giderek artmış, nitelik ve teşkilatlanma şekilleri ile kamusal mal üretiminde nitelik ve nicelik yönünden önemli değişiklikler olmuştur. Bunların yanında dünyadaki değişiklikler, Türkiye’deki kamu mali yönetim sistemi alanında büyük anlayış değişikliklerinin ortaya çıkmasını beraberinde getirmiştir.

1050 sayılı Kanunun uygulandığı dönem ile ilgili getirilen eleştirileri; tek bir bütçe yerine daire ve idarelere bağlı olarak değişik bütçelerin ortaya çıkması (fonlar, döner sermayeler vs.), bütçe sisteminin plan-program, program-bütçe ve plan-bütçe ilişkisini kuramaması, kamu kurum ve kuruluşlarının önlerini görebilecekleri stratejik planların yapılamaması, devletin fonksiyonel analizi ve dolayısıyla kamu kurum ve kuruluşlarının görev tanımlarının çok açık bir şekilde yapılmaması, Türk bütçe sisteminde denetimin, esas itibarıyla mevzuata uygunluğun denetimi şeklinde yapılması, kaynakların etkin, ekonomik ve verimli kullanımının ihmal edilmesi, ödeneklerin tahsisinde sadece bir önceki yılda yapılan harcamaların dikkate alınması, yönetsel sorumlulukların açık bir şekilde tanımlanmaması, bütçelenen ödenekler arasında yer almadığı halde, 1050 sayılı Kanun başta olmak üzere bazı yasaların verdiği yetkiye dayanılarak parlamentonun izni olmadan yıl içinde kaydedilen ödeneklerin büyüklüğü, devletin varlıkları ile ilgili kayıt ve

kontrol sisteminin, yeterli etkinlik düzeyine ulaşamaması ve devletin, taahhütleri konusunda tam bir bilgi setine sahip olamaması, devletin teşvik politikalarıyla yarattığı vergi istisnaları, indirimleri ve muafiyetlerinin tutarının bütçeleştirilmemesi, şeklinde özetlemek mümkündür (DPT, 2000: 28-82; Arcagök vd., 2004: 3-4; Örenay, 2005: 23-26).

Belirtilmiş olan bu sakıncalar, özellikle son yıllarda kamu mali yönetim sisteminin yeniden yapılandırılmasına hız kazandırmıştır. Bu çalışmalar sonucunda, 1050 sayılı Kanunun yerine geçmek üzere, 5018 sayılı Kanun çıkarılmış ve 2006 yılı bütçesinin bu yeni anlayışa uygun olarak hazırlanması öngörülmüştür.

## **2.2.2. 5018 Sayılı Kanunla Kamu Mali Yönetim Sisteminde Getirilen Yenilikler**

### **2.2.2.1. Kamu Maliyesinin Temel İlkeleri Bakımından Getirilen Yenilikler**

Kamu yönetimi reformunun mali ayağını oluşturan 5018 sayılı Kanun 10 Aralık 2003 tarihinde TBMM'nce kabul edilmiştir. Yeni çıkarılan Kanun, kamu mali yönetimini, "Kamu kaynaklarının tanımlanmış standartlara uygun olarak etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını sağlayacak yasal ve yönetsel sistem ve süreçleri" dir, şeklinde tanımlamıştır. Yeni bir kamu mali yönetim sisteminin oluşturulmasını hedef alan bu Kanunla amaçlanan hususları ve getirilen yenilikleri şu şekilde belirtmek mümkündür:

Bütçe türleri, uluslararası standartlarda benimsenen biçimde yeniden tanımlanmış ve sınıflandırılmıştır. Bu çerçevede katma bütçe kaldırılmış, kamu idareleri, idari ve mali statülerine göre genel bütçeli veya özel bütçeli hale getirilmiştir.

5018 sayılı Kanun, mali yönetim ve kontrol sistemimizin yapısını ve işleyişini yeni bir anlayışla ele alarak bu hususların temel esaslarını düzenlemekte, kamu bütçelerinin hazırlanma, uygulanma ve kontrol işlemlerinin nasıl yapılacağını, mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini ve raporlanmasını belirlemektedir.

Bütçe hakkının en iyi şekilde kullanılmasını sağlamak amacıyla, bütçenin kapsamı genişletilmiştir. Döner sermaye işletmeleri ile fonların, ilgili oldukları idare bütçeleri içerisine alınması sağlanmış ve belirli bir süre sonunda da tasfiye edilmesi öngörülmüştür (Tosun, 2003: 19-20). Böylece, belirlenen harcamaların parlamentonun bilgi ve denetimine tabi olması sağlanmaya çalışılmıştır. Kanunun kapsamı, uluslararası sınıflandırmalara uygun olarak, genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri olarak belirlenmiştir. 1050 sayılı Kanun sadece devlet tüzel kişiliğine dahil idareler ile özel mevzuatlarındaki hükümler saklı kalmak üzere katma bütçeli ve özel bütçeli idarelerin mali yönetim ve denetimlerini kapsarken, 5018 sayılı Kanun; merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrolünü kapsamaktadır. Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri de, Kanuna ekli (I) , (II), (III) sayılı cetvellerde gösterildiği üzere, genel bütçeli ve özel bütçeli idareler ile düzenleyici ve denetleyici kurumlar bütçelerinden oluşmaktadır. Ancak düzenleyici ve denetleyici kurumların mali özerkliklerinin sağlanması amacıyla, bu Kurumlar Kanununun bazı maddelerinden istisna edilmişlerdir.

Kamu idarelerinin tüm gelir ve giderlerinin bütçelerde yer alması sağlanmakta, bütçe dışında gelir elde edilmesi ve gider yapılması önlenmek istenmektedir.

Kalkınma planları ile bütçeler arasında sıkı bir bağ kurulmuştur (Arcagök vd., 2004: 6). Stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme, yeni sistemin temel ayaklarından birisi olmuştur. Öte yandan, bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde etkinliğin sağlanması amacıyla özel hükümler getirilmekte ve çok yıllık bütçeleme sistemine geçilmektedir.

Bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde kamu idarelerine önemli esneklikler getirilmekte, kamu idarelerinin bütçe sürecindeki görev, yetki ve sorumlulukları yeniden düzenlenmektedir. Bu kapsamda, kamu mali yönetiminde yetki-sorumluluk dengesi yeniden kurulmakta, yetkisiz sorumluluk ile yetkili sorumsuzluk sorunu aşılmaktadır. Harcama öncesi kontrol yapma ve harcama sonrası iç denetimi gerçekleştirme görevleri ilgili kamu idarelerine devredilmiş ve bu kapsamda yeni bir yapılanmaya gitmeleri öngörülmüştür.

Halen harcama öncesinde Maliye Bakanlığı tarafından yürütülmekte olan taahhüt ve sözleşme tasarılarının vize işlemi kaldırılmaktadır. Bu kapsamda, Sayıştay tarafından yürütülmekte olan ödenek kullanımına ilişkin vize işlemi ile taahhüt ve sözleşmelerin tescil edilmesi işlemine 2005 yılından itibaren son verilmiştir. Böylece harcama öncesi kontroller azaltılmak suretiyle kamu hizmetlerinin hızlı bir şekilde sunulması için gerekli ortam hazırlanmış olmaktadır.

Denetimde ihtisaslaşmanın önü açılmak suretiyle belirli kuralları ve standartları olan, sürekli işleyen, ilgili kamu idaresinin içinde yer alacak bir iç denetim sistemi kurulması amaçlanmıştır. Belirlenmiş bir sistem dahilinde işleyen denetim faaliyetinin yapılmasını sağlamak ve harcama sonrası iç denetimi gerçekleştirmek üzere, iç denetçilerin atanması öngörülmektedir. Yeni getirilen sistemin bir gereği olarak harcama sonrası denetim faaliyetinin güçlendirilmesi istenmektedir.

Kamuda aynı muhasebe sistemi kullanılması zorunluluğu getirilmiştir. Genel yönetim kapsamındaki tüm kamu idarelerinde ortak muhasebe ve raporlama standartları ile çerçeve hesap planı uygulanacaktır. Ayrıca, kamu maliyesine ilişkin mali istatistiklerin hazırlanması ve kamuoyuna sunulması konusunda Maliye Bakanlığı yetkilendirilerek bu alandaki dağınıklık giderilmiştir (Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, 2002: 32). Buna göre; kamu idarelerinin mali verileri bir bütünlük içerisinde yayımlanmış olacaktır.

Uluslararası Para Fonunun Devlet Mali İstatistikleri ( GFS ) standartlarına uygun olarak yeni bütçe sınıflandırması uygulamasına geçilmektedir.

Mahalli idareler ve sosyal güvenlik kurumlarının bütçe büyüklüklerinin Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin bilgisine sunulması sağlanmaktadır.

Vergi muafiyeti, istisna ve indirimleri ile benzeri uygulamalar nedeniyle vazgeçilen kamu gelirleri (vergi harcamaları) cetveli, bütçe kanunlarına eklenecektir.

Yukarıda belirtilen hususları özetlemek gerekirse, bu Kanunla; bütçe birliği sağlanmakta, mali saydamlık ve hesap verebilirlik yanında kamu kaynaklarının kullanılmasında

etkinlik, ekonomiklik ve verimlilik öne çıkmakta, kamu idarelerine karar verme ve uygulamada geniş inisiyatif tanınmaktadır.

#### 2.2.2.2. Kamu Kaynağının Kullanımı Bakımından Getirilen Yenilik: Çok Yıllı Bütçeleme

Mali politikanın temel hedefi ekonomik refahın artırılmasıdır. Bunu gerçekleştirmek için mali politika üç unsuru kullanır. Bunlar; kamu kaynaklarının tahsisi, refah ve gelirin yeniden dağılımı ve ekonomik faaliyetlerin düzenlenmesidir. Mali politikanın uygulamasının önemli aracı olan bütçe, başta kamu kaynaklarının tahsisi olmak üzere diğer unsurları da doğrudan ve/veya dolaylı olarak etkiler. Bütçeleme sürecinin, yukarıda sözü edilen unsurları nasıl etkilediğini görmek mümkündür. Bu sürecin ilki, politikanın formüle edilmesidir (yapılmasıdır). Daha sonra yapılan politikaya uygun bir bütçe hazırlanır, uygulanır ve uygulamanın değerlendirilmesi ve denetimi ile süreç sona erer. Bütçeleme sürecinin mantığı da, vatandaşın devlete vermiş olduğu yetkinin kullanılması olup, devlet bu yetkiyi kullanırken neler yaptığını ve neler ürettiğini açıklayarak hesap verebilmelidir.

Tarihsel gelişim sürecine baktığımızda bütçeler para, insan ve muhasebe gibi girdi kaynaklı hazırlanırken, özellikle son yirmi yılda OECD ülkelerinde bütçelemede yeni anlayış hakim olmuş, kamu bütçeleme ve yönetimi, girdi odaklı olmaktan ziyade çıktı-sonuç odaklı olarak gelişmeye başlamıştır.

Geleneksel kamu yönetimi anlayışında, hesap vermek mevzuata uyum şeklinde cereyan eder, dolayısıyla yöneticiler kurallara uydukları sürece hiçbir sorun ile karşılaşmazlar. Yeni kamu yönetimi anlayışında yöneticilerin nasıl yaptıklarından ziyade ne yaptıkları daha önemli hale gelmiştir (Blöndal, 2003: 18). Böylece, günümüzde kamu hizmetlerinin sunulmasında sonuç odaklı olmak, kamu yöneticilerinin başarılarını, kamu faaliyeti sonucu ortaya çıkan çıktı ve sonuca göre değerlendirmek yaygın bir uygulama alanı bulmaktadır.

Öte yandan, bir çok ülkede bütçeleme sürecinde yaşanan temel sorun, stratejik kararların çok önemsenmemesi, diğer bir deyişle belirli stratejik kuralların olmaması, ancak bütçe uygulamasının katı ve merkeziyetçi olmasıdır. Bir diğer deyişle, politika yapma sürecinin gevşek olması durumu, aşırı katı bütçe uygulama kuralları ile dengelenmeye çalışılmaktadır. Stratejik karar alma sürecinin zayıf olmasının nedeni, politika yapma sürecinin değişik kamu idareleri arasında dağılımasıdır. Bu nedenle, etkin bir stratejik yönetim için hükümet içinde etkin bir koordinasyon mekanizmasına ihtiyaç vardır. Esasında, politika yapma sürecinin merkeziyetçi ve katı, uygulamaya yönelik süreçlerin ise adem-i merkeziyetçi ve esnek bir yapıda olması, etkin bir çok yıllık bütçeleme süreci bakımından istenen bir durumdur (The World Bank, 1999: 24). Bu nedenle çok yıllık bütçeleme, bütçe sistemlerinde yaşanan sorunların üstesinden gelebilmek için son yıllarda dünyada yaygın uygulama alanı bulmaktadır.

##### 2.2.2.2.1. Çok Yıllı Bütçelemenin Tanımı

Dünya Bankası kaynaklarında "orta vadeli harcama sistemi ( Medium Term Expenditure

Framework-MTEF )<sup>4</sup> olarak adlandırılan çok yıllık bütçeleme; dar anlamda, çok yıllık bir süreç kapsamında bütçe gelirlerini tahmin eden ve ödenek tavanlarını belirleyen bütçe olarak tanımlanmaktadır. Bu tanım, çok yıllık bütçelemeyi yüzeysel bir şekilde ele almaktadır. Çünkü çok yıllık bütçeleme, sonraki birkaç yılın ödeneğinin planlanması değildir. Çok yıllık bütçeleme, yıllık bütçe sürecinin, özellikle çok yıllık gelir ve harcama tahminleri veya çok yıllık bir mali plan gibi çok yıllık anlayış ile birlikte değerlendirildiği, politika-plan-bütçe bağlantısının gerçekleştirildiği bir bütçe yaklaşımı şeklinde algılanmalıdır (Kızıldaş, 2003: 13; Arslan, 2004: 11). Politika-plan-bütçe arasındaki bağlantının kopukluğu, özellikle gelişmekte olan ülkelerde bütçelerin ekonomik bakımdan olumsuz sonuçlar vermesine neden olmaktadır. Bir çok ülkede, bu üç unsur birbirinden bağımsız olarak yürümektedir. Bu nedenle bütçeleme, ilgili yılda idarelerin ödenek taleplerinin merkezi kuruluşlar tarafından karşılanmasında bir araç olarak görülmektedir. Halbuki bütçeleme, politikaya dayanan bir faaliyet olarak görülmelidir. Etkin bir karar verme süreci, politika yapma ve planlama ile bütçeleme bağının kurulmasını sağlamalı ve bunların kullanılabilir kaynak seviyesi ve öncelikler tarafından sınırlandırılması beraberinde getirmelidir. Aksi halde, bütçeleme süreci günü kurtarmak çabasıyla öteye gitmeyen bir faaliyet haline dönüşür. Dolayısıyla bütçeleme sürecinde öngörülebilirlik kamu idarelerine orta vadede kaynakları planlamak ve yönetmek imkanı verecektir. Sonuçta çok yıllık bütçeleme, kamu harcamalarının kontrolü ve kaynakların etkin kullanımını beraberinde getirecek ve böylece kaynak tahsis süreci belirsizlikten kurtulmuş olacaktır.

Çok yıllık bütçeleme, süreci, genelde gelecek yıl için hazırlanacak ve parlamentoya onay için gönderilecek bütçe yılı ile takip eden iki yılı kapsamaktadır. Süre bakımından aynı yaklaşım, 5018 sayılı Kanunda da takip edilmiştir. Bu süreç temelde üç yapı üzerine kurulmuştur. Birincisi, makroekonomik yapıyla tutarlı bir şekilde kamu harcamaları için ayrılabilir toplam kaynağın yukarıdan aşağıya (top-down) doğru tahmin edilmesi; ikincisi, hem devam etmekte olan ve hem yeni uygulanacak olan faaliyet ve projelerin maliyetlerinin aşağıdan yukarıya doğru tahmin edilmesi; üçüncüsü ise, toplam kaynaklarla bu maliyetleri karşılaştıran bir süreçtir (Yılmaz, 1999: 16). Böyle bir uygulamanın getirdiği en önemli yenilik, sunulacak kamu hizmetlerinin büyüklüğünün, eldeki mevcut kaynaklara göre çerçevesinin çizilmesi, bir diğer deyişle karar alma mekanizması ile eldeki kaynak paketinin sıkı bir ilişki içinde olması ve bunun doğal bir sonucu olarak da kaynakların belirlenen stratejik önceliklere göre dağıtımının yapılmasıdır.

Çok yıllık bütçeler ile; bir yıldan fazla süreyi kapsayan, politikacılar tarafından belirlenen ve bir anlamda seçmenin tercihini yansıtan stratejik önceliklerin hayata geçirilmesi için bütçe kaynakları bir yıldan fazla süreyi kapsayacak şekilde harekete geçirilmekte, dolayısıyla orta vadeli politikalar oluşturulmakta ve bu politikalar bütçe süreci içine monte edilmektedir. Böylece, geleneksel nakit yönetimine dayanan bütçeleme sisteminden harcama yönetimine (tahakkuk bazlı muhasebeye geçişi de öngören) dayanan bir bütçeleme sistemine geçiş öngörülmüş bulunmaktadır (Yılmaz, 1999: 19). Bu anlatılanların doğal bir sonucu olarak, bütçe içinde yer alan harcama alanlarını orta vadeli bir anlayışla planlamak ve ele almak gerekmektedir. Örneğin, çiftçilere ödenen doğrudan

<sup>4</sup> Orta vadeli harcama sistemi (MTEF), karar alıcıların orta vadedeki harcama tavanlarını öngörmelerine yardımcı olan ve bu tavanların orta vadedeki harcama politikaları ve maliyetleri ile ilişkilendirilmesine imkan veren kamu harcama programlarını geliştirmeye yönelik bir süreçtir (Dean, 1997: 1).

gelir desteği uygulaması bir yıldan ötekine değişen bir politika değildir. Yakın zaman önce, öntümüzdeki beş yılda uygulanacak olan tarım stratejisi Tarım ve Köyişleri Bakanlığınca ilan edilmiştir. Dolayısıyla bu açıklanan tarım stratejisini bütçe içinde formüle edebilmenin en iyi yolu, konuyu orta vadeli bir yaklaşım içinde ele almaktır.

#### 2.2.2.2.2. Çok Yıllı Bütçelemenin Amaçları

Çok yıllık bütçelemeye son yıllarda bütçeleme sürecinde yer verilmesinin bir çok gerekçesi bulunmaktadır. Bunları aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür:

- ◆ Hükümetlerin orta vadeli amaç ve hedeflerini açık bir şekilde belirlemelerini zorunlu kılar. Böylece, orta vadede elde edilecek kamu kaynaklarının, sektörler/kurumlar arasında ve sektörler/kurumlar içinde belirlenmiş öncelikler arasında dağıtılması temin edilmiş olur,
- ◆ Halen uygulanmakta olan temel harcama alanlarının (yatırımlar, destekleme ödemeleri, sosyal güvenlik kurumlarına yapılan transferler vs.) gelecek yıl bütçelerine olan etkisinin tahmin edilmesine imkan sağlar.
- ◆ Hükümetin önceliklerinde meydana gelen değişikliklerin gelecek yıl bütçelerine dahil edilebilmesi için kamu idareleri bütçeleri arasında ve/veya kamu idaresi bütçeleri içinde kaynakların yeniden dağıtımına imkan sağlar (Schick, 2002: 27). Böylece kamu kaynaklarının tahsisinde ve kullanılmasında etkinlik ve verimlilik teşvik edilir (Kızıltaş, 2003: s. 18), Ancak, bütçe uygulamasında kaynakların yeniden dağıtımının an aza indirilmesi de önemlidir çünkü, böyle bir uygulamanın sık aralıklarla tekrarlanması, bütçelerin gerçek öncelikleri yansıtmaması yada mali ve/veya politik disiplinden uzaklaşması anlamına getirebilecektir (The World Bank, 1999: 22),
- ◆ Tutarlı bir kaynak-harcama dengesi kurmak suretiyle mali disiplini temin eder ve makroekonomik dengenin iyileştirilmesine katkı sağlar (Wildavsky, 2003: 40),
- ◆ Hükümetin politik önceliklerinin ve uygulamaya konulan yeni faaliyet ve projelerin olası maliyetleri konusunda siyasi karar alıcılara gerekli bilgileri temin eder (Blöndal, 2003: 11).
- ◆ Belirli politikalara yönelik olarak kamu kaynaklarının tahsis edilmesinde öngörülebilirliğin artırılması sonucunda uygulanmakta olan programların devamlılığını sağlar. Ayrıca, getirilen bütçe sınırlamaları ve harcamacı kamu idarelerine verilen esneklikler sonucunda kamu kaynaklarının etkin ve verimli olarak kullanılması konusunda gerekli teşvik mekanizmalarının kurulmasına yardımcı olur (Yılmaz, 1999: 22).

Çok yıllık bütçeleme yaklaşımı, gerçekçi makroekonomik analizler yoluyla, sınırlı kamusal kaynakların etkin ve verimli olabilecekleri alanlara tahsisini sağlamakla birlikte bazı olumsuzlukları da bünyesinde bulundurmaktadır. Sözü edilen olumsuzlukları şu şekilde sıralamak mümkündür:

- ◆ Çok yıllık bütçe uygulamasında ileriye yönelik tahminler, harcamacı idareler nezdinde kazanılmış birer hak gibi görülebilir, bu da daha önce yapılan tahminlerin düzeltilmesi gerekliliği ortaya çıktığında harcamaların aşağıya doğru revize edilmesini engelleyebilir,
- ◆ Aşırı iyimser çok yıllık tahminler, gereksiz kamu hizmetlerinin sürdürülmesine neden olabilir ve bütçe harcamaları üzerinde yukarıya doğru baskı oluşturabilir,

- ◆ Çok yıllık bütçe tahminlerinin reel artışları içerecek şekilde yapılması halinde enflasyonist dönemlerde harcamalar otomatik olarak artış gösterebilir, bütçe gelirlerindeki gelişmelerden bağımsız olarak ortaya çıkan bu artışlar mali disiplinin sağlanmasını zorlaştırabilir (Blöndal, 2003: 12). Ancak, bu durumun hedeflenen seviyede kamu hizmeti sunumunu engelleyebileceği, hatta kamu ve özel sektörlerin ekonomi içindeki yerinin kamu aleyhine bozulabileceğini ileri süren görüşler de vardır (Wildavsky, 2003: 40).

Ancak, çok yıllık bütçelemeye ilişkin olarak az önce belirtilen olumsuzlukların, gerçekçi bir şekilde belirlenmiş ekonomik varsayımlar yanında nominal bazda hazırlanmış, enflasyonist artışlara duyarlı olmayan çok yıllık bütçe tahminleri sonucunda giderilebilmesi imkan dahilindedir.

Sonuç olarak hükümetlerin, vatandaşlara taahhüt ettiği hizmetleri yerine getirmekte kullandıkları en önemli araç, bütçelerdir. Bu durum bütçelerin siyasi tercihleri yansıtan önemli bir metin olduğunu da göstermektedir. Ancak, hükümetlerin taahhütlerini genelde bir yıl ile sınırlamak mümkün değildir ve çok yılı kapsayan bir niteliği vardır. Bu nedenle bütçe sisteminin bir yılı aşan ve bütçe ile ilgisi bulunan ekonomik faaliyet ve yükümlülükleri de dikkate alması gerekir. Bu nedenle, bütçelemenin planlama süreci ile birlikte düşünülmesi ve planlama-bütçeleme ilişkisinin kurulması; etkin bir bütçe süreci için kaçınılmaz olmaktadır. Dolayısıyla diğer dönemlerden kopuk olmayan bir bütçeleme sürecinin politika üretebilmesi de imkan dahilinde olacaktır.

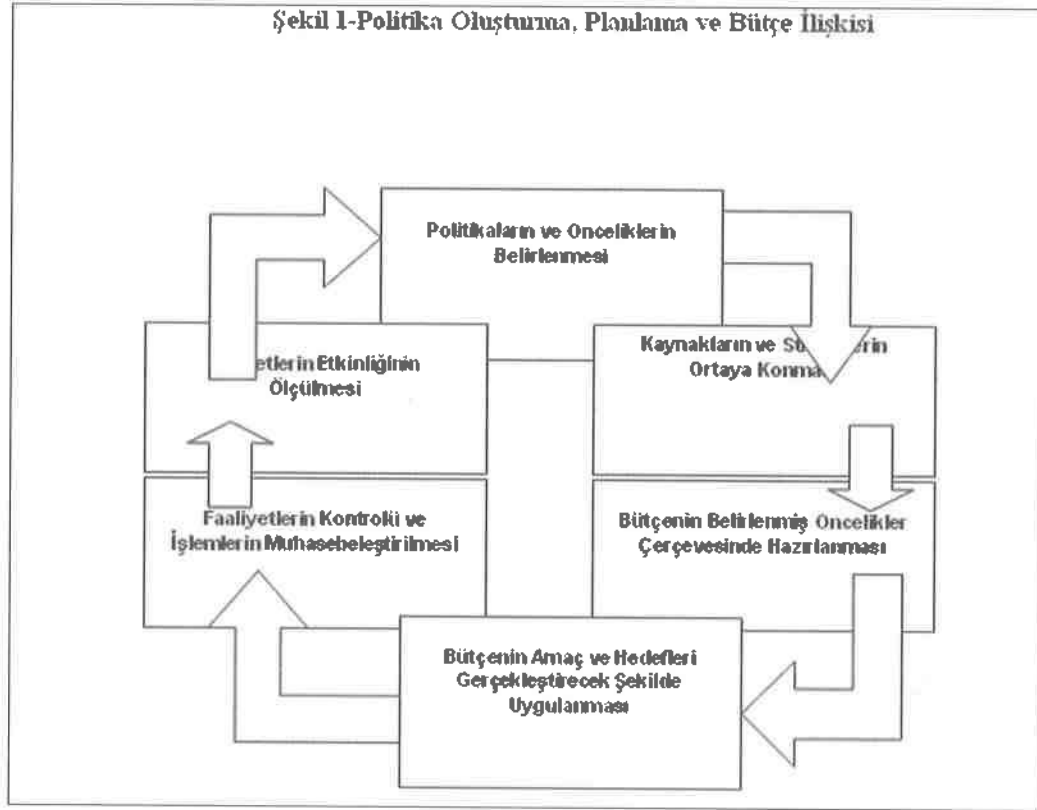
#### 2.2.2.2.3. Politika Oluşturma, Planlama ve Bütçe İlişkisi

Orta vadeli yaklaşım, kaynak harcama dengesine uygun olarak ve belirlenen öncelikleri dikkate alarak kamu kaynaklarının belirli kamu hizmetleri için tahsis edilmesine ve gerçekleştirilmesine yardımcı olur. Dolayısıyla orta vadeli yaklaşımın iki önemli hedefinden ilkinin mali hedeflerin konması ve ikincisinin ise söz konusu hedefler dahilinde kaynakların stratejik önceliklere ayrılması olduğunu söyleyebiliriz.

Şekil 1'de, etkin bir politika oluşturma, planlama ve bütçeleme ilişkisinin kurulabilmesi için gerekli süreç gösterilmektedir. Öncelikle süreç, hükümetin belirli sektörler itibariyle politikalarının ve önceliklerinin belirlenmesi ile başlamaktadır. Sonraki aşamada, bu politikaların ve önceliklerin gerçekleştirilmesine yönelik olarak amaçlar ve stratejiler ile kullanılabilir kaynaklar ortaya konacaktır. Üçüncü aşamada, belirlenen politikalara, amaçlara ve kullanılabilir kaynaklarla uyumlu olarak belirli sektörlerle yönelik olarak bir bütçenin hazırlanması gerekmektedir. Bu aşamada, kaynakların hangi harcama alanlarına ne büyüklükte dağıtılacağı da belirlenmiş olur. Sonraki aşamada, belirlenmiş kamusal faaliyetlerin gerçekleştirilmesi için gelirlerin toplanması, gerekli personel ve kaynağın harekete geçirilmesini de içeren bütçe uygulaması gelmektedir. Beşinci aşamada, faaliyetlerin izlenmesi ve gerekli muhasebe kayıtlarının tutulması gerekmektedir. Süreç, faaliyetlerin etkinliğinin değerlendirilmesi ve uygulamanın denetlenmesi yanında gelecekte uygulanacak politikalar için gerekli tecrübenin edinilmesi ile tamamlanmış olmaktadır.

Gelişmekte olan ülkelerde kaynak tahsis süreci, yaşanan belirsizlikler nedeniyle önemli sorunlar yaşamakta ve geleceğe yönelik sağlıklı bir planlama yapılmasını engellemektedir. Örneğin, bütçe gelirlerinin aşırı iyimser bir yöntemle tahmin edilmesi,

kamu kaynak seviyesi konusunda belirsizlik yaratabilmekte ve geleceğe yönelik etkin bir planlama yapılmasına engel olabilmektedir.



Kaynak: The World Bank (1999), Public Expenditure Management Handbook, The World Bank, Washington, D.C., s. 32.

Bütçeleme sürecinin gelecek yıllarda karşılaşılabilecek muhtemel sorunları dikkate almayı yanında çok yıllık bütçelerin bağlayıcı olmaması yada konulan hedeflerin siyasi ve bürokratik süreçler tarafından ciddiye alınmaması, kamusal kaynakların belirli amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesine yönelik olarak kullanılmasından çok, klasik bütçe anlayışında olduğu gibi, devletin sadece verilmiş görevleri yerine getirecek şekilde faaliyette bulunması ile sonuçlanmaktadır. Bunun için, özellikle gelişmekte olan ülkelerde politika-planlama-bütçe ilişkisini güçlendirmek gerekmektedir (Işık, 2003: 73-74).

#### 2.2.2.4. Türkiye’de Çok Yıllı Bütçeleme Uygulanabilirliği

Çok yıllık bütçeleme bir süreç şeklinde ele alınmalı ve merkezi kuruluşlar (Maliye Bakanlığı ve DPT Müsteşarlığı) ile harcamacı kamu idarelerinin rolleri ve sorumlulukları bu süreç içinde tanımlanmalıdır. 5018 sayılı Kanuna baktığımızda, çok yıllık bütçelemeye ilişkin bir sürecin açık ve net bir şekilde ortaya konmadığını görüyoruz. Çok yıllık bütçeleme ile ilgili olarak dünya uygulamasına baktığımızda, çok yıllık bütçeleme en önemli unsur, hükümetin önceliklerinin Bakanlar Kurulu tarafından kararlaştırılması ve idareler düzeyindeki önceliklerin ise idare stratejik planları ile bakanlıklar tarafından

kararlaştırılmasıdır. Çok yıllık bütçelemede ilk aşama, makroekonomik çerçevenin kararlaştırılmasıdır. Makroekonomik çerçeve aynı zamanda gelecek üç yıla ilişkin gelir ve harcama tahminlerinin yapılmasına yardımcı olacaktır. Dolayısıyla ekonomik tahminlerle mali hedeflerin birleştirilmesi suretiyle karşılıklı uyumun sağlanması ve dolayısıyla makroekonomik çerçevenin gelecek üç yıl için çeşitli analiz yöntemleri kullanılarak tahmin edilmesi gerekmektedir. Ayrıca, mevcut ve yeni mali politikaların maliyetlerinin belirlenmesi ve bunların ekonomik dengeler üzerindeki etkilerinin tahmin edilmesi gerekmektedir. Örneğin, Hollanda’da bağımsız olarak faaliyet gösteren ekonomik tahmin dairesi, özellikle yeni politikaların maliyetlerinin hesaplanması ve bu politikaların ekonomik dengeler üzerindeki etkilerinin tahmin edilmesi konusunda iktidar ve muhalefete yardımcı olmakla yükümlüdür.

5018 sayılı Kanunun 16’ncı maddesine göre hazırlanacak orta vadeli program, bu anlamda işlevsel olabilecektir. Bu nedenle bu program, çok yıllık bütçeleme başlangıç noktası olarak ele alınabilir. Mayıs ayı sonuna kadar toplanacak Bakanlar Kurulu, kalkınma planları, stratejik planlar ve genel ekonomik koşulların gerekleri doğrultusunda makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri (sektörel öncelikler, büyüme, enflasyon, kur, ödemeler dengesi, faiz vs.) de kapsayacak şekilde Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığınca hazırlanan orta vadeli programı kabul edecek ve Program aynı süre içinde Resmi Gazetede yayımlanacaktır.

Çok yıllık bütçelemede ikinci aşama, sektörlerin gözden geçirilmesidir. Bu aşamada, sektörün/bakanlığın amaçları ve faaliyetleri gözden geçirilerek bu amaç ve faaliyetlerin maliyetleri hesaplanmalı, çıktıları ve sonuçları hakkında bilgi temin edilmelidir. Bunun sonucunda, kullanılabilir kaynaklar dikkate alınarak bu amaç ve faaliyetlerin gerçekleştirilmesini sağlayacak olan programlar ve altprogramlar bir öncelik sırasına konmalıdır. 5018 sayılı Kanunun 16’ncı maddesine baktığımızda, bu aşamaya yer verilmemiştir. Ancak Kanunun 9’uncu maddesinde idare stratejik planlarından bahsedilmektedir ve bu aşama idare stratejik planları ile gerçekleştirilecektir. Ancak, az önce de belirtildiği gibi, çok yıllık bütçeleme sürecinin Kanunda belirli bir sıra dahilinde yer almaması, uygulamada karışıklıklara neden olabilecek niteliktedir. Ayrıca, 2006 yılı bütçesiyle birlikte çok yıllık bütçelemeye geçilmesi, ancak stratejik planlama bakımından belirli idarelerde pilot uygulama yapılması, bu aşamanın en azından belirli bir süre çok yıllık bütçeleme sürecinde yer almayacağı göstermektedir.

Üçüncü aşama, Maliye Bakanlığı ve DPT Müsteşarlığınca sektör bakanlıkları arasında yürütülecek müzakerelerdir. Bu aşamada, bir önceki aşamada yapılan sektör incelemesinin çıktıları üzerinde müzakere edilmektedir. Yine 5018 sayılı Kanunda bu müzakereler için belirli bir takvim verilmemiştir.

Dördüncü aşama, gelecek üç yıl için sektör/bakanlık harcama tavanlarının belirlenmesidir. Daha önceki aşamalarda belirlenen öncelikler ve makroekonomik yapı dikkate alınmak suretiyle harcama tavanları belirlenir. Diğer bir deyişle, harcamaların sektörel ve kurumsal dağılımı konusunda detaylı bir çerçeve oluşturulur. Ayrıca gelecek üç yıla ilişkin toplam gelirler için hedef belirlenir. Ancak, sektör/bakanlık harcama tavanları ve toplam gelirler konusunda nihai kararı Bakanlar Kurulu verecektir.

Beşinci aşamada, sektör/bakanlık harcama tavanları Bakanlar Kurulunca onaylanacaktır.

Çok yıllık bütçeleme sürecinde en önemli aşama, Bakanlar Kurulunca kullanılabilir kaynaklar içinde kalmak suretiyle kamu kaynaklarının orta vadede tahsis edileceği harcama alanlarının bir hükümet beyanı haline geldiği bu aşamadır. Bu aşama, sadece bütçe tavanlarının belirlendiği basit bir aşama değildir. Hükümetin orta vadedeki öncelikleri ve dolayısıyla politikaları yanında devletin ekonomideki rolünün bütçeleme sürecine yansıtıldığı bir aşamadır.

5018 sayılı Kanuna göre, orta vadeli program ile uyumlu olmak üzere gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleri ile birlikte hedef denge ve varsa borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren orta vadeli mali plan Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanıp, Yüksek Planlama Kurulu tarafından Haziran ayının ilk yarısında kabul edilecektir. Ancak, 5018 sayılı Kanun yukarıdaki genel kurala uymayan bir sistem getirmiştir. Çünkü, orta vadeli plan, Bakanlar Kurulu yerine Yüksek Planlama Kurulu tarafından kabul edilecektir. Dolayısıyla bir çok bakanın katılmadığı bir politika beyanı, diğer bir deyişle tüm kabine üyeleri tarafından paylaşılmayabilecek bir orta vadeli bir kaynak tahsis süreci getirilmiş olacaktır.

Son aşamada, kamu idarelerinin belirlenmiş olan sektörel/kurumsal öncelikler ve tavanları dikkate alarak gelecek üç yıla ilişkin bütçelerini hazırlamaları gerekmektedir. Ancak, bütçe hazırlığı aşamasında Maliye Bakanlığı ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, kurumlardan gelen bütçe tekliflerinde, orta vadeli program ve mali plan ile belirlenen sektörel/kurumsal tavanlar ve önceliklere ne ölçüde uydularına bakmaları gerekmektedir. Varsa, tutarsızlıkların düzeltilmesi konusunda ilgili sektör/kurum temsilcileri ile görüşerek tutarlılığı sağlamaları, politika, plan ve bütçe bağlantısının gerçekleştirilmesi yönünde önemli bir katkı sağlayacaktır.

Çok yıllık bütçeler, hükümetlerin gelecek üç yıla ilişkin kaynak kullanımı ve kaynak toplama konusunda kamuoyuna bir taahhüdüdür. Bu nedenle, çok yıllık bütçeleme vergi ve diğer gelir tahminlerini de içerecektir. Bu nedenle Maliye Bakanlığı, gelecek üç yıla ilişkin vergi ve gelir politikalarının, bütçe gelirlerine olan yansımalarını dikkate alarak çok yıllık tahmin yapacaktır. TBMM tarafından onaylanacak olan bütçe ise, sadece gelecek yıl bütçesi olacaktır.

Kuşkusuz başarılı ve sürdürülebilir bir kamu mali yönetim reformu, bütçe sürecinde yer alan kurumların güçlendirilmesi ve bütçe dışındaki diğer kurumsal düzenlemelerin gerçekleştirilmesi gereğini ortaya çıkarmaktadır. Çünkü değişimin uygulanabilmesi, sadece gerekli kurulların konmasına bağlı değildir. Aynı zamanda görev, yetki ve sorumlulukları iyi tarif edilmiş kamu mali yönetim sistemi, etkin işleyen bir iç kontrol mekanizması ile kamu kurumlarında gerekli anlayış değişikliğine ve yeterli kapasiteye sahip kamu personeline bağlıdır. Öte yandan, bütçe sürecinde bilginin zamanında ve güvenilir bir şekilde sunulması ve idarelerin bunu izleme ve değerlendirme kapasitesi önemli rol oynayacaktır. Ayrıca, dış denetim önemli bir unsurdur. Bu nedenle, kamu idarelerinde idari kapasitenin geliştirilmesi ve bu yönde gerekli altyapının oluşturulması elzemdir. Ülkemizde uzun yıllardan beri Maliye Bakanlığına ihale edilmiş bir kamu mali yönetim sisteminin, artık yeni kamu yönetimi anlayışının da bir gereği olarak 5018 sayılı Kanun ile kamu idarelerine devredilmesi, çok önemli ve köklü bir anlayış değişikliği olarak görülmelidir.

### 3. Sonuç

Değişimin hızlandığı, küreselleşme ve bilgi toplumunun gerektirdiği yönetim anlayışına dayalı olarak, dünyada kamu mali yönetim sistemlerinde değişim ihtiyacı öne çıkmış bulunmaktadır. Sadece kamu mali yönetim sistemlerinde değil kamu yönetim anlayışında da yeniden yapılanma ihtiyacı ortaya çıkmış, sanayi toplumundan bilgi toplumuna doğru geçiş, mevcut kalıplar içinde kamu yönetimlerinin değişen şartlara uyum sağlamasının güçlüğüne ortaya çıkarmıştır. Bunun sonucunda, yeni kamu yönetimi anlayışı ortaya çıkmış, bir çok ülke kamu yönetimleri, anlayış ve uygulama değişikliğine gitmişlerdir.

Kamu mali yönetim sistemleri de yeni kamu yönetimi anlayışına paralel olarak değişime uğramış ve yeniden yapılanma yönünde yürütülen çalışmalar, son yıllarda hızlanmıştır. Gelişmiş ülkelere göre özellikle gelişmekte olan ülkelerde değişim ihtiyacı kendini göstermiş, ancak kamu mali yönetim sistemlerinde yürütülen değişim çabaları, daha çok gelişmiş ülkelerde öne çıkmıştır. Bunun sonucunda, uluslararası kuruluşların da çabaları ile uluslararası iyi uygulama örnekleri ortaya çıkmış ve gelişmekte olan ülkeler de bu değişim rüzgarından etkilenmişlerdir.

Ülkemizde de değişim ihtiyacı özellikle ekonomik krizler sonrasında kendini göstermiş ve kamu mali yönetim sisteminde yaşanan sorunlar, son yıllarda hep tartışılan konular arasında yer almıştır. Parçalı, katı esas ve usullerle çalışan, yoğun ve etkin olmayan bir denetim sistemi üzerine oturmuş, mali saydamlık ve hesap verebilirliği içinde barındırmayan, idarelere inisiyatif tanımayan girdi odaklı bir bütçeleme anlayışını benimseyen bir bütçe sisteminin sürdürülemeyeceği anlayışı hakim olmuştur (Başbakanlık, 2003: 131).

Yeni kamu mali yönetim anlayışının getirmiş olduğu önemli yeniliklerden birisi, çok yıllık bütçeleme olmuştur. Hükümetlerce politikaların plan ve bütçe süreçlerine yansıtılması kamuda kaynak-harcama dengesinin sağlanmasının en önemli aracıdır. Mevcut kaynakları dikkate almadan hazırlanmış bir karar verme süreci, mali disiplinden uzaklaşmasına ve ekonomik sorunların artmasına neden olabilecektir. Bu nedenle çok yıllık bütçeleme, kaynak kullanımında disiplinin sağlanması konusunda önemli bir unsur olarak görülmektedir. Bu nedenle 5018 sayılı Kanun ile kamu kaynaklarının tahsisinde ve kullanılmasında etkinlik ve verimlilik öne çıkarılmış, politika, planlama ve bütçeleme ilişkisi güçlendirilmeye çalışılmış ve bu bağlamda performans esaslı bütçeleme ve çok yıllık bütçeleme için gerekli hukuki altyapı oluşturulmuştur.

### KAYNAKÇA

Arcagök, M. Sait-Yörük, Bahadır-Oral, Esin-Korkmaz, Umut (2004), "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda Öngörülen Düzenlemeler", *Bütçe Dünyası Dergisi*, Sayı 18, İlkbahar, s. 3-19.

Arslan, Murat (2004), "Orta Vadeli Harcama Sistemi (Çok Yıllı Bütçeleme) ve Türkiye'ye Uygulanabilirliği", *Sayıştay Dergisi*, Sayı 54, s. 1-22.

Australian National Audit Office (1993), *A Practice Guide to Public Sector*

*Internal Auditing*, Australian National Audit Office, Australia.

Başbakanlık (2003), *Kamuda Yeniden Yapılanma: 1: Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*, Başbakanlık, Ankara.

- Blöndal, Jon R. (2003), "Budget Reform in OECD Member Countries: Common Trends", *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 2, No: 4, s. 7-25.
- Dean, Peter (1997), "The Relevance of a Medium Term Expenditure Framework to the Needs of Developing and Transitional Countries", Draft Report.
- Diamond, Jack (2002), *The Role of Internal Audit in Government Financial Management: An International Perspective*, IMF Working Paper: WP/02/94, Washington, D.C.
- DPT (2000), *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, DPT, Ankara.
- DPT (2003), *Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Kılavuzu*, DPT, Ankara.
- European Commission DG BUDG. D. 6 and DG ELARG (2002), *Glossary of Definitions Used by the Commission in the Framework of Public Internal Financial Control (PIFC)*, Brussels.
- European Commission DG BUDGET (2004), *Compendium of Public Internal Financial Control: Internal Audit Legislation in the New Member States and Applicant Countries*, Brussels.
- Hançer, Selcen N. (2003), "Ekonomik Kodlama Açısından Analitik Bütçe Sınıflandırılması", *Bütçe Dünyası Dergisi*, Sayı 16, Sonbahar, s. 8-12.
- Işık, Hüseyin (2003), *Kamu Harcamalarında Performansa Dayalı Bütçe Yönetimi ve Denetimi ile Türkiye'de Uygulanabilirliği*, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ankara.
- Işık, Hüseyin (2004), "Amacı, Sistematiği, İşleyişi ve Sınırlarıyla Performansa Dayalı Bütçeleme", *Bütçe Dünyası Dergisi*, Sayı 17, Kış, s. 20-27.
- Kızıltaş, Emine (2003), "Çok Yıllı Bütçeleme Sistemi", *Bütçe Dünyası Dergisi*, Sayı 16, Sonbahar, s. 13-18.
- Köse, Ömer H. (2002), *Dünyada ve Türkiye'de Yüksek Denetim*, T.C. Sayıştay Araştırma/ İnceleme/ Çeviri Dizisi, Ankara.
- Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (2004), *Ulusal ve Uluslararası Çalışmalar Işığında Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü: Sayı 2004/1*, Ankara.
- Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (2004), *Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi (Pilot Kurumlar İçin Taslak)*, Ankara.
- Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü (2002), *Devlet Muhasebesinde Reform Çalışmaları: Nakit Esasından Tahakkuk Esasına*, Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, Ankara.
- Örenay, Hami (2005), *Kamuda Denetim*, Maliye Bütçe Kontrolörleri Derneği Yayınları: 2005/1, Ankara.
- Özeren, Baran (2002), *İç Kontrol: Kamusal Hesap Verme Sorumluluğu İçin Bir Yapı Oluşturulması*, Yayımlanmamış Bilgi Notu, Sayıştay Başkanlığı Araştırma ve Tasnif Grubu, Ankara.
- Premchand, A. (1993), *Government Budgeting and Expenditure Controls Theory and*

*Practice*, IMF, Washington D.C.

- Premchand, A. (1993), *Public Expenditure Management*, IMF, Washington D.C.
- Premchand, A. (1995), *Effective Government Accounting*, IMF, Washington D.C.
- Schick, Allen (2002), "Does Budgeting Have a Future?", *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 2, No: 2, s. 7-48.
- Schick, Allen (2002), "Opportunity, Strategy and Tactics in Reforming Public Management", *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 2, No. 3, p. 7- 35.
- The Swedish National Audit Office (1999), *Handbook in Performance Auditing - Theory and Practice*, The Swedish National Audit Office, Stockholm.
- Tosun, Ertan (2003), "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanun Tasarısına İlişkin Değerlendirme", *Bütçe Dünyası Dergisi*, Sayı 16, Sonbahar, s. 19-23.
- Uçak, Fikri (1999), *Genel Muhasebe Kanunu*, Ankara.
- Vorking, N. Andrew (2005), *Türkiye'de Yürütülen Kamu Kesimi Reformlarının Güçlükleri ve Vaat Ettikleri*, The World Bank, Ankara.
- Wildavsky, Aaron (2003), "Controlling Public Expenditure: The Theory of Expenditure Limitation", *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 2, No: 4, s. 27-47.
- The World Bank (1999), *Public Expenditure Management Handbook*, The World Bank, Washington D.C.
- Yılmaz, H. Hakan (1999), *Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Dünya Bankası Orta Vadeli Harcama Sistemi*, DPT Yayınları, Ankara.
- Zevenbergen, John (2004), *Budgetary Reforms in Transition Countries: The Role of Capacity Building- Summary and Main Conclusions*, Rooterdam.
- Hasan Basri Aktan (Başkan):** Dr Ahmet Kesik'e teşekkür ediyorum. Bu bölümde üçüncü konuşmacımız Ertan Erüz'e sözü bırakıyorum. Buyurun

## YENİ MALİ YÖNETİM YAPISINDA PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME

Ertan ERÜZ\*

### I-GİRİŞ

Son yıllarda, kamu sektörü harcamalarının ve dolayısıyla vergilerin artması ile kamu sektörü kaynaklı ekonomik krizler birçok ülkede kamu mali yönetim anlayışının sorgulanmasına neden olmuştur. Bu kapsamda kamu hizmetlerinin kalitesinin yükseltilmesi, kaynak kullanım kapasitesinin artırılması, kaynak kullanımında etkililik, verimlilik ve tutumluluğun sağlanması, siyasi ve yönetsel hesap verme mekanizmaları ile mali saydamlığın geliştirilmesine yönelik uygulamalar hız kazanmıştır. Kamu mali yönetimi alanında yaşanmakta olan en önemli değişikliklerden birisi de, merkezden yönetimi esas alan kaynak dağılımı ve girdi odaklı geleneksel bütçeleme anlayışından, yetki ve sorumluluk dağıtımı ile kaynakların yerinden yönetimini esas alan mali yönetim ve çıktı-sonuç esaslı performans esaslı bütçeleme (PEB) anlayışına geçilmesidir.

Bu doğrultuda birçok gelişmiş ülke kamu mali yönetim ve bütçeleme sistemlerinde önemli yapısal değişikliklere gitmiştir. 1980'li yılların sonlarında Yeni Zelanda ve Avustralya, 1990'lı yıllarda İsveç, Amerika Birleşik Devletleri, Finlandiya, İngiltere, Danimarka, Hollanda, Kanada ve Fransa, 2000'li yılların başlarında ise Avusturya, İsviçre ve Almanya performans esaslı bütçelemeye geçiş yönünde düzenlemeler yapmıştır.<sup>5</sup>

Dünyada yaşanan bu gelişmelere paralel olarak, kamu harcama reformu kapsamında hazırlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu<sup>6</sup> ile kamu mali yönetiminde mali disiplin, hesap verebilirlik ve mali saydamlık hedeflenerek kamu kaynaklarının etkili, verimli ve tutumlu kullanılmasını sağlamak üzere Türkiye'de de performans esaslı bütçelemeye geçiş öngörülmüştür.

Bu tebliğde, performans esaslı bütçelemeye ilişkin dünya uygulamalarından kısaca bahsedilecek olup, Türkiye'de oluşturulması öngörülen sistemin unsurları ve sağlayacağı faydalar ile yapısal sorunlar ve karşılaşılabilecek zorluklar açıklanacaktır.

### II- DÜNYADA PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME

Girdiye dayalı yaklaşımla hazırlanan bütçelerdeki saydamlığın yeterli olmaması, yani ödeneklerle üretilecek kamusal ürün ve hizmetler arasındaki bağlantının kopuk olması, kamu harcamalarının sürekli bir artış eğiliminde olması ve vergi yükündeki artışlar halkın (vergi ödeyenlerin) kamu kaynaklarının kullanımına olan ilgi ve şikayetlerini artırmıştır. Bu artış günümüzde birçok ülkede farklı ad ve biçimlerde olsa da çıktı ve/veya sonuca dayalı, performans ön plana alan, performans esaslı bütçeleme anlayışını ortaya çıkarmıştır. Bu noktada performans esaslı bütçeleme adı ile Türk mali yönetimine giren bu sistemin çıktı odaklı bütçeleme, sonuç odaklı bütçeleme, çıktı odaklı yönetim, sonuç

\* Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Daire Başkanı.

<sup>5</sup> -----, Public Sector Modernisation: Governing for Performance, OECD Policy Brief, OECD Observer, October 2004, s.4.

<sup>6</sup> 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu 24.12.2003 tarih ve 25326 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

odaklı yönetim, performans yönetimi isimleri altında da dünyada anıldığını belirtmek gerekir.

Gelişmiş ülkelerde başlayan performans esaslı bütçeleme yaklaşımı, gelişmekte olan birçok ülkede de uygulanmaya başlanmış veya reform gündemine alınmıştır. Bugün OECD ülkelerinin büyük çoğunluğu performans esaslı bütçeleme sistemini uygulamakta ve performans bilgisini çeşitli şekillerde bütçe belgelerine dahil etmektedir. OECD üyesi olmayan birçok ülkede de performans esaslı bütçeleme yapıldığını veya yapılması yönünde adımlar atıldığını görmekteyiz. Dünyadaki eğilime bakılacak olursa 21. yüzyılın bütçeleme modelinin performans esaslı bütçeleme olacağını söylemek gerçekçi bir tahmin olacaktır.

Performans esaslı bütçeleme, kamu idarelerinin tahsis edilen kaynakla ne yapacaklarına ilişkin bilgileri gösteren bütçeleme şekli olarak tanımlanmaktadır.<sup>7</sup> OECD tanımına göre performans esaslı bütçe kısaca, fonların sonuçlarla ilişkilendirilerek tahsis edildiği bütçe şeklindedir.<sup>8</sup> Başka bir açıdan söylemek gerekirse performans esaslı bütçeleme, performans bilgilerinin bütçe belgelerine dahil edildiği veya çıktı ve sonuçlara göre ödeneklerin sınıflandırıldığı bütçeleme yaklaşımıdır.

Performans esaslı bütçelemeye geçen veya geçmekte olan ülkelerin bu sistemden temel beklentileri,<sup>9</sup>

- Etkili kaynak dağılımı ve kullanımının sağlanması,
- Hedeflere dayalı yönetim anlayışının yerleştirilmesi,
- Bütçe hazırlama, uygulama ve denetim süreçlerinin güçlendirilmesi,
- Hizmet kalitesinin artırılması,
- Mali saydamlığın sağlanması,

olarak sıralanabilir.

Performans esaslı bütçeleme ile kamu mali yönetiminde;

- Girdi kontrollerini gevşetip yöneticilerin çıktı ve sonuçlara göre hesap verebilirliğini sağlamak,
- Yönetim ve bütçeleme kararlarında çıktı ve/veya sonuç bazında ölçülen varılacak noktaya odaklanmak,
- Yönetimde ve bütçelemede politika oluşturulmasını geliştirmek,
- Yönetim ve hizmet sunumunu güçlendirmek,
- Kaynak dağılımını stratejik önceliklere göre yapmak,
- Parlamento ve kamuoyuna karşı saydamlık ve hesap verebilirliği sağlamak,
- Tasarruf etmek,

beklenen sonuçlardır.

Yukarıda yer alan amaç ve beklentileri gerçekleştirmek üzere dünyada uygulanan belli başlı performans esaslı bütçeleme modellerine baktığımızda, üç tip modelin varlığından söz edebiliriz.

<sup>7</sup> Allen Schick, The Performing State: Reflection on an Idea Whose Time Has Come but Whose Implementation Has Not, OECD Journal on Budgeting Volume 3, N.2, OECD, Paris, s.

<sup>8</sup> -----, Public Sector Modernisation: Governing for Performance, OECD Policy Brief, OECD Observer, October 2004, s.5.

<sup>9</sup> agm, s.4.

1- Stratejik plana dayalı modeller

2- Performans sözleşmesine dayalı modeller

3- Bütçe formatına dönüştürülmüş modeller

Bu modellere baktığımızda ilk modelde orta ve uzun vadeli bir stratejik planlama süreciyle bütçelemenin başladığını, stratejik plana uygun olarak yıllık performans planlarının hazırlandığını ve bu planların bütçenin dayanağını oluşturduğunu görmekteyiz. Bu modelde stratejik planın yıllık uygulamasını göstermek üzere performans planı hazırlanmaktadır. Genellikle bütçe ödenekleri program bütçe sınıflandırmasına uygun olarak bütçe belgesi olarak performans planı ile birlikte bütçe sürecinde yer almaktadır. Bu şekilde performans planı bütçeye performans bilgisini eklemektedir. Bütçe uygulaması sonucunda ise yıllık performans raporu hazırlanarak performans dayalı bir hesap verme mekanizması oluşturulmaktadır. Bu modele en iyi örnek olarak eyalet ve federal düzeydeki ABD ve Norveç uygulamalarını gösterebiliriz.<sup>10</sup>

İkinci modelde ise performans bilgileri değişik aşamalarda hazırlanan performans sözleşmeleri ile bütçe uygulamasında yer almaktadır. Bu modelde Bakan ile üst yönetici arasında kamu hizmet sözleşmesi, üst yönetici ile birim yetkilileri arasında ise hizmet sunum sözleşmeleri yapılmaktadır. Bütçe dönemi sonunda ise gerçekleşen performans ile hedeflenen arasındaki ilişkiye göre başarı değerlendirilmektedir. Bu modelin önde gelen uygulayıcıları arasında Yeni Zelanda ve İngiltere gelmektedir.<sup>11</sup>

Üçüncü modelde ise bütçeden ayrı performans belgeleri yer almamakta olup, bütçenin kendisi performans bilgileri ile birlikte ödenek bilgilerinin bir araya getirildiği bir belge haline getirilmiştir. Dolayısıyla da kesin hesap belgesi de aynı şekilde uygun olarak hazırlanmaktadır. Bu modelde bağımsız bir performans raporlaması da yer almamaktadır. Bu modele en iyi örnek olarak Hollanda ve Avustralya uygulamasını gösterebiliriz.<sup>12</sup>

Son dönemlerde performans esaslı bütçeleme alanında gözlenen gelişme, kurumsal performans dayalı modelleri çalışanların performansıyla da bütünleştirerek kamu idarelerinde performans yönetimine geçişe yönelmesidir.

Dünya uygulamaları incelendiğinde, performans esaslı bütçelemeye geçişin kamu mali yönetimine sağlayacağı faydalar yanında, bu sistemin getirdiği bazı zorluk ve riskler de mevcuttur. İlk olarak performans esaslı bütçelemenin gerekli kıldığı performans bilgilerinin özellikle performans göstergelerinin elde edilmesinin kamu yönetimine ilave maliyetler yüklediği gerçeğidir. İkinci olarak performans bilgilerinin elde edilmesinin kamu çalışanlarına ilave iş yükü getirdiğidir. Üçüncü olarak iyi oluşturulmamış performans ölçüm sistemlerinin kamu idarelerinin performansının istenmeyen alanlara yönelmesine neden olabilmesidir. Son olarak yeterli mali disiplin sağlanmadan ve güçlü iç kontrol mekanizmaları oluşturulmadan kamu idarelerine sağlanacak esnekliklerin mali yapıda bozulma ile sonuçlanmasındır.

Bu noktada dünya uygulamaları ışığında performans esaslı bütçelemeye geçişte dikkat

<sup>10</sup> Jens Kromann Kristensen, Walter S. Groszyk ve Bernd Bühler, Outcome Focused Management and Budgeting, OECD Journal of Budgeting, V.1-No. 4, 2002, s.25,27.

<sup>11</sup> agm, s.24,26.

<sup>12</sup> agm, s.17.

edilmesi gereken hususlar aşağıdaki gibi sıralanabilir:<sup>13</sup>

- Reform sürecinin amaçlarının açık olarak ortaya konması,
- Reformun hükümet politikası olarak ele alınması,
- Mali disipline dikkat edilmesi,
- Kamu idarelerinin reform sürecine ilgisinin sağlanması,
- Kamu idarelerine gerekli idari ve mali esnekliklerin sağlanması,
- Performans değerlendirmesi ve denetimi ile sürecin desteklenmesi,
- Performansa dayalı ödül ve yaptırımlara sistemde yer verilmesi,
- Kamu idarelerinde performans bilgilerinin üretilmesinin sağlanması,
- Performans ölçüm maliyetlerinin göz önünde tutulması,
- Sürecin bilgi teknolojileri ile desteklenmesi,
- Tahakkuk esaslı muhasebeye (özellikle çıktı muhasebesine) geçilmesi,
- Bütçe sınıflandırmasının performansın izlenmesine imkan tanınması,
- Kamu idarelerinde iç kontrolün güçlendirilmesi,
- Üst yönetim desteği ile aşağıdan yukarı katılımcı yöntemlerle reform sürecinin yürütülmesi.

Reform sürecindeki ülkelerin tecrübelerinden ortaya çıkan bu hususlar, ülkemiz uygulaması açısından da başarıyı etkileyecek unsurlar olarak gözükmektedir.

### III- TÜRKİYE'DE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME

#### A- 5018 SAYILI KANUNLA GETİRİLEN PEB SİSTEMİ

Dünyada performans esaslı bütçelemeye geçiş yönünde yaşanan gelişmelere paralel olarak ülkemizde de Maliye Bakanlığınca, 2001 yılında "Sürekli Kalite Geliştirme ve Kamu Bütçeleme Sisteminin Yeniden Yapılandırılması Projesi" çerçevesinde pilot çalışmalar yapılmıştır. Proje kapsamında altı kurumda pilot olarak seçilen çeşitli faaliyet ve projelere ilişkin performans esaslı bütçeleme çalışmaları yapılarak, bu faaliyet/projeler için 2003-2007 yıllarını kapsayan stratejik planlar ile 2003 yılı performans planları ve kaynak ihtiyaç planları hazırlanmıştır.

Kamu harcama reformu kapsamında hazırlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu kaynaklarının etkili, verimli ve tutumlu kullanılmasını sağlamak üzere performans esaslı bütçelemeye geçiş öngörülmüştür.

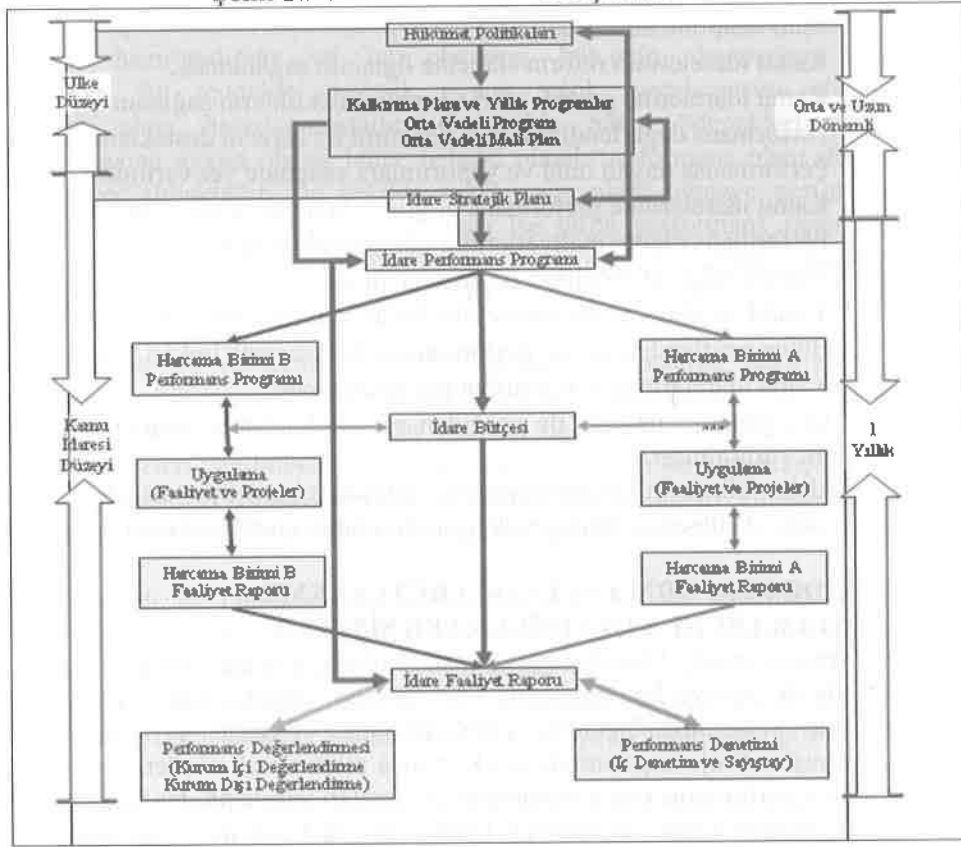
5018 sayılı Kanun ile getirilen performans esaslı bütçeleme; kamu idarelerinin ana fonksiyonlarını, bu fonksiyonların yerine getirilmesi sonucunda gerçekleştirilecek amaç ve hedefleri belirleyen, kaynakların bu amaç ve hedefler doğrultusunda tahsisini ve kullanılmasını sağlayan, performans ölçümü yaparak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

Kanunun 9 uncu maddesinde ifadesini bulan performans esaslı bütçelemeye baktığımızda üçlü bir yapı üzerine oturduğunu görmekteyiz. Bu yapı orta ve uzun vadeli stratejik plan ile bu planların yıllık uygulamalarını göstermek ve bütçeye dayanak oluşturmak üzere yıllık performans programı hazırlanmasını ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyetlerin sonuçlarının ise performans dayalı olarak yıllık faaliyet raporu ile

<sup>13</sup> Jack Diamond, Performance Budgeting: Managing the Reform Process, IMF Working Paper, WP/03/33, IMF, 2003, s.13-17.

raporlanmasını öngörmektedir. Sistem olarak ifade edilebilecek bu yapının unsurları ve işleyiş mekanizması aşağıda gösterilmiştir.

**Şekil 1: Performans Esaslı Bütçeleme Süreci**



(Kaynak: Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi(Pilot Kurumlar için Taslak), 2004)

5018 sayılı Kanunun 9 uncu maddesinde stratejik plan, kamu idarelerince; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle hazırlanan plan şeklinde tanımlanmaktadır.

Aynı maddede kamu idareleri bütçelerinin, stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlanacağı belirtilmektedir.

Anılan maddeye bakıldığında performans esaslı bütçeleme tanımı yer almadığı ve diğer unsurlarının yani performans programı ile faaliyet raporlarının zikredilmediği görülmektedir. Ancak Kanunun 41 inci maddesi incelendiğinde, kamu idarelerinin harcama birimi düzeyinden başlayarak performans programı hazırlayacakları ve program sonuçlarını performans dayalı olarak faaliyet raporları ile raporlayacaklarını görmekteyiz. Bu hükümler ile belgelerin birbiri ile ilişkisi dikkate alındığında Kanunda

öngörülen modelin stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu üçlüsünden oluştuğunu söylemek doğru bir yaklaşım olacaktır.

## B- PEB'DEN BEKLENEN FAYDALAR

### 1- Mali Saydamlık

İyi yönetim ilkeleri arasında yer alan saydamlık, mali alanda da iyi yönetişimin bir gereği olarak görülmektedir. Mali saydamlık, son yirmi yılda dünyada mali alanda yaşanan reform süreçlerinde öne çıkan kavramlardan birisidir. 5018 sayılı Kanunda tanımlanmış ve çeşitli maddelerde mali saydamlığın sağlanmasına yönelik düzenlemelere yer verilmiştir. Kanunun 7.'nci maddesinde mali saydamlık "Her türlü kamu kaynağının elde edilmesinde ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyunun zamanında bilgilendirilmesi" gereği olarak hükme bağlanmıştır. Mali saydamlık açısından baktığımızda performans esaslı bütçeleme bunu sağlamak üzere getirilmiş en önemli düzenleme olarak gözükmektedir. Çünkü performans esaslı bütçeleme sürecinde hazırlanacak ve kamuoyuna açıklanacak belgelerin tamamı saydamlık açısından gerekli önemli bilgileri ihtiva edecektir.

### 2- Hesap Verebilirlik

Mali saydamlık gibi hesap verebilirlik de iyi yönetim prensipleri arasında sayılmakta ve her düzeydeki kamu yöneticisinin sorumluluğuna teslim edilen kamu kaynağını, hukuka uygun ve verimli bir şekilde kullandığının hesabını vermesi olarak kısaca tanımlanmaktadır.<sup>14</sup>

5018 sayılı Kanunun 8 inci maddesinde hesap verme sorumluluğu "Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır" şeklinde açıklanmıştır. Madde hükmü incelendiğinde bu sorumluluğun siyasi, idari ve hukuki sorumluluğu içerecek şekilde ele alındığını görmekteyiz. Maddenin asıl vurgusunun ise performans sorumluluğu olduğu dikkat çekicidir. Aynı şekilde Kanunun 10 uncu maddesinde Bakanların, 11 inci maddesinde üst yöneticilerin, 32 inci maddesinde ise harcama yetkililerinin hesap verme sorumluluğunun performans sorumluluğu vurgusuyla yer almaktadır. Anılan maddelerin kanunun amacıyla birlikte değerlendirilmesi halinde kanun koyucunun hesap verebilirliğe özel bir önem verdiğini söylemek doğru bir değerlendirme olacaktır.

Kanunun özel önem verdiği bu sorumluluğun yerine getirilebilmesi buna yönelik mekanizmaların varlığına bağlıdır. Bu manada performans esaslı bütçeleme kamu yönetiminde hedeflere dayalı bir bütçelemeyi, performans ölçümü ile sağlam temellere oturarak hesap verebilirlik için nesnel bir zemin oluşturmaktadır. Yani kamu yöneticilerinin taahhüt ettikleri performans hedeflerini gerçekleştirip gerçekleştiremedikleri kamuoyuna açık belgelerle izlenebilecek ve değerlendirilebilecektir. Aynı şekilde bütçe sürecine dahil edilen performans programları ile faaliyet raporları, TBMM'nde kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğunun görüşülmesine dayanak teşkil edecektir.

<sup>14</sup> Nihal Samsun, "Hesap Verebilirlik ve İyi Yönetişim", Maliye Bakanlığı (İyi Yönetişimin Temel Unsurları adlı kitap), 2003, s. 18.

### 3- Mali Disiplin

Performans esaslı bütçeleme sürecinde hazırlanacak belgeler bilgi üretilmesini ve bütçelerin bilgiye dayalı olarak hazırlanmasını sağlayacağından Maliye Bakanlığının bütçeleri daha etkili bir şekilde izlemesi ve değerlendirmesi mümkün olacaktır. Kamuya açık, hedeflere dayalı belgeler hazırlanması kamu idarelerini başarılı olma yönünde motive ederken, kaynak kullanımında tasarruflu olmaya da zorlayacaktır. Bu makro düzeyde kaynak dağıtımının etkili bir şekilde yapılmasını sağlarken, verimlilik artışı ile birlikte kaynak israfını da önleyecektir. Sonuç olarak performans esaslı bütçeleme mali disiplini sağlamada önemli bir araç olarak kullanılabilir.

### 4- Performans Yönetimi

Performans yönetimi; kurumsal başarının elde edilebilmesi için her çalışanın, birimin ve sürecin performansının değerlendirilmesi ve performansın geliştirilmesi için gerekli tedbirlerin alınması ve uygulanmasıdır.<sup>15</sup> Bu tanımdan anlaşılacağı üzere kurumsal performans yönetenlerin, birimlerin, süreçlerin ve çalışanların performansından oluşan bir bütündür.

Performans esaslı bütçeleme kurumsal performans ile bütçe arasında bağlantıyı sağlarken, performans göstergeleri ile performansın izlenmesine ve değerlendirilmesine imkan tanımaktadır. Bu süreçte oluşturulacak göstergeler ile kurumsal performans faaliyetlerin, çalışanların ve süreçlerin performansına dönüştürülmesi mümkün olacaktır.

Performans esaslı bütçeleme sürecinde kurumun büyüklük ve yapısına göre, kurumsal düzeyde ve harcama birimleri düzeyinde ve/veya kurumun her faaliyet, süreç, birim, bölümü için ayrı bir planlama, performans ölçümü ve değerlendirmesi yapılabilecektir. Her bir harcama birimi için performans programı ve faaliyet raporu hazırlanacaktır.

PEB sürecinde oluşturulacak kurumsal performans hedefleri ile performans açısından izlenmesi gerekli olan alanlara yönelik oluşturulacak göstergeler bir yönüyle de kamu idarelerinde performans yönetiminin oluşturulmasına kaynak teşkil edecektir.

### 5- Performansa Dayalı Ücretlendirme

Performans esaslı bütçeleme kurumsal düzeyde performans hedeflerinin oluşturulmasını gerekli kılması, bu hedeflerin oluşturulması sırasında faaliyet analizlerinin ve dolayısıyla personel ihtiyacı analizlerinin yapılmasını gerektirmektedir. Bu süreçte çalışanların ortalama iş standartları belirlenerek, bu verilerin hizmet standartlarına dönüştürülmesi suretiyle çalışanların performansının izlenmesi mümkün olacaktır. Bu suretle çalışanların performansa dayalı olarak ödüllendirilmesine objektif bir temel hazırlanmış olacaktır. Kamu idarelerinde çalışanlara yönelik performans göstergelerinin oluşturulması ve performansın değerlendirildiğine yönelik bir anlayışın yerleştirilmesi çalışma motivasyonunu ve işgücü verimliliğini artıracaktır.

### 6- Performans Denetimi

PEB sistemi bir yandan stratejik plan-bütçe ilişkisini sağlarken diğer yandan da performans denetimi ve değerlendirmesi için gerekli zemini oluşturmaktadır. Bu zemin kamuoyuna açık olarak hazırlanacak performans programları ve faaliyet raporlarıdır. Performans denetimi kamu idaresinin ne kadar kaynak kullandığından ziyade, üretilen

kamusal ürün ve hizmetlerin vatandaşları ne ölçüde memnun ettiği sorusuyla ilgili bir denetim şeklidir. Bu denetim sonucunda kamu yöneticisinin ne kadar harcadığı değil ne ölçüde hedeflerine ulaştığı önemli hale gelecektir. Yani kamu harcamalarının ulaşılmak istenen amaca yöneltilip yöneltilmediği yani yerindeliği denetlenebilecektir. Performans esaslı bütçelemeye geçiş ile kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılıp kullanılmadığı hem oluşturulacak iç denetim birimleri aracılığıyla hem de Sayıştay tarafından denetime konu edilebilecektir.

### 7- Kamuoyu Denetimi

Kamuoyuna açık stratejik planların, yıllık performans programlarının ve faaliyet raporlarının kamu idarelerince yayımlanması, kamuoyunun kamu idarelerinin faaliyetleri hakkında bilgi sahibi olmasını sağlayacaktır. Bu suretle vergi ödeyenler vergilerin nereye harcadığını görebilecek, hizmetten yararlananlar ise hizmet kalitesi ile yapılan harcamaları karşılaştırma şansına sahip olabilecektir. Ayrıca basın ve sivil toplum kuruluşları, bu belgeleri izleyerek toplumun genel çıkarlarına hizmet etmeyen konulara müdahale etme şansını elde edecektir. Bu suretle kamu idarelerinin kaynakları daha dikkatli ve toplum yararına kullanması yani etkili, ekonomik ve verimli kullanması sağlanacaktır. Ayrıca performans hedeflerinin kamuoyuna duyurulması, idareleri ve yöneticileri bu hedeflere ulaşmaya yönlendirecek güçlü bir etken olacaktır. 5018 sayılı Kanun uyarınca hazırlanacak raporlar ile hazırlayacak idareler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

## C- PEB'İN BAŞARISINI ETKİLEYECEK FAKTÖRLER

### 1- Yasadan Kaynaklanan Sorunlar

#### a- İkili Yapı

5018 sayılı Kanun stratejik plan hazırlamakla yükümlü olacak kamu idarelerinin ve stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin tespitine, stratejik planların kalkınma planı ve programlarla ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esasların belirlenmesine ilişkin yetkiyi DPT Müsteşarlığına vermiştir. Bütçelerin stratejik planlarda belirlenen performans göstergelerine uygunluğu ve idarelerin bu çerçevede yürütecekleri faaliyetler ile performans esaslı bütçelemeye ilişkin diğer hususları belirlemeye ise Maliye Bakanlığı yetkili kılınmıştır. Kanun ile yetki verilen bu iki kurumun yapacağı düzenlemelerin uyumlu olması performans esaslı bütçeleme yapısının doğru oluşturulması ve başarılı olabilmesi için gerekli görünmektedir. Aksi takdirde stratejik planlar ile performans programları ve dolayısıyla bütçeler arasındaki ilişkinin kopması muhtemeldir.

#### b- PEB'nin Bütçe Sürecindeki Yeri

Özellikle merkezi yönetimde performans esaslı bütçeleme başarısı açısından süreçte hazırlanacak belgelerin ne tür bir işleme tabi tutulacağına ilişkin belirlenmesi büyük önem arz etmektedir. Kamu idarelerince hazırlanacak stratejik planların DPT ve Maliye Bakanlığınca iyi bir şekilde izlenmesi, bu belgelerin orta vadeli program ve orta vadeli mali planın hazırlığında dikkate alınması, makro düzeydeki politikalarla uyumunun sağlanması önemlidir. Buradaki ilişki tek yönlü olmayıp, iki yönlüdür. Stratejik planlar bir yönüyle bu belgelerle uyumlu olarak hazırlanmalı bir yönüyle de stratejik planlarda yer alan bilgiler bu belgelere girdi niteliğinde kullanılmalıdır.

<sup>15</sup> Hulusi Şentürk, Belediyelerde Performans Yönetimi, İlke Yayıncılık, 2. B., İstanbul, 2005, s.28.

**TABLO: Kamu İdarelerince Hazırlanacak Raporlar**

İDARE	RAPOR TÜRÜ	SUNULACAK MERCİ
Merkezi Yönetim Kapsamındaki Kamu İdareleri Sosyal Güvenlik Kurumları	Faaliyet Raporu	Maliye Bakanlığı Sayıştay Kamuoyu
Mahalli İdareler	Faaliyet Raporu	İçişleri Bakanlığı Yerel Meclis Sayıştay Kamuoyu
İçişleri Bakanlığı	Mahalli İdareler Değerlendirme Raporu	Maliye Bakanlığı Sayıştay Kamuoyu
Maliye Bakanlığı	Genel Faaliyet Raporu	Sayıştay Kamuoyu
Sayıştay	İdare Faaliyet Raporları (Mahalli İdare raporları hariç) Mahalli İdareler Değerlendirme Raporu Genel Faaliyet Raporu Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu	TBMM

PEB sürecinde hazırlanacak stratejik planlar, performans programları ve faaliyet raporlarının, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçelerinin TBMM tarafından onaylanması ve denetlenmesinde önemli bir araç olarak kullanılabileceği kuşkusuzdur. Bu kapsamda Meclis içtüzüğünde yeni bütçe sürecine uygun düzenlemeler yapılarak PEB sürecinde TBMM'ne sunulacak belgelerin ne gibi bir işleme tabi tutulacağı belirlenmesi gereklidir. Örneğin kaynak tahsisini sektörel düzeyde takip edecek ve kurumların strateji, hedef ve performanslarını bu bazda irdelenecek sektörel komisyonların oluşturulması faydalı olacaktır. Bu tür komisyonlar, Plan ve Bütçe Komisyonuna yardımcı olurken, öte yandan bütçenin ve kaynak tahsislerinin makro düzeyde stratejik bir gözle irdelenmesini sağlayacaktır. Aksi takdirde bütçe sürecinde hazırlanacak belgeler kamu idarelerine ilave bir iş yükü haline dönüşecek ve yeni sistemden beklenen faydaların elde edilmesi güçleşecektir.

### c- Performansa Dayalı Ödül Ve Yaptırımlar

Performans esaslı bütçeleden beklenen faydanın sağlanması ve idarelerde performans yönetimine geçilebilmesi için, çalışanların performans açısından değerlendirilmesine ve gerekli ödüllendirmenin yada yaptırımların uygulanmasına imkan tanıyacak bir personel ücret rejimine geçilmesi gereklidir. Bu husus bir ölçüde belediyeler açısından ödül yönü itibarıyla yeni yasalara dahil edilmiştir. Ancak merkezi yönetim açısından böyle bir düzenlemeye ihtiyaç vardır.

Öte yandan iyi performans gösteren idarelere ödül niteliğinde ilave ödenek tahsis edilmesine ilişkin bir düzenlemenin de yapılması faydalı olacaktır. Ancak böyle bir sistemin uygulanabilmesi açısından tarafsız bir performans değerlendirmesi mekanizmasının da oluşturulması gereklidir.

### d- Analitik Bütçe Sınıflandırması ve Tahakkuk Esaslı Muhasebe

Performans esaslı bütçeleme, politikaların oluşturulması ve bütçenin hazırlanması aşamasında çeşitli mali bilgilerin varlığına ve oluşturulacak göstergeler için gerekli verilere ihtiyaç göstermektedir. Konsolide bütçe kapsamındaki idareler açısından 2004 yılına kadar uygulanan muhasebe modeli sınırlı bilgi üretimine imkan tanıyan nakit esaslı bir muhasebe sistemine dayanıyordu. 2004 yılından itibaren uygulamaya geçirilen ve kısa zamanda genel yönetim kapsamındaki bütün idarelere yaygınlaştırılacak olan tahakkuk esaslı muhasebe sistemi daha fazla bilgi üretme kapasitesine sahiptir. Ayrıca bu muhasebe sistemine miktar bilgilerinin de eklenmesi yani ayniyat takibinin de bu sistem üzerinden izlenmesi halinde bu fonksiyon artacaktır. Ayrıca muhasebe sistemine maliyet muhasebesi unsurlarının da eklenmesi halinde performans esaslı bütçelemeye ilişkin maliyet bilgilerinin daha doğru bir şekilde elde edilmesi mümkün olacaktır. Bu sayede kamu hizmetlerinin gerçek maliyetinin izlenmesi sağlanacaktır. Dünyada faaliyet ve program maliyetlerinin doğru bir şekilde elde edilmesi ve bütçe tahminlerinin gerçekçi olması açısından faaliyet esaslı maliyetlendirme/ bütçeleme anlayışının yaygınlaştığı gözlenmektedir. Bu anlamda ülkemizde de bu sistemin uygulanabilmesi açısından tahakkuk esaslı muhasebe büyük bir imkan sağlayacaktır.

Öte yandan 2004 yılından itibaren konsolide bütçe kapsamındaki idarelerde uygulamaya başlanan ve kısa zamanda genel yönetim kapsamındaki bütün idarelere yaygınlaştırılacak olan analitik bütçe sınıflandırması da kamu kaynaklarının idari birimler, fonksiyonlar ve ekonomik nitelikleri itibarıyla detaylı bir şekilde izlenmesini ve yıllar itibarıyla karşılaştırılabilmesini sağlayacaktır. Aynı şekilde yeni sınıflandırmaya göre oluşacak veriler yıllar itibarıyla karşılaştırmayı kolaylaştırırken, PEB'nin gerek duyduğu bilgilerin daha sağlıklı şekilde oluşturulmasına ve gösterilmesine imkan tanıyacaktır.

Bu kapsamda analitik bütçe sınıflandırmasının ve tahakkuk esaslı muhasebenin tüm unsurlarıyla hayata geçirilmesi ve tüm kamuya yaygınlaştırılması performans esaslı bütçelemenin yapılabilmesi açısından büyük kolaylıklar sağlayacak olup, bu iki yapının oluşturulmasında yaşanacak eksiklik ve gecikmeler PEB'yi de bir ölçüde olumsuz olarak etkileyebilecektir.

## 2. Uygulamada Çıkması Olası Sorunlar

### e- Kurumlara Esneklik Sağlanması

Kurumların performansının izlenmesi ve performans açısından değerlendirilebilmesi açısından bütçe harcama sürecinde belirli bazı esnekliklerin tanınması büyük önem arz etmektedir. 5018 sayılı Kanunla getirilen yeni mali yapı belirli ölçüde kurumlara geçmişe nazaran esneklikler tanımıştır.

Bunlara örnek olarak,

- Harcama sürecinin hızlandırılması,
- Maliye Bakanlığı birimlerinin ve Sayıştay'ın harcama öncesi kontrol fonksiyonunun kaldırılması,
- Ödenek teklif tavanlarının belirlenecek olması,

- Kurumlara kendi bütçeleri içerisinde %5 e kadar aktarma yapma yetkisi tanınması,
- Gelecek yıllara yüklenmelere girişilmesinde kanun çıkarılma zorunluluğunun kaldırılması,
- Çok yıllık bütçeleme,

sayılabilir.

Getirilmiş olan bu esnekliklere rağmen kamu idarelerinin istedikleri nitelikte personel temininde yaşayacakları güçlükler ile kadro değişiklik taleplerinin yerine getirilmemesi performanslarını olumsuz yönde etkileyebilecektir. Ayrıca kurumların personelin coğrafi olarak dağılımında idari ve hukuki olarak yaşayabilecekleri problemler istenilen düzeyde performansın elde edilmesi karşısında bir engel olarak gözükmektedir. Öte yandan performans programlarında öngörülen yatırım projelerinin kabul edilmemesi halinde kurumlar ile merkezi bütçe kurumları arasında sorunlar çıkması ve bu hususun kötü performansa gerekçe olarak gösterilmesi söz konusu olabilecektir. Bu husus yatırım projelerinin bütçe sürecinden önce değerlendirilmesi suretiyle aşılabılır.

#### **b- Nitelikli Personel İhtiyacı**

PEB sisteminin etkili bir şekilde hayata geçirilmesi ile performans yönetim anlayışının yerleşmesi açısından özellikle mali birimlerde çalışan personele bu sistemin gerektirdiği bilgi donanımının kazandırılması başarı için gerekli görünmektedir. Bilindiği üzere, 5018 sayılı Kanun öncesi dönemde kurumların mali işlemlerin önemli bir kısmı Maliye Bakanlığı birimleri tarafından gerçekleştirildiğinden, yeni mali yapının yürütülmesinde idarelerin mali birimleri personel sayı ve niteliği itibarıyla yeterli olmayacaktır. Bu birimlerin Maliye Bakanlığında personel aktarılması veya yeni personel alımıyla desteklenmesi ve yeni mali yönetim ve kontrol anlayışına uygun olarak hizmet içi eğitime tabi tutulması gereklidir. Mali birimlerin personel ve eğitim olarak yeterince desteklenmemesi halinde PEB sistemine geçişte sorunların yaşanması muhtemeldir.

#### **c- Yatırım-Cari Bütçe Ayrımı**

Performans esaslı bütçeleme, kurumların politika oluşturma sürecini güçlendirirken, performans ölçümü ve hedeflerin belirlenmesinde kendilerine karar verme imkanı tanımaktadır. Performans programları kurumların yetkili organlara ve kamuoyuna karşı performans taahhüdü niteliğini taşımaktadır. Bu nedenle kurumların kararlarına merkezi bütçe kurumlarının aşırı müdahalesi performansın gerçekleştirilmesi karşısında bir engel ve gerekçe niteliği taşıyabilecektir. Bu anlamda merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin cari bütçelerinin Maliye Bakanlığınca, yatırım bütçelerinin ise DPT Müsteşarlığınca değerlendirilecek olması, kurumların kendi bütçeleri üzerindeki söz haklarını azaltabilecek, farklı bakış açıları nedeniyle cari harcamalar ile yatırım harcamaları arasında uyumsuzluk ortaya çıkabilecektir. 5018 sayılı Kanunla getirilen yönetim sorumluluğu modelinin de işlemesi açısından bu husus bir sorun teşkil edebilecektir. Bu nedenle merkezi bütçe birimlerinin idarelere yönetmesi için yeterli alan bırakması performans sorumluluğunun ortaya çıkması açısından gereklidir.

#### **d- Göstergelerin Oluşturulması**

Performans göstergeleri, kamu idarelerince stratejik amaç ve hedefler ile performans hedeflerine ulaşmak amacıyla yürütülen faaliyetlerin sonuçlarını ölçmek, izlemek ve

değerlendirmek için kullanılan araçlardır.<sup>16</sup> Bu tanımdan anlaşılacağı üzere performans göstergeleri bütçe performansını izlemek diğer deyimle performans hedeflerini açıklamak maksadıyla kullanılacaktır. Bu yönüyle göstergelerin bütçe ile ilgili olduğunu ve merkezi bütçe birimlerinin de ilgi sahasında olduğunu söylemek doğru olacaktır. Öte yandan performans esaslı bütçeleme kurumlarda performans yönetimini hayata geçirmek üzere kullanılacak araç niteliğini de taşıdığından göstergelerin oluşturulması kurumun yönetim tarzı ve önceliklerinin ifadesi olacaktır.

5018 sayılı Kanunun 9 uncu maddesinin son fıkrasında yer alan "Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve ilgili kamu idaresi tarafından birlikte tespit edilecek olan performans göstergeleri, kuruluşların bütçelerinde yer alır. Performans denetimleri bu göstergeler çerçevesinde gerçekleştirilir" hükmü yukarıda yer alan prensibin aksine merkezi müdahaleyi artırıcı ve kurumun kendi performans ölçüm ve yönetim modelini oluşturmasını engelleyici nitelikte görünmektedir. Ayrıca bütün kamu idarelerine yönelik belirleme yapmanın getireceği iş yükünün merkezi kuruluşların asıl fonksiyonlarını (yani standart belirleme, düzenleme yapma ve izleme) yerine getirmelerini zorlaştıracığı görünür bir olasılıktır. Bu anlamda göstergelerin idareler tarafından belirlenmesi, temel göstergelerin merkezi kuruluşlar tarafından izlenmesi, performans ölçümünün ve göstergelerin nitelik ve güvenilirliklerinin iç ve dış denetim organları tarafından denetlenmesi dünya uygulamalarına ve deneyimlerine daha uygun olacaktır. Bu noktada performans denetiminin sadece bu göstergeler çerçevesinde yapılacağı ibaresi de performans denetimini sınırlayıcı niteliktedir. Gerçekte performans denetimi kurumların performans ölçüm sistemlerinin doğruluğu ve yeterliliği de dahil olmak üzere performansın kapsamlı bir şekilde nesnel ve sistematik olarak değerlendirilmesidir.

#### **e- Üst Yönetim Desteği**

Bütün reform ve değişim çalışmalarında üst yönetim desteğinin sağlanmış olması başarı için temel gösterge niteliğindedir. Performans esaslı bütçeleme sisteminin oluşturulması ve performans yönetimine geçilmesi büyük ölçüde idarelerin yöneticilerinin bunu sahiplenmesine bağlıdır. PEB sisteminin getirdiği iş yükü ile performansın ölçülecek olmasının yöneticiler üzerinde yaratacağı baskı bu konuya isteksiz bakmalarına yol açabilecektir. Bu nedenle kamu yöneticilerinin bu sistemin kamu hizmetlerinin daha kaliteli sunulması ile etkili ve verimli kaynak kullanımının sağlanması açısından gerekli olduğuna ikna edilmesi gerekmektedir. Aksi takdirde program bütçe uygulamasında olduğu gibi bu reform çalışmasının da şekli bir dönüşümden ibaret, sonuç vermeyen, kaynakları israf eden bir uygulamaya dönüşmesi ihtimali söz konusudur.

#### **e- Performans Denetimi**

PEB sisteminin oturması ve bu süreçte üretilen performans bilgilerinin doğruluğunun teyit edilmesi ile objektif ve sistematik bir performans değerlendirmesinin yapılabilmesi açısından kurumlarda iç denetim sisteminin oluşturulması ve iç denetçilerin görevlendirilmesi gereklidir. Aynı şekilde Sayıştay'ın performans denetimine yönelik standartları oluşturması, rehberleri hazırlaması ve performans denetimine başlaması sistemin sağlıklı bir şekilde işlemesi açısından zaruridir. Performans esaslı bütçelemeye

<sup>16</sup> -----, Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi (Pilot Kurumlar İçin Taslak), Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, <http://www.bumko.gov.tr/maliyonetim/performans/performansb/pbutcerehber.pdf> . Aralık 2004, s.45.

geçişin sağlıklı olması ve sistemin geliştirilmesi, iç ve dış denetim organlarının tarafsız değerlendirilmeleriyle mümkün olacaktır.

#### f- Geçiş Süreci

5018 sayılı Kanun performans esaslı bütçelemeyi kamu idareleri açısından bütçe modeli olarak öngörmüştür. Performans esaslı bütçeleme modelimiz stratejik planlamaya dayalı olarak belirlenmiştir. Kanunun 9 uncu maddesinde "Stratejik plan hazırlamakla yükümlü olacak kamu idarelerinin ve stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin tespitine, stratejik planların kalkınma planı ve programlarla ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esasların belirlenmesine Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı yetkilidir" hükmü yer almaktadır. Bu hüküm uyarınca hangi idarelerin stratejik plan hazırlayacakları ve takvimin yani geçiş sürecinin nasıl olacağı DPT tarafından belirlenecektir. Bu anlamda geçiş sürecinin ikinci adımını oluşturacak performans programlarının hazırlanması süreci Maliye Bakanlığı tarafından belirlenecektir. Bu noktada her iki kurumun geçiş sürecini birlikte planlaması, öncelikli kurumları belirlemesi dönüşümün hızlı ve etkili bir şekilde gerçekleştirilmesini sağlayacaktır. Ayrıca dünya uygulamalarından görüldüğü üzere geçiş sürecinin kısa tutulmamasında ve sağlam bir yapının oluşturulmasında büyük yarar vardır. Ancak sürecin değişimin benimsenmesini güçleştirecek ve yapılamaz inancının oluşmasına neden olacak şekilde çok uzun olarak belirlenmesi de sorun olarak karşımıza çıkabilecektir.

Öte yandan benzer hizmet ve fonksiyonları icra etmeleri nedeniyle mahalli idarelerde sistemin oluşturulmasının ve denetiminin daha kolay olabileceğini söylemek ve önceliği bu kurumlara vermek daha doğru olacaktır.

2004 ve 2005 Yılları Programı ve Mali Yılı Bütçesi Makro Çerçeve Kararları uyarınca orta vadede bütün idarelere yaygınlaştırılmak üzere sekiz kurumda DPT Müsteşarlığınca pilot düzeyde stratejik planlama ve Maliye Bakanlığınca da performans esaslı bütçeleme çalışmaları yürütülmektedir. Pilot çalışmaların ve oluşturulacak modellerin başarılı olması dönüşüme ivme kazandıracaktır.

#### IV-SONUÇ

Dünyada hızla yaygınlaşan performans esaslı bütçeleme anlayışına, Türkiye'nin 2006 yılından itibaren tedicen geçecek olması, dünyadaki değişimi zamanında yakalamak açısından umut verici gözükmektedir. Aynı zamanda ilk uygulama örneklerinden elde edilen tecrübelerden de yararlanılacak olması, doğru bir yapının oluşturulması açısından avantaj oluşturmaktadır. Ancak, bu noktada performans esaslı bütçelemenin başarısının, kamu yönetimi anlayışımızda genel bir değişime bağlı olduğunun da gözden kaçırılmaması gerekir. Önemli olan iyi bir yapının kurulması, geçiş döneminin iyi planlanması ve kamu idarelerince uygulamanın sahiplenilmesidir. Performans esaslı bütçelemenin sağlayacağı faydaları elde etmek için sabırlı olunmalı ve beklentiler gerçekçi bir düzeyde tutulmalıdır.

#### İkinci Oturum Tartışmaları 1

**Hasan Basri Aktan (Başkan):** Ertan Erüz'e de teşekkür ediyorum. Oturumun birinci bölümünü böylece tamamladık. Süremizi biraz aştık. Bu yüzden varsa sadece iki üç soru alıp ara verelim. Sorusu olanlar, Sayın Hocam buyurun.

**Prof.Dr. Yılmaz Büyükerşen:** Benden önceki konuşmacılara teşekkür ediyorum. Şimdi öyle anlaşılıyor ki 5018 Sayılı Kanun 2006 yılının birinci ayında yürürlüğe girecek. Yönetmelik Bakanlar Kurulu'nun imzasına açılmış. Yine konuşmalardan anlıyoruz ki bu reform adını verdiğimiz mali yönetim düzenlemesi yeni bir düzenlemedir. Ancak hemen de tam manasıyla oturmayacak. Kişilerin eğitimi, tecrübeler ve deneyimler belli bir zaman alacak. Bunu Sayın Ahmet Kesik de ifade etti. Diğer konuşmacı arkadaşlarımız ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşar Yardımcımız bu konuda sözler söyledi. Ancak benim anlayamadığım bir şey var. Kanunlar yürürlüğe girdiği andan itibaren hüküm ifa etmeye başlarlar. Ve kanunların maddeleri uygulanmadığı takdirde de bunun mucideleri gelir. Biz bir yandan büyük bir endişe içerisindeyiz. Bunun nedeni de tam oturmayacak, oturması zaman alacak bu işin nasıl olacak da bir kaos yaratmayacak olmasıdır. Yani bir mali uygulamalar içerisinde yasanın uygulanması, yönetmelikler getirilmesinde bir kaos oluşturmayacak mı bu soruma bir cevap arıyorum. İkincisi şeffaflık ve saydamlık üzerinde çok duruyoruz. Tabi ben konuşmalar sırasında görmedim. Ama internet dahil olmak üzere herkes raporlarını yayımlayacak, harcamalarını bütün bilgileri verecek. Bu konuda Maliye Bakanlığı'nın açıklığı ne kadar, şeffaflığı ne kadar olacak? Ben bir Büyükşehir Belediye Başkanı olarak 1900 pardon 2004 yılı başına kadar Büyükşehir Belediyesi'nin Eskişehir'de toplanan vergilerden hakkı olan payı öğrenip de oradan gelecek miktarı yani benim hakkım olan kaynak aktarımını bilerek müteakip ayın harcamalarını planlamak ve nakit idaresini yapmak için defterdarlığa müracaat ediyorum. Defterdarlık Maliye Bakanlığı'ndan cevap alıyor. Maliye Bakanlığı'na müracaat ediyorum, bana Muhasebat Genel Müdürlüğü'nden al diyor. Şimdi ben ciddi şekilde benim payıma düşen vergilerin miktarının tayininde şüpheler taşıyorum. Şu anda Maliye Bakanlığı'nın kendilerine göre bir dağıtım yürüttükleri endişesini uyandıracak bir duygu taşıyacağımı belirtmek istiyorum. Hali hazırda şeffaflıkla ilgisinin olmadığını aksine gizlilikle ilgisinin var olacağını düşünüyorum. İkincisi zamanın çok önemli olduğu, bürokrasinin azaltılacağı ve harcamacı dairelere performanslarını etkileyecek olan kısa sürede icraat yapabilmek için bir takım engellerin kaldırıldığı söyleniyor. Halbuki bazı müesseseler ve bazı yasalar var ki siz istediğiniz kadar kanunların öngördüğü maddeyi uygulamaya çalışsanız da bu gecikmeleri engelliyemeyebilirsiniz. Örneğin, belediyelerin merkezi hükümet bütçesinden aldığı kaynaklar İller Bankası eliyle bize dağıtılıyor. Süreç Maliye Bakanlığı'ndan İller Bankası'na, İller Bankası'ndan Belediye'lere iki aylık bir zaman zarfında işlem tamamlanıyor. Daha bunun gibi pek çok örnek vermek mümkündür. Yasalarda o değişiklikler olmasızın acaba bu Mali Yönetim Reformu ile gerçekten fayda sağlamak mümkün müdür? Bu pürüzleri bu reform tasarısında, kanuna uygun şekilde giderecek bir çalışma var mı? Kanunda bunlar da yok. Bu bakımından son derece önemli gördüğüm iki noktaya değinmek istedim. Bu gibi örnekleri çoğaltmak mümkün biliyoruz. Bu durumlarda performansı nasıl ölçeceksiniz? Teşekkür ediyorum. Hangi konuşmacı isterse cevaplandırabilir. Teşekkür ediyorum.

**Soru:** Teşekkür ederim. Sayın Başkan, konuşmacılara da teşekkür ediyorum. Benim sorum Sayın Belediye Başkanı'nın ilk sorusunun birinci bölümüyle ilgili olacak. Belki soruyu kendi adıma biraz daha somutlaştırmış olacağım. Öngörülebilir bütçeden

bahsediyoruz. Tabi bu kavram Türkiye için uzun yıllardan sonra çok yeni bir kavram

giderlerinin artırılmaması, kamu gelirlerinin azaltılmaması konusunda öneri verilip  
verilmeyeceği konusunda da hüküm var. Dolayısıyla ben diyorum ki ister orta vadeli  
olsun ister kısa vadeli olsun, bugünkü uygulama

gerekiyor. Yani 5018 Sayılı Kanun'da cevap veriliyor. Bütün yapmamız gereken oturup önümüzdeki 3 yılda kimler stratejik plan hazırlayacak, stratejik plan hazırlamayan kurumlarda bu bütçeleme süreci nasıl olacak yani orta vadeli mali plan, çok yıllık bütçeleme süreci nasıl olacak bu konuları kurumlara açık ve net bir şekilde bildirmemiz gerekiyor. Bir yol haritası ortaya koymamız gerekiyor. Yine belki bununla bağlantılı doğrudan bağlantılı olmayabilir ama çok yıllık bütçelemenin özünü, hükümetin gelecek dönemde kamu kaynaklarını hangi alanlara yönlendireceği ve kamu gelirlerini hangi alanlarda toplayacağı konusunda geleceğe yönelik plan vermesi yani öngörülebilirliği oluşturmaktadır. Kısaca geleceğe yönelik bir plan verilmesi ve tabii ki bu planın da değişmez nitelikte olmaması gerekiyor. Ama birtakım ufak politika değişikliklerinin de bu çok yıllık bütçeleme zamanı içinde revize şeklinin yansımaları gerekiyor. Temelde temel harcama alanlarının, politikalarının mutlaka belli sistematik içinde ortaya konması gerekir. Bir örnek vereceğim. Hollanda da koalisyon hükümetleri var. Her zaman koalisyon hükümetleriyle yönetiliyor. Koalisyon hükümeti geldikten sonra belli bir süre sonra koalisyon anlaşması yapıyor. Bu 40-50 sayfalık bir anlaşma metnidir. Dolayısıyla Hollanda kamu idarisinde yada Maliye Bakanlığı'nda veya başka bir kurumda bütçeyle ilgili ne sorarsanız koalisyon anlaşmasındaki hükümlere göre yapıyorum cevabını alırsınız. Evet koalisyon anlaşması ekinde çok detaylı analizler var. Demek ki koalisyon dönemlerinde bile eğer bir takım politikalar orta vadeli olarak net olarak ortaya konulabiliyorsa, bütçeleme sistemleri de herhalde ona rahatlıkla uyabilecek. Şimdi Turgay Bey'in söylediği konuyla ilgili bir şeyler söylemek istiyorum. Yeni sistem şok yada beklenilmeyen durumda ek bütçeye girilmesini öngörüyor. Şeffaflığında gereği budur. Eski sistemde ek bütçeye gitmeden de durumu idare edebirdiniz. Bir şok durumunda sosyal güvenlik kurumlarına daha fazla aktarma transfer etmemiz gerekiyorsa, bütçeden mahsup edilecek hesabı kullanabiliydik yani meclise gitmeye gerek yoktu. Dolayısıyla yine eski sistemde bir çok hükümetin yada yürütmenin elinde bir çok mekanizmalar vardı yani ödeneğin artırılmasına yönelik birtakım mekanizmalar vardı. Bu mekanizmalar şimdi yok. Artık eğer harcamalarınızda bir değişiklik varsa, ilave harcama yapmanız gerekiyorsa, meclise gitmeniz gerekiyor yani yeni sistem aslında tam tersi ek bütçeye gitmeyi zorunlu hale getiriyor. İlgili olarak hocamızın bahsettiği konuda bir kere planlar meclise gidiyor ve meclisin onayından geçiyor. İkincisi, Plan Bütçe Komisyonunun da iktidar çoğunluğu var. Koalisyon hükümeti olsa bile iktidarın çoğunluğu var. Eğer koalisyon hükümeti olduğu için, o plan Bütçe Komisyonu'nda hükümetin düşüncesinde farklı bir uygulama oluyorsa ona da diyecek bir şey yok. Yani koalisyon hükümeti için başında belirlediği politikaları uygulama sırasında, meclis aşamasında kendisi uymuyorsa bu durumda söylenecek hiçbir şey yoktur. Dolayısıyla her zaman tek partili bir hükümeti zorunlu tutamayacağımıza göre ondan sonra Plan Bütçe Komisyonu'nda böyle bir parçalanma olacağına göre bu durumlarda koalisyon hükümeti zaten başarısız olmaya mahkumdur. Çünkü bu hükümet öngörülebilirliği olmayan, önceden belirlediği harcama alanlarını daha sonra yaptığı bir takım hukuki düzenlemelerle kendisi değiştiren bir hükümettir. Bu çok yıllık bütçeleme olayı toplumun en alt kesiminden en üst kesimine kadar herkesi etkiliyor. Bugün MEB'nin ben taşımam eğitimden vazgeçiyorum bütün beldelelere veya mezralara okul açacağım demesi veya okulları yeniden onararak açacağım demesi, toplumun her kesimini etkiler. Böyle bir şey olduğu için demiyorum da örnek vermek anlamında söylüyorum. Yada Kültür ve Turizm Bakanlığı'nın yarım kalan kültür sitesi inşaatlarının özel sektöre önceden devredeceğim deyip daha sonra ben bundan vazgeçtim ve 2 katrilyonluk kaynak arıyorum, bu yapıları tamir edip bütün ilçelerde kültür siteleri açacağım demesi buna diğer bir örnek olarak

verilebilir. Orta vadede koalisyon olsun yada olmasın öngörülebilirliğin sağlanması anlamında hangi harcama alanlarına ne kadar ve hangi oranda kamu kaynakları yönlendirilecek hatta kamu sektörü hangi alanlarda aktif olacak bunların karar verilmesi gerekmektedir. Bugün Türkiye'de yaşadığımız temel sorun, altyapı yatırımları ile eğitim ve sağlık gibi sosyal alanlar arasında kararsız kalmamızdır. Bu ikilemi yaşıyoruz. Ama kalkınmanın ilk aşamalarında hepimizin malumu altyapı yatırımları önemlidir. Yani 5 tane temel altyapı alanı enerji, sulama, demiryolu vs. gibi yatırımlar önem teşkil etmektedir. Kalkınmanın ileriki aşamalarında eğitim, sağlık ve insan sermayesine yapılan yatırımlar daha önemlidir. Ama bugün bizim gibi gelişmekte olan ülkelerin toplam yılda yapması gereken alt yapı tutarı yılda 480 milyar dolardır. Bu 480 milyar doları bütçelerle yapmak mümkün değildir. İşte onun için kamu-özel sektör girişimciliğinin öne çıkması gerekiyor. Ve son günlerde Sağlık Bakanlığı'nın önderliğinde birtakım önemli çalışmalar var. Maalesef 1980'li yıllarda yaşadığımız yap-ışlet- devret uygulamaları bugün bizim alt yapı yatırımları konusunda tıkanmamıza vesile olmuştur. Bugün Avrupa Birliği'ne yeni üye olan ülkeler kamu-özel sektör yatırım ortaklığını yada yap-ışlet-devret modellerini iyi uygulama örneği olarak tartışıyorlar. Ama bu Türkiye'de tartışılmaktan korkuluyor. Çünkü bunun çok kötü örneklerini yaşadık. Karşımızda olan bir gerçek ise 480 milyar dolara ihtiyacımızın olduğudur. O zaman bizim tekrar yeniden bir güven ortamı sağlamak suretiyle yeniden yap-ışlet-devret, kamu-özel sektör yatırım ortaklığına gitmemiz gerekiyor. İşte çok yıllık bütçelemenin önemi burada yatmaktadır. Bizim öncelikle kamu hizmetinin yada birtakım toplumun yada ekonominin ihtiyacı olan hizmetin ne kadarını bu sistemle yapacağımıza, ne kadarını kamu bütçeleri arasında yapacağımıza karar vermemiz gerekiyor. Geniş yollar mı, genel sağlık sigortası mı yoksa sulama projeleri mi önemlidir? İşte çok yıllık bütçelemenin önemli burada karşımıza çıkmaktadır. Biz bunlara karar verdikten sonra belirli bir süreç içinde bunlar yürütülecektir. Önceki yıllarda kararlarda öncelikli sektörler arasında DPT sulamayı sayıyordu ama bu sene öncelikli sektör arasında sulamanın niçin olmadığına cevap vermek gerekmektedir. Çünkü bugün Konya Ovası sulama yatırımları müthiş bir kuraklıkla karşı karşıyadır. Müthiş bir sıkıntı bekleniliyor. Yani önümüzdeki 3 yılda öngörülebilirlik hangi sektöre, hangi düzeyde, kiminle, nasıl desteklenecek, ne kadar kaynak ayrılacak, bunların maliyet entrikaları neler olacak? Bu soruların cevapları da ancak çok yıllık bütçeleme ile verilebilecektir.

**Hasan Basri Aktan (Başkan):** Ömer Bey buyurun.

**Ömer Duman:** Teşekkür ederim, Sayın Büyükerşen hocamın kaos olmayacak mı sorusuna Sayın Ahmet Kesik kısaca cevap verdi. Ama ben sadece şunu söyleyeyim. Kamu Mali Yönetim Kanunu biraz önce söylediğim mali anayasanın bir değişimi, mali sistemin değişimidir. Ancak sadece bu kanundan ibaret değil, Maliye Bakanlığı ve diğer kurumlarda konuyla ilgili ciddi hazırlıklar yapıyor. Bunun ikinci mevzuatı sadece bahsettiğim yönetmelik değildir. O önemli yönetmelik olduğu için ben vurgulamıştım. Otuzun üzerinde yönetmelik hazırlanacak ve bunların büyük bir çoğunluğu şu an hazır vaziyettedir. Ve neredeyse Resmî gazete yayınlanmak üzere bekleniyor. Geçen ay her kurumla değişim yönetim grubu oluşturduk. Onlar mali sistemin nasıl değişeceği, neler yapılması gerektiği konusunda kendi kurumlarını bilgilendirecek. Eğiticilerini, eğitim şeklinde Maliye Bakanlığı'nda eğitime ve bilgilendirmeye tabi tutuyorlar. Maliye Bakanlığı'nın şeffaflığı konusunda Sayın Müsteşarımız buradayken zannediyorum bana bir söz düşmez. Ama Maliye Bakanlığının da en azından diğer kurumlar kadar hatta daha fazla şeffaf olacağı konusunda hiç kimsenin endişe duymasının gerekli olmadığını

düşünüyorum. Çünkü Maliye Bakanlığı da faaliyet raporu yayınlayacak, Maliye Bakanlığı da Performans Esaslı Bütçe uygulayacak ve uygulamalarda da bunu gözlemleyeceksiniz. Büyükşehir Belediyesi payları konusunda, Büyükşehir Belediyesi payların hesaplanması bildiğiniz üzere 2380 Sayılı Kanunda belirlenmiş. Bunların il içerisinde tahsil edilen vergi gelirlerinin % 75'i doğrudan, % 25'i havuz kanalıyla ayrılmaktadır. Bunlar bizim kamu hesapları bülteninde internet sayfamızda daima yer almakta ve biraz önce gösterdiğim muhasebat.gov.tr adresinde yayınlanmaktadır. Hatta size iki tane müşahhas örnek vereyim. İstanbul ve Ankara Büyükşehir Belediyesi de aynen sizin gibi tereddüde düştü. Bunların hesabını yanlış yapıyorsunuz dedi. Bizi uzmanlarına gönderdiler. Biz tek tek hangi vergi dairesinden ne kadar gelir vergisi ve kurumlar vergisi tahsil edilmiş inceledik. Sizde bir uzmanınızı bize gönderirseniz bizde onlara tek tek anlatırız. Gelen uzmanlar ne kadar doğru hesapladığımızı kendileri gördüler. Sizin uzmanınızı da ağırlamaktan memnuniyet duyarız. Her ay tahsil ettiğimiz tutarları, kamu hesapları bülteninde aylık olarak (81 ilimizde tahsil edilen vergiler olarak) ve İnternet'te yer alıyor. Biz bu bülteni az önce belirttiğimiz gibi tüm ekonomi bürokrasına ve İktisadi İdari Bilimler Fakültesi olan Üniversitelerin kütüphanelerine gönderiyoruz. İnternet sitemizde örneğin Eskişehir'de ne kadar vergi tahsil edilmiş ve ne kadar iade yapılmış hepsi vardır. Ayrıca İnternet sitemize girdiğinizde, Nisan ayı tahsilatına ilişkin belediye paylarını görebilirsiniz. Eskişehir'e ne kadarlık pay ayrıldığını da öğrenebilirsiniz.

**Soru:** Ama payları nüfusa göre dağıtıyoruz. En son nüfus sayımı 2000 yılında 2002 yılında yapıldı. Bir daha da yapılmayacak. 2002 yılında Eskişehir'in nüfusu 480.000 kişi idi. Şimdi kent bilgi sistemiyle 528.000 olduğu gözüküyor ama ben hala 480.000 üzerinden pay alıyorum. Bunun çözümü nasıl olacak?  
Bu kanundur. Affedersiniz.

**Ömer Duman:** Kanunda nüfusun etkilediği nokta sadece İller Bankası payımızdır. Birde sizin durumunuzla aynı şekilde olan İstanbul İli var. Biz kendimiz sayım yaptıramayız. Sayım yapıldığı zaman ancak resmi hale gelince biz onu o havuzdan dağıtımda kullanırız. Tabii ki Diyarbakır'ın durumu o zaman sizden daha kötü haldedir. İller Bankası eliyle dağıtımı, özellikle ilçe belediyeler açısından soruyorsunuz. Bu nokta kanunla ilgili bir sorundur. Bu durum zannediyorum ki yasamayla ilgili önerilerde değerlendirilecektir. Sayın Turgay Berksoy Hocamız çok yıllı bütçeleme konusunda diğer arkadaşlarda bir şeyler söylese gibi bir öneri getirdi. Ahmet Bey ifade etti. Ama ben kısaca şunu ifade edeyim. Çok yıllı bütçeleme orta vadeli makro ekonomi çerçevesinde yürütülecek. Bunun idarenin halkına karşı bir geleceğe yönelik bir yılı aşkın taahhüdü olarak algılamak lazımdır. Çok önemli bir nokta ise birinci yılı zaten bütçenin kendisi olacaktır. İkinci ve üçüncü yılı ise tabii ki her yıl revize etmekle sonuçlanacaktır. Çünkü üç yıl sonrayı öngöremezsiniz. Ama esaslı unsurlardan makro ekonomik çerçevede bazı şeyler değişmeyeceği için insanların geleceğini görmede, yatırımlarla ilgili karar vermede bunun çok önemli bir mihenk taşı olacağını düşünüyorum. Beni sabırla dinlediğiniz için teşekkür ediyorum.

.....: Sayın Müsteşarım. Sayın Hocamız kanunlar yürürlüğe hemen girmiyor mu? Performans Bütçeleme anlamında da muhtemelen soruyu yöneltiyor diye düşünüyorum. Performans Hızlı Bütçeleme hususunda kanunun bize yani Devlet Planlama Teşkilatı'na verdiği süreci belirleme yetkisi var. Program Bütçe uygulamasında erken geçişin yarattığı

ölü doğma sorununu Performans Bütçe elemeye yaşamamak için tekleyici bir geçiş görüyoruz. Yani şu anda elimizde 8 pilot geçiş var. Öncelikle bunları da hayata geçirmek istiyoruz. Daha sonra DPT ve Maliye Bakanlığı olarak müşterek belirleyeceğimiz bir takvime göre stratejik planların hazırlanması ve Performans Bütçenin oluşturulmasını öngörüyoruz. Bu anlamda kanun yürürlüğe girmiş ve uygulanmıyor gibi bir ortamın doğacağını düşünmüyoruz. Geçiş sürecinin olması, kültürel değişimin ve kişiselleştirmenin yaşanabilmesi anlamında gerekli diye düşünüyorum. Kamu yönetimi bir anda değişmeyecektir. Başlangıçta söylediğim gibi performans yalnızca bizim sorunumuz değil, tüm kurumların sorunudur. İller Bankası örneğini verdiniz. İller Bankası geciktirecek. İller Bankasının geciktirmesine ilişkin tedbirlerin alınması noktasında, belediyenin stratejik planında bunu bir negatif unsur olarak belirtirseniz, birileri bu durumu düzeltir diye düşünüyorum. Yani başlangıçta söylediğim bir husus vardı. Performans Bütçeleme saydamlık ve hesap verebilirlik anlamında bir mekanizma olduğuna göre ve sizinde kamu oyuyla iletişim kurmanızda bir araç sağladığımızı göre herkes kamuoyu ile iletişim kursun ve herkes sorun alanlarını belirtsin. Dolayısıyla müşterek politikaların üretilmesi daha kolay olur diye düşünüyorum. Sayın Üstüdükeç Hocamız elemanları yetiştiremezseniz Performans Bütçe hayata geçmez diyor. Haklıdır. Bizde Maliye Bakanlığı olarak onun yöntemlerini geliştirmeye çalışıyoruz. Pilot uygulamalarla belli bir kitlenin oluşmasını öngörüyoruz. Daha sonra bu insanların diğer kamuoyu idarelerine örnek olacağını düşünüyorum. Bizde standartların süre gelmesi için standartların takip edilebilmesi anlamında Maliye Bakanlığı olarak süreci takip edeceğiz. Engin Ataç Hocamız performans verilebilmesi için veri tabanı olmadığından bahsediyor. Performans Bütçelemeye hiç geçmezsek bu veri tabanı hiçbir şekilde zaten olmayacak. Örneğin biz 8 pilot kuruluştan bir tanesine geçen yıl performans programı hazırladık. 2005 bütçesi için performans programında performans göstergelerinin % 50'sine ilişkin veriyi bulamadık. Bir yönden bakarsanız şöyle diyebilirsiniz. Performans Bütçelemeye % 50 eksik veriyle başlıyorsunuz. Bu başarısızlıktır diyebilirsiniz. Bir taraftan da bakarsanız % 50 veriyle başlıyorsunuz anlamına gelir ki Türkiye fena bir noktaya gelmemiş diyebilirsiniz. 1973'lü yıllarla kıyaslayacak olur iseniz biliyorsunuz ki program değerlendirmesi yapılamadığı için Türkiye'de Program Bütçe çökmüştür. Performans değerlendirmesi olması için de belli bir zamana ihtiyacımız var. Performans Bütçe bir anda mükemmel ulaşacak bir sistem değildir. Sürekli bir gelişmeyi ve kurumların sahiplenmesini ifade eder. Bu anlamda sabırlı olmak gerekir. Birde her yıl % 3- % 5 artırarak bütçe hazırlayarak performans ölçemezsiniz dediniz. Haklısınız. Ama 5018' Sayılı Kanun'un getirdiği temel bir prensip var. Orta vadeli bir bakış açısı, ödenek teklif tavanları diyoruz. Ödenek teklif tavanları neye göre belirlenecektir. Siyasi karar göre belirlenecektir. Bu bir teknokrat değildir. Maliye Bakanlığı'nın kararı değildir. Ödenek teknik tavanınız öyle belirlenmişse bundan kimseyi sorumlu tutamazsınız. Türk insanı böyle karar vermiştir. Çünkü siyasetçiyi onlar seçmiştir diye düşünüyorum. Dolayısıyla şikayetçi olmamak gerekir diye düşünüyorum. Artık şu noktada belki biz Maliye Bakanlığı olarak eskisi kadar karışmayacağız. İdari esneklik ve mali esneklikten bahsettiğimiz için kendi bütçenizin içerisinde bu parayı nereye harcayacağınız noktasında karışmayacağız. Ama ödenek teklif tavanlarına hiçbir şekilde karışmayınız dersiniz herkes istediği kadar harcarsa zaten orda performans sorunu yoktur.

**Hasan Basri Aktan (Başkan):** Bütün boyutlarıyla yürürlüğe girmeden ikinci mevzuatlar hazırlanıyor. Bunların uygulamaya girilmesi ve uygulamalı sonuçların ölçülmesi gerekmektedir. İlk defa çok yıllı bütçeleme olarak 2006- 2008 dönemini kapsayan bütçe

çalışmaları genel ekonomik plan ve arkasında bütçe ile birlikte de devam edecek. Tabii burada çok ayrıntılı 3 yıllık bütçe sistematigi ortaya koyulmayacak. Birinci yıl geleneksel bütçenin her boyutu yer alacak. Ama ikinci ve üçüncü yıl için sadece ekonomik ayırmada temel büyüklükler verilecek. Bütçe hepimizin çok iyi bildiği gibi hükümetlerin temel ekonomik ve sosyal politikalarını hedeflerini stratejilerini bütçe vasıtasıyla topluma yansıttığı mali belgelerdir. Hükümetler bütçelerini yapar, meclise gönderir ve meclis bütçe hakkı üzerindeki gerekli çalışmaları yapar ama tabii ki komisyonlarda bütçenin hükümetten gelen bütçelerinin şeklini dengelerini alt üst edecek bir uygulama olmaz. Komisyonların yapısı zaten ona göre irdelenmiştir. Sadece Plan ve Bütçe Komisyonu'nda sayımlarda daima hükümet üstünlüğü vardır. Diğer komisyonlar 25 kişi, Plan Bütçe Komisyonu'nda 40 kişi vardır. Yani 25'e 15 gibi bir denge var. Hükümetin bütçesi üzerinde Plan Bütçe Komisyonu bazı değişiklikler yapabilir. Ancak yapabilirken de bu hizmetin karşılığına bu ödenek yetmez ben istediğim gibi ödenek artırırım gibi kendi bir esneklik içinde değildir. O zaman onun kaynağını da bulmak zorundadır. Kaynağını bulamadıktan sonra ödenek artırmak gibi tek taraflı bir işlem olmaz. Tatbikatta da bunlara pek rastlanmıyor. İşte 2005 bütçesini biz 17 Ekim'de Plan ve meclise verdik. Kasım ayında Plan Bütçe Komisyonu'nda bir aya yakın görüşüldü. Yeni Türk Lirası'yla 155 milyar yeni Türk Liralık bütçede komisyona yaptığı artış 462 milyon lira gibi çok sınırlı bir rakam içinde kaldı. Bizim de hedefimiz bir bütçe dengemiz var. O dengelerde sapmaya kesinlikle izim vermeme adına bizde komisyonun yaptığı bu artışların yine bütçenin büyüklükleri içinde ilgili kalemlerinden kesintilerle genel dengeyi bozmadan genel kurula gönderdik. Dolayısıyla hükümetler politikalarını uygulamada kararlı sonuçlarının hesabını topluma iyi verme konusunda iyi uygulamalar örnekler gösteriyorsa bütçelerine de hakim olmak durumundadır. Uygulama sırasında da böyle tabii ki harcamacı kuruluşlar yatırımcı kuruluşlar hiçbir zaman ödeneklerini beğenemez. İmkanlar sınırlı ihtiyaçlar fazla yıl içinde de yine ödenek talepleri olur ama kamu mali disiplini ve bütçe disiplini anlayışında herkesin bütçeyle yapacağı iş hizmet ve bunun bedeli tahsis edilmiştir. Kendisine 1000 km'lik yol için belli bir ödenek verilmişse ben 1000 değil 1500 km yol yapacağım ödeneğim yetmiyor diye bir anlayış olmaz. O zaman bütçe disiplini diye bir şey kalmaz. İşte bizim 2-3 yıldır uygulamak istediğimiz olay budur. Bu politikalar, öncelikler, stratejiler ve hedefler oturuluyor, konuşuluyor, tartışılıyor ve değerlendiriliyor. Yüksek Planlama Kurulu'nda en son Bakanlar Kurulu'nda bunlar netleştikten sonra bu temel önceliklere, politikalara göre ödenekler hazırlanıyor ve kurumlara bildiriliyor. Bütçe bu süreçte uygulamaya giriyor. Uygulama sırasında da kesinlikle hedeflerden sapılmamasına büyük özen gösteriliyor. Bu sayede işte bütçede bir kredibilite oluşuyor. İç ve dış finans çevrelerinin bütçe üzerindeki güvenilirliğe bakma olayları budur. Yoksa bütçeyi sevk ettiğiniz gündeki değerlerle uygulama sonuçlarına baktığımızda ciddi olumsuz sapmalar gösteriyorsa o bütçeler artık bütçe olmaktan çıkmış demektir. Aksine son 2-3 yıllık süreçte bütçeler gönderildiğinden gerçekleştiğine baktığımızda harcamalar başlangıca göre özellikle faiz ödemeleri ekonomik istikrarın da katkısıyla daha düşük düzeyde gerçekleşmiştir. İki yıllık süreçte takriben 16-17 eski parayla katrilyon bütçe açıkları daha az gerçekleşmiştir. Faiz harcaması daha az olmuştur. Bunlar önemli kazanımlardır. Tabii ki meclisin bütçe üzerinde denetim hakkı var. Bunu yapacaktır. Uygulamalar hakkında toplumun bilgilendirme hakkı var. Maliye Bakanlığı olarak bizde icraatlarımızın uygulamalarının hesabını bir bütçe yoluyla veriyoruz. Ki uygulamalarımızı kamuoyuna açarak sonuçlarını ay ve ay değerlendirerek hesabımızı veriyoruz. Bilgi edinme hakkını kullanan vatandaşlara bilgi veriyoruz. Mecliste yazılı ve sözlü soru önergelerine cevap veriyoruz.

Gelişen süreçte bu saydamlık hesap verebilirlik toplumunda kurumlarda daha da oturacaktır. Tabii ki eksikliklerimiz var. Bunları gidermek içinde belli bir gayret içindeyiz. Öyle umuyoruz ki bu yeni yapı devreye girdiğinde aşama aşama anlayış birliği toplumda kucaklaşma uygulama birliği daha sağlıklı noktaya gelecektir. Şimdi izninizle oturumun bu bölümünü tamamlayalım. Bir 15 dakika ara verdikten sonra kalan kısmı daha titiz bir zamanlamayla sonuçlandıracağım. Sabrınız için teşekkür ediyorum.

#### **Oturum Başkanı 2: Prof.Dr. Fethi Heper**

**Prof.Dr. Fethi Heper (Başkan):** Günün son oturumunu açıyorum. Tabii bir de emri vaki oldu. Sayın Müsteşarımız bir mazereti nedeniyle oturum başkanlığını bana vekaleten verdiler. Bende bu görevi yerine getireceğim. Konuşmaları 20'er dakikayla sınırlandıracağız. Soruları da 3-4 soruyla sınırlandırırsak herhalde programı zamanında tamamlayabiliriz. İlk sözü Sayın Mehmet Sait Bey alacaklar ve İç Kontrol Mali Yönetim ve Kontrol Sisteminde Harcama Öncesi Kontrol konularında bize bilgi verecekler. Buyurun efendim.



## YENİ MALİ YÖNETİM VE KONTROL SİSTEMİNDE HARCAMA ÖNCESİ KONTROL

Mehmet Sait ARCAĞÖK\*

### 1. GİRİŞ

Ülkemizde, son yıllarda, genelde kamu yönetimi anlayışı, özelde kamu mali yönetimi anlayışı sorgulanmakta ve bu alanlarda değişim ihtiyacı gündeme getirilmektedir. Kamu mali yönetimine ilişkin değişim ihtiyacının, kamu gelirlerinin kullanımı ve kamu harcamaları konusunda artan kamuoyu hassasiyeti ile gerek bürokraside gerekse akademik çevrelerdeki değişim çalışmalarından oluşan iç etkenlerin yanı sıra uluslararası mali kuruluşlarla olan ilişkiler ve Avrupa Birliğine üyelik sürecinde Birlik müktesebatının üstlenilmesi çalışmalarından oluşan dış etkenlerden kaynaklandığını söylemek mümkündür.

Kamu mali yönetimi alanındaki değişim çalışmalarına Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında, plan çalışmaları sırasında hazırlanan "Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık" başlıklı özel ihtisas komisyonu raporunda, 2001, 2002 ve 2003 yılları programlarında, Avrupa Birliği müktesebatının üstlenilmesine ilişkin olarak hazırlanan 2001 ve 2003 yıllarında çıkarılan Ulusal Programlarda, Avrupa Birliğine verilen Katılım Ortaklığı Belgesinde, Stand-by anlaşması uyarınca IMF' ye verilen niyet mektuplarında rastlanılmaktadır.

Bu değişim çalışmalarının da etkisiyle kamu mali yönetimi ve kontrol sistemi alanında bazı mevzuat değişiklikleri yapılmış, bazı mevzuat değişiklikleri de taslak veya tasarı aşamalarında çalışmaları devam etmektedir.

Bu çerçevede, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 5217 sayılı Özel Gelir ve Özel Ödenek Kanunu çıkarılmış, bütçe kod yapısı değiştirilerek Devlet Mali İstatistiklerine (Government Finance Statistics) uyumlu yeni bir bütçe kod sistemine geçilmiş, muhasebe sistemi değiştirilerek tahakkuk esaslı muhasebe sistemine geçilmiştir.

Mali yönetim ve kontrol sistemi alanında en köklü değişim 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunuyla yapılmıştır. Bu Kanunla mali yönetim ve kontrol sistemimiz bütünüyle yeni bir anlayış çerçevesinde değiştirilmiştir. Kanunda, planlama-bütçeleme süreci yeniden tanımlanmış, idarelerin yönetim sorumluluğuna ağırlık verilmiş, bütçe ve muhasebe birliğinin sağlanmasına yönelik düzenlemelere yer verilmiş, sonuç veya amaç odaklı bir mali yönetim sistemi kurulmaya çalışılmış ve yeni bir iç kontrol mekanizması oluşturulması öngörülmüştür.

İç kontrol mekanizmasının bir unsuru olarak harcama öncesi kontrol iş, işlem ve görevleri de bu Kanunla yeniden belirlenmiş bulunmaktadır. Kamu mali yönetimi ve kontrol sisteminin değişimine yönelik çeşitli ulusal ve uluslararası çalışmalarda, mevcut harcama öncesi kontrol süreç ve işlemlerine ilişkin olarak, harcama sürecinin sıkı ön kontrole tabi olması, yetki-sorumluluk dengesinin iyi kurulmamış olması, bütçe hazırlama, uygulama

ve kontrol sürecinde idarelere yeterli inisiyatif tanınmaması ve ödeme aşamasında Maliye Bakanlığı birimlerince uygunluk kontrolü yapılması başlıca eksiklikler olarak ortaya konulmuştur.

2001, 2002 ve 2003 yılları programlarında, stand-by anlaşması çerçevesinde IMF'ye verilen niyet mektuplarında, AB müktesebatının üstlenilmesine ilişkin olarak çıkarılan 2001 ve 2003 yılları ulusal programlarda, AB komisyonuna sunulan Katılım Ortaklığı Belgesinde harcama öncesi kontrol sisteminde yapılması gereken değişimler gösterilmiştir.

Kanunla getirilen yeni düzenlemeler Avrupa Birliği müktesebatı ve çeşitli uluslararası standartlar dikkate alınarak hazırlandığından, öncelikle bu konudaki kavramsal çerçevenin belirlenmesinde yarar bulunmaktadır.

### 2. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Avrupa Birliği uygulamasında kamu mali yönetimi ve kontrolü alanına ilişkin olarak Kamu İç Mali Kontrolü (Public Internal Financial Control) yaklaşımı kullanılmaktadır. Kamu iç mali kontrolü, harcama birimlerinin ilgili mevzuata, bütçe tanımlamaları ve kurallarına, iyi mali yönetim ilkelerine, saydamlık, etkinlik, etkililik ve tutumluluğa uymalarını sağlamak amacıyla hükümet veya yetkili kuruluşlar tarafından içsel olarak uygulanan mali kontrol sisteminin bütünü olarak tanımlanmaktadır. Kamu iç mali kontrolü, hükümetin tüm gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerini kapsar.<sup>17</sup> Kamu iç mali kontrol sistemi, yapısal olarak, idarelerin yönetim sorumluluğu çerçevesinde, mali yönetim ve kontrol sistemi ile iç denetim mekanizmalarından ve bu iki alandaki merkezi uyumlaştırma birimlerinden oluşur.

Kamu iç mali kontrol yaklaşımı geniş anlamda iç kontrol kavramına dayanmaktadır. İç kontrol, kavramsal olarak, idarenin belirlenmiş amaç ve politikalarına uygun olarak faaliyetlerin düzenli, etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, mali bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem, süreç ile iç denetimi kapsayan mali ve diğer kontroller bütünüdür. İç kontrol aynı zamanda "yönetim kontrolü" (management control) olarak da adlandırılmaktadır.<sup>18</sup> İç kontrol kavramı, mali işlerin yanı sıra mali olmayan işleri ve iç denetimi de kapsamaktadır.

İç kontrolün bir unsuru olan ön mali kontrol (ex-ante financial control) ise mali işlemlere yönelik kontrol faaliyetlerinin bütününe ifade etmektedir. Ön mali kontrol kavramı, ödenek tahsis edilmesi, taahhütler, ihale prosedürleri, sözleşmeler, ödemeler ve fazla/yersiz ödemelerin geri alınması gibi mali karar ve işlemlerin uygulamaya konulmasından önce kontrol edilmesini ifade etmektedir. Bu tür mali kararlar ancak ön mali kontrol yetkilisi tarafından onaylandıktan sonra işleme konulmaktadır. Ön mali kontrol kavramı bazen "önleyici kontrol" (preventive control) olarak da kullanılmaktadır.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Glossary of Definitions Used by the Commission in the Framework of Public Internal Financial Control (PIFC), <http://forum.europa.eu.int/Public/irc/budget/Home/main>

<sup>18</sup> Adı geçen sözlük.

<sup>19</sup> Adı geçen sözlük.

\* Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Daire Başkanı

İç kontrolün bir unsuru olarak mali işlemlerin ön kontrolü, yukarıda belirtilen taahhüt aşamasında yapılan kontrolün yanı sıra ödeme emirleri ve eki belgelerin; bütçe ödeneğinin bulunup bulunmadığı, bütçe ve ilgili mevzuata uygun olup olmadığı, işlemin yetkililerince gerçekleştirildiğinin ve imzalandığının kontrol edilip onaylanmasını da ifade etmektedir. Mali işlemlerin ön kontrolünde süreç kontrolü de (ongoing control) yer almaktadır. Süreç kontrolünde, her işlem bir önceki işlemin kontrolünü içerecek şekilde işlemler yürütülür.

İç kontrol kavramı esas itibarıyla özel sektörde iş etiği, iç kontrol ve yönetim ilkelerine dayalı olarak mali raporlamayı geliştirmek amacıyla 1985 yılında kurulan COSO (The Committee of Sponsoring Organisations of the Treadway Commission) tarafından geliştirilmiştir. İç kontrol sistemi genel olarak COSO modeli olarak da anılmaktadır. COSO modelinde iç kontrol; kontrol ortamı, risk değerlendirme, kontrol faaliyetleri, bilgi-iletişim ve izleme unsurlarından oluşmaktadır.<sup>20</sup>

Avrupa Birliğinin genişleme sürecinde mali kontrol alanında yapılan çalışmalar COSO modeline dayalı bir iç kontrol sistemi oluşturma sonucunu doğurmuştur. Avrupa Birliğinde üye ve aday ülkelerde buna uygun iç kontrol sistemi oluşturma çalışmaları devam ederken Avrupa Komisyonu 31.12.2003 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere iç kontrol standartlarını belirlemiştir.<sup>21</sup>

Uluslararası Sayıştaylar Birliği (INTOSAI) iç kontrol standartları komitesi tarafından 2004 yılında COSO modeli esas alınarak "Kamu Sektörü İçin İç Kontrol Standartları Kılavuzu"<sup>22</sup> çıkarılmış, Amerika Birleşik Devletleri Sayıştayı tarafından "Federal Devlette İç Kontrol Standartları" belirlenerek yayımlanmıştır.<sup>23</sup>

İç kontrol, idarenin yönetim sorumluluğundadır. Her bir idare, yönetim sorumluluğu çerçevesinde, iç kontrol sistemini oluşturmak, geliştirmek ve gerektiğinde yeniden düzenlemek durumundadır. İç kontrol faaliyetinin önemli bir özelliği de risk esaslı olarak gerçekleştirilmesidir. Buna göre sistemin zayıf ve güçlü yönlerine ilişkin olarak analiz yapılması, risk alanlarının belirlenmesi ve kontrol faaliyetlerinin bu alanlarda yoğunlaştırılması gerekmektedir.

### 3. ÜLKEMİZDE HARCAMA ÖNCESİ KONTROL SİSTEMİ

Ülkemizde uygulanmakta olan mali yönetim ve kontrol sistemi, başta Anayasanın 160-165 inci maddeleri olmak üzere, 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu, 832 sayılı Sayıştay Kanunu, yılları bütçe kanunları ve çeşitli teşkilat kanunlarında yer alan hükümler çerçevesinde yürütülmektedir. Kamu mali yönetim ve kontrol sistemimizi yeniden düzenleyen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile harcama öncesi kontrol sistemimizde de önemli değişiklikler getirilmektedir. Burada halen uygulanmakta olan harcama öncesi kontrol işlemleri ve yeni mali yönetim ve kontrol sistemi çerçevesinde uygulanması öngörülen harcama öncesi kontrol mekanizması açıklanmaya çalışılacaktır.

<sup>20</sup> <http://www.coso.org>

<sup>21</sup> Commission of The European Communities, SEC(2003) 1287, Brussels, 26 November 2003.

<sup>22</sup> <http://intosai.org>, "Guidelines for internal control standards for the public sector"

<sup>23</sup> [http://www.gao.gov/special\\_pubs/ai00021p.pdf](http://www.gao.gov/special_pubs/ai00021p.pdf), "Standards for internal control in the federal government"

### 3.1. MEVCUT UYGULAMADA HARCAMA ÖNCESİ KONTROL

Halen uygulanmasına devam olunan mali yönetim ve kontrol sisteminin bir unsuru olarak harcama öncesi kontrol, Maliye Bakanlığı ve Sayıştay tarafından merkezi düzeyde yapılan ön kontroller, genel bütçeye dahil daireler ve katma bütçeli idarelerde Maliye Bakanlığının birimleri tarafından yürütülen işlem bazında kontroller, saymanlık hizmetleri Maliye Bakanlığı tarafından sağlanan döner sermaye ve fonlarda saymanlıklarca yapılan kontrol işlemleri ve idarelerin tahakkuk ve saymanlık birimlerince yapılan kontrollerden oluşmaktadır. Ülkemizde harcama öncesi kontrol işlemleri açısından standart bir uygulama olmadığını, kontrol faaliyetlerinin bütçe türleri ve tabi olunan mevzuata göre farklılıklar gösterdiğini belirtmek gerekir. Bu harcama öncesi kontrol faaliyetlerini genel olarak aşağıdaki şekilde sınıflandırmak mümkündür.

#### 3.1.1. Maliye Bakanlığı Tarafından Yapılan Harcama Öncesi Kontrol

Maliye Bakanlığınca merkezi düzeyde gerçekleştirilen başlıca harcama öncesi kontrol görevleri aşağıdaki gibi sıralanabilir.

Mali yönetim sistemimizi düzenleyen ve mali yönetimin anayasası olarak adlandırılan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununun 64 üncü maddesi uyarınca, harcamayı gerektiren taahhüt ve sözleşme tasarıları Maliye Bakanlığınca incelenerek vize edilmektedir.

1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununun 26.10.1988 tarihli ve 3483 sayılı Kanunun 1 inci maddesiyle değişik "Sözleşmelerin bağittan önce incelenmesi" başlıklı 64 üncü maddesinde, harcamayı gerektirecek taahhüt ve sözleşme tasarılarının vize için Maliye Bakanlığına gönderileceği, Maliye Bakanlığı vizesinden ayrık tutulacak taahhüt ve sözleşmelerin yılları bütçe kanunlarında belirtileceği hükme bağlanmıştır.

1050 sayılı Kanunun 64 üncü maddesi uyarınca Maliye Bakanlığınca vizesinden ayrık tutulacak taahhüt ve sözleşme tasarıları yılları bütçe kanunlarına ekli (İ) işaretli cetvelde gösterilmektedir. Ayrıca, önceki yıllar bütçe kanunlarında olduğu gibi, 5277 sayılı 2005 Mali Yılı Bütçe Kanununda da vize işlemine ilişkin özel bir hüküm yer almaktadır. 5277 sayılı 2005 Mali Yılı Bütçe Kanununun 22 inci maddesinin (b) bendinde dış borçlanma imkanları ile satın alınacak malzeme ve hizmetlere ait taahhüt evrakı veya sözleşme tasarılarının Maliye Bakanlığınca vize edilmeden satın alma işleminin gerçekleştirilemeyeceği hüküm altına alınmış bulunmaktadır.

178 sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 10 uncu maddesinin (j) bendiyle "kuruluşların gider taahhütlerini kontrol etmek ve hesaplarını tutmak, bunlara ilişkin sözleşme tasarılarını vize etmek" Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünün görevleri arasında sayılmıştır.

Taahhüt ve sözleşme tasarılarının vize işlemlerinin usul ve esasları Maliye Bakanlığınca her yıl çıkarılan Taahhüt ve Sözleşme Tasarılarının Vizelerine İlişkin Genelge ile duyurulmaktadır.

Yukarıda belirtilen hükümler çerçevesinde, tutarı yılları bütçe kanunlarında belirtilen tutarın üzerinde olan taahhüt ve sözleşme tasarıları Maliye Bakanlığı tarafından vize

1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununun 71 inci maddesinde, gider tahakkuk ettikçe o yerdeki saymanın veznesinden ödenmek üzere her bakanın ikinci derece ita amirlerine izin verebileceği, bu izinlerin ödeme emirleriyle tebliğ olunacağı, ödeme emirlerinin ikinci derece ita amirlerine tebliğinden önce Maliye Bakanlığınca en çok iki gün içinde vize edilmesi gerektiği, 72. maddesinde bu belgenin ita amiri ve muhasebe müdürü tarafından imzalanacağı hükme bağlanmıştır. Anılan Kanunun 109 uncu maddesinde ise ödeme emirlerini düzenleme görevi muhasebe müdürlerinin görevleri arasında sayılmıştır.<sup>25</sup> 178 sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 3 üncü maddesinde, kurumun merkez ve taşra teşkilatında kullanılacak ödeneklere ait ödeme emirlerini düzenlemek ve göndermek görevi bütçe dairesi başkanlıklarına verilmiştir. Ödenek dağıtımını gösteren ödeme emirleri Maliye Bakanlığı adına bütçe dairesi başkanlıklarınca vize edilmek suretiyle harcama öncesi kontrol görevi yerine getirilmektedir.

1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununun 83 üncü maddesinde, avans sınırlarını aşan giderler için dairesinin göstereceği lüzum ve Maliye Bakanlığının izni üzerine ita amiri mutemetleri adına banka veya saymanlık nezdinde kredi açılacağı, yabancı ülkelerden yapılacak satın almalar için dairesinin göstereceği lüzum ve Maliye Bakanlığının izniyle milli bankalar nezdinde akreditif karşılığı kredi açtırılacağı hükme bağlanmıştır. Bu şekilde avans ve kredi kullanımında harcama öncesi kontrol gerçekleştirilmektedir.

6245 sayılı Harcırah Kanununun 49 uncu maddesi uyarınca, asli görevleri gereği memuriyet mahalli dışında ve belirli bir görev bölgesi içinde fiilen gezici olarak görev yapan memur ve hizmetlilerden görev unvanları ile iş ve çalışma özellikleri uygun görülenlere Maliye Bakanlığınca vize edilen cetvellere dayanılarak fiilen gezici görev yaptıkları günler için tazminat ödemesi yapılmaktadır. Anılan Kanunun 48 inci maddesi uyarınca da serbest seyahat kartı uygulamasında da vize işlemi yapılmaktadır.

Ayrıca, Maliye Bakanlığı, yılları bütçe kanunlarında yer alan hükümler çerçevesinde, genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelerin ayrıntılı harcama programlarını vize etmek, ödenek aktarma işlemlerini yürütmek, sözleşmeli personel istihdamına ilişkin vize işlemlerini yapmak, geçici işçi istihdamına ilişkin vize işlemlerini yapmak gibi mali politikanın gerektirdiği mali disiplini sağlamaya yönelik kontrol fonksiyonunu ifa etmektedir.

### 3.1.2. Maliye Bakanlığı Birimleri Tarafından Yapılan Harcama Öncesi Kontrol

1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununun 109 uncu maddesinde, merkezin tahakkuk ettirilmiş giderlerini verile emrine bağlamak, ödeme emirleriyle avans ve kredi senetlerini düzenlemek görevleri muhasebe müdürlüklerine verilmiş bulunmaktadır. Anılan Kanunun 110 uncu maddesinde de muhasebe müdürlerinin her türlü gider yüklenme

<sup>24</sup> Maliye Bakanlığı'na yapılan taahhüt ve sözleşme tasarılarının vizesi hakkında daha ayrıntılı bilgi için bkz. M. Sait ARCAĞÖK, "Taahhüt ve Sözleşmelerin Harcama Öncesi Kontrolü: Maliye Bakanlığınca yapılan vize işlemleri", *Mali Hukuk Dergisi*, Sayı:111, Mayıs-Haziran 2004

<sup>25</sup> Maddede adı geçen muhasebe müdürlükleri Maliye Bakanlığınca bağlı olup, Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında 178 sayılı Kanun Hükmünde Kararname uyarınca bütçe dairesi başkanlıkları olarak faaliyet göstermektedir.

belgelerini uygulanmadan önce görüp bütçe, kanunlar ve diğer mevzuata uygunluğu açısından bakana görüş bildirmeye ve bakanlıkça bu görüş dikkate alınmadığı takdirde 24 saat içinde durumu Maliye Bakanına duyurmaya mecbur olduğu hükme bağlanmıştır. Halen Maliye Bakanlığınca bağlı olarak genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelerde bütçe dairesi başkanlıkları olarak faaliyet gösteren bu birimlere 178 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile ödeme emirlerini düzenlemek ve göndermek, bütçe kayıtlarını tutmak, gelirlerin tahakkukunu takip etmek, 6245 sayılı Kanunun 48 ve 49 uncu maddeleri uyarınca Bakanlıkça vize edilen kadro ve görevlerin dağılım listelerini vize etmek gibi görevler de verilmiştir.

1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununun 81 inci maddesi ile giderler üzerinde sayman incelemesi öngörülmüştür. Buna göre saymanlarca gider belgeleri üzerinde; giderin kendisine verilen yetki içinde olması, giderin bütçedeki tertibine uygunluğu, yüklenme ve gerçekleştirme belgelerinin tamam olması, maddi hata bulunmaması, giderin mevzuata uygunluğu ve hak sahibinin kimliği hususlarında inceleme yapılmaktadır. Anılan Kanun uyarınca gelirleri toplama görevi de saymanlara verilmiştir. Bu şekilde saymanlarca ödeme aşamasında uygunluk kontrolü yapılmak suretiyle harcama öncesi kontrol görevi yapılmış olmaktadır.

4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 6. maddesinde ihale komisyonunun ilgili idare personelinden en az dört kişinin, genel ve katma bütçeli kuruluşlarda maliye memurunun, diğerlerinde ise muhasebe veya mali işlerden sorumlu bir personelin katılımıyla kurulacak en az beş kişiden oluşacağı hükme bağlanmıştır. İhale komisyonlarına katılacak maliye memuru her yıl çıkarılan genelge ile tespit edilmektedir. Buna göre genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelerin merkez kuruluşlarındaki ihale komisyonlarına maliye başkanının, maliye başkanlığı bulunmayan kurumlarda ise bütçe dairesi başkanının görevlendireceği personel, bu daire ve idarelerin merkez kuruluşları dışındaki birimlerinin yapacakları ihalelerin komisyonlarına ise ihaleyi yapan kuruluşun ödemelerini yapan sayman veya görevlendireceği personel maliye memuru sıfatıyla katılmaktadır.<sup>26</sup> Maliye Bakanlığınca bağlı personel, genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelerin ihale komisyonlarına maliye memuru sıfatıyla katılmak suretiyle ihale sürecinde harcama öncesi kontrol görevini yürütmektedirler.

### 3.1.3. Sayıştay Tarafından Yapılan Harcama Öncesi Kontrol

Sayıştay tarafından yapılan harcama öncesi kontrol görevi 832 sayılı Sayıştay Kanununun "Vize" başlıklı altıncı bölümünde (30-37'nci maddeler) düzenlenmiştir. Anılan Kanunun 30 uncu maddesine göre, Sayıştay'ın denetimine tabi daire ve kurumlarca harcamaya ilişkin olarak yapılan sözleşmelerle her türlü bağışlar tescile, genel ve katma bütçeli dairelerin kadro ve ödenek dağıtım işlemleri önceden vizeye tabidir. Ancak, 1050 sayılı Kanun ve bütçe kanunlarıyla vizeden istisna edilen sözleşmeler ve yabancı memleketlerde yapılan satın almalara ilişkin sözleşmeler tescile tabi bulunmamaktadır.

Maliye Bakanlığınca taahhüt ve sözleşme tasarılarının vizesi genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelerin bütçelerinden yapılacak harcamaları kapsarken, Sayıştayın taahhüt ve sözleşme tasarılarını tescili, bunların yanı sıra bu idarelerin genel ve katma bütçe kaynakları dışındaki kaynaklarından yapılan harcamaları ve il özel idareleri

<sup>26</sup> "Taahhüt ve Sözleşme Tasarılarının Vizelerine İlişkin Genelge", 02.03.2005 tarihli ve 25743 sayılı Resmî Gazete.

ile belediyeleri de kapsamaktadır.

1050 sayılı Kanunun 74 üncü maddesinde ikinci derece ita amirlerine verilen ödeme emirlerinin kesinlikle Sayıştayın vizesine tabi olduğu, bu belgeler vize edilmedikçe bu belgelerde öngörülen ödemelerin saymanlar tarafından yapılamayacağı hükme bağlanmıştır. Buna göre, Maliye Bakanlığınca vize edilen ödeme emirleri, ayrıca Sayıştay tarafından 1050 sayılı Kanunun 74 üncü ve 832 sayılı Kanunun 30 uncu maddesi uyarınca vize edilmektedir.

190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 8 inci maddesinde, kadro dağılımına dair cetvellerin Sayıştay denetimine tabi kuruluşlarca vize için Sayıştay'a gönderileceği belirtilmiştir.

Ancak, 5018 sayılı Kanunun 81 inci maddesinin (b) bendiyle 832 sayılı Kanunun 30, 32, 33, 36, 37'nci maddeleri ile diğer maddelerinin bu Kanuna aykırı hükümleri yürürlükten kaldırılmıştır. Böylece Sayıştay tarafından yapılan harcama öncesi kontrol görevi sona erdirilmiştir.

#### 3.1.4. İdareler Tarafından Yapılan Harcama Öncesi Kontrol

1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununun 8 inci maddesinde gider tahakkuk memurları, devlet giderlerini mevzuata uygun biçimde gerçekleştirenler olarak tanımlanmış ve 11 inci maddesinde giderleri tahakkuk ettirme görevinin gider tahakkuk memurlarına verilmiş bir görev olduğu belirtilmiştir. Esasen tahakkuk işlemi gider tahakkuk memurunun onayı ile değil, anılan Kanunun 69 uncu maddesi uyarınca ita amirinin onayı ile tamamlanmaktadır. Gider tahakkuk memurları giderleri mevzuatına uygun biçimde tahakkuk ettireceklerinden tahakkuk aşamasında kontrol yapmak zorundadır. Zira, tahakkuk memurları, anılan Kanunun 13 ve 22.'nci maddeleri uyarınca tahakkuk ettirdikleri giderlerin mevzuatına uygun olmasından sorumludurlar. Yine anılan Kanunun 22. maddesi uyarınca bir giderin yapılmasına gerek gösteren görevliler, mal veya hizmetin alınmasında görevli olanlar da yaptıkları işlemlerden sorumludurlar. İlgililerin sorumluluğu, yapılan işlemlerin kontrolü sonucunu kendiliğinden doğurmaktadır.

#### 3.2. YENİ MALİ YÖNETİM VE KONTROL SİSTEMİNDE HARCAMA ÖNCESİ KONTROL

Kamu mali yönetimi ve kontrol sisteminin değişimine yönelik çeşitli ulusal ve uluslararası çalışmalarda, harcama öncesi kontrol süreç ve işlemlerine ilişkin olarak, harcama sürecinin sıkı ön kontrole tabi olması, yetki-sorumluluk dengesinin iyi kurulmamış olması, bütçe hazırlama, uygulama ve kontrol sürecinde idarelere yeterli inisiyatif tanınmaması ve ödeme aşamasında Maliye Bakanlığı birimlerince uygunluk kontrolü yapılması başlıca eksiklikler olarak ortaya konulmuştur.

2001, 2002 ve 2003 yılları programlarında, stand-by anlaşması çerçevesinde IMF'e verilen niyet mektuplarında, AB müktesebatının üstlenilmesine ilişkin olarak çıkarılan 2001 ve 2003 yılları ulusal programlarında, AB komisyonuna sunulan Katılım Ortaklığı Belgesinde harcama öncesi kontrol sisteminde yapılması gereken değişimler gösterilmiştir.

Stand-by anlaşması uyarınca IMF'e verilen niyet mektuplarında mali kontrol mekanizmasının geliştirilmesi, Sayıştay tarafından yapılan ön kontrolün (ex-ante control) kaldırılması ve iç denetim birimleri ile ön kontrol fonksiyonunun idarelere aktarılması öngörülmüştür. Avrupa Birliği müktesebatının üstlenilmesine ilişkin hazırlanan Ulusal Programda kamu kurumlarının bütünü için uygulanacak bir mali kontrol sisteminin kurulacağı, risk analizi temelinde ön kontrollerin sisteme dahil edileceği, iç kontrol uyumlaştırma birimi kurulacağı, harcama öncesi kontrol sürecinde yer alanların yetiştirilmesi amacıyla kapsamlı eğitim programlarının uygulamaya konulacağı belirtilmiştir. Avrupa Birliğine verilen Katılım Ortaklığı Belgesinde Avrupa Birliği uygulamaları ve uluslararası standartlarda kamu iç mali kontrolüne ilişkin mevzuatın kabul edilmesi, Sayıştay'ın ön kontrol fonksiyonunun kaldırılması öngörülmüştür. Avrupa Birliği komisyonu tarafından düzenlenen ilerleme raporlarında Sayıştay'ın ön kontrol yapmaması gerektiği, iç mali kontrol sisteminin yetersiz olduğu, merkezi uyumlaştırma birimi kurulması ve mevcut mali kontrol sisteminin yeniden yapılandırılması gerektiği belirtilmiştir.<sup>27</sup>

Avrupa Birliğine üye ülkelerdeki mali yönetim ve kontrol sistemlerini kuzey model ve güney model olmak üzere ikili bir ayırıma tabi tutmak yanlış olmayacaktır. Anglo-sakson modeli olarak da bilinen kuzey modelde yönetim sorumluluğu (managerial accountability) anlayışı hakimdir. Bu yaklaşımda idarenin mali yönetim ve kontrol sistemine idarenin dışından merkezi otoritelerce bir müdahalede bulunulmamaktadır. Güney Avrupa ülkelerinde uygulama alanı bulan ve üç taraflı ön kontrol yaklaşımı (Third Party Ex-ante Control Approach) olarak bilinen güney modelinde ise işlemin yasallığını ve uygunluğunu kontrol eden çoğunlukla Maliye Bakanlığınca bağlı personel sistem içinde yer almaktadır. Bu modelde denetim harcamacı kuruluşların dışında örgütlenmiş olup, idarelerin mali yönetim ve kontrol sistemine merkezi otoritelerin (Maliye Bakanlığı) farklı seviyelerde müdahalesi bulunmaktadır. Her iki model de ülkelerin yönetim yapılarıyla doğrudan ilişkilidir. Kuzey modelin yönetime siyasi müdahalenin daha az olduğu ülkelere, güney modelin ise yönetime siyasi müdahalenin kontrol altına

<sup>27</sup> Maliye Bakanlığı, Ulusal ve Uluslararası Çalışmalar Işığında Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Sayı:2004/1, Şubat 2004, Ankara

alınmadığı tülkelere daha uygun olduğu söylenebilir.<sup>28</sup>

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile esas itibariyle “yönetim sorumluluğu” modelinin benimsendiğini söylemek mümkündür.

5018 sayılı Kanunla mali yönetim ve kontrol sistemimizde yeni bir harcama öncesi kontrol mekanizması kurulmaktadır. Bu yeni düzenlemenin getirdiği değişiklikleri ana hatları itibariyle aşağıdaki gibi özetlemek mümkündür.

a) 5018 sayılı Kanunun 81 inci maddesinin (b) bendiyle 832 sayılı Kanunun 30, 32, 33, 36, 37’nci maddeleri ile diğer maddelerinin bu Kanuna aykırı hükümleri yürürlükten kaldırılmış bulunmaktadır. Böylece, Sayıştay tarafından yapılmakta olan harcama öncesi kontrol görevi sona erdirilmiştir.

b) 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununun 64 üncü maddesi uyarınca Maliye Bakanlığınca yapılan taahhüt ve sözleşme tasarılarının vizesi kaldırılmaktadır. Geçici 6. maddeye göre Maliye Bakanlığının bu görev ve yetkisi geçiş sürecinde devam edecek, 01.01.2008 tarihinden itibaren sona erecektir.

c) Ödeme emri (5018 sayılı Kanuna göre ödenek gönderme belgesi) düzenleme, vize etme ve ilgili yerlere gönderme görevi kamu idarelerine devredilmektedir.

d) Kesin hesap hazırlama, bütçe içi ödenek aktarması yapma, genel bütçe kapsamı dışındaki kamu idarelerinde muhasebe hizmetini yürütme ve bütçe kayıtlarını tutma gibi bazı görevler de kamu idarelerine devredilmektedir.

e) Maliye Bakanlığınca bağlı birimlerce ödeme aşamasında yapılan uygunluk kontrolü kaldırılmakta, harcama öncesi kontrol görevi idarelere devredilmektedir. Böylece, harcama öncesi kontrol görevi, ödeme aşamasında yapılan kontrol olmaktan çıkarılmakta, taahhüt aşamasında gerçekleştirilen, risk analizine dayalı, danışma niteliği de taşıyan önleyici bir kontrol haline getirilmektedir.

f) Düzenleyici ve denetleyici kurumlar hariç olmak üzere, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde uygulanacak mali yönetim ve kontrol sistemi için Maliye Bakanlığınca uyumlaştırma, koordinasyon, rehberlik, eğitim, standart ve yöntemleri belirleme gibi görevler verilmektedir.

5018 sayılı Kanunun getirdiği mali kontrol modeline göre, her bir kamu idaresinde mali işlemleri yürüten mali hizmetler birimi kurulması, harcama öncesi kontrolün üst yöneticiye bağlı olarak çalışacak mali kontrol yetkilileri tarafından yapılması, muhasebe hizmetlerinin muhasebe yetkilisince gerçekleştirilmesi ve harcama sonrasında iç denetimin de yine üst yöneticiye bağlı olarak çalışacak iç denetçiler tarafından yapılması gerekmektedir. Bu fonksiyonları ifa edecek personel, kural olarak, kamu idarelerinin personeli olacaktır. Ancak bu kuralın iki istisnası bulunmaktadır. Birincisi, genel bütçe

<sup>28</sup>“Yönetim Kontrolü/İç Kontrol”, (Çev: M. Sait ARCAĞÖK, Bahadır YÖRÜK), Maliye Dergisi, Sayı:145 Ocak-Nisan 2004, “Management Control/Internal Control” Public Expenditure Management Manual for Europe, OECD, Paris, 2003.

kapsamındaki kamu idarelerinin merkez dışı birimlerinde harcama öncesi kontrol görevi il defterdarlıkları tarafından yerine getirilecektir. İkincisi ise hazine saymanlıkları<sup>29</sup> hariç olmak üzere, genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin muhasebe yetkililerinin Maliye Bakanlığınca atanmasıdır.

İdarelerce yapılacak harcama öncesi kontrol iki aşamada gerçekleştirilecektir. Mali hizmetler birimi ve harcama birimleri tarafından işlemlerin gerçekleştirilmesi aşamasında süreç kontrolü yapılacak, mali kontrol yetkilileri tarafından da taahhüt aşamasında vize/uygun görüş vermek suretiyle harcama öncesi kontrol gerçekleştirilecektir.

Kanunda harcama öncesi kontrolün ödenek tahsis edilmesi, yüklenmeye girişilmesi, ihale yapılması, sözleşme yapılması, mal veya hizmetin teslim alınması, işin gerçekleştirilmesi, ödeme emri belgesi düzenlenmesi ve harcama yetkilisi tarafından alınacak benzeri mali kararları kapsayacağı, bu görevin idarenin yönetim sorumluluğu çerçevesinde mali kontrol yetkilisi tarafından yapılacağı hükme bağlanmıştır. Mali kontrol yetkilisi alınacak mali kararların kullanılabilir ödenek tutarı, bütçe tertibi, ayrıntılı harcama programı ile harcamanın bütçe ve gider mevzuatına uygunluğunu kontrol edecektir. Mali kontrol yetkilisi tarafından vize edilen veya uygun görüş verilen mali işlemler gerçekleştirilecek, vize edilmeyen veya uygun görülmemeyen işlemler ise gerekçeli bir yazı ile harcama yetkilisine bildirilecektir. Harcama yetkilisinin yazılı ısrarı halinde, mali kontrol yetkilisine ve muhasebe yetkilisine bildirilmek şartıyla işlem gerçekleştirilecek, ancak bu durumda harcama yetkilisi kişisel sorumluluk üstlenmiş sayılacaktır. Harcama yetkilisinin kişisel sorumluluk üstlenerek gerçekleştirdiği işlemler mali kontrol yetkilisi tarafından en geç beş iş günü içinde ilgili üst yönetici, Maliye Bakanlığı ve Sayıştay’a bildirilecektir.

Mali kontrol yetkilileri verdikleri uygun görüş ve yaptıkları vizelerden sorumlu olacak, ancak bunların sorumluluğu görevleri gereği incelemeleri gereken belgelerle sınırlı olacaktır.

Mali yönetim ve harcama öncesi kontrol süreçlerine ilişkin merkezi uyumlaştırma görevi Maliye Bakanlığınca verilmiştir. Buna göre tüm kamu idarelerinde mali yönetim ve harcama öncesi kontrol süreçlerine ilişkin standart ve yöntemler Maliye Bakanlığınca belirlenecektir. Merkezi uyumlaştırma görevi çerçevesinde, mali kontrol yetkilileri tarafından kontrole tabi tutulacak kararların kamu idarelerinin merkez ve merkez dışı birimleri itibariyle tutar ve türleri, kontrol, uygun görüş ve vize süreleri ile bunlara ilişkin işlemlerin usul ve esasları, risk alanları dikkate alınarak Maliye Bakanlığınca belirlenecektir. Yine merkezi uyumlaştırma görevine paralel olarak, mali kontrol yetkililerinin Maliye Bakanlığınca görevin niteliği dikkate alınarak mesleki konularda eğitime tabi tutulmaları, bu eğitimi başarıyla tamamlayanlara sertifika verilmesi öngörülmüştür. Sertifika alamayanlar kamu idarelerinde bu kadrolara atanamayacaklardır. Mali kontrol yetkililerinin çalışma usul ve esasları Maliye Bakanlığınca hazırlanacak ve Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenecektir.

Mali kontrol yetkililerinin nitelikleri, atanmaları ve görevden alınmaları da Kanunda düzenlenmiş bulunmaktadır. Kanunun 59 uncu maddesinde mali kontrol yetkilisi olarak atanacakların atanma şartları sayılmış, fonksiyonel bağımsızlıklarını sağlamak amacıyla

<sup>29</sup> İç ödemeler saymanlığı, dış ödemeler saymanlığı ve devlet borçları saymanlığı

görevden alınmaları da belediyeler dışında Maliye Bakanlığının, belediyelerde ise belediye meclisinin uygun görüşünün alınması şartına bağlanmıştır. Diğer taraftan, anılan Kanunun 58 inci maddesinin son fıkrasında, “Harcama yetkilisi, mali kontrol yetkilisi veya muhasebe yetkilisi sıfat ve görevinden ikisi aynı kişide birleşemez. Bu görevleri yürütenler, bu Kanunda belirtilen görev ve yetkileri dışında harcama sürecinde başka görev alamazlar.” denilmek suretiyle mali kontrol yetkililerinin harcama öncesi kontrol görevi dışında görev yapmaları önlenmiştir.

Kanunun 57, 58, 59 ve 80 inci maddeleri ile geçici 2. maddesi uyarınca, harcama öncesi kontrol mekanizmasına ilişkin olarak Maliye Bakanlığınca üç adet yönetmelik taslağı hazırlanmış ve ilgili idareler ile kamuoyunun bilgisine sunulmuştur.<sup>30</sup> Bu yönetmelik taslağı, Mali Kontrol Yetkililerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik Taslağı, Harcama Öncesi Kontrole Tabi Tutulacak Mali Karar ve İşlemler ile Kontrol Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik Taslağı, Mali Kontrol Yetkililerinin Eğitim ve Sertifika Yönetmeliği Taslağıdır. Harcama Öncesi Kontrole Tabi Tutulacak Mali Karar ve İşlemler İle Kontrol Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik Taslağında, mali kontrol yetkilileri tarafından yapılacak harcama öncesi kontrol işlemleri sayılmıştır. Buna göre; taahhüt ve sözleşme tasarılarının vizesi, ödenek gönderme belgelerinin vizesi, ödenek aktarma işlemlerinin vizesi, kadro dağılım cetvellerinin vizesi, serbest seyahat kartı listelerinin vizesi, seyyar görev tazminatı cetvellerinin vizesi, geçici işçi pozisyonlarının vizesi, yan ödeme cetvellerinin vizesi, giyecek yardımı dağıtım listelerinin vizesi ile açıktan ve naklen atamalarda uygun görüş, sözleşmeli personel sayı ve sözleşmelerinde uygun görüş, yurt dışı kira katkılarında uygun görüş işlemleri mali kontrol yetkilisi tarafından yapılacaktır. Bu düzenlemeyle harcama öncesi kontrol, mali kontrol yetkilileri tarafından yapılan vize ve verilen uygun görüşler olarak belirlenmiş bulunmaktadır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunuyla öngörülen harcama öncesi kontrol mekanizmasının, Kanundaki düzenleme şekli, esas alınmak istenen “yönetim sorumluluğu” modeli, Avrupa Birliği müktesebatına uyum ve uygulanabilirlik açılarından değerlendirilmesinde yarar bulunmaktadır.

Kanunun 58 inci maddesinde yer alan düzenlemenin açıklık, anlaşılabilirlik, sadelik ve kanun tekniği açısından uygun bir düzenleme olmadığını söylemek yanlış olmayacaktır. Maddenin birinci fıkrasında harcama öncesi kontrolün kapsamı oldukça geniş bir şekilde belirlenmekle birlikte “harcama yetkilisi tarafından alınacak benzeri mali kararları kapsar” ifadesi kullanılmak suretiyle kapsam belirsizliği yaratılmış olmaktadır. Ayrıca, anılan fıkrada kapsam belirlenirken, kapsamda yer alan hususlar harcama öncesi kontrol süreci olarak gösterilmiştir. Diğer taraftan, maddenin üçüncü ve altıncı fıkralarında mali kontrol yetkililerinin mali kararların kullanılabilir ödenek tutarı, bütçe tertibi, ayrıntılı harcama programı ile harcamanın bütçe ve gider mevzuatına uygunluğunu kontrol edecekleri belirtilmektedir. Mükerrer ifade yazılmasının yanı sıra üçüncü fıkrada “bütçe ve gider mevzuatı” ifadesi kullanılırken, altıncı fıkrada “bütçe ve gider kanunları ile diğer ilgili mevzuata” ifadesi kullanılmaktadır.

Anılan maddenin birinci fıkrasında taahhüt aşaması dışındaki “mal veya hizmetin teslim alınması” ve “işin gerçekleştirilmesi” hususları da harcama öncesi kontrol kapsamında

sayılmıştır. Maddede mali kontrol yetkilileri tarafından yapılacak kontrol dışında yapılacak kontroller belirtilmediği için maddenin üçüncü ve altıncı fıkralarında belirtilen mali kontrol yetkilisi tarafından yapılacak vize ve verilecek uygun görüşlerin “mal veya hizmetin teslim alınması” ve “işin gerçekleştirilmesi” hususlarıyla da uyumlu olmadığı değerlendirilmektedir.

Harcama öncesi kontrolü düzenleyen 58 inci maddedeki karışıklık, mali kontrol yetkililerinin vize ve uygun görüş dışında uygunluk denetimi de yapacakları şeklinde anlaşılmasına da neden olmaktadır.

Diğer taraftan, “harcama öncesi kontrol” ifadesi, kurulmak istenen ön kontrol mekanizmasını karşılamamaktadır. Harcama öncesi kontrol ifadesi, varlıkların korunması ve yönetimi ile gelir sağlayıcı mali karar ve işlemleri kapsamamaktadır. Bu çerçevede, harcama öncesi kontrol ifadesi ve harcama öncesi kontrol düzenlemelerinin tüm mali işlemleri kapsamaması sağlamak üzere, “ön mali kontrol” (ex-ante financial control) olarak düzenlenmesi uygun olacaktır. Bu kontrol mekanizmasının risk esaslı olacağı tabiidir.

Genel bütçe kapsamındaki idarelerin merkez dışı birimlerinde harcama öncesi kontrol görevinin il defterdarlıklarınca yapılması, mali yönetim ve kontrol sistemine esas alınan yönetim sorumluluğuna uygun düşmemektedir. Esasen bu modelin uygulandığı Kuzey Avrupa ülkelerinde vize/uygun görüş şeklinde harcama öncesi kontrol görevini yürüten ayrı bir mali aktöre yer verilmemektedir.

Taahhüt aşamasında yapılmakta olan vize işlemi daha çok Kara Avrupası ülkelerinde uygulanan bir harcama öncesi kontrol işlemidir.

Burada Avrupa Birliğinin harcama öncesi kontrol mekanizmasına yaklaşımının değerlendirilmesi uygun olacaktır. Avrupa Birliği bütçesinin uygulanmasında, 2003 yılında uygulamaya giren Mali Düzenlemeden (Financial Regulation) önce Mali Kontrol Genel Müdürlüğü tarafından merkezi ön kontrol görevi yürütülmüştür. Bu genel müdürlükte mali kontrolörler tarafından işlemler kontrol edilerek vize edilmek suretiyle ön kontrol görevi yerine getirilmiştir. Avrupa Birliğinin bu uygulaması güney modelinin bir versiyonu olarak değerlendirilebilir. Avrupa Birliği bütçesi uygulamasında 01.01.2003 tarihinden itibaren yeni bir mali düzenleme yürürlüğe konulmuştur.<sup>31</sup> Bu Mali Düzenleme ile ön kontrol fonksiyonu merkezi işlem olmaktan çıkarılmış, yönetim sorumluluğu çerçevesinde genel müdürlüklere verilmiştir. Ancak, önceden vize uygulaması sistemden çıkarılmamış, önceden vizenin her genel müdürlük içinde gerçekleştirilmesi şeklindeki uygulamaya geçilmiştir. Bu uygulamada ödenek tahsisleri, ödeneklerin dağıtımı, taahhütler, sözleşme prosedürleri, sözleşmelere dayanılarak yapılan ödemeler, yersiz ödemelerin geri alınması işlemleri her genel müdürlük içinde ön mali kontrole tabi tutulmaktadır.

Avrupa Birliği, müzakere konularından mali kontrole (Chapter 28- Financial Control) ilişkin olarak aday ülkelerle yapılacak müzakerelerde, bazı temel şartları aramaktadır. Mali kontrol konusunda müzakerelerin açılabilmesi için; kamu gelir ve giderlerini

<sup>30</sup> <http://www.bumko.gov.tr>

<sup>31</sup> Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002 of 25 June 2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities (Official Journal L 248 of 16.09.2002)

bütünüyle kapsayan kamu iç mali kontrol prensiplerinde yeterli düzeyde ilerleme sağlanması, iç denetimin fonksiyonel bağımsızlığının yeterli düzeyde garanti edilmesi, yeterli düzeyde ön kontrol mekanizmaları, harcama birimlerinde iç denetim hizmetleri ve merkezi düzeyde kontrol ve denetim metodolojisinin varlığı aranmaktadır. Müzakerelerin kapatılabilmesi için ise; kamu iç mali kontrol sistemine ilişkin birincil ve ikincil mevzuatın kabul edilmesi, tatmin edici ön mali kontrol mekanizmaları, harcama birimlerinde iç denetim hizmetlerinin sağlanması ve merkezi uyumlaştırma birimlerinin kurulması ile ilgililerin eğitim programına tabi tutulması şartları aranmaktadır. İzlemeye alınacak temel konular ise birincil ve ikincil mevzuatın uygulamaya konulması, ön kontrol mekanizmaları, iç denetim hizmetleri ve merkezi uyumlaştırma birimlerinin çalışmaya başlaması, kontrol ve denetim rehberlerinin tamamlanması, katılım öncesi yardımlar için genişletilmiş merkezi olmayan uygulama sisteminin kabul edilmesi olarak sıralanmaktadır.<sup>32</sup>

Buna göre, Avrupa Birliğinin öngördüğü kamu iç mali kontrolü yaklaşımına göre birincil ve ikincil mevzuatın tamamlanarak yürürlüğe konulması, sistemde ön kontrol mekanizmalarına yer verilmesi, iç denetim birimlerinin kurulması ve iç denetçilerin bağımsızlıklarının sağlanması, kontrol ve iç denetim sistemleri için merkezi uyumlaştırma birimlerinin kurularak bu alanlardaki koordinasyonun sağlanması gerekmektedir. Görüldüğü üzere, mali yönetim ve kontrol sisteminde ön mali kontrol mekanizmalarına sistemde yer verilmesi gerekmektedir.

### 3. SONUÇ

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunuyla getirilen yeni mali yapılanmayla, genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelerde görev yapan Maliye Bakanlığı birimlerinin bazı görevleri idarelere devredilmekte, bu birimler tarafından ödeme aşamasında yapılan uygunluk kontrolü kaldırılmaktadır. Harcama öncesi kontrol işlemleri ödeme aşamasında yapılan kontrol olmaktan çıkarılmakta ve taahhüt aşamasında gerçekleştirilen, risk analizine dayalı, danışma niteliğini de taşıyan önleyici bir kontrol haline getirilmektedir.

5018 sayılı Kanunla öngörülen yeni mali yapılanma içinde harcama öncesi kontrol, Mali Yönetim ve Kontrol Merkezi Uyumlaştırma Birimi, mali hizmetler birimi, harcama birimleri ve mali kontrol yetkilileri ekseninde yürütülecektir. Buna göre harcama öncesi kontrole ilişkin standart ve yöntemler Merkezi Uyumlaştırma Birimi tarafından belirlenecek, mali işlemlerin gerçekleştirilmesi aşamasında mali hizmetler birimi ve harcama birimleri tarafından süreç kontrolü yapılacak ve risk analizi temelinde belirlenecek alanlarda mali kontrol yetkilileri tarafından taahhüt aşamasında vize yapmak veya uygun görüş vermek suretiyle harcama öncesi kontrol gerçekleştirilecektir.

5018 sayılı Kanunla öngörülen harcama öncesi kontrol mekanizmasının Avrupa Birliği normlarıyla uyum ve uygulanabilirlik açısından eksik yönleri olduğu ve geçiş süreci içinde bu eksikliklerin giderilmesi gereğini belirtmek gerekir. Harcama öncesi kontrolün ön mali kontrol olarak değiştirilmesi, ön kontrolün ve muhasebe hizmetinin idarelerin yönetim sorumluluğu çerçevesinde gerçekleştirilmesinin sağlanması, bu görevleri yürüteceklerin rol ve sorumluluklarının açık bir şekilde tanımlanması, kapsamlı eğitim

<sup>32</sup> <http://forum.europa.eu.int/Public/irc/budg/Home/main>, "Criteria for opening and provisionally closing Chapter 28"

programlarının uygulamaya konulması, merkezi uyumlaştırma birimlerinin etkili faaliyet göstermesinin sağlanması ve idarelerin teşkilat yapılarında gerekli düzenlemelerin yapılmasının yeni sistemin başarılı bir şekilde uygulanması için gerekli koşullar olduğu düşünülmektedir. Ancak, uzun yıllar 1927 tarihli ve 1050 sayılı Muhasebe Umumiye Kanunu çerçevesinde belirlenen harcama öncesi kontrol fonksiyonunun, merkezi sistem yerine, idarelerin yönetim sorumluluğu çerçevesinde merkezi olmayan bir yapıda yürütülmesinin en azından belli bir süre sorunlar yaratacağı değerlendirilmektedir.

**Prof.Dr. Fethi Heper (Başkan):** Teşekkür ederiz. Şimdi İç Denetim Sistemi konusunu Sayın Abdullah Kaya Bey sunacaklar. Buyurun efendim. Ayrılan süreye uyalım. Lütfen.



**Denetim, Kontrol ve Teftiş Kavramları**

Kullanım dilimizde bu kavramlar birbirinin yerine kullanılmakla birlikte yapılaş niteliği ve amacı olarak birbirinden farklıdır.

**Denetim:** Latince audire, İngilizce audit (işitmek, incelemek, anlamak) kelimesinin Türkçe karşılığı olup, Türk Dil Kurumu tarafından, bir işin doğru ve yönetime uygun olarak yapılıp yapılmadığını incelemek, murakabe etmek, teftişi etmek, kontrol etmek olarak tanımlanmıştır.<sup>33</sup>

**Kontrol:** Kurumsal yönetimin amaç ve hedeflerine ve mevzuatına uygun olarak gerçekleştirilmesi, hataların önlenmesi veya düzeltilmesi amacıyla yönetimin oluşturduğu veya yaptığı önlemler bütünüdür.

**Teftiş:** hizmetlerin ulusal ve yerel performans standartlarını, yasal ve meslekî gereklilikleri ve hizmetin kullanıcılarının ihtiyaçlarını karşılayıp karşılamadığı hakkında bağımsız bir kontrol sağlayan ve raporlamada bulunan periyodik ve hedefli bir inceleme (scrunity) sürecidir<sup>34</sup>

Bu günkü anlamda iç denetime aşağıda belirtilen aşamalarından geçilerek ulaşıldığını görürüz.<sup>35</sup>

- 1-) Kurum içinde iç işlemlerin çek edilmesi süreci
- 2-) İşlem bazlı sürekli denetim anlayışı
- 3-) İstatistik yöntemler kullanarak denetim
- 4-) Olasılık esasına dayalı bir yaklaşımla denetim
- 5-) Anlık belirli noktaların çek edilmesine yönelik denetim
- 6-) Risk analizine dayalı denetim
- 7-) Sistem tabanlı yaklaşımla denetim
- 8-) İdari işlemlerin de denetim kapsamına dahil edilmesi
- 9-) Yönetim denetimi
- 10-) Risk odaklı denetim

Görüldüğü üzere risk odaklı iç denetim günümüzde denetim anlayışının en yeni ve son şeklini teşkil etmektedir.

Modern iç denetimin oluşumu 1941 yılında İç Denetçiler Enstitüsünün (Institute of Internal Auditors) kurulmasıyla gerçekleşmiştir. İç Denetimin Sorumlulukları Hakkında Tebliğ İç Denetçiler Enstitüsü tarafından 1947 yılında yayımlanmıştır. İç Denetim Mesleki Uygulama Standartları ise aynı Enstitü tarafından 1978 yılında yayımlanmıştır.<sup>36</sup>

\* Daire Başkanı Bütçe ve Mali kontrol Genel Müdürlüğü Maliye Bakanlığı

<sup>33</sup> ÖRENAY Hami Bütçe Başkontrolörü Mart 2005 Ankara

<sup>34</sup> YÖRÜKER Sacit Sayıştay Uzman Denetçisi TESEV Denetim Çalıştayı Mayıs 2004 Ankara

<sup>35</sup> PICKETT K.H.Spencer The International Auditing Handbook Second Edition WILEY 2003

<sup>36</sup> YÖRÜKER Sacit Sayıştay Uzman Denetçisi Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Hakkında Notlar Kasım 2003

**İç denetimin tanımı:** İç denetim kurumun her türlü etkinliğini geliştirmek, iyileştirmek ve kuruma değer katmak amacıyla, bağımsız ve tarafsız bir şekilde güvence ve danışmanlık hizmeti vermektir. İç denetçiler, risk yönetimi, iç kontrol ve yönetim süreçlerinin etkinliği ve verimliliğinin değerlendirilmesi ve geliştirilmesi için sistematik yaklaşımlar geliştirerek kurumun hedeflerinin gerçekleştirilmesine yardımcı olurlar.<sup>37</sup>

Ülkemizde kamuda iç denetime ilişkin kapsamlı ilk çalışmalardan biri Temmuz 2000 tarihinde Bankacılık Gözetimine İlişkin Basel Komitesi tarafından yayımlanan "Bankalarda İç Denetim ve Bankacılık Gözetim Otoritesinin İç ve Dış Denetçiler ile İlişkisi" adlı danışma belgesinde yer almıştır. Bu çalışmada IIA'nın 1999 yılında yapmış olduğu tanıma yer verilmiştir.

Yukarda verdiğimiz uluslararası tanımında yer alan kavramlara bakacak olursak; bağımsız ve tarafsız kelimeleri objektif olmayı ifade etmektedir. Bağımsızlık, iç denetim biriminin sahip olması gereken bir nitelik olup, iç denetimin planlanması ve programlanmasında risk değerlendirmesine bağlı olarak en riskli alanlardan başlayarak denetime tabi tutulmasını ve iç denetçinin denetim görevini engellenmeden yapabildiğini ifade etmektedir. İç denetçi denetim faaliyetini gerçekleştirirken meslek etik kurallarına ve belirlenen standartlara uygun olarak davranır. Böylece denetim biriminde görevli tüm iç denetçilerin erişecekleri aynı mahiyette objektif denetim sonuçlarının elde edilmesine çalışılır.

İç denetim kuruma denetim sonucunda elde ettiği verilerle güvence ve danışmanlık sağlar. Denetim sonucunda kurum yönetimi, kurumun amaç ve hedeflerine uygun kaynakların etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılıp kullanılmadığı, faaliyetlerinin mevzuata uygunluğu, kurum varlıklarının korunması ve kurum içinde var olan iç kontrollerin yeterli olup olmadığı ve kurumun ürettiği bilgilerin güvenilirliği konularında güvence ve danışmanlık elde eder. Bu güvence ve danışmanlık faaliyeti aynı zamanda devlete, topluma ve kurumla ilgili kişileri ve araştırmacılara karşı da sağlar.

İç denetim, bir kurumun amaç ve hedeflerine ulaşmasına dönük olarak kuruma değer katmaya çalışır. Bu amaçla kurumun amaçlarına yönelik yeni hedefler belirlemede ve geliştirmesinde yardımcı olur. İç denetçiler yönetimin dışında ve yönetim fonksiyon ve işlem sürecinden ayrı olarak kurum üst yönetimine danışmanlık yapmak amacıyla, düzenlediği raporlarda iyileştirici ve geliştirici önerilere yer verir.

İç denetim, sürekli ve disiplinli, risk değerlemesine dayanan bir denetim anlayışı benimsediğinden bir kurumda etkin bir risk yönetiminin kurulmasına yardımcı olur. Denetim sürecinde iç denetçiye ve denetime maruz olan yönetime ve çalışanlara düşen bir çok yükümlülük bulunmaktadır. Bu hususlar iç denetimin uluslararası standartlarında detaylı olarak belirlenmiştir. Öncelikle yönetim ve kontrol süreçlerinin belirlenmesi gerekir.

Kontrol kelimesinden ayrı olarak iç kontrolün genel bir tanımını yapacak olursak, İç kontrol; "Kurumun amaçlarına ve belirlenmiş politikalara uygun olarak faaliyetlerin

<sup>37</sup> Institute of Internal Auditors, 2002

etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, mali bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere, kurum tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem, süreç ile mali ve diğer kontroller bütünüdür.” Diye tanımlayabiliriz. Yöneticiler bu amaçla kurum faaliyetlerini planlamak, organize etmek ve yönetmekle sorumludur. İç kontrolün başarısı, yöneticilerin uygun planlama, organize etme, yönetme becerilerinin sonucuna bağlıdır. İç kontrolün kurulması ve geliştirilmesi sorumluluğu yöneticilere ait olup, iç kontrolün başarısından temel olarak yöneticiler sorumludur.

İç kontrolün tanımlanmasında, amaçlarının belirlenmesinde ve iç kontrol için bir çerçeve oluşturulmasında meslek komitelerin yada kuruluşlarının (COSO “Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission”, “COCO “Canadian Institute of Chartered Accountants”, Institute of Internal Auditors), Amerika Birleşik Devletleri Sayıştayının (General Accounting Office) ve kısa adı INTOSAI olan Uluslararası Sayıştaylar Birliği’nin önemli ve anlamlı katkıları olmuştur.<sup>38</sup>

İç Kontrolün beş standardı şu şekilde sıralanmaktadır:

- Kontrol ortamı,
- Risk Değerlendirmesi,
- Kontrol Faaliyetleri,
- Bilgi ve İletişimler,
- İzleme.

İç kontrol ve iç denetim birbirinden ayrı ama yakından ilişkili iki kavramdır. İç kontrol ve iç denetim uzun yıllardan (1940’lı yıllar) bu yana var olan ama özellikle son on yılda zenginleşen ve derinleşen konseptlerdir. Ülkemizde bu iki kavram, henüz tam anlamıyla anlaşılmalı ve birbirleriyle ilişkileri net bir şekilde kurulabilmiş değildir.

İç denetçiler iç denetimin başarısından sorumludur. İç denetim faaliyeti özünde üç alanı kapsar.

Bunlar:

- 1-) Risk yönetim süreçlerinin denetimi
- 2-) İç kontrol süreçlerinin denetimi
  - Kurum içinde üretilen her türlü bilgilerin tamlığı, doğruluğu ve güvenilirliği
  - Kurum faaliyetlerinin etkinliği ve verimliliği
  - Faaliyetlerde yasalara ve mevzuata uygunluk
  - Kurum varlıklarının korunması
- 3-) Yönetim süreçlerinin denetimi

Kamu yönetiminde risk yönetimi kavramı yeni olup, bu kavramla neyi ifade etmek istediğimizin anlaşılması açısından, riskin tanımlanmasına ihtiyaç vardır.

**Risk:** Kurumun hedeflerinin gerçekleşmesini engelleyecek her türlü olay veya durumlardır. Risk, gelecekte oluşabilecek potansiyel problemlere, tehdit ve tehlikelere işaret eder. Riskin iki temel bileşeni vardır. Belirli bir sonuca ulaşamama olasılığı yada istenmeyen bir olayın oluşma olasılığı ve sonuca ulaşamama olasılığı yada riskin

oluşması durumunda sonuca etkisinden oluşur.<sup>39</sup>

Risk = f ( olasılık, etki)

Riski iki kategoriye ayırabiliriz.

**Doğal Risk (Inherent Risk):** İşlem süreçlerinin doğalarında var olan içsel, doğal risk seviyesidir. Her işlem sürecinin doğasında az veya çok mutlaka bir risk söz konusudur.

**Kalıntı Risk (Residual Risk):** Riskler uygun iç kontrol yöntemleriyle minimize edilirler. Her işlem sürecinde mevcut iç kontrol uygulamaları sonrası halen mevcut olan artık, kalıntı risk seviyesidir.

Riskler oluşma sıklıklarına ve yaratacakları hasara göre ölçülürler ve uygun iç kontrol önlemleriyle minimize edilirler.

**Risk Yönetimi;** Kurum hedeflerine ulaşılmasını olumsuz etkileyebilecek her türlü riskin tanımlanması, gerçekleşme olasılığı ve olumsuz etkilerinin ölçülmesi ve uygun iç kontrol yöntemleriyle azaltılmasını içeren sistematik bir yönetim biçimidir.

**Risk Odaklı Denetim:** Denetimin risk odaklı yapılması, denetim faaliyetinin geçmişin hatalarını arama amaçlı ve münhasır bir işlem veya şahsa odaklı yürütülmesi yerine, gelecekte kurumun daha iyi yönetilmesine çevrilmesinin en kısa ifadesidir.

Bu kavram denetimin kaynaklarının sınırsız olmadığını ve münhasıran denetimin de bir kaynak tükettiğini, denetlenmesi gereken birim ve süreçlerin her birinin ayrı ve farklı risklere maruz bulunduğunu ve denetlenecek birim ve süreçlerin göreceli olarak farklı önem derecesine sahip olduğu varsayımlarına dayanır.

Risk odaklı denetim sürecinde, yıllık denetim programının (buna yıllık denetim planı da denmektedir) risk odaklı olarak yapılması gerekir. Bunun için Kurumun denetim önceliklerinin neler olduğunun belirlenmesi, denetlenecek işlem süreçlerinin tespit edilerek kurumun tam bir risk haritasının çıkarılması ve denetim kaynaklarının en riskli faaliyetlerden başlanılarak denetimin programlanması gerekir. Biz buna makro risk analizi veya kurumun genel risk analizi diyebiliriz.

Bu program kapsamında yer alan, münhasır bir iç denetim faaliyeti ile görevlendirilen iç denetçinin denetim faaliyetinin başlangıcında yapacağı bireysel denetimlerde risk analizi dediğimiz mikro risk analizi çalışması vardır. Denetim çalışma planında yer verilecek bu çalışmayla denetlenen faaliyete ilişkin risklerin tanımlanması, mevcut iç kontrollerin değerlendirilmesi ve risklerin giderilmesine yönelik iç kontrol uygulamalarının geliştirilmesi hedeflenir.

İç denetçilerin, iç denetim faaliyeti dışında diğer görevleri de vardır. Bu görevleri, yönetim süreçlerinin denetlenmesi, geleceğe yönelik bilgi üretilmesi, IT bilgi teknolojileri denetimi, danışmanlık faaliyetleri, kurumun geliştirme ve yenilik projelerine katkı sağlama, performans ölçümü ve verimlilik analizi olarak sayabiliriz.

<sup>38</sup> YÖRÜKER Sacit AGE

<sup>39</sup> FIKIRKOCA Meryem Bütünsel Risk Yönetimi Ankara, Mart 2003 Sayfa 25

İç denetime ilişkin bu genel bilgilerden sonra, kamuda iç denetim çalışmalarına değinecek olursak:

İç denetim kavramı kamu kurumlarına 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile gelmiştir. Kanunun 63,64,65,66 ve 67'inci maddelerinde iç denetim, iç denetçinin görevleri, iç denetçinin nitelikleri ve atanması, İç Denetim Koordinasyon Kurulu ve bu kurulun görevleri düzenlenmiştir.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısında "denetim"e yönelik hükümler, 38, 39 ve 40. maddelerde düzenlenmiştir. 38'nci maddede "denetim" in tanımı yapılmış; 39'ncü maddede denetim türlerine, 40. maddede "denetim" in kamuda uygulanmasına ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir.

İç denetim, 5018 sayılı Kanunda yer alan tanımı ve düzenlenişiyle uluslararası uygulamalara son derece benzeşik olarak hüküm altına alınmıştır. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısında düzenlendiği şekli ile ikisi arasında bazı farklılıklar vardır. Ancak bu farkların bu çalışmada ele alınmamıştır.

5018 sayılı Kanunun yayımlanmasını müteakiben, Kurulun sekreteryası görevlerini yürütmek üzere Ocak 2004 tarihinde Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğüne bağlı olarak bir daire başkanlığı kurulmuştur. İç denetim daire başkanlığı, Kurulun çalışmalarına yardımcı olmak amacıyla çalışmalarını başlatmış ve iç denetime ilişkin kaynakları derlemeye ve ikincil mevzuatı oluşturan yönetmeliklere yönelik hazırlıklara başlamıştır.

İç Denetim Koordinasyon Kurulunun Başkan ve Üyeleri 30.06.2004 tarih ve 25508 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Bakanlar Kurulunun 01.03.2004 tarih ve 2004/7449 sayılı Kararı ile atanarak göreve başlamıştır.

Kurul, Kanunen hazırlanması gerek üç adet yönetmeliklerin ilk taslağını Eylül 2004 tarihine kadar hazırlamış ve 337 kamu idaresine yazılı olarak ve kamu oyuna internet üzerinden görüşe sunmuştur. Gelen görüşler çerçevesinde hazırlanan yönetmelikler ikinci defa ele alınarak yeniden gözden geçirilmiş ve tekrar kaleme alınmıştır. Yönetmeliklerin ikinci versiyonları ve kurumlardan gelen görüşlerin yönetmelik maddeleri bazında özetleri, [bumko@maliye.gov.tr](mailto:bumko@maliye.gov.tr) adresinde kamu oyunun ve ilgili kurumların bilgisine yeniden sunulmuştur.

İç denetimle ilgili hazırlanan, İç denetim Koordinasyon Kurulunun Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik Taslağı, İç Denetçi Adayları Belirleme, Eğitim ve Sertifika Yönetmeliği Taslağı ve İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları ile Diğer Hususlar Hakkında Yönetmelik Taslağı uluslararası standartlar ve Avrupa Birliği Uygulamaları dikkate alınarak, ülkemiz kamu idarelerine uygun olarak hazırlanmıştır.

Yönetmelik taslaklarında yapılan düzenlemeler aşağıda açıklanmıştır.

**İç Denetim Koordinasyon Kurulunun Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik Taslağı:** Bu tür merkezi Kurullar iki şekilde yapılandırılabilir.

Birinci durumda, kamu idarelerinde iç denetim sisteminin oluşturulmasında ve geliştirilmesinde düzenleyici, takip edici, izleyici bir role sahiptir. İkinci durumda birinci duruma ilave olarak kurulan iç denetim sisteminin kamu idarelerinde uygulamasında aktif rolü de vardır. İkinci durumda, iç denetçilerin atanmasında, denetim görevleri sırasında üst yönetici ile çıkan görüş ayrılıklarının çözümlenmesinde, iç denetçilerin görevden alınmasında daha aktif uygulayıcı roller üstlenilmiştir. Ayrıca, iç denetim birimlerinin kalite güvencesi programı kapsamında değerlendirmeye tabi tutulması için, doğrudan Kurul emrinde istihdam edilen denetçilerde istihdam edilir.

Kurulun hazırladığı kendi çalışma usul ve esaslarına ilişkin yönetmelik taslağında, birinci duruma uygun rollere yer verilmiştir. Kurul, kamu idarelerinden bilgisayar ortamında gönderilecek iç denetim raporları ve idarenin bu raporlara ilişkin yapmış olduğu işlemlerin genel olarak bilgisayar programları aracılığı ile değerlendirilmesi ile elde edeceği bilgilerle, iç denetim sisteminin kalitesini ilk etapta takip etmeyi planlamaktadır. Bu nedenle, kamu idarelerinde iç denetimin başlangıçtan itibaren bilgisayar destekli denetim tekniklerini kullanacak şekilde uygun donanım ve yazılıma sahip olarak kurulması büyük önem taşımaktadır. Buna yönelik hazırlıklar da devam etmektedir. Bu yönetmelikte; Kurulun teşekkülü, görev, yetki ve sorumluluğu, toplanması ve karar alması, sekreteryasının görevleri ve diğer çalışma esas ve usullerine ilişkin hususlar düzenlenmiştir.

**İç Denetçi Adayları Belirleme, Eğitim ve Sertifika Yönetmeliği Taslağı:** İç denetçi adaylarının nitelikleri, iç denetçi adaylarının belirlenmesi, eğitimi, eğitim sonrasında yapılacak işlemler ve sertifikası düzenlenmiştir. Kanuna uygun olarak hazırlanan bu yönetmelik taslağına göre, tüm kamu idarelerinin ihtiyaçlarına uygun olarak çok geniş alandan denetçi adayı seçilmesine imkan sağlanmıştır. Denetim alanında beş yıl, diğer alanlarda sekiz yıl çalışmış elemanlarından yeterli muhasebe formasyonu kazanmış kişiler, yapılacak sınavda başarılı olmaları halinde iç denetim eğitimine tabi tutularak yapılacak sınavda başarılı olanlara A dereceli iç denetçi sertifikası verilecektir.

**İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları ile Diğer Hususlar Hakkında Yönetmelik Taslağı:** İç denetim faaliyeti, iç denetim biriminin kuruluşu, görev ve sorumlulukları, iç denetçilerin görev, yetki ve sorumlulukları ile kamu idareleri itibarıyla sayıları, nitelikleri, atama, yükselme ve görevlerinin sona ermesi, bağımsızlığı, tarafsızlığı, mesleki yeterliliği ve eğitimi, sertifikası ve derecelendirilmesi, iç denetimin planlanması, yürütülmesi, raporlanması ve izlenmesi ile iç denetçilerin diğer görev ve faaliyetleri düzenlenmiştir.

Bu düzenlemeler içinde yer alıp halen mevcut denetim anlayışımızda ve uygulamamızda yer almayan hususlara değinecek olursak, bunlar; denetimin risk odaklı olarak yapılması, sadece mevzuata uygunluk ve mali denetimle yetinilmeyip, sistem denetiminin, performans denetiminin ve bilgi teknolojisi denetimlerinin de denetim uygulamalarına katılması, denetimin üç yıllık plan ve yıllık programlar dahilinde, kurumun en riskli alanlarından başlayarak uygulamaya konulması, denetime başlayan iç denetçinin her denetim faaliyeti için bir çalışma planı hazırlaması, denetimin kalite güvencesini temin ve denetçilerce farklı sonuç elde edilmemesini temin amacıyla, her denetim faaliyeti için bir denetim izleme sorumlusu görevlendirilmesi, iç denetçinin uluslararası uygulamalara paralel eğitimi sonucunda sertifikasyonu ve mesleki yeterliliğini korumaya yönelik kariyeri boyunca planlanmış eğitim desteği, çalışması sonuçlarına göre sertifikasının

derecelendirilmesi ve özlük haklarına ve çalışma pozisyonuna yansıtılması gibi hususları sayabiliriz.

Denetim izleme sorumlusu olarak, her iç denetim faaliyetinin denetim standartlarına uygun olarak yürütülmesini sağlamak amacıyla, kıdemli bir iç denetçi, birim başkanı tarafından görevlendirilecektir.

Denetim izleme sorumluları, izlemekle sorumlu oldukları denetim faaliyetine fiili denetim yaparak katılmaz. Denetim izleme sorumlusu olarak görevlendirilenler, başka bir iç denetim faaliyetinde doğrudan denetimle görevlendirilebilir. Denetim izleme sorumlusunun görevleri yönetmelikte belirtilmiş olup, mevcut denetim anlayışımızda yer alan refakat müfettişi veya grup başkanı veya liderinden tamamen farklıdır. Denetimin her aşamasında denetimle ve iç denetçiyle ilgilenir, ancak fiilen denetim yapılan yere giderek denetime katılmaz. Böylece iç denetim biriminin kalitesine güvence verilmesine katkı sağlanmış olur.

İç denetim sertifikası, mesleğin beşinci yılından sonra A1 düzeyinden A4 düzeyine kadar çalışmalarından ve eğitiminden elde edeceği puanlara bağlı olarak derecelendirmeye tabi tutulur. Bir iç denetçinin artan sertifikasının derecesine göre, kariyerinde yapacağı denetim uygulamaları ve çalışma pozisyonu gelişime tabi olmaktadır. Aynı şekilde, çalışması sırasında ve emekliliğinde özlük haklarına olumlu olarak tesir etmesine yönelik hazırlıklar sürdürülmektedir.

Doğrudan üst yöneticiye bağlı olarak çalışacak iç denetçinin, kamu yönetimine kazandırması beklenen hususları ele alacak olursak, bunları aşağıdaki başlıklar altında toplayabiliriz.

**Üst yöneticiye sağlayacağı katkı:** Kamu idarelerinde üst yöneticiler Müsteşar, Başkan, Vali, Rektör gibi unvanlara sahip olarak çalışmakta olup, bunlara doğrudan bağlı olarak çalışan, kamu yönetimi sistemde yeni öngörülen iç denetçi kadar nitelikli ve eğitimli personel bulunmamaktadır. Üst yöneticiler yönetmiş oldukları idarenin genel durumuna ilişkin sistematik ve sürekli bilgiye ihtiyaç hissederler. Bu bilgi yeni mali yönetimi ve kontrol yapımızda doğrudan kendisine yönetim kademelerinden ayrı olarak bağlı olacak Mali Hizmetler Birimi ve İç Denetim Birimi tarafından sağlanacaktır.

Mali Hizmetler Birimi, kurumun bütçesi dahil mali bilgilerini üretecek veya diğer idari birimlerde üretilen bilgileri konsolide edecektir. Kurumda stratejik ve risk yönetiminin geliştirilmesine yardımcı olacaktır.

İç Denetim Birimi, kurumun yönetim birimlerinden ayrı ve fonksiyonel olarak bağımsız olarak yer alacaktır. Kamu idaresinin faaliyetlerinin oluşturacağı riskler ve bunların derecesi yönetimle birlikte her yıl belirlenecektir. Buna göre, yönetimin amaç ve hedeflerini gerçekleştirmesinde risk oluşturan konular en riskli olanlarından başlanılarak sistematik ve sürekli bir yaklaşımla denetime tabi tutulacaktır.

Bu denetimlerde iç denetçiler münhasır bir olayın araştırılması veya bir çalışanın işlemleri üzerine yoğunlaşmak yerine, sistemin sağlıklı işletilmesine yönelik olarak üst yönetime, yönetiminde yardımcı olacak bilgi ve veriler üretmeye yönelik denetim

gerçekleştirecektir. Örneğin bir birimde mevzuata uyum düzeyinin tespitine yönelik yapılacak bir denetimde, uyumun sağlanamadığı konuları tespit ederek bunların ortadan kaldırılması için idareye öneriler getirecektir. Eğer uyum çalışanların eğitim eksikliğinden gerçekleşiyorsa buna yönelik uygulanacak eğitim programının hangi hususları içereceğine, kimlere yönelik ve ne kadar süreyle verilmesi gerektiğine ilişkin öneride bulunacaktır.

Kurum varlıklarının korunmasına yönelik olarak yapılacak bir denetime örnek olarak münhasıran bilgisayarlar yönünden yapılacak denetimi ele alırsak, kayıtlarda mevcut olan bilgisayarların ve ekipmanlarının fiilen var olup olmadığı tespit edilecek, bilgisayarlarda kullanılması gereken programların haricinde Kurum açısından sakıncalı olabilecek program ve uygulamalara yer verilip verilmediği belirlenecek, bilgisayarların kullanıldığı fiziki mekanlardan ve kullanılma şekillerinden kaynaklanabilecek sıkıntılar tespit edilecek ve bu konulara ilişkin yönetime öneriler içeren bir rapor hazırlanacaktır.

Üst yöneticiler iç denetçilerin raporlarından, idarenin belirli zaman kesitlerinde çekilmiş sistem fotoğraflarını alarak, buna göre yönetim talimatlarını oluşturacaktır. İdarenin birimlerinde hazırlanan mali ve idari tablolarda, raporlarda yer alan bilgilerin doğruluğu ve güvenilirliği konusunda üst yönetime sürekli bir güvence sağlanacaktır. Üst yönetici, yönetim kademelerinden aldığı bilgiler ile iç denetimden aldığı bilgileri karşılaştırarak yöneticiler ve yönetim hakkında kanaat oluşturacaktır.

**Kurum çalışanları yönünden:** İç denetim, kurum çalışanlarına denetim sonucunda değer katmayı hedefler. İç denetçi, denetim faaliyetini çalışma planına bağlarken tüm birim çalışanlarıyla gerekirse toplantılar yaparak denetimin zamanını ve yapılış şeklini belirler. Böylece denetimin çalışanların işlerini aksatmasına izin vermez. Çalışanları işten el çektirme veya açığa alma gibi iç denetçinin yetkileri olmadığından çalışanları tedirgin etmez. Denetim, çalışanların münhasıran eksikliklerinin ve yanlışlarının tespiti yerine, denetlenen birimde veya belirli faaliyetlerde, işlem süreçlerinde yer aldığı belirlenen risklerin azaltılması, mümkünse kaldırılması veya kalan risklerin yönetilmesi için öneriler geliştirmesine odaklanır. Böylece çalışanlara işlerinde yardımcı olacak öneriler getirilir.

Yeni projeler veya yeni uygulamalar, yada yeni personelin işlemleri daha fazla risk içerdiğinden öncelikle denetlenmesi gerekir. Bunlara yönelik bir denetim yapıldığında, çalışanların yeni projelerdeki sıkıntıları tespit edilerek gerekli tedbirler, çalışanlarla birlikte tespit edilmeye çalışılır. Çalışanların mutabık kaldığı hususlar onlara düzeltilir veya düzeltilmesi için zaman tanınır. Bu riskler hakkında üst yönetim zamanında bilgi sahibi kılmak için gerekli iç kontrol tedbirlerini belirleyerek uygulamaya koymasına imkan sağlanır.

Yeni personelin işlemleri denetim kapsamına alındığında, onların işlerine uyum durumları, eğitim ihtiyaçları ve olası sıkıntılar, işle çalışanın uyumu gibi birçok husus zamanında tespit edilerek alınacak tedbirler konusunda yönetime öneriler geliştirilir. Bu öneriler konusunda yönetimde mutabık kalırsa gerekli tedbirleri alarak bu çalışanın işini daha çok benimsemesi ve daha hatasız ve kusursuz olarak yapmasına yönelik tedbirler gecikilmeden alınmış olur. İç denetçi denetimleri sırasında, çalışanların eksikliklerini şahısları cezalandırmaya yönelik olarak raporlamaya çalışmaz. Belirtilen türde eksiklerin

sistemde tüm çalışanlarca yapılmamasına ilişkin öneriler üzerinde durur. Konusu açıkça suç teşkil eden tespitlerini kısa ayrı bir raporla üst yöneticinin bilgisine intikal ettirir. Ancak hiçbir şekilde iç denetim faaliyetini terk ederek, bu konuları derinlemesine araştırıp incelemeye koyulmaz. Bu hususta ne yapılması gerektiğine üst yönetici karar verir.

**Kamuoyu ve kurumla ilgili taraflar yönünden:** Kamu idareleri kanunlarla verilen görevleri gereği, vatandaşlara ve ilgili tüm taraflara yönelik kamu hizmeti üretirler. Kamuoyu kamu kaynaklarının etkili ekonomik ve verimli bir şekilde ve kendisinin arzu ettiği önceliklere göre kullanılmasını ister. Kamu idaresi stratejik amaç ve hedeflerini belirleyerek, bunları gerçekleştirmek için o yıl uygulayacağı faaliyet ve projelere karar verir. Bunların gerektirdiği kaynak ihtiyaçları ve performans göstergeleri yıllık performans programlarında belirlenir. Bunlardan yılı bütçesi ile ödenek ayrılan ve gerçekleştirilmesine izin verilen hususlar yıl içerisinde gerçekleştirilmeye çalışılır. Aylık veya daha uzun periyotlarda faaliyet sonuçlarına ilişkin tablo ve raporlar üretilerek kamuoyunun bilgisine sunulur. Yıl sonunda hazırlanan idare birim faaliyet raporlarında bunlara ilişkin gerçekleşme bilgileri ve değerlendirmeler yer alır. Tüm bu hususlara ne derece itibar edilebileceğine ilişkin olarak kamuoyuna makul bir güvencenin verilmesi gerekecektir.

Bu aşamada iç denetim önemli bir rol oynar. Çalışmaları kişisel ve kurumsal bazda belirli kalite güvencesine bağlanmış olan iç denetçilerin hazırlayacakları değerlendirme raporları veya idarenin hazırladığı rapor ve tablolarda yer alan iç denetime tabi tutulduğuna ve uygun bulunduğu bilgilerin bu rapor ve tablolara olan kamuoyu güvenini artıracaktır.

Modern iç denetim güntüz kamu idarelerinin ihtiyaçları dikkate alındığında geriye dönük klasik denetimi kapsamakla birlikte, mutlaka ileriye dönük olmalı, daha iyiye ve yeniliğe dayalı değişimi hedeflemelidir. Maliyet düşürücü, yenilik getirici, sistemleri sorgulayıcı, iş ve hizmetlerin kalitesini yükseltici, eğitici, etkin, ekonomik ve verimliliği artırıcı olmalıdır. Değişime ve yeniliklere açık ve dinamik, idarenin iş ve işlem akışlarına, iç kontrol mekanizmalarının ve idari sistemlerin çalışmalarına bağlı olarak doğabilecek riskleri proaktif biçimde önceden öngörebilecek yapıda olmalıdır. Doğabilecek risklere ilişkin proaktif tedbirler almayı amaçlayan, çağdaş ve uluslararası standartlara uygun, uygulayıcı gözü dahil makro, mikro çok çeşitli açılardan bakabilen kaliteli ve üstün vasıflı objektif bir denetim niteliği taşınmalıdır.<sup>40</sup>

Kurulun düzenlemelerinde iç denetim yukarıda ki paragrafta arzu edildiği şekliyle yerini bulmuştur.

**Sonuç:** İç denetim ülkemiz dışında tüm dünyada gerek Kıta Avrupası ve gerekse Anglo Saxon kültürlerden gelen farklı ülkelerde aynı şekillerde uygulanmaktadır. Detaylı ve genel kabul görmüş mesleki standartları etik kuralları, uygulama rehberleri ile kamu yönetimimizde kısa zamanda büyük önem kazanacaktır. Ülkemiz uygulamasında kamu kesimine 5018 sayılı Kanunla gelmiştir. Kamu kesiminde başarılı ve uluslararası

standartlara uygun bir iç denetim sistemi kurulması çalışmalarını hızla devam ettirmek olup, bu süreçte yaşanacak uyum sorununun birlikte çözülmesi gerekmektedir.

İç denetim sisteminin kamu kesiminde başarıyla uygulanması halinde;

5018 sayılı Kanunla kamu mali yönetimimize getirilen yönetim sorumluluğu ilkesi başarıyla uygulanabilecektir.

Kamu kaynakları etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde mali saydamlık ve hesap verebilir bir anlayışla yönetilebilecektir.

Geçmiş ve mevzuata uygunluk odaklı denetim sistemimizin uluslararası uygulamalar paralelinde geliştirilmesi sağlanacaktır.

Denetim alanında Avrupa Birliği mevzuatı ve uygulamaları ile uluslararası standart ve uygulamalar yakalanmış olacaktır.

Kariyerleri ve gelecekleri daha iyi düzenlenmiş ve planlanmış olan iç denetçiler mesleklerinin her yılında şevkle yönetime katkı sağlayabileceklerdir.



<sup>40</sup> AKSOY Dr. Tamer Tüm Yönleriyle DENETİM Yetkin Hukuk Yayınları Ankara 2002 Sayfa 62

## İkinci Oturum Tartışmaları 2

**Prof.Dr. Fethi Heper** (Başkan): Teşekkür ederim. Evet efendim sorularınız varsa soruları alalım. Buyurun. Öncelikle adımızı, soyadımızı ve soruyu kime yönelttiğimizi söylüyoruz.

**Yrd.Doç.Dr. Metin Meriç:** 9 Eylül Üniversitesi. Sayın Başkanım sorum Abdullah Bey'e olacaktı. Bu sistem gerçektende iyi istihdam edilmiş elemanların çok iyi teknik alt yapının olacağı bir sistemdir. Fakat özellikle mahalli idareler ve küçük belediyeleri düşündüğümüzde bu sistemin bu kurumlarda nasıl çalışacağını (ki konuşan belediye başkanları diyor ki bir ben varım birde şoförüm) sormak istiyorum. Teşekkür ederim.

**Prof.Dr. Fethi Heper** (Başkan): Başka soru varsa alalım. Lütfen adımızı söyleyelim.

**Prof.Dr. Ziyaeddin Bildirici:** Anadolu Üniversitesi, Efendim, ben öncelikle Sayın Başkan sizlere ve katılımcı tebliğ sunan arkadaşlara teşekkür ediyoruz. Fevkalade önemli bir konuda bizi aydınlattılar. Benim iki sorum olacak. Önce Mehmet Sait Arcagök Bey'e rica ediyorum, şimdi bu üst yöneticiler acaba bu sorumluluklarını devredebilecekler mi? Yani mali sorumlulukla ilgili sorumluluklarını başkalarına devredebilecekler mi? Diğer taraftan da Abdullah Kaya Bey'e de şunu sormak istiyorum. İç Denetim Koordinasyon Kurulu diye bir kurul oluşturulduğunu söyledi. İç Denetim Koordinasyon Kurulu yanında da üst yöneticilerin her birinin yanında güvenilir "iç denetici" olacağını söyledi. İç Denetim Koordinasyon Kurulu bu kurumlardan bağımsız bir kurul mudur? Yoksa her bir idarenin, üniversitelerin veya diğer kamu kurumlarının içerisinde bir iç denetçi niteliğinde kişiler mi olacak? İç denetçilerin raporlarına herkesin itibar edeceğini de söyledi. Genel inanç iç denetçiler ne kadar nitelikli olursa olsun -eğer bir kişiye bağlı ve o kişiyle ilgili rapor yazıyorsa- bağlı olduğu kurum ve kişiyle o kurumdakiler bu denetçilere itibar ederler. Dışarıdaki kişiler aynı kuldarda güvenilir değildir. Bu durumda acaba kamu dış denetimi nasıl yapacak? Sayıştay ayağının var olduğu gibi farklı düşüncelerde var mı? Teşekkür ediyorum.

**Prof.Dr. Fethi Heper** (Başkan): Evet başka soru var mı? En arkada bir arkadaş var sanırım.

**Öğr.Gör. Canatay Acıköylü:** Anadolu Üniversitesi, Ziyaettin Hocamın sorusuyla bağlantılı olarak kamu kurum ve kuruluşlarındaki teftiş kuruluşlarının günümüzdeki teftiş kuruluşlarından farkı ne olacak? Yine üst yöneticiye bağlı olan bir iç denetçi sağlıklı çalışabilecek mi? Bunu öğrenmek istiyorum.

**Prof.Dr. Fethi Heper** (Başkan): Sanırım Macit Hocamın bir sorusu var. Hocam kayda geçtiği için adımızı, soyadımızı ve sorunuzu söyleyin. Lütfen....

**Prof.Dr. Macit İnce:** Teşekkür ederim. Efendim arkadaşlarımızın sorularıyla ilgili bağlantılı olarak küçük bir cevap rica ediyorum. Bu denetim organlarının siyasi iktidarla olan ilişkisinin hatta Maliye Bakanı ve Başbakan ile ilişkisinin boyutu nedir? Bu siyasi iktidarın etkinliği ne ölçüde var? Denetim organları üzerinde bunu her iki arkadaşımızın da cevaplamasını rica edeceğim

**Prof.Dr. Fethi Heper** (Başkan): Soru alalım. Buyurun.

**Araş.Gör. Ferhat Akbey:** 9 Eylül Üniversitesi, İç Denetim Koordinasyon Kurulu'nun çalışma usullerine baktığımız zaman daha doğrusu İç Denetim Koordinasyon Kurulu'nun nasıl çalışacağı belirtildiği zaman şöyle bir tabloyla karşı karşıya kalıyoruz. Bakanlar Kurulu, İç Denetim Koordinasyon Kurulu üyelerini atıyor, daha sonra bu İç Denetim Koordinasyon Kurulu üyeleri bir araya gelip çalışma usul ve esaslarını belirliyorlar. Denetim standartlarını belirliyorlar ve yetmişmiş eleman istihdam ediyorlar. İlgili harcamacı birimlere daha doğrusu idarelere denetçi olarak atama yapıyorlar. Bazılarını iç denetçi olarak atıyorlar ve daha sonra bunları hizmete tabii tutuyorlar. Ayrıca kanunda diyor ki bu iç denetçilerin raporlarıyla idare arasında bir uyumsuzluk olması durumunda İç Denetim Koordinasyon Kurulu arabuluculuk yapar. Yani sorum Abdullah Bey'e bu biraz havanda su dövmek değil mi? Başka bir deyişle parayı bir cebinden alıp diğer cebine koymak değil mi? Bana çok anlamsız geliyor bilmiyorum. Siz nasıl düşünüyorsunuz? Teşekkürler.

**Prof.Dr. Fethi Heper** (Başkan): Son bir soru alalım. Ön taraftaki arkadaşla söz verelim. Lütfen..

**Yrd.Doç.Dr. İbrahim Atilla Acar:** Süleyman Demirel Üniversitesi. Rektörlerin daha önceden bir mali sorumluluğu yoktu. Fakat yeni 5018 Sayılı Kanun'la onlara öyle bir sorumluluk getirildi. Aynı durumda Bakanların daha önceden sorumluluğu varken bu sorumluluk müsteşarlara devredildi. Acaba bir rüşvet durumu mu söz konusudur? Bakanların doğrudan bütçe uygulaması hükümetin sorumluluğunda olan bir konu olmasına rağmen, bakandan bu sorumluluğun alınması mantığı nedir? Teşekkür ederim.

**Prof.Dr. Fethi Heper** (Başkan): Teşekkürler efendim. Sizle başlayalım.

**Abdullah Kaya:** Teşekkür ediyorum. Sırayla sorulara cevap vermek istiyorum. Mahalli idareler de iç denetim nasıl uygulanacaktır? Kanunumuz da ilçe ve belde belediyelerin de şu anda iç denetim için iç denetçinin görevlendirilmesi öngörülmemiştir. Bunu kurul ilerleyen süreçte belirleyecektir. Yani hangi ilçelerde veya o bahsettiğiniz küçük belde belediyelerinde şu an için iç denetim sistemi kurulmayacaktır: İç denetçi atanmayacaktır. Bu vesile ile şunu ifade etmek istiyorum. Diğer sorularla da bağlantılı olacak bu iç denetçi ilgili idarenin elamanı olacak ve o idarenin üst yöneticisi tarafından atanacak. Yani Üniversitenin personeli olacak ve Rektör tarafından atanacak. Bu husus kamu idareleri tarafından yeterince anlaşılmadı. İl Özel İdarelerinde örneğin Denizli İl Özel İdaresinde de Valiye bağlı olacaklar. Fakat il özel idareleri de bunun farkında değiller. Belediyelerde belediye başkanlarına bağlı olacaklar. Burada Büyükşehirleri ve il belediyelerini kastediyorum. Aynı zamanda diğer kamu idarelerinde de bu sistem kurulacak.

Diğer bir soru olarak Ziyaettin Bey'in sorusuna cevap vermek istiyorum. İç Denetim Koordinasyon Kurulu'nun oluşturduğu her bir idarede bağımsız bir iç denetim birimi olacak mı yada İç Denetim Koordinasyon Kurulu benzeri bir şey olacak mı? İç Denetim Koordinasyon Kurulu tek arkadaşımızın sunumunda net olarak gözüküyordu. Zaman darlığından hızlı geçtik. Avrupa Birliği iki husus istiyor. Yani merkezi iki uyumlaştırma birimi istiyor. Bunlardan biri denetim alanında uyumlaştırmayı sağlayacak hemen hemen

birçok üye ülkede Maliye Bakanlığı'na bağlı olan yapı birimidir. Bu çok az ülkede genellikle küçük ülkelerde Başbakanlığa falan bağlıdır. Bu yapı Maliye Bakanlığı'na fonksiyonel olarak bağlı ancak kendi içinde ayrı çalışabilecek bir yapı olarak oluşturuldu. Yedi üyesi atandı. Bende Daire Başkanı olarak bu kurulun Sekreteryası görevini yürütmekteyim. Benim dairem 5018 Sayılı Kanun ile bu amaçla ihdas edildi. Her bir kamu idaresinde ayrı bir denetim komitesi veya "İç Denetim Kurulu" gibi bir birim daha olmayacak. Orada sadece "İç Denetçiler" olacak ve İç Denetim Birim Başkanlığı olacak. Bizim kanunumuzda İç Denetim Birimi Başkanlığı'ndan bahsedilmemiştir. Ancak uluslar arası tüm uygulamalar nitelik standartları olan İç Denetçiye ve İç Denetim Birim Başkanına düşen görevleri (iç denetim birimine düşen görevleri) detaylı olarak düzenlemektedir. Eğer biz bunu uluslararası uygulamalarla paralel ve Avrupa Birliği uygulamalarıyla uyumlu yaparsak (ki bizden böyle isteniliyor) bunun böyle olması gerekmektedir. Bu revize kanun değişikliği sırasında dikkate alınacaktır. Dış denetim nasıl yapılacak? Dış denetimi Sayıştay yapacak ve Sayıştay'ın denetim kapsamı genişletilecek. Aramızda Sayıştay'dan da arkadaşımız var. Her hangi bir uluslararası kuruluşa tabi olmak veya bir standartları almak da birçok şeyi ifade etmiyor. Çünkü bizim Sayıştay'ımız uluslar arası sayıştaya 1960 yılından beri üyedir. Ama Sayıştay'ımız arzu ettiğimiz aşamaları geçmişte kaydedemedi. 5018 Sayılı Kanun ile başlayan süreçte bunu yakalamasını ümit ediyoruz. Dış denetimi esas itibarıyla tüm kamu idareleri için Sayıştay yapacaktır. Eğer Yüksek Denetleme Kurulu da Sayıştay bünyesine gelirse, kamu yönetimi kapsamında KİT'lerin denetimi de Sayıştay'ın alanına girmiş olacaktır.

**Soru:** Abdullah Bey, bir amirin atamış olduğu bir denetçinin, amiri denetlemesinin etkinliğini de tartışabilir miyiz?

**Abdullah Kaya:** Efendim sorulardan ona geliyoruz. Kamu kurum ve kuruluşlarında herkesi bir atayan olur. Ben önceden Maliye Müfettişi idim ve üçlü kararnameyle atanıyordum. Bu şekilde atanma bize bir güvence sağlıyor. Temel olarak güvence nedir? Bence bağımsızlık, iç denetçinin bağımsızlığı iç denetim birimince sağlanır. Bunu iyi tesis edersek, kimin atadığı çok önemli olmaz. Kısaca bir iç denetçiye kurumun en riskli alanlarını, belirlenmiş değerlendirme kıstasları sonucunda görev olarak verdikten sonra o görevini rahat bir şekilde yapabiliyorsa, raporluyorsa ve sonucunda da bundan dolayı kendisine bir zarar gelmiyorsa, bu taktirde bunun üst yönetici tarafından, Bakan tarafından yada üçlü kararname ile atanmış olması çok önemli olmamaktadır. Bunun dışına çıkarak yani iç denetçiye yönetimden ayırarak, toplam bir yerden bir havuzdan istihdam etmek olmaz. Çünkü iç denetim yönetimin bir parçasıdır ve yönetime değer katmayı itihaz eder. Sistemin bir bütün olarak işlemesine odaklıdır. Yani bu süreçte geçmişe yönelik yolsuzlukları araştırmak üzere denetimini yapmaz. Bunu artık sistemde var olan Teftiş Kurulları ve Müfettişleri yapacaktır. Dolayısıyla bu 5018 Sayılı Kanun'u bir bütün olarak almak gerekmektedir. Üst yöneticinin elinde hangi argümanların olduğuna ve neden iç denetçiyle çatışma içerisine girebileceğine dikkat edilmelidir. 1050 Sayılı Kanunumuzda ita amiri Bakanlık için söyleyecek olursak Bakandı. Bunu devredilmiş yetkisi kapsamında Müsteşar Yardımcıları ita amiri olarak izlemekteydi. Ancak yeni yapıda üst yönetici Müsteşar olacak ve ita amiri olmayacak. Yani harcama yetkisi olmayacak. Üniversite için örnek verecek olursak Rektör ita amiri olmayacak. Hiç bir ihaleyi bizzat kendisi yapamayacak. Peki kim yapacak? Dekan yapacak. Dekanlar işlemleri nasıl izleyecek? İki şekilde izleyecek. Öncelikli olarak iç denetimden gelen bilgilerle, ikinci olarak da mali hizmetler biriminden gelen bilgilerle izleyecek. Bu süreçte

eğer ki iç yöneticiyi atayacak kişi, dekana baskı yapıp yanlış iş yaptırıyorsa ve denetçiye baskı yapıp onu farklı bir şekilde denetlettiyorsa, bu bizim yönetim kültürümüzdür ki bununla elbette değişmesi gereklidir. Bu ilerleyen süreçte başarmamız gereken bir husustur. Sayın hocam denetim organlarıyla siyasi organlar arasındaki ilişkinin ölçüsü nedir diye soru sordu. İç denetimin hiçbir siyasi organla ilişkisi yok. Şu an itibarıyla hiçbir ilişkisi yok. Üst yöneticiye bağlı olarak atanıyor. İç denetçilerin atanmasında ve iç denetim sisteminin sağlıklı olarak kurulup geliştirilmesinde İç Denetim Koordinasyon Kurulu'nun düzenleyici, yönlendirici ve izleyici rolü var. Bu kapsamda da bir sonraki arkadaşımızın sorduğu üzere iç denetçiyle-üst denetçi arasında çıkacak uyuşmazlıkları da çözüme yönünde tedbirler olacak. Ancak bu her bir olayı çözmek şeklinde, uygulamaya müdahale şeklinde gelişmeyecek. Sunum metninde göreceğiniz üzere bu tür kurallar ikili şekilde oluşturulabilmektedir. Uygulamaya yönelecek şekilde kurulması söz konusu olsaydı, bu durumda bu kurulun çok büyük dizayn edilmesi gerekirdi. Genellikle tek tek iç denetçi-üst yönetici ilişkilerindeki sorunları da çözmeye çalışması gerekir. Ancak burada iç denetçilerin yazacakları tüm raporlar ve idarenin buna vermiş olduğu cevaplar, elektronik ortamda bu İç Denetim Koordinasyon Kurulu'na gelecek. Bunu izleyen sistemin kurulması çalışmaları da devam etmektedir. Alınan bilgilerle sistemdeki aksaklıklar nerelerde bunu tespit edecek, nerelerde iç denetçi-üst yönetici geriliminin olduğunu araştırarak, bunun kaynaklarının neler olduğuna yönelik düzenlemeler yapacak. Dolayısıyla bu tür sorunların yaşanmamasında yardımcı olacak ancak burada hakemlik yapma rolünü üstlenmeyecektir. İç denetçileri kesinlikle İç Denetim Koordinasyon Kurulu atanıyor. Daha önceden de belirttiğim gibi böyle bir uygulama yok. Herhalde bana gelen sorular bu kapsamdaydı.

**Mehmet Sait Arcagök:** Evet. Sayın Başkanım üç soru da birbiri ile bağlantılı olduğu için hepsini bir arada cevaplandırmak istiyorum. Ziyaettin Bey'in, Macit İnce hocamızın ve İbrahim Acar Bey'in soruları aynı noktada toplanmaktadır. Ben ilk başta bir önceki noktayı açıklığa kavuşturmak istiyorum. Üst yöneticilerin her hangi bir mali sorumluluğu yoktur. Önce bunu bir belirleyelim. Olmayan bir mali sorumluluğu devretmeleri de söz konusu olmayacaktır. Üst yöneticinin idari sorumluluğu vardır. Ancak kendi görev ve yetkilerini elbette ki yardımcılarına devredebileceklerdir. Genel olarak sistem kontrolü anlamında sorumlulukları devam edecektir. Üst yöneticilerin sorumluluklarının neler olduğu Kanunun 11. maddesinde yazılmıştır. Bunların en önemlisi, idarenin içerisindeki mali yönetimi ve kontrol sisteminin kurulup, işleyişini sağlamak olmaktadır. Bu bir idari sorumluluktur. Sistem sorumluluğudur fakat mali sorumluluk değildir. 5018 Sayılı Kanun esas itibarıyla mali sorumluluğu harcama yetkililerine vermiştir. Harcama yetkileri bu yetkilerini devredebilirler. Bu yetkilerini devrettikleri zaman mali anlamdaki sorumluluk devredilen kişiye geçer. Ancak harcama yetkilisinin genel olarak idari sorumluluğu yine de devam eder. Burada Rektörlerin sorumluluğu yoktu. Şimdi getirildi. Bakanların sorumluluğunun ne olduğu konusunda da bir yanlış anlaşılma var. Rektörlere sorumluluk vardı. Ancak doğrudan bir mali sorumluluk yoktu. İstisnai hallerde mali sorumlulukları da oluyordu. Genelde uygulamada gördüğümüz üzere hak edişin arka sayfasını imzaladıkları zaman Sayıştay sorgusuna da muhatap olabiliyorlardı. 1050 Sayılı Kanun'un 22. maddesi çerçevesinde yeni sistemde Rektörler üst yönetici olarak tanımlandığı için zaten harcama kurulu görevini yürütmeyecek. Başka bir deyişle Rektörler bir harcama belgesine imza atmayacaklar. Dolayısıyla onların bu anlamda bir sorumlulukları olmayacak. Mevcut idari sorumlulukları devam edecek. Bakanlara ne oldu. Hiçbir şey olmadı. Bakanlar eskiden de sorumluydu. Şimdi de sorumlular. Bakanların sorumluluğu siyasi

sorumluluktur. Bakanların yetkisi azaltıldı. Bakanlar artık harcama yetkilisi değil yani harcama belgelerine imza atmayacaklar ve ita amiri olmayacaklar. Daha alt kademede işin başında bulunan kişilere bu görev verildi. Görev ve yetki kiminse sorumluluğun da ona ait olması kadar tabii bir şey olamaz. Bir de olaya şöyle tersinden bakmak lazım. İdari bir sorumluluğu, cezai bir sorumluluğu olmayan sadece siyasi sorumluluğu olan bir kişiyi idari ve mali anlamda sorumlu diye tayin edersek, aynı zamanda organize bir sorumsuzluk meydan getirmiş olmuyor muyuz? Veya tüm bürokrasiyi ve tüm yönetim kademelerini sorumsuz hale getirmiyor muyuz? Bu soruları kendimize sormanın gerekli olduğunu düşünüyorum. Denetim organlarının ve kontrol yapanlarının siyasi organlarla ilişkisine gelince; yine her hangi bir ilişki olmayacak. Kontrol ve denetim idarenin yönetim sorumluluğundadır. Yöneticiler bu anlamda bir sorumluluktan kaçamazlar. İdarenin başında bulunan ve yönetim sorumluluğu taşıyan kişiler, kendi idaresinde bulunan her hangi bir hatadan- kendilerinin haberi olmasa dahi- idari anlamda (yönetimsel anlamda) sorumludurlar. Çünkü bu oradaki mali yönetim sisteminin zafiyetini gösteriyor. Mali yönetim ve kontrol sistemimizi sağlıklı bir şekilde kurmak ve işletmek üst yöneticilerin sorumluluğundadır. Bu da bir mali sorumluluk değildir. Ama esas en büyük kontrol ve denetimi 5018 Sayılı Kanun'un getirdiği mantalite açısından değerlendirdiğimizde, kamuoyu yapacaktır. Vergi verenler yapacaktır. Kamuyu finanse edenler yapacaktır. Bunu nasıl yapacaklar? Bunun aracı şeffaflıktır. Plan Program Bütçe faaliyet raporu, tüm işlemler, tüm süreçler kamu oyuna açık olduğunda en büyük denetimi onlar yapacak ve göreceklendir diye düşünülüyor. Sabrınız için teşekkürlerimi sunuyorum.

**Prof.Dr. Fethi Hepar** (Başkan): Efendim, Ben Sayın Kaya ve Sayın Arcagök'e çok teşekkür ediyorum. Sabrınızdan ötürü de sizlere teşekkür ediyorum. Bugünkü oturumu kapatıyorum. Yarın sabah buluşmak üzere sizlere afiyet olsun diyoruz. İyi akşamlar.

### III. OTURUM 25 Mayıs 2005 (İkinci Gün)

#### OTURUM BAŞKANI : Dr. Erdoğan Öner

Maliye Bakanlığı Eski Müsteşarı

- **Mali Yapılanma Sürecinde Merkezi Yönetim Bütçe Sistemindeki Değişmelerin Bütçe Açıkları Üzerindeki Etkileri : Türkiye Üzerine Bir Tahmin Modeli**  
(Yrd.Doç.Dr. Binhan Elif Yılmaz & Araş. Gör. Dr. Nazan Susam, İstanbul Üniversitesi)
- **Bütçeden Arge Harcamalarına Ayrılan Pay ve Rekabet Gücü Açısından Türkiye - AB Karşılaştırmalı Analizi**  
(Dr. Ramazan Taş, Ankara Üniversitesi)
- **Neo-Liberal Dönüşüm Çerçevesinde 5018 Sayılı Kanun'un Değerlendirilmesi**  
(Araş.Gör. Ferhat AKBEY, Dokuz Eylül Üniversitesi)
- **Üçüncü Oturum Tartışmaları**

### III Oturum:

Oturum Başkanı: Erdoğan Öner

**Erdoğan Öner (Başkan):** Efendim saygılar sunuyor ve bu sabahki oturumu açıyorum. Çünkü oturumlarda konuşmacılar kamu maliye yönetimi ile ilgili Türkiye’de mali yönetimi yeniden yapılandırmasıyla ilgili mevzuatı ve uygulama çalışmalarını anlattılar. Bugünde arkadaşlarımız bunun yansımalarını ve değerlendirmelerini çeşitli açılardan yapacaklar. İlk konuşmacımız İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi’nden Yrd.Doç.Dr Binhan Elif Yılmaz ile Araş.Gör.Dr. Nazan Susam ben sözü kendilerine bırakıyorum. Buyurun



## TÜRKİYE’DE YENİDEN MALİ YAPILANMA SÜRECİNDE ORTA VADELİ HARCAMA SİSTEMİNE GEÇİŞİN BÜTÇE BÜYÜKLÜKLERİ ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ : TÜRKİYE ÜZERİNE BİR TAHMİN MODELİ

Yrd.Doç.Dr. Binhan Elif YILMAZ\*  
Dr. Nazan SUSAM\*\*

### GİRİŞ

Türkiye mali tarihinde kamu mali yönetim sistemi ilk olarak, 1927 yılında çıkarılan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ile düzenlenmiştir. Türkiye ekonomisinde zaman içinde kamu idareleri çeşitlenmiş ve işlevleri farklılaşmıştır. Bütçe plan ve uygulamalarının mali yılla sınırlı olması, kamu harcamalarının gerçekleştirilmesinde sistemsizlik ve kesintiler, kalkınma planları ve bütçeler arasında yeterli bağlantının kurulamaması ve dünya uygulamalarında da değişikliklerin olması nedeniyle, mali yönetim ve kontrol sistemimizin, stratejik planlama, performans dayalı bütçeleme, orta vadeli mali plan ve mali saydamlık çerçevesinde yeniden düzenlenmesi ihtiyacı artmıştır. 24.12.2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu madde 1’e göre “kalkınma planları ve programlarında yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılması” amaçlanmış, “hesap verebilirliği ve mali saydamlığı sağlamak üzere, kamu mali yönetiminin yapısı ve işleyişi, kamu bütçelerinin hazırlanması, uygulanması, tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesi, raporlanması ve mali kontrol” yeniden düzenlenmiştir.

5018 sayılı Kanun ile merkezi bütçe sistemindeki düzenlemeler çerçevesinde yıllık bütçe süreci, gelecek yıl bütçe değerleri ile izleyen iki yılın bütçe tahminlerine yer veren, birden çok yılı kapsayan orta vadeli bir harcama sistemine dayanacaktır. Bu çalışmada orta vadeli harcama sistemine geçiş ve yeni sistemin bütçe büyüklükleri üzerindeki etkisi ele alınacaktır. 5018 sayılı Kanun’un uygulamaya geçiş tarihi 1.1.2005 olarak düşünülmüş ve 2005 yılı bütçe gerekçesinin orta vadeli harcama sistemine geçiş ile birlikte izleyen iki yılın da bütçe tahminlerini içermesi planlanmıştır. Ancak Kanun’un yürürlüğü 1.1.2006 tarihine bırakılmıştır. Çalışmamızda orta vadeli harcama sistemine dayalı üç yıllık tahmin değerleri kullanılamamıştır. Bu nedenle, 1980-2004 bütçe büyüklükleri yıllık verileri ARIMA (Autoregressive Integrated Moving Average) modeli kullanılarak test edilecek, çıkan sonuçlar doğrultusunda gelecek periyotların tahmini (forecasting with time series models) yapılacak ve sonuç orta vadeli harcama sisteminin uygulanması açısından tartışılacaktır.

### 1.YENİDEN MALİ YAPILANMA SÜRECİNDE MERKEZİ BÜTÇE SİSTEMİNDEKİ DEĞİŞİKLİKLER

Kamu kesiminin yeniden yapılandırılma çalışmaları, farklı gelişmişlik düzeyindeki ülkelerin önemli gündem maddelerinden birini oluşturmaktadır. Yeniden yapılanma çalışmalarında; kaynak kullanımında etkinliğin artırılması, hizmetin kalitesinin yükseltilmesi, bütçe açıklarının ve kamu kesimi borçlanma gereğinin azaltılması gibi yaklaşımlar ön plana çıkmaktadır.

Ülkemizde son on yıldır kamu kurum ve kuruluşlarının çoğunda kamu mali yönetiminin ve denetiminin yeniden yapılandırılması ile ilgili çalışmalar sürmektedir. 11.10.1995

\* İ.Ü. İktisat Fakültesi Maliye Bölümü Maliye Teorisi Anabilim Dalı

\*\* İ.Ü. İktisat Fakültesi Maliye Bölümü Bütçe ve Mali Planlama Anabilim Dalı

tarihinde Maliye Bakanlığı ile Dünya Bankası arasında, Kamu Mali Yönetiminin yeniden yapılandırılması ile ilgili "Harcama Yönetimi" sistemini çözümlenmeye yönelik bir proje anlaşması imzalanmıştır. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun yasallaşması, IMF'in 31.10.2003 tarihli altıncı gözden geçirmeyi onaylaması için önkoşul olarak ileri sürülmüştür. Ayrıca bütçesel görevler ve mali kontrol hakkındaki mevzuatın, AB ile uyumlu hale getirilmesi ve bütçe hazırlama, uygulama ve kontrol sisteminin geliştirilmesine yönelik yasal düzenlemelerin tamamlanması da, AB'ye uyum sürecinde önem kazanmıştır (2003 Yılı İlerleme Raporu).

Yeniden mali yapılanma sürecinde merkezi bütçe sisteminin sorunlarının dikkate alınması ile hazırlanan 5018 sayılı Kanunda, sistemin daha etkin çalışması için yapılan ve kapsamlı dönüşümler gerektiren uygulamalar mevcuttur. Çalışmamızda bu uygulamaları gerektiren sorunlar ve bir çözüm yolu olarak orta vadeli harcama sistemi tartışılacaktır.

### 1.1. BUGÜNKÜ BÜTÇE SİSTEMİNİN DEĞİŞİMİNE YOL AÇAN SORUNLAR

Herhangi bir bütçe sisteminin mali disiplin, tahsis etkinliği ve teknik etkinlik amaçlarından uzaklaşması, bu süreçte bütçe açıkları ve açıkların ekonomik dengeleri bozucu etkilerinin varlığı, bütçe sisteminde reform gereksiniminin göstergeleridir. Türkiye'de bugünkü bütçe sistemi ve uygulamalarında aşağıda gösterilen aksaklıklar, yeniden yapılanma gereğini ortaya çıkarmıştır.

Konsolide bütçe genel ve katma bütçeden oluşmakta, gerek kaynak yaratma gerekse kaynak kullanma anlamında bir kısım kuruluşlar faaliyetlerini konsolide bütçe dışında oluşturmaktadırlar. Dolayısıyla bütçe sistemimiz kamusal faaliyet alanının tümünü kavramamakta ve kamu harcamalarının yapısını ve boyutunu yansıtamamaktadır. Bütçe sistemimizde, mevcut kamu harcamalarının yönetimi; genel, katma, özel ve özerk bütçe ile fonlar ve döner sermaye işletmeleri aracılığıyla yapılmaktadır. Bu nedenle bütçemizde birlik ilkesi de zedelenmektedir. Ayrıca mali raporlamanın olmaması, bu yapının bütçesel sonuçlar üzerindeki etkisini daha da olumsuzlaştırmaktadır.

Kamu gelir ve giderlerinin birbirlerinden bu derece farklı kurumlar aracılığıyla toplanması ve harcanması, çok sayıda kamu tüzel kişiliğinin oluşturulması, harcama disiplini bozmak yanında devletin inanılabilirliğini ve güvenilirliğini azaltmakta, bütçenin bir maliye politikası aracı olarak kullanılması olanağını ortadan kaldırmakta ve kaynakların etkin kullanımını engellemektedir (DPT, 2000; s. 97).

Bütçenin kapsamı ile anılan sorunların yanı sıra, ülkemizde bütçenin yapısı ile de ilgili sorunlar mevcuttur. Türk bütçe sisteminde 1973 mali yılında klasik bütçe sistemi terk edilerek, PPBS esas ve tekniklerini içeren Program Bütçe sistemi adıyla anılan bütçe sisteminin uygulanmasına başlanmıştır. Program bütçe sistemi; kamu yönetiminde hedeflenen amaçlara ulaşmak için var olan sınırlı kaynakların ayrılmasında, yöneticiler ve siyasal organ tarafından rasyonel kararlar alınmasını sağlayan bir bütçeleme ve yönetim tekniğidir (Coşkun, 1997; s. 142). Bu sistemde girdilerin kontrolünden çok çıktı yönetimi ve birden çok bütçe yılının esas alınması ve ne harcadığından çok nelerin ortaya konulması gerekliliği vardır (Falar, 1987; s. 58). Temel unsurları, planlama, programlama, bütçeleme, yönetim ve değerlendirme olarak sayılabilen bu bütçe sistemi, bütçenin stratejik bir planlama aracı olarak kullanılmasını sağlamaktadır (Batırlı, 1994; s. 43).

Ancak program bütçe sisteminin uygulanması sistemdeki mevcut yapısal sorunların çözümlenmesine yardımcı olamamıştır. 1994 yılında, "Dünya Bankası Misyon Heyeti" raporuna göre bütçe sistemimizde zaaflar olduğu, uygulamada klasik bütçe sisteminin halen devam ettiği ileri sürülmüştür. Bu rapora göre mevcut sorunlar şu şekilde sıralanmıştır (Arın, 2000; s. 91) :

- Bütçenin kapsamının iyice daralması; bütçe içerisinde olması gereken pek çok kamu fonunun değişik adlar altında bütçe dışında kalması,
- Bütçenin hazırlanması sırasında, bütçenin öğeleri arasındaki entegrasyonun yetersizliği; yatırım projelerinin gerektirdiği her türlü harcamanın yatırım bütçesi içerisinde kavranmaması, bazı proje harcamalarının cari harcama olarak adlandırılması,
- Bütçe tahminlerinin gerçekçi olmayan makroekonomik çerçeveye dayandırılmasının bir sonucu olarak harcamaların sistematik olarak düşük tahmin edilmesi,
- Ekonomik analizlere elvermeyen ve uygun bir muhasebe kod sistemi ile ilişkilendirilemeyen bir bütçe kodifikasyonunun varlığı,
- Bilgilerin zamanlı ve doğru olarak elde edilip, yöneticilere sunulabilmesini engelleyen yönetim bilişim sisteminin yetersizliği.

Ayrıca, 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı çerçevesinde Devlet Planlama Teşkilatı'nın Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Mali Saydamlık Alt Komisyonu'nun hazırladığı raporda PPBS'nin etkin bir biçimde uygulamaya konulamamasının nedenlerinden biri olarak, program bütçe sisteminin, alternatifler arasında karşılaştırma yapmaya olanak tanıyan bir sistem analizi hüviyeti taşıdığı ve en azından orta vadeli bir plana veya programa ihtiyaç duyulduğu, belirtilmiştir (DPT, 2000; s. 57-58). Bu bağlamda bütçe sistemine ilişkin zafiyetten kurtulabilmek için orta vadeli harcama sisteminin uygulamaya geçirilmesi gerekmektedir.

### 1.2. 5018 SAYILI KANUN İLE MERKEZİ BÜTÇE SİSTEMİNİN YENİDEN YAPILANMASI ve ORTA VADELİ HARCAMA SİSTEMİNE GEÇİŞ

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Türk kamu yönetimi sisteminde köklü değişiklikler yaratan bir "yeniden yapılanma" etkinliğinin parçası olarak görülmektedir. IMF ve Dünya Bankası'nın önkoşul kabul ettiği Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun uygulamaya geçirilmesi ile birlikte, mali yönetimimize yeni bir çehre kazandırması beklenmektedir.

5018 sayılı Kanun ile bütçe bütünlüğünün sağlanması, kalkınma planı ile bütçeler arasında sıkı bir bağ kurulması, sağlıklı bir hesap verme mekanizmasının tesisi, harcama sürecinde yetki sorumluluk dengesinin yeniden kurulması, etkin bir iç mali kontrol sisteminin oluşturulması, kamu mali yönetiminde etkinlik, verimlilik, tutumluluk, hesap verebilirlik, şeffaflık ve çok yıllık bütçe gibi çağdaş mali yönetim ilkelerinin hayata geçirilmesi amaçlanmaktadır (2005 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi, s. 52-3).

5018 sayılı Kanun'un 12. maddesi, yukarıda bahsedilen bütçe bütünlüğünün sağlanması ile ilgilidir. 12. maddeye göre; *genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri; merkezi yönetim bütçesi, sosyal güvenlik kurumları bütçeleri ve mahallî idareler bütçeleri olarak hazırlanır ve uygulanır.* Bu madde ile bütçe türleri uluslararası standartlara uygun olarak

tanımlanmış, mali yönetimin; genel, özel, düzenleyici ve denetleyici kurum bütçeleri ile sosyal güvenlik ve mahalli idareler cetvelleri üzerinden gerçekleştirilmesi, genel, özel ile düzenleyici ve denetleyici kurum bütçeleri adlı üç bütçenin toplamına merkezi bütçe adı verilmesi, Sosyal Güvenlik ve Mahalli İdareler için de ayrı bütçe cetvelleri oluşturulması kararlaştırılmıştır. 12. maddede tanımlanan bütçe türleri dışında kamu idarelerince herhangi bir ad altında bütçe oluşturulması önlenmektedir ve bütçe disiplini bozacak herhangi bir bütçe uygulamasına gidilmesi olasılığı ortadan kaldırılmaktadır.

Mali yönetim ve denetim düzenini değiştirmeyi öngören 5018 sayılı Kanun'un çalışmamızla ilgili 9, 13, 15 ve 16. maddeleri ise; bütçeleme sürecini stratejik planlama, performans esaslı bütçeleme ve orta vadeli harcama sistemine ilişkin düzenlemeler ile değiştirmeyi amaçlamaktadır.

5018 sayılı Kanun'un stratejik planlama ve performans esaslı bütçelemeye ilişkin 9. maddesine göre; *kamu idareleri; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar..... Kamu idarelerinin bütçelerinin stratejik planlarda belirlenen performans göstergelerine uygunluğu ve idarelerin bu çerçevede yürütecekleri faaliyetler ile performans esaslı bütçelemeye ilişkin diğer hususları belirlemeye Maliye Bakanlığı yetkilidir.*

Esasen performans esaslı bütçeleme sistemi, orta vadeli harcama sisteminin belli unsurlarını içermektedir. Bu konu ayrı bir çalışma konusu oluşturacak kadar kapsamlı olduğundan burada sadece orta vadeli harcama sistemi ile ilişkisine değinilecektir.

Yeniden mali yapılanma çerçevesinde kalkınma planlarının, plan-program-bütçe süreci içinde daha gerçekçi işleyen bir yapıya sokulması, politika oluşturma, planlama ve bütçeleme arasında ilişki kurulması gerekmektedir. Bir bütçenin, planlama süreci ile beraber düşünülmesi, etkin, verimli ve stratejik kararları alan bir bütçe süreci için kaçınılmaz olmaktadır. Bunu sağlayacak olan bütçe sistemi, Kanun'un 9. maddesinden dayanağını alan, performans esaslı bütçelemedir.

Performans esaslı bütçe, bütçe karar alıcılarının gücüyle, bütçedeki talepleri karşılamak için hükümetin kapasitesini güçlendirmeye yardım eder. Çünkü karar alıcılar, performans çıktılarının sonuçları üzerinde daha iyi bilgiye sahip olurlar. Performans bilgisi politika yapıcılarının programların iyi koordine edilmiş amaçları gerçekleştirip-gerçekleştiremeyeceğine dair pek çok sorusunu cevaplamaya yardımcı olur (Posner, 2003; s. 4). Bu sistem kamu yönetimini geliştirici bir bütçeleme sistemidir; hizmet önceliklerini ve harcamalarını sıralayabilir, bütçe müzakerelerine bilgi boyutunu ilave edebilir, hizmetin sağlanması amacına doğru, çalışanları ve yöneticileri motive edebilir, vatandaşlara hizmetin kalitesinin yükseldiğini ispat etmeye yardımcı olabilir (Kelly&Rivenbark, 1998; s. 11-12). Bu bütçeleme süreci, gerek bugünkü gerekse gelecekteki harcamalara ilişkin planın hazırlanması konusunda yöneticileri mecbur tutar (Kelly&Rivenbark, 1998; s. 7).

Performans esaslı bütçeleminin temel özelliği, kaynakların dağıtımı ve kullanımında

etkinliği ve verimliliği arttırmanın yanında mali disiplini sağlamayı da hedefler. Mali disiplinin sağlanması orta ve uzun vadeli bir yaklaşımı gerektirir. Bu konuda stratejik planlama en önemli araçtır. Performans esaslı bütçeleme, bakanlık ve kurumların belirledikleri kamu hedeflerine odaklanmalarını sağlayacak, stratejik planlama da, bakanlık ve kurumların teşkilat ve kapasitelerini bu hedeflere paralel hale getirmelerine yardımcı olacaktır (Vorkink, 2005; s. 5).

Stratejik planlama, kuruluşun bulunduğu nokta ile ulaşmayı arzu ettiği durum arasındaki yolu tarif eder. Kuruluşun amaçlarını, hedeflerini ve bunlara ulaşmayı mümkün kılacak yöntemleri belirlemesini gerektirir. Uzun vadeli ve geleceğe dönük bir bakış açısı taşır (DPT, 2003; s. 7). Stratejik planlar ile kurumlar faaliyetlerinde daha uzun dönemli perspektifleri ele alabilir, amaç ve hedefleri doğrultusunda kendi üzerlerine düşen görevleri daha kolaylıkla yapabilir ve böylelikle harcamaların denetimi kolaylaşır. Kuruluş bütçesinin stratejik planda ortaya konulan amaç ve hedefleri ifade edecek şekilde hazırlanmasına, kaynak tahsisinin önceliklere dayandırılmasına ve hesap verme sorumluluğuna rehberlik eder.

5018 sayılı Kanun'un 13. maddesi bütçenin hazırlanması, uygulanması ve denetimine ilişkin ilkeleri işaret etmektedir. Buna göre bütçeler, stratejik planlar dikkate alınarak izleyen iki yılın bütçe tahminleri ile birlikte görüşülüp değerlendirilecektir. Madde 13'e göre; *bütçelerin hazırlanması ve uygulanmasında, makroekonomik istikrarla birlikte sürdürülebilir kalkınmayı sağlamak esastır (13/a). Bütçeler kalkınma planı ve programlarda yer alan politika, hedef ve önceliklere uygun şekilde, idarelerin stratejik planları ile performans ölçütlerine ve fayda-maliyet analizine göre hazırlanır, uygulanır ve kontrol edilir (13/c). Bütçeler, stratejik planlar dikkate alınarak izleyen iki yılın bütçe tahminleriyle birlikte görüşülür ve değerlendirilir (13/d). Bütçe, hükümetin mali işlemlerinin kapsamlı ve saydam bir şekilde görünmesini sağlar (13/e).*

Bu çerçevede madde 15'e göre de; *merkezî yönetim bütçe kanununda; yılı ve izleyen iki yılın gelir ve gider tahminleri, varsa bütçe açığının veya fazlasının tutarı, açığın nasıl kapatılacağı veya fazlanın nasıl kullanılacağı, vergi muafiyeti, istisnası ve indirimleri ile benzeri uygulamalar nedeniyle vazgeçilen vergi gelirleri, borçlanma ve garanti sınırları, bütçelerin uygulanmasında tanınacak yetkiler, bağlı cetveller, mali yıl içinde gelir ve giderlere yönelik olarak uygulanacak ve kısmen veya tamamen uygulanmayacak hükümler yer alır. Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin her birinin gelir-gider tahminleri, merkezî yönetim bütçe kanununda ayrı bölüm veya cetvellerde gösterilebilir. Böylelikle kamu idarelerinin stratejik plan yapımları ve bütçelerini bu planlar doğrultusunda hazırlanan performans programlarına dayanarak hazırlamaları ve bu stratejik planlar dikkate alınarak da orta vadeli harcama sisteminin uygulanmasına geçilmesi planlanmaktadır.*

Son olarak 5018 sayılı Kanun'un orta vadeli program, mali plan ve bütçe hazırlama rehberi'ne ilişkin, 16. maddesine göre; *merkezî yönetim bütçesinin hazırlanma süreci, Bakanlar Kurulunun Mayıs ayının sonuna kadar toplanarak kalkınma planları, stratejik planlar ve genel ekonomik koşulların gerekleri doğrultusunda makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri de kapsayacak şekilde Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'nca hazırlanan orta vadeli programı kabul etmesiyle başlar. Orta vadeli program, aynı süre içinde Resmî Gazetede yayımlanır. Böylelikle*

ilgili maddelerle ortaya konulan sistem, "çok yıllık bütçe uygulamaları" olarak adlandırılmaktadır.

### 1.2.1. ORTA VADELİ HARCAMA SİSTEMİ

Bilindiği üzere kamu politika ve programlarının daha etkin ve verimli uygulanabilmesine etki eden faktörlerden biri, öngörülebilirliktir. Gelecek yıllarla ilgili projeksiyonları ve taahhütleri göstermeyen bir yıllık bütçeler, bütçe yılını taşıyan ve bütçeyle ilgisi olan ekonomik faaliyetleri ve onların sonuçlarını öngörmez.

Politika oluşturma ve planlama kararları, bir yıllık bütçe sistemlerinde yeterince disipline edilemeyebilir ve harcama kontrolleri yetersiz olabilir. Bir yıllığına hazırlanan bütçeler, kamusal politikaların kapsamlı bir şekilde belirlenmesi, stratejik önceliklerin bu çerçevede sıralanması ve bu önceliklerin bütçe araçları yoluyla uygulamaya dökülmesinde yetersiz kalmaktadır. Ayrıca yıllık bütçelerde kaynakların yeniden tahsisi söz konusu olduğunda, bütçede öncelikli hizmetlerin belirlenmediği ve mali veya politik disiplinin sağlanamadığı görülebilir. Sonuç itibarıyla stratejik önceliklerin mevcut harcamalara tam anlamıyla yansıtılamaması nedeniyle, faaliyetin performansı bu durumdan olumsuz etkilenir (World Bank, 1998; s. 21-22).

Ülkemizde son yıllarda bütçe plan ve uygulamalarının mali yılla sınırlı olması nedeniyle, kalkınma planları ile bütçeler arasında gereken ölçüde bağ kurulamamaktadır. Politika oluşturma, planlama ve bütçeleme arasında kurulacak olan ilişki, bir orta vadeli harcama sistemi ile kurulabilecektir. Orta vadeli harcama sistemi, bütçe sürecinin zaman boyutuna sahip olmasını sağlayarak, bir yıllık bütçelerin getirdiği olumsuzlukların önlenmesini sağlayacaktır. Bu nedenle program ve politikaların gerek geliştirilmesi gerekse değerlendirilmesinde ve bütçesel dengesizliklerin ayarlanmasında, orta vadeli bir harcama yaklaşımına ihtiyaç duyulmaktadır. Çünkü buradaki temel yaklaşıma göre orta vadeli harcama sistemi, devletin geleceğe yönelik büyüklüklerini ve tercihlerini somut bir şekilde ortaya koymaktadır.

Orta vadeli harcama sistemi; kamu harcamaları için ayrılacak kaynakların yukarıdan aşağıya doğru, bugünkü ve orta vadede uygulanacak politikaların maliyetlerin ise aşağıdan yukarıya doğru tahmin edilmesi ve toplam kaynaklarla maliyetlerin karşılaştırılması ile oluşur (World Bank, 1998; s. 47).

Bu sistem, kaynak dağılımı ve teknik etkinlik bakımından getirdiği faydalar çerçevesinde değerlendirilebilir. Kamusal kararlar, ekonomide var olan kaynak yapısına göre alınmakta ve önceliklerine göre ekonomide var olan harcama alanlarına dağıtılmaktadır. Orta vadeli harcama sistemi, bir kamu kaynak kullanım sistemidir. Amaç kamu kaynaklarının daha etkin ve verimli bir şekilde dağıtımının sağlanmasıdır. Kaynak kullanım ve dağıtımını esas olarak politik süreç sonunda belirlenir. Orta vadeli bir yapıya bürünen bütçe de, bu karar alma sürecinde mali disiplinin sağlanmasında, stratejik önceliklere göre kamu kaynaklarının dağıtılarak uygulamada etkin ve verimli bir şekilde kullanılmasında rol oynar.

#### 1.2.1.1. Orta Vadeli Harcama Sisteminin Amaçları

Orta vadeli harcama sistemi esas olarak, karar alıcıların orta vadedeki harcama limitlerini

öngörmelerine yardımcı olan ve bu limitlerin orta vadedeki harcama politikaları ve maliyetleri ile ilişkilendirilmesine olanak tanıyan kamu harcama politikalarını geliştirmeye yönelik bir süreçtir (Dean, 1997; s. 4). Bu sürecin;

- Makro disiplinin sağlanması,
- Stratejik önceliklere göre kamu kaynaklarının dağıtılması,
- Dağıtılan kaynakların uygulamada etkin ve verimli kullanılması

şeklinde üç temel amacı vardır.

Ayrıca orta vadeli harcama sistemi ile fark edilebilir bir takım kolaylıklara ulaşmak mümkündür.

- Makroekonomik dengeyi, özellikle mali disiplini iyileştirme; makroekonomik dengenin ve mali disiplinin sağlanması amacıyla, mevcut kaynakların doğru tahmin edilmesi ile daha kolay ulaşılabilir,
- Sektörlerarası ve sektör içi kaynak dağılımında, kaynakların en gerekli amaçların gerçekleştirilmesine tahsisi ve tüm harcamaların etkinliğine göre kaynak ayırmak mümkündür,
- İlgili kuruluşlar için öngörülebilirlikte artış sağlar,
- Kamu parasının daha etkin kullanılmasını sağlar,
- Karar verme sürecinde meşruluğun artması ile politikacıların kamu harcamalarına ilişkin sonuçlarla ilgili hesap verebilirliğinde artış sağlar,
- Daha güvenilir bir bütçeleme sürecine götürür,
- Orta vadeli harcama sistemi aynı zamanda katı bütçe sınırlamaları ve politika programlarına dayalı olarak, bakanların bütçelerinin yönetiminde daha esnek olabilmelerini sağlayan, kamu harcamalarının daha etkin ve verimli yapılmasına çaba gösteren bir sistemdir (World Bank, 1998; s. 50).

Ayrıca orta vadeli bir harcama sistemi; yatırım programı, borç kapasitesi, harcama politika ve önceliklerinin değişmesi gibi orta vadeli konular ile yıllık bütçe arasındaki ilişkiyi geliştirir. Harcama politikalarının uygulamaları sonucunda ortaya çıkan maliyetler konusunda siyasi karar alıcılara gerekli bilgileri de sağlar (Dean, 1997; s. 5).

#### 1.2.1.2. Orta Vadeli Harcama Sisteminin Aşamaları ve İşleyişi

Orta vadeli harcama sisteminin aşamaları şu şekildedir (World Bank, 1998; s. 46-47):

- Orta vadede gelir ve harcamaların planlanması ile makroekonomik model kurmak,
- Sektör amaçları, çıktıları ve faaliyetleri üzerinde hemfikir olmak,
- Program ve alt programları gözden geçirmek ve geliştirmek,
- Program maliyetini tahmin etmek,
- Sektörlerarası ve sektör içi değiş-tokuşları analiz etmek,
- Stratejik kaynak dağılımı üzerine uzlaşma sağlamak,
- Bütçe tavanlarına dayalı orta vadeli sektör programları yapmak,
- Onaylanması için hükümete ve meclise bütçe tahminlerini sunmak.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı çerçevesinde oluşturulan Kamu Yönetiminin

Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu'nda orta vadeli harcama sistemine dayanan çok yıllık bütçeleme süreci şu şekilde işlemektedir :

- Ekonomik ve mali yapının ortaya konulması : Genel olarak bu aşama; gelecek üç yıllık dönem için gelir ve harcama projeksiyonları yapan bir makroekonomik çerçeve geliştirilmesi üzerine kuruludur. Gelecek yıl bütçesi ile onu izleyen iki yılın bütçe büyüklüklerinin tespit edilmesi süreci, ekonomik ve mali yapının tam bir resminin çekilmesiyle başlamalıdır (DPT, 2000; s. 100).

Hem kamusal harcama alanlarını hem de özel ekonomiyi kapsayan Güncelleştirme Raporları, ekonomik ve mali yapıyı tam anlamıyla ortaya koymaktadır. Ancak sistemden beklenen etkinliğin artmasında yapılan güncelleştirmelerin politik baskılardan uzak olarak teknik bir çalışma sonucunda ortaya çıkarılması, dolayısıyla objektif olması gerekmektedir.

- Bütçe politikası beyanı : Bakanlar Kurulu'nun üç yıllık perspektifte hazırlanacak olan bütçelerin mali yapıları ve önceliklerine ilişkin beyanlarıdır ve bütçe hazırlanması sürecinin en önemli siyasi aşamasıdır. Bu beyan ile; hem kamu kuruluşları kendi bütçelerini oluştururken bu beyanda öngörülen noktaları kendilerine başlangıç noktası olarak almakta hem de özel sektör kamunun gelecek üç yıla ait büyüklüğü ve faaliyet alanları ile ilgili net bir fikre sahip olabilmektedir. Bu irade beyanı, hükümetin gelecek üç yıllık dönem için öngördüğü kamusal büyüklükleri ve uygulamayı hedeflediği politikaları departmanlara ve toplumun diğer kesimlerine beyan etmesi açısından önem taşımaktadır (DPT, 2000; s. 102). Bu şekilde mali strateji, rakamsal büyüklükler ve hedefler bazında ortaya konulur. Mali yapıyla ilgili, harcama, gelir ve borçlanma politikaları burada belirlenir ve politika sonuçlarını gösteren rakamsal hedefler açıklanır. Mali strateji ortaya konulduktan sonra, Bakanlar Kurulu bütçe önceliklerini açıklar.

- Sektör / kuruluş plan ve bütçelerinin hazırlanması : Gelecek yıllar için belirlenen sektör tavanlarının tahmin edilebilir düzeylerinin yükselmesi, orta vadeli harcama sisteminin bütçe sonuçları üzerindeki beklenen etkisini arttıracaktır. Bu aşamada kuruluşlar gelecek yıl ve onu izleyen iki yıl için sektör planlarını ve bütçelerini oluştururlar. (DPT, 2000; s. 104). İyi hazırlanmış sektör planları, kuruluş bütçelerinin amaç ve hedeflere yönelik olarak hazırlanmasının temel kaynağıdır.

Sektörel düzeyde orta vadeli harcama sistemi, sektör düzeyinde ortaya çıkan sonuçlarda önemli iyileştirmeler sağlaması yanında kamu sektörünün bütünü için öngörülen kapsamlı bir orta vadeli harcama sisteminin de önemli bir altyapısını sağlamış olur (Yılmaz, 1999; s. 26). Sonuç olarak bu sistem, üç yıllık bir makro mali planın, üç yıllık sektör stratejik planları ile bütünleştirilmesini sağlamaya çalışan bir süreç olmaktadır (Yılmaz, 1999; s. 18).

Orta vadeli harcama sistemine ilişkin sürecin son aşamasında ise, hazırlanan bütçeler parlamentoya sunulur ve parlamentonun bütçeleri onaylaması ile çok yıllık bütçeleme hazırlama süreci sona erer.

### 1.2.2. ORTA VADELİ HARCAMA SİSTEMİNİ UYGULAYAN ÜLKE ÖRNEKLERİ

Dünya uygulamalarında orta vadeli harcama sistemi, çok yıllık kamu harcama planlarını ifade etmektedir. Çok yıllık harcama planları, yeni programlar veya gelecekteki politika

değişikliklerinin etkilerinin değerlendirilmesi ve mevcut hizmetlerin gelecekteki kaynak ihtiyacını karşılayabilmek açısından önem taşır.

Dünyadaki bütçe problemleri ve reform çalışmaları çerçevesinde bir bütçe reformu olarak orta vadeli harcama sistemi (Medium Term Expenditure Framework = MTEF) gündeme gelmiştir. Dünya Bankası verilerine göre orta vadeli harcama sistemine ilişkin ilk uygulamalar Afrika, Asya, Latin Amerika ve Doğu Avrupa ülkelerinde yapılmıştır ve adaptasyon süreci ülkeler arasında farklı şekilde gerçekleşmiştir. 1994-1996 yıllarında, MTEF uygulanan Afrika ülkelerinde ortak politikaların olmayışı, tercihlerin iyi belirtilememesi, bütçe içinde ve bütçe sürecinde bağlantıların iyi kurulamaması ve sistemin çok teknik olması, ilk uygulamaların başarısızlıkla sonuçlanmasına yol açmıştır (Border, 2002).

Özellikle gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelerin orta vadeli harcama sistemini uygulamaları zordur. Bu ülkelerde, makroekonomik istikrarsızlıklar ve yüksek enflasyon oranları geleceğe yönelik planların gerçekleşmesini imkansız hale getirebilir. Diğer yandan bu ülkelerde finansal bilgilerin gerçeği yeteri kadar yansıtmaması ve veri eksikliği, orta vadeli tahminler yapmayı zorlaştırabilir. Finansal ve kurumsal yapının zayıf olması bütçe sistemini ve bütçe sistemine ilişkin yeni reformların gücünü zayıflatıcı etkenlerdir.

1997-1998 yıllarında orta vadeli harcama sistemini uygulayan ülkelerde ise sistemin başarısı için şu hususlar göz önünde tutulmuştur;

- Hazine, Bakanlar Kurulu ve diğer kamu kurumlarının birbirleriyle olan ilişkisi önemlidir,
- Bütün kamu kurumlarında üç yıllık harcama planı yapılacaktır,
- Analizler zaman içinde geliştirilecektir,
- Orta vadeli harcama sistemi, bütçe süreci yerine geçecektir.

Bu çerçevede bütçenin üç amacı olacaktır; toplam mali disiplinin sağlanması, tahsis etkinliğinin sağlanması ve teknik etkinliğin sağlanması. Bu üç amaç gerçekleştirilirken Bakanlar Kurulu'na çeşitli görevler verilmiştir. Bakanlar Kurulu, bütçenin politik kontrolünü sağlayacak ve hizmet önceliklerini belirleyecektir. İyi bir plan çerçevesinde, daha fazla işbirliği, daha fazla hizmet, daha ucuz borçlanma ve daha çok harcama gerçekleştirilecektir.

Orta vadeli harcama sistemi, uygulanan ülkeler açısından iki konuyu zorunlu kılmıştır. Bunlardan birincisi, mali hedeflerin belirlenmesi, ikincisi ise bu hedeflerin içinde stratejik öneme sahip olanlara öncelikli olarak kaynak tahsisinin yapılmasıdır.

Böylece üç yıllık harcama planlarından sağlanacak faydalar:

- Daha iyi planlama,
- Öncelikli hizmetlerin belirlenmesi,
- Şeffaflık,
- Mali disiplin,
- Politika gelişmelerinin yürütülebilmesi,

-Daha fazla harcama ve hizmet, olacaktır.

Dünya Bankası verilerine göre, orta vadeli harcama sistemini uygulayan ülkeler arasında Afrika ülkelerini öncelikli olarak ele almak mümkündür. Afrika'da değişik şekillerde on üç ülkede orta vadeli harcama sistemi (MTEF) uygulanmaktadır. Güney Afrika, Ghana, Uganda, Tanzanya v.d. sayılabilir. Bütçe problemleri yaşayan bu ülkelerde orta vadeli harcama sistemi Dünya Bankası tarafından bir bütçe reformu olarak uygulanmaya başlamış ve desteklenmiştir. Uygulamaya başlayan ülkelerin çoğunda makroekonomik istikrar, bütçe tahminlerinin daha iyi olması ve sektörel harcamalarda etkinliğin sağlanması konusunda dikkate değer bir sonuç alınamamıştır. Sadece orta vadeli harcama sistemi ile öncelikli sektörlerin belirlenmesi ve kaynak tahsisinin bu önceliklere göre yapılması konusunda bir başarı sağlanmıştır (Houerou ve Taliereio, 2002; s. 10). Bu da bütçeden yapılan harcamaların kompozisyonlarını değiştirerek, bütçe giderlerinin düşmesine ve buna bağlı olarak bütçe açıklarının azalmasına neden olmuştur (Border, 2002).

Reform süreci geçiren ülkeler arasında diğer en iyi örnekler ise Yeni Zelanda, İngiltere, Avustralya, İsveç ve Fransa olarak sayılabilir. Dünya Bankası tarafından desteklenerek orta vadeli harcama programını uygulayan ülkeler arasında Güney Afrika ve Ghana'daki gelişmeler bu çalışmada verilmiştir. Ayrıca Avustralya'nın 1980'li yıllarda yaşadığı deneyim ve İsveç modeli örnek olarak gösterilmiştir.

#### 1.2.2.1. Güney Afrika Örneği

Güney Afrika, 1998-1999 yılı bütçesi ile üç yıllık orta vadeli harcama sistemine geçmiştir. Bu çerçevede hükümet, bütçenin uzun ve kısa dönem kararları yansıtması gerektiğine karar vermiştir. Böylece parlamento gelecek üç yıl için harcama planları yapacaktır.

Maliye Bakanı parlamentoda 1998-1999 yılı bütçesini tanımlarken, orta vadeli harcama sisteminin başarılı olabilmesi için çeşitli unsurları tanımlamıştır. Bütçede öncelikli hizmetlerin sıralanması yapılacak, kurumlar arasında işbirliği sıkılaştırılacak, ülkenin hedeflerini yansıtan bir bütçe oluşturulacak, kamu sektöründe hizmet dağıtımı ve etkinlik artacak, orta dönemli planlar çerçevesinde kamu hizmetlerinin tahmini yapılacaktır (Republic of South Africa, MOF, 1998).

Orta vadeli harcama sisteminin uygulama sonuçları değerlendirildiğinde, kamu fonlarının kullanımı konusunda dikkate değer bir etki ve etkinlik sağlanamamıştır.

Makroekonomik denge ve mali disiplin açısından Güney Afrika'daki bütçe açıkları dikkate alındığında, bütçe açıklarının GSMH'ya oranı uygulama öncesi dönemde (1995) %5.2 iken bu oran 2000 yılında %2.4'e, 2004 yılında ise %1.9'a düşmüştür. Bu verilere göre bütçe açıklarında dikkate değer bir düşüş yaşanmıştır (African Economic Outlook - Country Studies: South Africa, OECD; 2002).

Kaynakların yeniden tahsisi dikkate alındığında ise MTEF'in tanımladığı gibi kaynakların yeniden tahsisi öncelikli sektörler kaymıştır. Kamu harcamaları sağlık, eğitim ve adalet alanlarında artmış, eğitim alanında aynı kalmış, savunma harcamaları ise düşmüştür (Houerou ve Taliereio, 2002; s. 8).

Güney Afrika Ticaret Örgütü (COSATU), temel strateji ve politikaların maliyetlerinin belirlenmesinde orta vadeli harcama sisteminin bir avantaj olduğunu, mali politikaların anlaşılması ve fon tahsisinin etkin yapılması için orta vadeli tahminlerin gerekli olduğunu belirtmiştir (COSATU, 2000).

2003-2004 ve 2005-2006 dönemine ilişkin orta vadeli harcama programında ise öncelikli olarak yatırımlara ve sosyal hizmetlerin sağlanması ve ekonominin yeniden yapılandırılması için sermaye harcamalarının artırılmasına ağırlık verileceği belirtilmiştir.

#### 1.2.2.2. Ghana Örneği

Ghana'da bütçe açıklarının seyri 1992, 1996 ve 2000 yıllarında artan bir seyir izlemiştir. Bu yıllarda genel seçimlerin bütçeden finanse edilmesi, bütçe açıklarının aşırı büyümesi sonucunu doğurmuştur. Öte yandan 2000 yılında yaşanan döviz krizi ile "cedi" değer kaybetmiş, 2000 yılı kamu harcamaları da borç ödemeleri nedeniyle aşırı artmıştır. Bu etkenler dışında, 1998 yılında orta vadeli harcama sistemi (MTEF) uygulanması ile kamu harcama yönetiminde son yıllarda belirgin bir iyileşme yaşanmıştır (African Economic Outlook - Country Studies: Ghana, OECD, 2002; s. 159).

Ghana hükümeti, 1996 yılında sürdürülebilir bir büyümeye bütçenin katkısını artırabilmek için orta vadeli harcama sisteminin uygulanmasına karar vermiştir. Dünya Bankası da bu kararı desteklemiş ve orta vadeli harcama sistemi, Kamu Finansman Yönetimi Reform Programının (PUFMAR) bir kısmı olarak 1998 yılında uygulanmıştır.

Orta vadeli harcama sistemi (MTEF) ile amaçlanan; daha istikrarlı bir mali politika, kaynakların stratejik öncelikler doğrultusunda daha iyi tahsisi ve harcanması, vatandaşlara etkin ve verimli bir hizmet sunulmasıdır. MTEF ile kamusal karar alma süreci, planlama, bütçe formülasyonu, parlamento denetimi, bütçe uygulaması, kurumsal performans, harcama kontrolü, mali yönetim ve raporlama sisteminde değişikliklere gidilmiştir. Ghana için aynı zamanda diğer ülkelerdeki bağış ve yardımlarla proje fonlama uygulamaları da örnek olmuştur. Yetki ile hesap vermenin birbirine bağlanması en önemli gelişim olmuştur. Böylece; eğitim ve sağlık alanlarına yatırımlar yapılırken ilgili kurumun gerçekleştirebileceği performansı dikkate alınmış, kurum yöneticileri ve ilgili bakanlar arasında, Performans İyileştirme Planları ile ilgili anlaşmalar yapılmıştır.

Kaynak tahsisinde şeffaflık artırılmış, bütçenin sosyal, ekonomik, altyapı ve kamu güvenliği öncelikli olarak tanımlanmış, bu öncelikler orta vadeli harcama sisteminin uygulandığı yıllarda kaynakların harcandığı alanların değişmesine neden olmuştur.

1999 yılı başında kaynak tahsisinde önemli değişiklikler olmuş, tüm bütçe MTEF kapsamına alınmış, diğer bazı ülkelerdeki gibi MTEF'in pilot olarak uygulandığı alanlar sınırlı olmamıştır. Temelde dokuz olan bütçe ögesi dörde düşürülmüştür. Her kuruma bir misyon tanımlanmıştır. Stratejik planlar bütçe rakamlarının belirlenmesinde etken olmuştur. Faaliyetlerin ve politikaların belirgin olarak maliyetlerinin detaylı biçimde tespiti olmuştur. Fonlama kaynakları birleştirilmiştir. Kurumlara tanınan bütçe üst sınırlarına kesin biçimde uyulmuştur. Kademeli ve detaylı bütçelemeden vazgeçilmiştir. Kurum amirleri tarafından performans anlaşmaları yapılmıştır.

Mali istikrar açısından, Ghana'nın reform öncesi ve reform sonrası bütçe açıkları dikkate alındığında, bütçe açıklarının GSMH'ya oranı uygulama öncesi dönemde %-8.4 iken bu oran 2000 yılında %-10'a yükselmiş, 2002 yılında ise %-7.9 olarak gerçekleşmiştir (African Economic Outlook - Country Studies: Ghana, OECD; 2002). Bu durum tam olarak uygulamanın başarısız olduğunu göstermese de, yeni reform çalışmaları ile bütçe açıklarının düşürülmesinde tam bir başarı sağlanamamıştır. (Houerou ve Taliereio, 2002; s. 8).

Bu koşullarda önemli bir başarı elde edilmiş, MTEF'in performans odaklı ve orta vade üzerinde duran uygulaması bu başarıyı getirmiştir. Kurumlarda fon kısıtları nedeniyle sıkıntılar yaşanmıştır ve muhtemelen bundan sonra da yaşanacaktır. Günümüzde Ghana'da MTEF uygulanmamaktadır, ancak etkileri halen tartışılmaktadır.

### 1.2.2.3. Avustralya Örneği

1980'li yıllarda Avustralya'da kamu kesimi politikaları ile programları arasındaki uyumsuzluk, kapsamlı bir reform programını gerektirmiştir. Merkezi hükümet, bütçe açıklarının azaltılması stratejisine dayalı ileriye yönelik tahmin sistemini kabul etmiştir. Bunun yanı sıra kamu harcamalarının reel olarak arttırılmayacağı kabul edilmiştir. Bu süreçte hükümet, öncelikli stratejileri yansıtabilmesi amacıyla, kamu harcamalarını yeniden düzenlemiş ve kaynak kullanımında etkinliği desteklemiştir.

Avustralya'da ileriye yönelik tahmin sistemi, politika değişikliklerinin olmadığı varsayımı ile içinde bulunulan yıldan sonraki üç yılın harcamalarının miktar ve bileşiminin projeksiyonunu yapan ve bunu zaman içinde sürekli güncelleyen tahminleri içerir. Bu tahminler düzenli olarak enflasyondaki farklılıklar ve hükümet politika değişiklikleri dolayısıyla, artan veya azalan maliyetler dikkate alınacak şekilde zaman içinde düzeltilirler.

Avustralya'daki eski uygulamada Maliye Bakanlığı, ilgili kurumlardan gelen, kurumların gelecekteki ihtiyaçları hakkında kendi değerlemelerini yansıtan program harcama önerilerini topluyordu. Bu da kamu harcamalarının gizlice artışına neden oluyordu. Yeni uygulamada ise Maliye Bakanlığı, kurumlarla mevcut programların tahmini hakkında anlaşarak ileriye yönelik tahminleri düzenli olarak ayarlamış ve ekonomik parametrelerdeki değişimleri, diğer teknik sapmaları ve en önemlisi, hükümet politika değişikliklerini dikkate almıştır.

Bu sistemdeki en önemli rolün Maliye Bakanlığı'nda olduğu kabul edilir. İleriye yönelik tahmin, sistemi stratejik politikalara dayalı ve bütçe sürecini disipline eden bir mekanizmadır. Ayrıca kamu kurumları ve kuruluşları için kaynak düzeyleri hakkında daha iyi tahmin yapılmasını sağlar.

İleriye yönelik tahmin sisteminin merkezîyetçi bir yapısı vardır. Bakanlar Kurulu'na bağlı bir komisyon tarafından yönlendirilmektedir. Komisyonda Başbakan, Hazine Yöneticisi, Maliye Bakanı ve bazı harcamacı bakanlık yetkilileri yer alır. Karar vermede stratejik yaklaşımı benimserler. Sistem güven üzerine kuruludur ve öncelik devlettedir. Komisyonun en önemli icraatı "kaynak zarfı" uygulamasıdır. Bu zarf, ilgili kuruma yıllık bütçesinin son şeklini vermede işlev görür. Kaynak zarfı, istenenden farklı bir kaynak miktarını belirlemişse, ilgili kuruluş başka girişimlerde bulunabilir. Daha önceden

belirlenen sektör bakanları, kaynakların en uygun tahsisini politika ve programlar çerçevesinde, genel devlet politikasına da uygun olarak ve keskin sınırları olan bütçe kaynakları ile yapar.

İşleyen maliyet kavramı da bu sistemin bir ögesidir. Bu kavram, alt birim yöneticilerine personel ve diğer idari kaynakları oldukça esnek bir biçimde ve orta vadede kullanma imkanı vermektedir. Bu aynı zamanda yıllık ödeneklerin gereksiz kullanımını ortadan kaldırmaktadır. İşleyen maliyet kavramı ile Bakanlar Kurulu'nun, kurumlar ile Maliye Bakanlığı'nın arasında kalması önlenmekte, kurumlar ile Maliye Bakanlığı arasında güven oluşması desteklenmektedir.

Avustralya'da 1983-1994 yılları arasında uygulanan bu sistem, harcama kompozisyonlarını değiştirerek fonların daha iyi tahminini ve bütçe açıklarının azaltılmasını sağlamıştır. Ülke uygulama öncesinde %-4 bütçe açığı verirken, %2 bütçe fazlası vermeye başlamıştır (Hofmen, 2002; s. 1-6).

### 1.2.2.4. İsveç Örneği

1980'lerin sonlarında bütçe fazlası veren İsveç hükümeti, 1990'ların başlarında diğer tüm ülkeler arasında en yüksek bütçe açıklarına sahip ülke konumuna gelmiştir. Bu açıklar çok yüksek bir kamu borçlanmasını beraberinde getirmiş ve 1990-1994 döneminde brüt borçlar ikiye katlanmıştır. Kamu maliyesinin bozulmasında bir etken olarak görülen bütçe sürecinin geliştirilmesi konusunda İsveç'te, 1994 yılından itibaren radikal değişimler olmuştur. Reformun temel kriterleri;

- Çok yıllık bütçeleme çerçevesi ve yukarıdan aşağı (top-down) bütçeleme sürecine geçilmiştir.
- Bütçe süreci özellikle sosyal güvenlik alanında, bütçe dışında işlem gören varlıkların bütçe kapsamına alınmasıyla daha anlaşılabilir bir noktaya getirilmiştir.
- Sosyal güvenlik alanında brüt bütçeleme prensibi (gelirlerin ve giderlerin ayrılması) işlemlerdeki şeffaflığı arttırmak amacıyla benimsenmiştir.
- Otomatik olarak devam eden tüm bütçe ödenekleri kaldırılmıştır.
- Mali yıl takvim yılı olarak değiştirilmiş ve bütçe sürecinin hukuki altyapısı güçlendirilmiştir. Bütçenin yönetimi konusunda bir kanun kabul edilmiş ve bütçe süreci ile ilgili olarak Parlamento tarafından yeni düzenlemeler yapılmıştır.

İsveç, yıllık bütçe süreci için baz olarak çok yıllık bütçeleme çerçevesini kullanmaktadır. Bütçe 3 yıllık bir süre için, gelecek bütçe dönemi ve onu izleyen iki yıl, hazırlanmaktadır. Çok yıllık bütçeleme çerçevesi, makroekonomik durum içerisinde hükümetin mali politika amaçları ile makroekonomik amaçların operasyonel boyutu arasında bir bağ kurmaktadır.

İsveç mali uyum programı 1996'ya kadar devlet borçlarının stabilizasyonunu, 1997'ye kadar GSMH'nın %3'ü kadar maksimum açık olacağını, 1998'e kadar ise bütçe dengesinin kurulacağını mecbur kılmıştır. Ayrıca uygulamada birtakım ekonomik varsayımlar baz alınarak bu amaçlar toplam maksimum harcama seviyesine dönüştürülüp ve her bir harcama alanının nasıl finanse edileceği belirlenerek toplam harcama tavanları daha işlevsel hale getirilecektir.

Çok yıllık bütçeleme sürecinin çerçevesi düzenlendikten sonra, yıllık bütçe egzersizlerinin başlama noktası bu çerçeve içinde ikinci yıl için bilgilerin güncelleştirilmesi olacaktır. Bu

yüzden çok yıllık bütçeleme çerçevesi, yıllık bütçe sürecinde adeta bir çapa vazifesi görmekte ve dolayısıyla mali disiplini güçlendirmektedir.

İsveç'te 1985'ten beri farklı bir bütçe süreci oluşturulmaya çalışılmıştır. Bu yeni bütçe sürecinin yoğunlaşma noktası performans ölçümü olmuştur. Bütçe sürecinde gerekli ayarlamalar yapılmış, kurumların performanslarına dayanan sonuç bazlı bir yönetime geçilmiş ve devlet hizmetlerinin onlardan yararlananların mutluluğunu sağlayacak ve refahını yükseltecek şekilde uygulanması temel ilke olarak benimsenmiştir. İsveç yaşadığı tüm bu gelişmeler sayesinde bütçe sürecini etkin çalışır hale getirmeyi başarmıştır.

1990'ların başlarında diğer tüm ülkeler arasında en yüksek bütçe açıklarına sahip ülke konumunda olan İsveç, uyguladığı bütçe politikaları çerçevesinde 1990'ların sonlarına doğru bütçe dengesi yeniden sağlanmıştır. (Karabacak, 1999; 1-16)

## 2. TÜRKİYE'DE ORTA VADELİ HARCAMA SİSTEMİNE GEÇERKEN BÜTÇE BÜYÜKLÜKLERİNİN GELİŞİMİ : 1995-2004

Türkiye'de 1995-2004 yılları arası bütçe giderleri, bütçe gelirleri, bütçe açıkları ve faiz dışı dengenin gelişimi ile GSMH'ya oranları, aşağıdaki Tablo 1 ve Grafik 1'den gözlemlenebilir.

Tablo 1 Bütçe Büyüklükleri – GSMH'ya Oran (Milyar TL)

Yıllar	Bütçe Açığı	Bütçe Açığı / GSMH	Bütçe Gelirleri	Bütçe Gelirleri /GSMH	Bütçe Giderleri	Bütçe Giderleri /GSMH	Faiz Dışı Denge	Faiz Dışı Denge/ GSMH
1995	316,622	4.0%	1,394,023	17.7%	1,710,645	21.8%	259,493	3.3%
1996	1,238,128	8.3%	2,702,034	18.0%	3,940,162	26.3%	259,273	1.7%
1997	2,240,652	7.6%	5,750,096	19.6%	7,990,748	27.2%	37,265	0.1%
1998	3,697,824	6.9%	11,887,552	22.2%	15,585,376	29.1%	2,478,771	4.6%
1999	9,151,620	11.7%	18,933,065	24.2%	28,084,685	35.9%	1,569,220	2.0%
2000	12,846,189	10.2%	33,756,437	26.9%	46,602,626	37.1%	7,593,673	6.0%
2001	28,566,462	16.2%	51,812,542	29.4%	80,379,004	45.5%	12,498,147	7.1%
2002	39,085,183	14.3%	76,400,450	28.0%	115,485,633	42.2%	12,785,475	4.7%
2003	39,815,859	11.1%	100,238,122	28.1%	140,053,981	39.2%	18,793,304	5.3%
2004	30,313,211	7.1%	109,886,834	26.0%	140,200,045	33.1%	26,175,279	6.2%

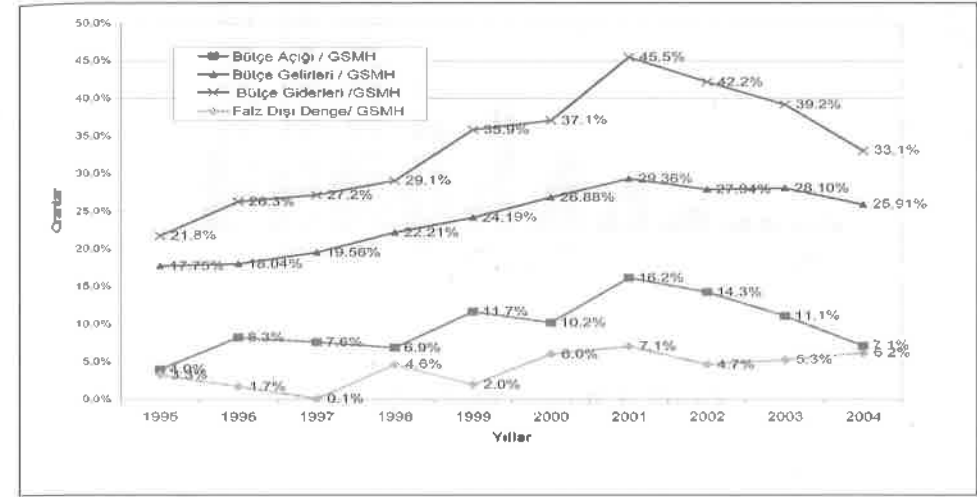
Kaynak : T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, T.C.M.B.

Bütçe gelirlerinin GSMH'ya oranı 1995-2002 aralığında artmış, izleyen yıllarda azalmıştır. Buna göre bütçe gelirleri 1995 yılında GSMH'dan %17.7'lik pay alırken, bu pay 1998'de %22.2'ye, 2000'de %26.9'a ve 2001'de %29.4'e ulaşmıştır. Bütçe gelirleri/GSMH rasyosu 2004 yılında %26'ya inmiştir.

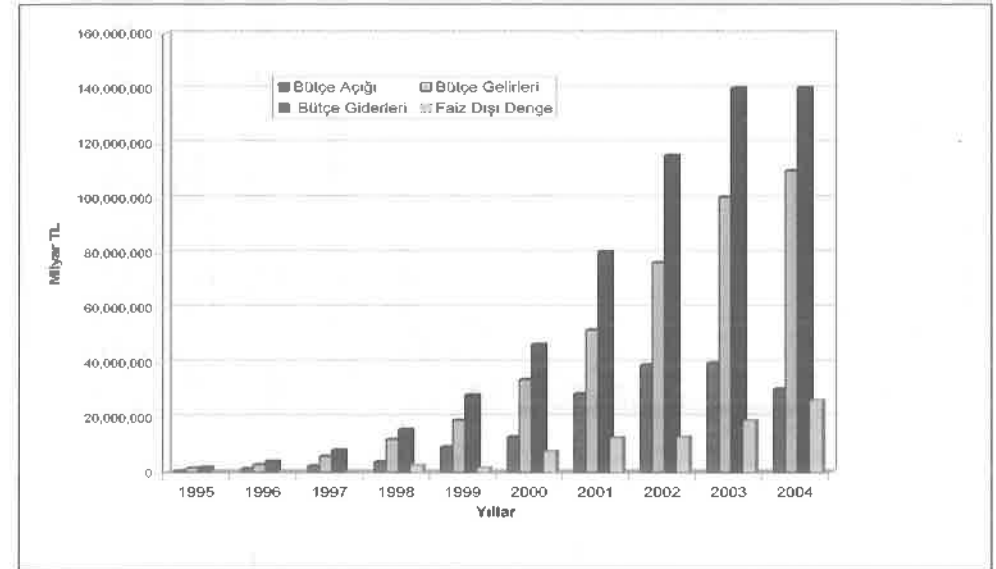
Bütçe giderleri 1995 yılında GSMH içinde %21.8'lik paya sahipken söz konusu pay 1998 yılında %29.1'e, 2000'de %37.1'e hatta 2001'de %45.5'e kadar ulaşmış, 2004 yılında da %33.1'e gerilemiştir.

Bütçe açığı da GSMH'dan yıllar itibariyle yükselen bir pay almaktadır. Bütçe açığı 1995 yılında GSMH'nın %4'ü, 1997'de %7.6'sı, 1999'da %11.7'si iken tırmanarak 2001'de %16.2'sine ulaşmıştır. Yıllar itibariyle bu şekilde artışın önüne geçilemedikten sonra bütçe açığı/GSMH rasyosu 2004'de %7.1'e inmiştir. Faiz dışı denge'nin GSMH içindeki payı 1990'lı yılların sonunda çok düşük seviyelerde iken 2004 yılında bu oran % 6.2'ye yükselmiştir.

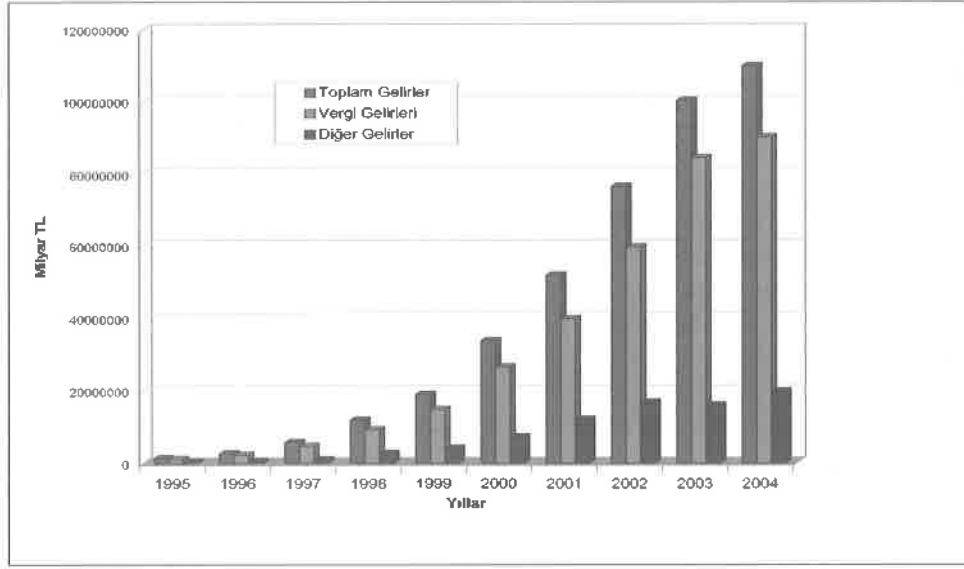
Grafik 1. Bütçe Büyüklükleri – GSMH'ya oranlar



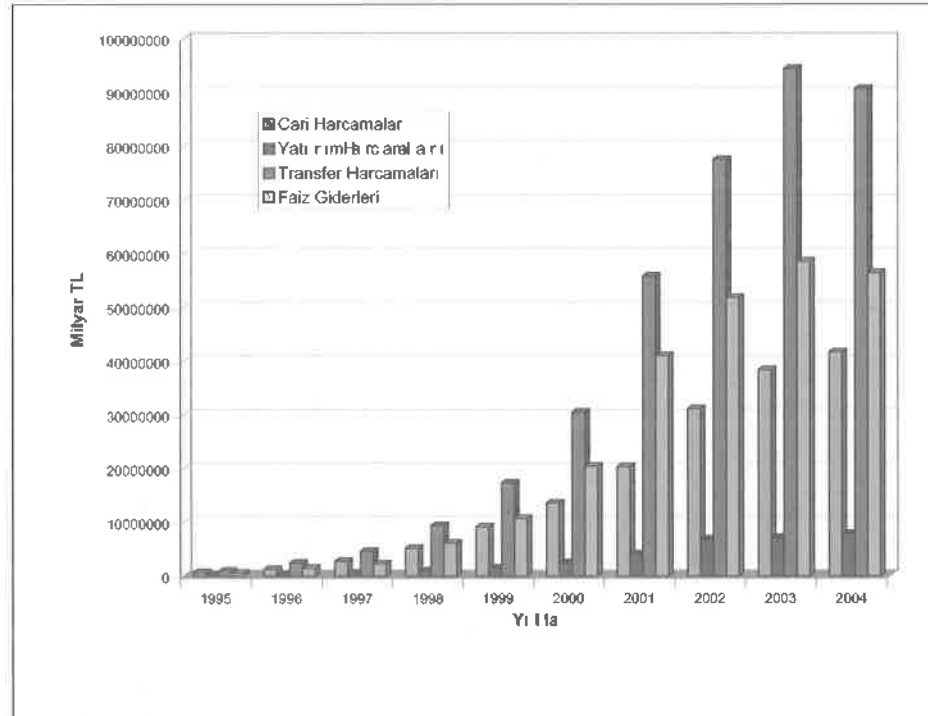
Grafik 2. Bütçe Büyüklükleri Değerleri



**Grafik 3. Bütçe Gelirleri Değerleri**



**Grafik 4. Bütçe Giderleri Değerleri**



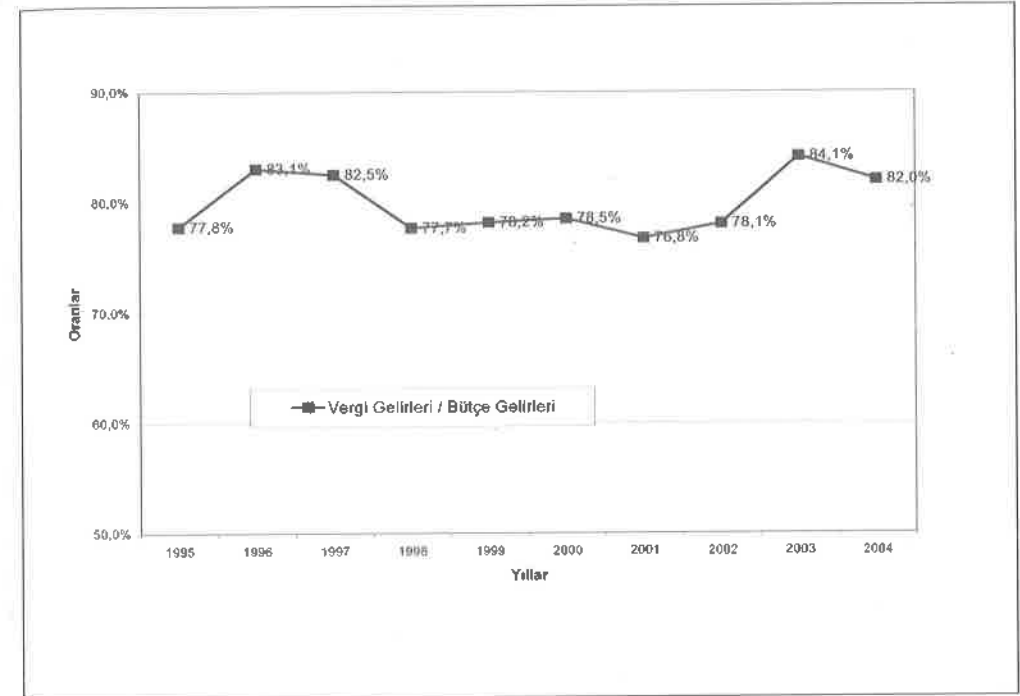
## 2.1. BÜTÇE GELİRLERİ

Bütçe giderlerinin temel finansman kaynağı vergilerdir ve bütçe gelirleri içinde önemli pay vergi gelirlerine aittir. Grafik 3'den izleneceği gibi toplam bütçe gelirlerinin büyük bir kısmını vergi gelirleri oluşturmaktadır. Kalan kısmı ise vergi dışı gelirler, sermaye gelirleri ve alınan bağış ve yardımlardan oluşmaktadır. Anılan değerlerin küçük olması nedeni ile vergi gelirleri dışında kalan bu gelirler, diğer gelirler olarak gösterilmiştir.

Grafik 5'e göre vergi gelirlerinin bütçe gelirlerine oranı 1995 yılında %77,8, 1998 yılında %77,7, 2000 yılında %78,5 ve 2004 yılında da %82 olmuştur. Rakamlar göstermektedir ki bütçe içinde vergi gelirleri zaman içinde artmakla birlikte bütçenin de önemli bir finansman kaynağı olma görevini sürdürmektedir.

Vergi gelirlerinin bütçe gelirleri içindeki payı bu şekilde seyrederken, vergi gelirlerini oluşturan gelir, servet ve tüketim üzerinden alınan vergilerin payları da farklılaşmış, gelir üzerinden alınan vergilerin payı azalırken, tüketim üzerinden alınan vergilerin payı artmıştır.

**Grafik 5. Vergi Gelirlerinin - Bütçe Gelirlerine oranı**



## 2.2. BÜTÇE GİDERLERİ

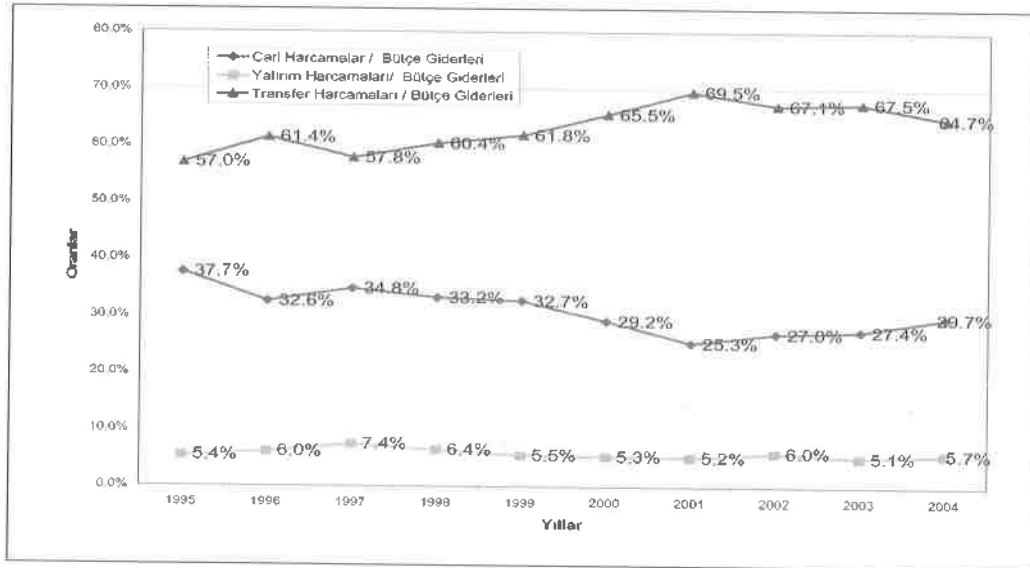
Bütçe giderlerinin dağılımında yıllar itibariyle ortaya çarpıcı gelişmeler çıkmıştır ve önemli pay cari ve transfer harcamalarına ait olmuştur. Bütçe giderleri içinde cari harcamaların aldığı pay 1995'de %37,7 civarında iken izleyen yıllarda önemli düzeyde azalışlar görülmüş, 2000 yılında %29,2'ye, 2001'de %25,3 seviyelerine gerilemiştir (Grafik 6). İçerisinde personel harcamalarını barındıran bu harcama kaleminin yıllar itibariyle bütçe giderlerinden düşük pay alması, kamunun personeline ödediği maaşların

geçmiş yıllardaki artış hızını yakalayamadığını göstermektedir. Cari harcamaların yıllar itibariyle GSMH'dan aldığı pay 1995'de %8.2 iken 1999'da %11.7'ye çıkmış, sonraki yıllarda gerileyerek 2004'de %9.8'e düşmüştür (Grafik 7).

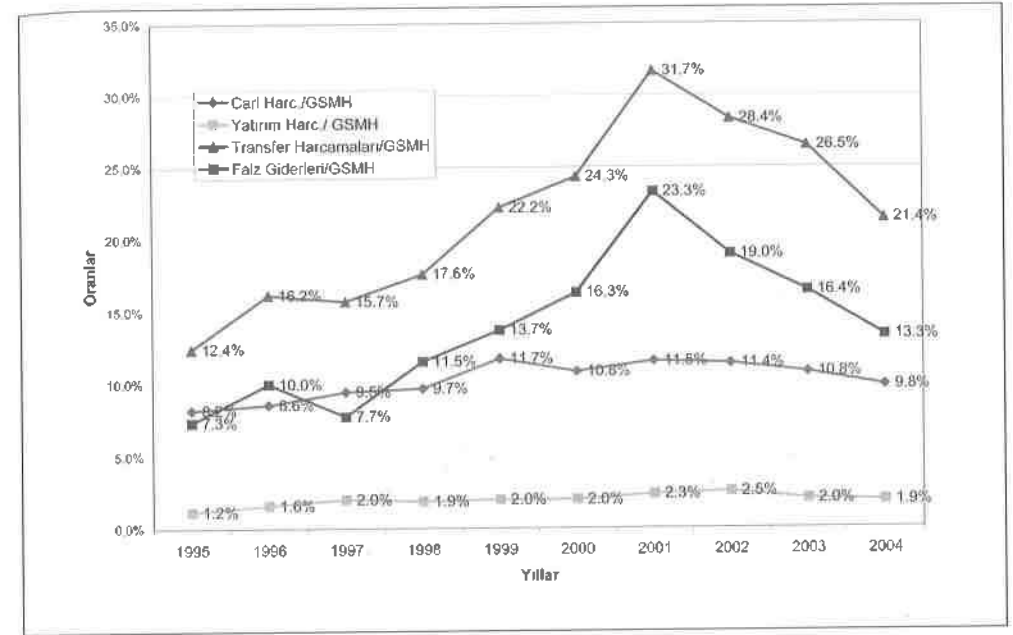
Yatırım harcamalarının bütçe giderleri içindeki payı 1995 yılı öncesi son yıllarda %10 civarında iken 1995 yılında %5.4'e inmiş ve bir daha eski yüksek seviyelerine ulaşamamıştır. 1996 ve 1998 yıllarında %6 ve %6.4 olan oran 2001'de %5.2'ye kadar gerilemiştir (Grafik 6). Yatırım harcamalarının yıllar itibariyle GSMH'dan aldığı pay ise 1995'de %1.2 iken 1997'de %2.1 olmuş, en yüksek değerine 2002 yılında %2.5 ile ulaşmıştır. 2004 yılında söz konusu oran %1.9'dur (Grafik 7). Ülkemizde son yıllarda yatırım harcamalarının gerek milli gelirden aldığı pay gerekse GSMH içindeki payının azalmasına karşılık, Beş Yıllık Kalkınma Planları'nda, plan dönemi içerisinde üretimi, verimliliği, ülkenin rekabet gücünü ve ihracatı artırıcı, ekonomik ve sosyal kalkınmayı sağlayan yatırım politikalarının uygulanması hedeflenmektedir.

Bütçe giderlerinin en önemli payı ise transfer harcamalarına aittir. Transfer harcamalarının bütçe giderleri içindeki payı 1995'de %57 iken bu pay 1999'da %61.8'e, 2001'de %69.5'e kadar çıkmış, 2004'de %64.7 olmuştur (Grafik 6). Transfer harcamalarının GSMH içindeki payı ise 1995'de %12.4, 1999'da %22.2 ve 2001'de %31.7 olarak gerçekleşmiştir. Söz konusu oran 2004'de %21.4'dür (Grafik 7).

**Grafik 6. Cari - Yatırım - Transfer Harcamalarının Bütçe Giderlerine Oranı**



**Grafik 7. Bütçe Giderleri-GSMH'ya oran**

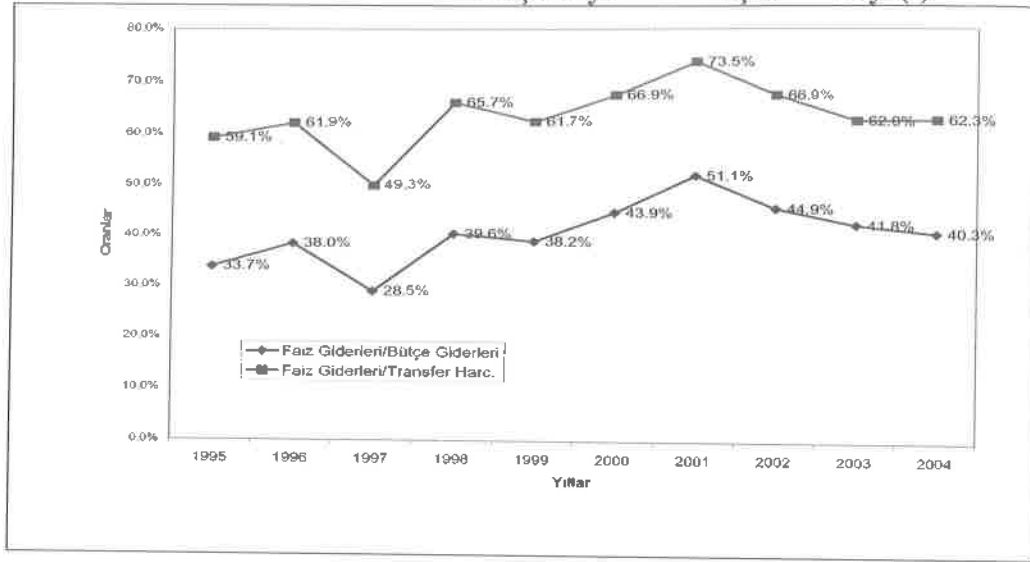


### 2.2.1. FAİZ GİDERLERİNİN GELİŞİMİ

Faiz giderlerinin çeşitli bütçe büyüklüklerine ve GSMH'ya oranları, bu transfer kaleminin bütçe üzerinde yarattığı olumsuz etkileri ve topluma maliyetini net bir şekilde göstermektedir. Bu etkiyi gösterecek rasyolardan faiz giderleri/GSMH, bir yıl içinde yaratılan GSMH'nın ne kadarlık kısmının faiz ödemelerine ayrıldığını gösterir. 1995 yılında %7.3 olan pay sürekli artarak 1998'de %11.5'e, 2000'de %16.3'e, 2001'de ise %23.3'e ulaşmıştır. Faiz giderlerinin GSMH içindeki payı 2004 yılında %13.3'e inmiştir (Grafik 7).

Transfer harcamalarının içinde en önemli paya sahip olan faiz giderlerinin bütçe giderleri içindeki payı 1995'de %33.7 ve 1996'da %38'e yükselmiştir. 1997 yılında ise %28.5'e düşmüştür. Çünkü bu yılda iç borçlanma ile bütçe finansmanına devam edilmesine karşılık, borçlanmada vade yapısının uzatılması ile 1997 yılı iç borç anapara ve faiz ödemeleri büyük ölçüde 1998 yılının ilk üç ayına sarkıtılmıştır. Öte yandan 1997 Temmuz'unda başlayan Uzak Doğu-Asya krizi ileriki yıllarda borçlanmanın maliyetini arttırmıştır. 1997'den sonra faiz giderlerinin bütçe giderleri içindeki payı 1998'de %39.6'ya, 2000'de %43.9'a, 2001'de %51.1'e yükselmiş, 2004'de %40.3'e indirilebilmiştir (Grafik 8).

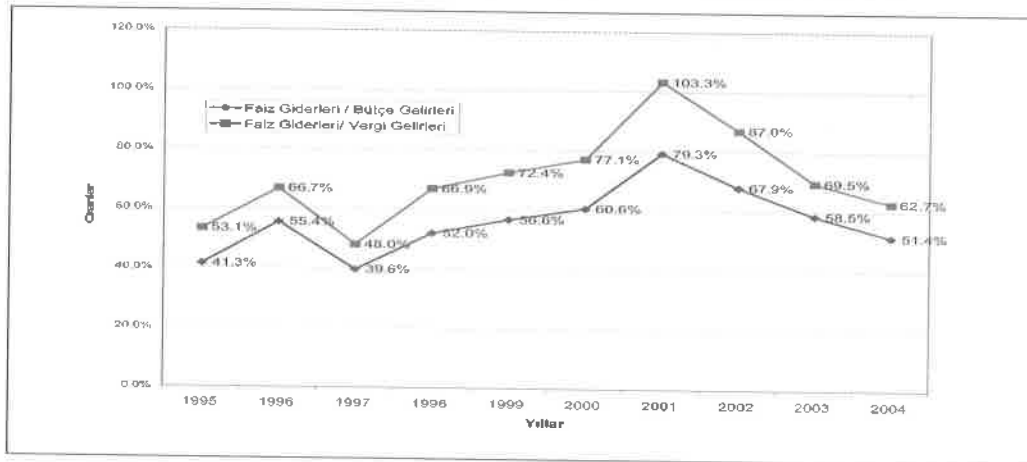
**Grafik 8. Faiz Giderlerinin Bütçe Büyüklükleri İçindeki Payı (I)**



Diğer yandan faiz giderleri kalemi 1995 yılında transfer harcamalarının %59.1'ini, 1998'de %65.7'sini, 2001'de %73.5'ini oluşturmuş, söz konusu oran 2004'de %62.3'e inmiştir (Grafik 8).

Faiz giderleri yıllar itibariyle giderek artan bir şekilde bütçe gelirlerini de işgal etmektedir. 1995 yılında %41.3 olan faiz giderleri/bütçe gelirleri rasyosu 1998'de %52'ye yükselmiş, 2001'de büyük bir sıçrama göstererek %79.3 olarak gerçekleşmiştir (Grafik 9). Faiz giderleri vergi gelirlerinin de 1995'de %53.1'lik, 1998'de %66.9'luk kısmını işgal etmiştir. Rakamlar bu noktada tutunamayarak yükselmiş, 2001 yılında vergi gelirlerini de aşan bir miktara, %103.3'lük bir orana ulaşmıştır. 2004 yılında faiz giderlerinin vergi gelirlerine oranı %62.7 olmuştur (Grafik 9).

**Grafik 9. Faiz Giderlerinin Bütçe Büyüklükleri İçindeki Payı (II)**



## 2.2.2. FAİZ GİDERLERİ ve BORÇ KISIR DÖNGÜSÜ

Faiz giderleri normalde bütçe gelirleri ile karşılanır. Ancak faiz yükünün aşırı derecede artması sonucunda bütçe gelirlerinin yetersiz kalması ve faiz ödemelerinin de borçlanma ile karşılanmak zorunda kalınabilir.

Borçlanma ile ilgili en tehlikeli eğilim ekonominin açık - borç - faiz kısır döngüsüne girmesidir. Borç faizlerinin bütçe gelirleri ile ödenemeyip yeniden borçlanma suretiyle ödenmesi, borç kısır döngüsüne girildiğinin bir göstergesidir. Borç kısır döngüsü terimi, borcun kendi içinde sürekli olarak artmasını ifade etmek için kullanılır.

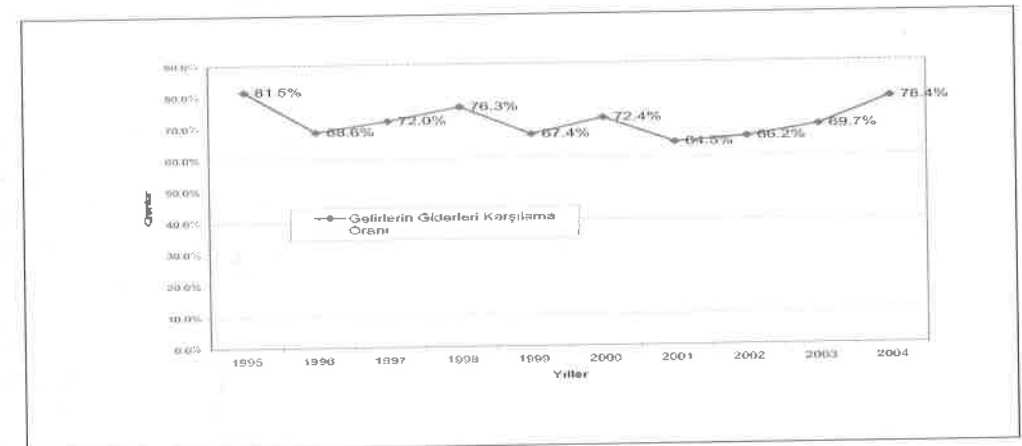
Oysa ki borçların temel amacı kalkınmanın finansmanıdır. Bu, borçlanma yoluyla sağlanan kaynakların verimli yatırımlarda kullanılması ve yatırımların sağlayacağı büyümeden yararlanarak borçların geri ödenmesi ile gerçekleşebilir. Borçların verimli alanlarda kullanılmaması durumunda ise borç geri ödemeleri gelir dağılımının bozulmasına ve milli gelir kaybına yol açar. Bir kamu geliri olarak olağanlaşan borçlanma gelirleri sayesinde devletin tasarruf ettiğinden daha fazlasını harcaması, ortaya çıkan açıkları da özel kesim fonları yada dış alem tasarruf fazlası ile karşılaması gibi bir kolaycılık yaratmıştır.

Borç kısır döngüsünden kurtulmak için, faizleri bütçe gelirleri ile karşılanabilir bir seviyeye çekmek gerekmektedir. Bunu yapabilmek, ya gelirleri artırmak yada giderleri azaltmak suretiyle mümkün olabilir. Uzun vadede bütçe fazlası vererek borç stoku azaltılmalı ve bu yolla faizlerin bütçe üzerindeki baskısı hafifletilmelidir.

## 2.3. BÜTÇE AÇIKLARI

Grafik 10, bütçe gelirlerinin bütçe giderlerini karşılama oranını vermektedir. Bütçe gelirlerinin bütçe giderlerini karşılama oranı, 1995 yılında %81.5 iken 1996'da %68.6'ya inmiş, 1998'de %76.3 olmuştur. 1999 yılında açılan gelir-gider farkı ile 2000 yılında gelirlerin giderleri karşılama oranı %70'in altında kalmış ve 2004'de söz konusu oran %78.4 olarak gerçekleşmiştir. Giderlerin gelirleri bu şekilde aşması ile kaçınılmaz olarak bütçemiz, bütçe açığı rakamları ile baş başa kalmıştır. Bütçe açığı rakamları yıllar itibariyle GSMH'dan önemli paylar olarak son yıllarda %16'lara erişmiş, 2004'de %7.1'e inmiştir.

**Grafik 10. Gelirlerin-Giderleri Karşılama Oranı**



Artan bütçe açıkları, bütçenin güvenilirliğini zedelemektedir. Bu olumsuzluğun bir anlamda önüne geçmek için IMF ile yapılan görüşmelerde sıklıkla kullanılan bir terim olarak; borç faiz giderlerinin bütçe açıklarından çıkarılmasıyla elde edilen, faiz dışı fazla kavramı kullanılmaktadır. Bu rakam, hükümetin o yılki bütçeden denetleyebileceği kısmı göstermektedir.

Faiz dışı fazla rakamlarının yıllar itibariyle gelişimine baktığımızda, 1994 yılı öncesi gerçek anlamda açık varken, yani faiz giderleri hariç tutulduğunda bile bütçe açık vermekte iken 1994 yılından günümüze dek faiz dışı fazla elde edilebildiğini görmekteyiz. Bu yıldan sonra bütçe faiz dışı fazla vermekle birlikte, bütçe açıkları devam etmiştir.

Bütçede transfer harcamaları içinde yer alan faiz giderleri, bütçe açığına ilişkin rakamların yüksekliğini açıklamada en önemli kalemdir. Bütçe açıklarının finansmanında iç borçlanmaya başvurulması ve bu borçların faiz giderlerinin de bütçeden yapılması ile bütçe açıkları, daha önceki açıklar tarafından belirlenmiş olmaktadır. Dolayısıyla bütçe açıklarının kümülatif olarak artmasında faiz giderleri rol oynamaktadır. Öyle ki transfer harcamaları içerisindeki tüm kalemlerin gerek bütçe giderleri gerekse GSMH içindeki paylarının yıllar itibariyle diğer harcama kalemlerinin çok üzerinde gerçekleşmesi ile bütçemiz "transfer bütçesi" şekline bürünmüştür. Bir yıl içinde kaynak kullanan yada kaynak aktaran harcamaların toplamını oluşturan bütçe giderleri içerisinde ise faiz giderlerine ayrılan payın görünümü bu şekilde iken ve Türkiye'de kamu kesimi sürekli olarak gelirinden fazla harcama yaptığından, borçlanma yoluyla sağlanan kaynaklarla eğitim, sağlık gibi sosyal hizmetler veya yatırımlar değil, transfer harcamaları finanse edilmektedir.

### 3. TÜRKİYE ÜZERİNE MODEL ÇALIŞMASI: ARİMA MODELİ-1980-2004

#### 3.1.DATA

Bu çalışmada Türkiye ekonomisinin 1980 - 2004 yılları bütçe büyüklükleri rakamları kullanılarak tahmin modeli oluşturulacaktır. Bütçe büyüklükleri olarak sadece bütçe gelirleri, bütçe giderleri ve bütçe açıkları rakamları ele alınmıştır. Bütçe gelirleri ve bütçe giderleri için veriler, 1980 - 2003 yılları bütçe gerekçesinde yer alan eski tanıma göre, 2004 yılı rakamları ise bütçenin yeni tanımına göre hazırlanmıştır. 1980-2003 yılları arası için bütçe büyüklükleri verileri yıllık olarak T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı'ndan alınmıştır. 2004 yılı verileri ise T.C. Merkez Bankası veri tabanından alınmıştır. Nominal olarak alınan veriler 1981=100 olarak tanımlanmış olan TEFE katsayıları ile reel hale çevrilmiştir.

#### 3.2.METODOLOJİ

Yeni bütçe sistemi orta vadeli bir harcama programına dayanmakta ve gelecek yıl bütçesi ile onu takip eden iki yılın bütçe açıklarının tespitini gerekli kılmaktadır. Bu noktadan hareketle çalışmada bir tahmin modeli oluşturulacaktır. 1980-2004 verileri ile oluşturulacak olan seride ARIMA (Autoregressive Integrated Moving Average) modeli kullanılarak gelecek üç yılın öngörüsü (forecasting with time series models) yapılacaktır.

Zaman serilerinin özelliklerini ortaya koymak ve aynı zamanda ileriye öngörmek için kullanılan ARIMA (p,d,q) modeli, incelenen değişkenin bugünkü değerini; geçmiş değerlerinin ağırlıklı toplamı ve rassal şokların bileşimi olarak göstermektedir. ARIMA modellerini tahmin için kullanılan yaklaşım Box ve Jenkins (1970) tarafından ortaya koyulmuştur ve "Box - Jenkins yaklaşımı" olarak adlandırılmaktadır (Akgül, 2003; 15).

Box - Jenkins yaklaşımı teknik adı ile ARIMA tahmin modeli; tek denklem yada eşanlı denklem modellerinin kurulmasını değil, iktisadi zaman serilerinin olasılık özelliklerini çözümlenmeyi amaçlamaktadır. Böylece  $Y_t$  zaman serisini,  $k$  tane açıklayıcı değişken ( $X_1, X_2, X_3, \dots, X_k$ ) ile açıklayabilen regresyon modellerinin tersine, ARIMA modellerinde  $Y_t$ ,  $Y$ 'nin kendi eski yada gecikmeli değerleri ve olasılıklı hata terimleri ile açıklanabilecektir (Gujarati, 2003: s. 838).

ARIMA modellerinde zaman serilerinin özellikleri ayrıntılı olarak incelenmekte ve serilere uygun bir öngörü formu geliştirilmektedir. Bu bağlamda ilk olarak ARIMA modellerinin uygulanabilmesi için zaman serisinin ortalaması ile beraber varyansının da durağan olması gerekir.

Böylece teste başlamadan önce ilk olarak veri serilerinin durağan olup olmadığını sınamak gerekir. Bir çok makroekonomik zaman serisinin hareketi durağan değildir. Bir serinin durağan olması için, ortalama, varyans ve otokovaryansının zaman değişkeninden bağımsız olması gerekir. Yani zaman serisinin ortalamasında ve varyansında sistematik bir değişme bulunmaması ve bu sürece ait kovaryansın geçmişten bağımsız olması halinde durağan seri söz konusudur.

Aksi takdirde seri durağan değildir ve seride rassal bir seyir vardır. Yani serilerin uzun dönemde ortalama değerlerine dönme eğilimleri yoktur. Bu nedenle bu serileri durağan kılmak için bir önceki değerlerinden "d" sayıda farkları alınır. Bu durumda farkı alınan seri artık beklenen değer etrafında değil ortalama etrafında dalgalanacaktır (Moody, 2002).

Durağan olmayan bir  $Y_t$  serisi d defa farkı alındıktan sonra durağanlaştırıldığında yeni seri  $w_t$  olarak tanımlanırsa;

$$w_t = \Delta^d y_t = (1 - L)^d y_t$$

$w_t$  durağanlaştırılmış seriyi simgelemektedir ve süreç ARMA (p,q) olarak ifade edilmektedir. Bu durumda model;

$$w_t = \phi_1 w_{t-1} + \phi_2 w_{t-2} + \dots + \phi_p w_{t-p} + a_t - \theta_1 a_{t-1} - \theta_2 a_{t-2} - \dots - \theta_q a_{t-q}$$

olarak ifade edilmektedir.  $w_t$  fark serisinin bir ARMA (p,q) sahip olması durumunda,  $Y_t$ 'nin (p,d,q) derecesinde bir ARIMA (p,d,q) sürecine sahip olduğu ifade edilmektedir.

ARIMA (p,d,q) modelinin orijinal veri cinsinden temel gösterimi,  $\delta \neq 0$  varsayımı ile;

$$\Delta^d y_t = \delta + \gamma_1 \Delta^d y_{t-1} + \gamma_2 \Delta^d y_{t-2} + \dots + \gamma_p \Delta^d y_{t-p} + a_t - \theta_1 a_{t-1} - \dots - \theta_q a_{t-q}$$

Burada p, AR (autoregressive) terim sayısını, d seriyi durağan duruma getirmek için kaç kez farkının alınması gerektiğini, q ise MA (moving average) terim sayısını gösterir.

Ele alınan seri d kadar farkı alınarak durağan hale getirildikten sonra, ARIMA (p,d,q) modeli için AR ve MA sürecine ilişkin p ve q değerlerinin belirlenmesi gerekir. ARIMA modelleri için en önemli aşama bu değerlerin bulunmasıdır (Gujarati, 2003: s. 841).

Box-Jenkins ARIMA modelinin seçilmesi için bazı stratejiler ortaya koymuşlar ve bu

amaçla dört basamaktan oluşan bir deneme - yanılma süreci vermişlerdir. Uygun modelin seçiminin denemeye dayalı olması ise yöntemin sakıncası olarak kabul edilmektedir. Buna rağmen ARIMA modelinin yaygın kullanılmasının nedeni tahminlerde daha başarılı olmasıdır (Gujarati, 2003: s. 841).

Birinci basamak **Belirleme**; belirleme p,d,q derecelerinin belirlenmesi ve böylece geçerli ARIMA modelinin belirlenmesini kapsar. p ve q değerlerinin belirlenmesinde otokorelasyon fonksiyonu ve kısmi otokorelasyon fonksiyonundan yararlanılmakta ayrıca korelogram sonuçları değerlendirilmektedir. Korelogram sonuçları; otokorelasyon fonksiyonu ve kısmi otokorelasyon fonksiyonunun gecikme uzunluklarına davranışlarının şekil üzerinde incelenmesidir. Genel olarak serilerin AR modeline uyumu kısmi otokorelasyon fonksiyonu ile, MA modeline uyumu ise otokorelasyon fonksiyonu ile belirlenmektedir. Box - Jenkins, verinin özelliklerini yeterli olarak yansıtan bir model için mümkün olan en az parametrenin kullanılmasını önermişlerdir (cimrilik "parsimony" prensibi geçerlidir) (Akgül, 2003; s. 111).

İkinci basamak **Tahmin**; p,d,q derecelerine uygun deneme niteliğindeki modeller belirlendikten sonra model parametrelerinin en iyi (yani sapmasız, tutarlı ve etkin) tahminlerinin hesaplanması gerekir. Tahmin işlemi genellikle paket programlar yardımı ile yapılmakta ve en küçük toplam hata karesine sahip olan tahmin seçilmektedir.

Üçüncü basamak **Ayırt Edici Kontrol**; model belirlenip parametreler hesaplandıktan sonra, ayırt edici kontrol yapılır. Bu basamakta orijinal seri ile benzetim serilerinin hem grafikleri hem de otokorelasyon fonksiyonları karşılaştırıp, hata terimlerinin gerçekten ilişkisiz olup olmadığı test edilir. Böylece modelin tahmin başarısı test edilmektedir.

Dördüncü basamak **İleriye Yönelik Öngörü**; bu aşamada ileriye yönelik öngörü, modelin parametrelerinin doğru olarak belirlendiği varsayılarak yapılmaktadır. ARIMA modelleri, öngörü için ek bilgi gerektirmemesi ve özellikle kısa dönemli öngörülerde öngörü başarısının yüksek olması nedeni ile zaman serilerinin sistematik kısmına ait öngörü yapmak da yaygın kullanım alanı bulmaktadır.

ARIMA modeli ile öngörü yapılırken ilk olarak zaman serisi sürecin beklenen değeri hesaplanmakta sonra beklenen değer kullanılarak geleceğe yönelik değerler elde edilmektedir (Akgül, 2003; s. 150).

### 3.3. ANALİZ SONUÇLARI

Bu çalışmada Box - Jenkins yaklaşımı kullanılarak 1980-2004 yıllık bütçe büyüklükleri verileri için bir öngörü modeli hazırlanmıştır. Bütçe büyüklüklerinin gelecekteki seyrini öngörmek için çeşitli ARIMA modelleri arasından bütçe gelirleri - bütçe giderleri ve bütçe açıkları için kullanılacak modeller öncelikli olarak seçilmiş ve seçilen modele bağlı olarak öngörüler yapılmıştır.

1980-2004 yılları toplam bütçe gelir - bütçe gider ve bütçe açık rakamları, 1980=100 olarak tanımlanmış olan TEFE katsayıları ile reel hale getirilmiştir. Ekonometrik testler eviews 3.1 programı kullanılarak yapılmıştır. Programa yüklenen verilerin ilk olarak logaritmaları alınmış ve seriler lineer hale getirilmiştir. Daha sonra ADF testleri uygulanarak üç serinin de durağan olmadığı ve farklarının alınması gerektiği sonucuna ulaşılmıştır. p ve q değerleri ise Box - Jenkins'in cimrilik prensibinden hareket ederek en

küçük değerden başlayarak değerler sınanmış ve uygun model tespit edilmiştir. Her bir seri için ARIMA modeli ve parametreler belirlendikten sonra programda tahmin yapılmış ve tahmin değerleri ile gelecek üç yıla ilişkin öngörüler yapılmıştır. Analiz sonuçları aşağıda verilmiştir.

#### 3.3.1. BÜTÇE GELİRLERİ

Bütçe gelirleri serisinde ilk olarak serinin durağan olmadığı saptanmış ve durağanlık parametresi  $d = 1$  olarak belirlenmiştir. q ve p değerleri ise serinin korelogram sonuçlarına göre otokorelasyon fonksiyonu ve kısmi otokorelasyon fonksiyonundan yararlanılarak belirlenmiştir. Aday modeller arasında ARIMA (1,1,1) modelinin en uygun olduğu belirlenmiş ve tahmin yapılmıştır. Tahmin sonuçları aşağıdaki gibidir.

#### ARIMA (1,1,1)

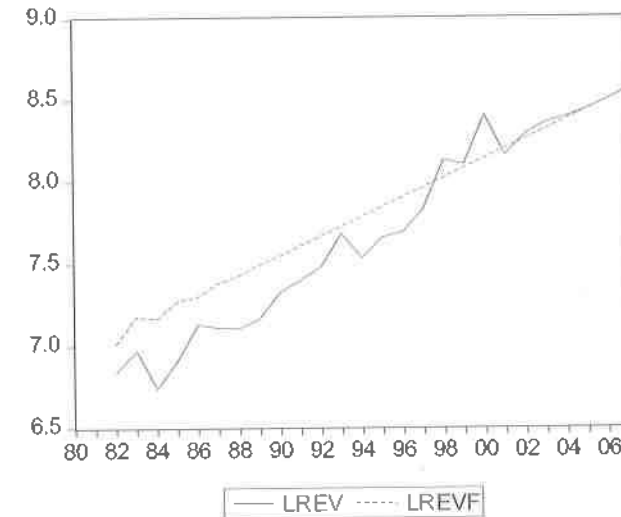
Bağımlı Değişken: D(LREV)

Kullanılabilir gözlem sayısı: 23

Değişkenler	Toplam Hata Karesi= 0.38			
	Katsayı	St. Hata	t-istatistik	Prob.
C	0.059186	0.023183	2.553016	0.0190
AR(1)	-0.668956	0.220959	-3.027518	0.0067
MA(1)	0.350783	0.323660	1.083801	0.2913
Akaike Kriteri	-0.997165	Schwarz Kriteri	-0.849057	

Tahmin sonuçlarına göre eviews 3.1 programında öngörü yapılmış ve gelecek üç yıla ilişkin tahmin değerleri ve tahmine ilişkin trend aşağıdaki Grafik 11'de gösterilmiştir.

Grafik 11. Bütçe Gelirleri Hesaplanan Öngörü Sonuçları



Grafik 11'den gözlemlenen öngörü sonuçlarına göre; bütçe gelirleri 1980-2004 yılları için artış trendine sahiptir bu trende göre gelecek üç yıl içinde bütçe gelirleri reel olarak artma eğilimi gösterebilir.

### 3.3.2. BÜTÇE GİDERLERİ

Bütçe giderleri serisinde ilk olarak serinin durağan olmadığı saptanmış ve durağanlık parametresi  $d = 1$  olarak belirlenmiştir.  $p$  ve  $q$  değerleri ise serinin korelogram sonuçlarına göre otokorelasyon fonksiyonu ve kısmi otokorelasyon fonksiyonundan yararlanılarak belirlenmiştir. Aday modeller arasında ARIMA (0,1,1) modelinin en uygun olduğu belirlenmiş ve tahmin yapılmıştır. Tahmin sonuçları aşağıdaki gibidir.

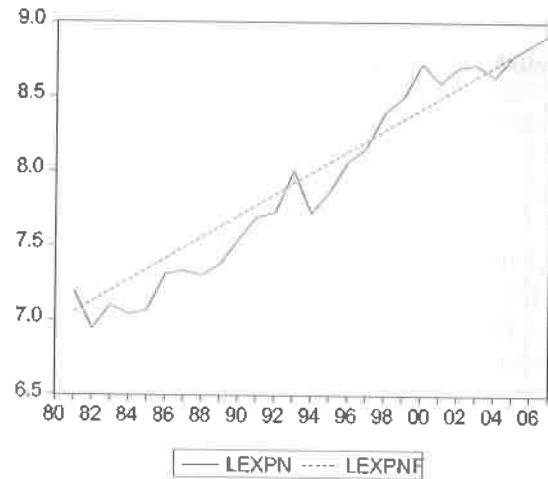
#### ARIMA (0,1,1)

Bağımlı Değişken: D(LEXPN)  
Kullanılabilir gözlem sayısı: 24

Değişkenler	Toplam Hata Karesi= 0.44			
	Katsayı	St. Hata	t-istatistik	Prob.
C	0.071917	0.017391	4.135397	0.0004
MA(1)	-0.427141	0.203837	-2.095498	0.0479
Akaike Kriteri	-0.982448	Schwarz Kriteri		-0.884277

Tahmin sonuçlarına göre evIEWS 3.1 programında öngörü yapılmış ve gelecek üç yıla ilişkin tahmin değerleri ve tahmine ilişkin trend, aşağıdaki Grafik 12'de gösterilmiştir.

Grafik 12. Bütçe Giderleri Hesaplanan Öngörü Sonuçları



Grafik 12'den gözlemlenen öngörü sonuçlarına göre; bütçe giderleri 1980-2004 yılları için artış trendine sahiptir bu trende göre gelecek üç yıl içinde bütçe giderleri reel olarak artma eğilimi gösterebilir.

### 3.3.3. BÜTÇE AÇIKLARI

Bütçe açıkları serisinde ilk olarak serinin durağan olmadığı saptanmış ve durağanlık parametresi  $d = 1$  olarak belirlenmiştir.  $q$  ve  $p$  değerleri ise serinin korelogram sonuçlarına göre otokorelasyon fonksiyonu ve kısmi otokorelasyon fonksiyonundan yararlanılarak belirlenmiştir. Aday modeller arasında ARIMA (0,1,1) modelinin en uygun olduğu belirlenmiş ve tahmin yapılmıştır. Tahmin sonuçları aşağıdaki gibidir.

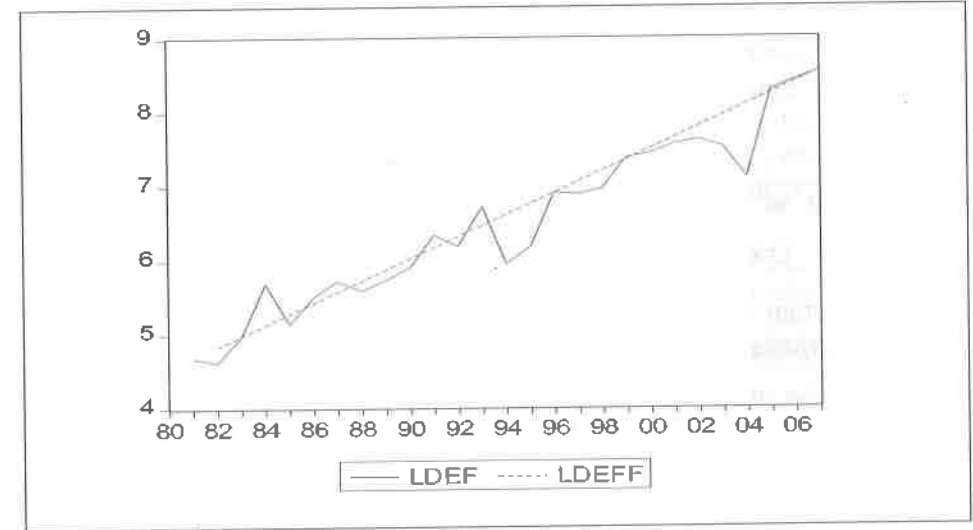
#### ARIMA (0,1,1)

Bağımlı Değişken: D(LDEF)  
Kullanılabilir gözlem sayısı: 26

Değişkenler	Toplam Hata Karesi= 1.46			
	Katsayı	St. Hata	t-istatistik	Prob.
C	0.149675	0.002486	60.19576	0.0000
MA(1)	-1.329703	0.239459	-5.552947	0.0000
Akaike Kriteri	0.112188	Schwarz Kriteri		0.208965

Tahmin sonuçlarına göre EvIEWS 3.1 programında öngörü yapılmış ve gelecek üç yıla ilişkin tahmin değerleri ve tahmine ilişkin trend, aşağıdaki Grafik 13 üzerinde gösterilmiştir.

Grafik 13. Bütçe Açıkları Hesaplanan Öngörü Sonuçları

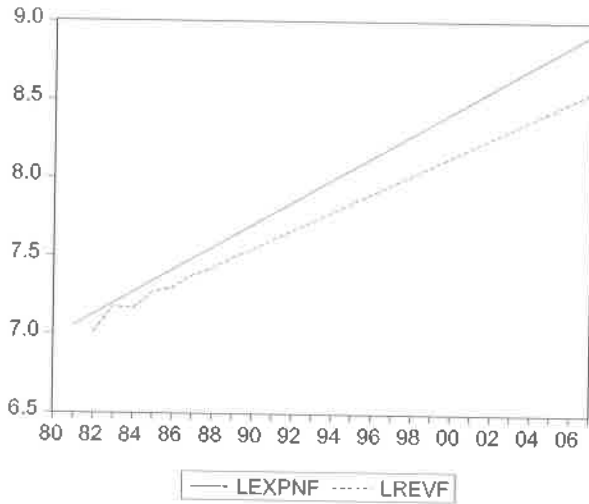


Grafik 13'den gözlemlenen öngörü sonuçlarına göre; bütçe açıkları 1980-2004 yılları için artış trendine sahiptir bu trende göre gelecek üç yıl içinde bütçe açıkları reel olarak artma eğilimine girebilir.

Geçmişten bugüne gelen verilere dayanarak oluşturulan ARIMA (p,d,q) analizi ancak trendde kırılmalar olmadığı ve aynı trendin gelecekte de devam edeceği varsayımı altında geçerlidir. Grafik 13'de görüldüğü üzere, 2001 krizi sonrasında uygulanan istikrar programı ile bağlantılı olarak 2002 yılından sonra bütçe açıkları azalış eğilimine girmiştir. Bu nedenle bütçe açıklarının bugünkü değerleri geçmişten gelen trende uymamaktadır. Ancak 1994 yılında uygulanan ekonomik tedbirler sonrasında yaşanan bütçe açıklarındaki azalışın 1996 yılından sonra artış eğilimine girdiği deneyimi grafik 13'den izlenirse, 2004 yılı sonu itibarı ile azalan bütçe açıkları önümüzdeki yıllarda tekrar artış eğilimine girerek geçmişten gelen trend ile uyumlu hale gelebilir. Uygulanan politikalar devam etmezse geçmişte yaşanan deneyimler yeniden yaşanacaktır. Bu bağlamda yeni getirilen bütçe reformunun bütçe açıklarındaki iniş trendini kuvvetlendireceği umut edilmektedir.

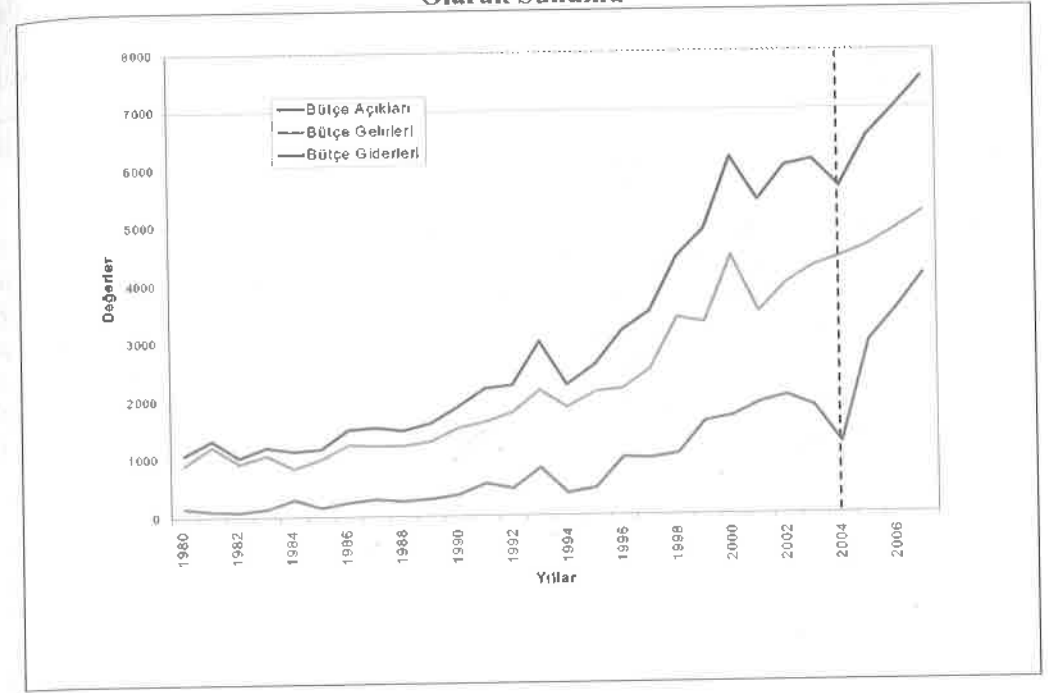
Diğer yandan burada vurgulanması gereken asıl sorun, bütçe gelirleri ile bütçe giderleri arasındaki farkın giderek açılmasıdır. Grafik 14'den izlenebileceği gibi, bütçe giderleri bütçe gelirlerine göre daha yüksek bir artış trendi göstermekte ve eğimleri arasındaki farkın giderek açılması, gelecek dönemlerde bütçe açıklarının sürdürülemez bir büyüklüğe ulaşabileceğini ifade etmektedir.

**Grafik 14. Bütçe Gelirleri- Bütçe Giderleri Hesaplanan Öngörü Sonuçları**



Bütçe büyüklüklerinin 1980-2004 yılı reel değerleri ve 2005-2007 tahmini reel değerleri grafik 15'de gösterilmiştir.

**Grafik 15. Bütçe Büyüklükleri Hesaplanan Öngörü Sonuçlarının Reel Değerleri Olarak Sunumu**



Grafik 15'den görüldüğü gibi bütçe büyüklükleri 1990'lı yıllardan itibaren reel değerler olarak artış göstermiştir. 2001 yılında yaşanan kriz sonrası dönemde en yüksek seviyeye ulaşan bütçe açıkları, uygulanan istikrar politikaları çerçevesinde bütçe gelirlerindeki artış ve bütçe giderlerindeki azalış sonrasında düşme eğilimine girmiştir. Ancak geçmişe yönelik değerler dikkate alınarak hesaplanan öngörü sonuçları, bütçe giderlerinin artış hızının bütçe gelirleri artış hızından yüksek olması nedeni ile bütçe açıklarının tekrar yükselme eğilimine girmeye başladığını göstermektedir. Bütçe açıklarında geçmiş yıllardaki deneyimler dikkate alınarak, bütçe açıkları rakamlarında artış yönünde yeniden bir kırılma yaşanabilir. Bu noktada hükümetin alacağı reform niteliğindeki kararlar önemlidir.

#### SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Günümüzde pek çok ülke, tüm dünyada piyasa ekonomisinin yükselişi ile birlikte daha çok tartışılır hale gelen devletin ekonomideki yeri konusunda yeni adımlar atmaya başlamıştır. Bugün devletin görev ve sorumluluklarının yeniden tanımlanması yönünde güçlü bir eğilim mevcuttur. Bu yeni tanımlama ile birlikte devletin görevlerini etkin bir şekilde gerçekleştirmesi için mali alanda disiplinin sağlanması gerekmektedir.

Ülkemizde 1990'lardan itibaren kaynak kullanımında ekonomik ve rasyonel kararlar alınamamakta, kurumların faaliyetleri ile hedefleri arasında sapmalar oluşmaktadır. Çağdaş bütçeleme teknikleri kullanılmadığından en yüksek verimi getirecek analizler ile kamu kaynak kullanım sisteminde etkinlik ve verimlilik elde edilememektedir. Kamu hizmetlerine bugün ve gelecekte yeterli kaynak ayrılması ve önceliklerin belirlenmesi, politika oluşturmayı ve planlamayı gerektirmektedir. Bu sistemin işleyebilmesi için harcama programının politika öncelikleri ve bütçe gerçeği ile uyumlu olması

gerekmektedir.

Bu bağlamda 5018 sayılı Kanun ile bütçe bütünlüğünün sağlanması, kalkınma planı ile bütçeler arasında sıkı bir bağ kurulması, sağlıklı bir hesap verme mekanizmasının tesisi, harcama sürecinde yetki sorumluluk dengesinin yeniden kurulması, etkin bir iç mali kontrol sisteminin oluşturulması, kamu mali yönetiminde etkinlik, verimlilik, tutumluluk, hesap verebilirlik, şeffaflık ve çok yıllık bütçe ile orta vadeli harcama sistemine geçilmesi gibi çağdaş mali yönetim ilkelerinin hayata geçirilmesi amaçlanmaktadır.

Orta vadeli harcama sistemine geçiş, yeniden yapılanma çalışmalarının merkezi bütçe sistemine getireceği değişimlerden biridir. Bütçe plan ve uygulamalarının mali yılla sınırlı olması nedeniyle, kalkınma planları ile bütçeler arasında gereken ölçüde bağ kurulamamaktadır. Politika oluşturma, planlama ve bütçeleme arasında kurulacak olan ilişki, orta vadeli harcama sistemi ile kurulabilecektir. Bu sistem, bütçe sürecinin zaman boyutuna sahip olmasını sağlayarak, bir yıllık bütçelerin getirdiği olumsuzlukların önlenmesini sağlayacaktır. Ayrıca devletin geleceğe yönelik büyüklüklerini ve tercihlerini somut bir şekilde ortaya koyacaktır.

Bu sistem, kaynak dağılımı ve teknik etkinlik bakımından getirdiği faydalar çerçevesinde değerlendirilebilir. Orta vadeli harcama sisteminde kamu karar alma sürecinde temel belirleyici ihtiyaçlar değil, kaynak yapısı olduğundan bu sistem ile ekonomide kamuya ayrılacak kaynaklar mevcut ve öngörülen programları karşılayacak düzeyde değilse, yapılacak olan daha az öncelikli olan programlar bütçe kapsamından çıkarılırlar. Kamusal kararlar, ekonomide var olan kaynak yapısına göre alınmakta ve önceliklerine göre ekonomide var olan harcama alanlarına dağıtılmaktadır. Orta vadeli harcama sistemi, bir kamu kaynak kullanım sistemidir. Amaç kamu kaynaklarının daha etkin ve verimli bir şekilde dağıtımının sağlanmasıdır. Kaynak kullanım ve dağıtımını esas olarak politik süreç sonunda belirlenir. Orta vadeli bir yapıya bürünen bütçe de, bu karar alma sürecinde mali disiplinin sağlanması, stratejik önceliklere göre kamu kaynaklarının dağıtılarak uygulamada etkin ve verimli bir şekilde kullanılmasında rol oynar.

Orta vadeli harcama sistemi, 1990'lı yılların başından itibaren Dünya Bankası'nın ülkelerin kamu mali yönetimleri ile ilgili önermiş olduğu değişim politikalarından biridir. Ancak bu sistemi uygulayan az gelişmiş ülkelerde ortak politikaların olmayışı, tercihlerin iyi belirtilememesi, bütçe içinde ve bütçe sürecinde bağlantıların iyi kurulamaması ve sistemin çok teknik olması, ilk uygulamaların başarısızlıkla sonuçlanmasına yol açmıştır.

Özellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin orta vadeli harcama sistemini uygulamaları zordur. Bu ülkelerde, makroekonomik istikrarsızlıklar ve yüksek enflasyon, bu ülkelerin geleceğe yönelik planların gerçekleşmesini olanaksız hale getirebilir. Diğer yandan bu ülkelerde finansal bilgilerin gerçeği yansıtmaması ve veri eksikliği, orta vadeli tahminler yapmayı zorlaştırabilir. Finansal ve kurumsal yapının zayıf olması ise bütçe sistemini ve bütçe sistemine ilişkin yeni reformların gücünü zayıflatıcı etkenlerdir.

Orta vadeli harcama sistemini uygulamaya başlayan ülkelerin çoğunda makroekonomik istikrar, bütçe tahminlerinin daha iyi olması ve sektörel harcamalarda etkinliğin sağlanması konusunda dikkate değer bir sonuç alınamamıştır. Sadece orta vadeli harcama sistemi ile öncelikli sektörlerin belirlenmesi ve kaynak tahsisinin bu önceliklere göre

yapılması konusunda bir başarı sağlanmıştır. Bu da bütçeden yapılan harcamaların kompozisyonlarını değiştirerek, bütçe giderlerinin düşmesini ve buna bağlı olarak bütçe açıklarının azalmasını sağlamıştır.

Türkiye ekonomisi de 5018 sayılı Kanun ile mali yapılanma çerçevesinde çok yıllık bütçeleme sistemine geçiş süreci içindedir. 2006 yılından itibaren bütçe sistemi bütçe yılı ve onu takip eden iki yılın bütçe rakamları ile ifade edilecektir. Ekonomimizde 2002 yılı sonrası dönemde bütçe büyüklükleri üzerinde olumlu gelişmeler olmuştur. 2001 krizi sonrası uygulanan sıkı maliye politikaları, faiz giderlerinin düşmesi ile sağlanan bütçe disiplini, bütçe açıklarının düşmesini sağlamıştır. Maliye Bakanlığı'ndan yapılan açıklamalarda da bütçe giderleri, bütçe gelirleri, faiz giderleri, bütçe açıkları yönünden gerçekleştirmelerin hedeflerle uyumlu olduğu ve geçmiş yıllara göre önemli iyileşmeler kaydedildiği belirtilmiştir.

Diğer yandan Türkiye ekonomisinin geçmişten bugüne gelen verilerine dayanarak oluşturulan öngörü modeli sonuçlarında, bütçe büyüklüklerinin 1980-2004 yılları arasında artış yönünde bir trend izlediği ve bu trendin 2005 ve 2007 yılları içinde artış yönünde devam edeceği görülmüştür.

Hesaplanan trend sonuçlarından farklı olarak 2001 krizi sonrasında uygulanan istikrar programı ile 2002 yılından sonra bütçe açıkları azalış eğilimine girmiştir. Bu nedenle bütçe açıklarının bugünkü değerleri, geçmişten gelen trende uymamaktadır. Ancak 1994 yılında uygulanan ekonomik tedbirler sonrasında yaşanan bütçe açıklarındaki azalışın 1996 yılından sonra artış eğilimine girdiği deneyimi dikkate alınır, ekonomideki bütçe büyüklüklerinin artış trendi bozulmamış ve ekonomi tekrar aynı trende girmiş, diyebiliriz. Aynı şekilde 2004 yılı sonu itibari ile azalan bütçe açıkları önümüzdeki yıllarda tekrar artış eğilimine girerek geçmişten gelen trend ile uyumlu hale gelebilir. Uygulanan politikalar devam etmezse geçmişte yaşanan deneyimler yeniden yaşanacaktır. Bu bağlamda yapılacak olan bütçe reformunun bütçe açığındaki iniş trendini kuvvetlendireceği umut edilmektedir.

Ancak orta vadeli harcama sisteminin işleyişinde gerekli olan unsurlar dikkate alındığında orta vadeli harcama sisteminin başarısı konusunda bir takım çekincelerimiz bulunmaktadır. Bu sistemin uygulanmasında öncelikli olarak makro disiplinin sağlanması, stratejik önceliklere göre kamu kaynaklarının dağıtılması ve dağıtılan kaynakların uygulamada etkin ve verimli kullanılması gerekecektir.

Türkiye ekonomisi 1980 sonrası dönemde makroekonomik anlamda daralma ve genişlemeye dayalı dalgalı bir konjonktüre sahiptir. Ayrıca ekonomi 2001 yılında yeni bir kriz deneyimi daha yaşamış ve ciddi anlamda daralmıştır. Uygulanan politikalar çerçevesinde ekonomide iyileşme yaşanmakla birlikte borç yükü ve cari işlemler dengesindeki artış gelecek dönemi belirsizleştirmekte ve makroekonomik istikrarın sağlanacağı yönünde tam bir güvence vermemektedir.

Diğer yandan sektörlerarası ve sektör içi kaynak dağılımında, kaynakların en gerekli amaçlara tahsisini sağlamak ve tüm harcamaların etkinliğine göre kaynak ayırmak için kamu gelirlerinin çok iyi kullanılması gerekecektir. Oysa son on yıllık ülkemiz bütçe büyüklüklerine bakıldığında, faiz giderlerinin bütçe içindeki yeri genel olarak artış

göstermektedir. Kamu kesiminin sürekli açık vermesi, borçların artması sonucunu doğurmaktadır. Borç faizleri dolayısıyla sürekli olarak açık vermek, mali yapıyı bozucu etkiler yaratmaktadır. Çünkü borçlar için ödenmekte olan faizler açığı daha da artırmakta, bu artan açık daha fazla borçlanmaya, sonuçta daha fazla faiz ödenmesine sebep olmaktadır. Hazine'nin iç borçlanmasında kısılanan vadeler ve reel faizlerin yüksekliği buna eklenince, yıllık borç faizi ödemeleri bütçe giderleri içinde büyük yer oluşturarak bazı yıllarda bütçe gelirleri ile karşılanamaz duruma gelmektedir.

Orta vadeli harcama sistemi ile bütçe harcamaları içinde harcama önceliklerinin belirleneceği düşünüldüğünde, faiz harcamaları bütçe harcamaların hemen hemen yarısını bloke ederken karar alıcılara fazla bir hareket alanı kalmamaktadır. Bütçedeki diğer harcama kalemleri cari harcamalar ve yatırım harcamalarıdır. Cari harcamalar arasında içinde kamu personel maaşlarını barındıran personel harcamaları üzerinde çok fazla bir değişiklik yapılamayacağına ve eğitim, sağlık gibi sosyal harcamalardan da günümüzdekinden daha fazla kısıntı yapılamayacağına göre, ancak bütçenin kalan yaklaşık yüzde 30'u üzerinde orta vadeli harcama sisteminin olumlu sonuç vermesi beklenecektir.

Ancak ümit ediyoruz ki; yeni sistem kamu parasının daha etkin kullanılmasını, karar verme sürecinde meşruluğun artması ile politikacıların kamu harcamalarına ilişkin sonuçlarla ilgili hesap verebilirliğini, daha güvenilir bir bütçeleme sürecini, mali disiplin ve şeffaflığı sağlayabilecektir.

#### KAYNAKÇA

African Economic Outlook - Country Studies: Ghana, OECD, 2002.

African Economic Outlook - Country Studies: South Africa, OECD, 2002.

AKGÜL, Işıl: Zaman Serilerinin Analizi ve Arima Modelleri, Der Yayınları, İstanbul 2003.

ARIN, Tülay (Ed.): Parlamento ve Sayıştay Denetimi, İstanbul, TESEV Yayınları, No:16, 2000.

BATIREL, Ömer Faruk: Kamu Bütçesi, 7. Baskı, İstanbul, M.Ü. Nihad Sayar Eğitim Vakfı Yayınları, Yayın No 4960/693, 1994.

BORDER, Owen: "Budget Reform Making It Happen", The World Bank, Slide Show, 2002.

COSATU (Republic of South Africa Trade Union), "COSATU Submission on the FFC Recommendations for the 2001-2004 MTEF Cycle and on the 2001/2002 MTEF", August 23, 2000.

COŞKUN, Gülay: Devlet Bütçesi, 5. Baskı, Ankara, Turhan Kitabevi, 1997.

DEAN, Peter: "The Relevans of a Medium Term Expenditure Framework to the Needs of Developing and Transitional Countries", Draft, 1997.

Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı; Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık ÖİK Raporu, Ankara, 2000.

Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı; Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Kılavuzu, Ankara, 2003.

FALAY, Nihat: Program Bütçe ve Sıfır Esaslı Bütçe Sistemleri, İ.Ü. İktisat Fakültesi Yayın No: 521, İ.Ü. Maliye Araştırma Merkezi Yayın No:71, İstanbul, 1987.

GUJURATI, N. Damodar: Basic Econometrics, 4th ed., McGraw Hill, USA, 2003.

HAMILTON, D. James: Time Series Analysis, Princeton University Press, USA, 1994.

HOFMEN, Bert: "The Australian Experience With A Medium Term Expenditure Framework", Annex 7, The World Bank Paper, USA, 2002.

HOUEROU, Philippe Le ve Robert Taliercio: "Medium Term Expenditure Frameworks: From Concept to Practice Preliminary Lessons from Africa", World Bank Working Paper series, February 2002.

KARABACAK, Serkan: Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: İsveç Örneği, Ankara, Devlet Planlama Teşkilatı, Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü, Finansman Dairesi, Ankara, Temmuz 1999.

KELLY, Janet M. and William C. Rivenbark: Performance Budgeting for State and Local Government, USA, M.E. Sharpe, 2003.

MOODY, Carls: Lecture of Times Series Analysis, College of Willam and Mary, 2002.

POSNER, L. Paul: "Performans Budgeting, Current Developments and Future Prospects" USA General Accounting Office, April, 2003.

The World Bank: Republic of South Africa, Minister of Finance, 1998-99 Budget Speech.

The World Bank: Public Expenditure Management Handbook, Washington, 1998.

T.C. Maliye Bakanlığı, Ulusal ve Uluslararası Çalışmalar Işığında Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Ankara, BÜMKO Genel Müdürlüğü, 2004.

T.C. Maliye Bakanlığı, 2005 Mali yılı Bütçe Gerekçesi, Ankara, 2004.

T.C. Merkez Bankası, www.tcmb.gov.tr

VORKINK, Andrew N.: "Türkiye'de Yürütülen Kamu Kesimi Reformlarının Güçlükleri Ve Vadettikleri", Kamu Sektör Reformları Bağlamında Stratejik Planlama Ve Performans Bütçeleme Sempozyumu, DPT, 10-12 Ocak 2005.

YILMAZ, Hakan: "Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Dünya Bankası ve Orta Vadeli Harcama Sistemi", DPT, Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü, Finansman Dairesi, Ankara, Ağustos 1999.

**Erdoğan Öner** (Başkan): Sayın Elif Yılmaz'a ve Sayın Susam'a açıklamaları için teşekkür ediyorum. İkinci konuşmacımız Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi'nden Dr. Ramazan TAŞ. Sayın Taş AR-GE yoğunluğu rekabet gücü ilişkisi açısından Türkiye AB karşılaştırmalı analizini takdim edecekler.

## AR-GE YOĞUNLUĞU- REKABET GÜCÜ İLİŞKİSİ AÇISINDAN TÜRKİYE - AB KARŞILAŞTIRMALI ANALİZİ

Dr. Ramazan TAŞ\*

### ÖZET

Uluslar arası istatistiklere göz atıldığında, Ar-Ge yoğunluğu (Ar-Ge harcamalarının GSMH içindeki payı), yüksek olan, Arge harcamalarına bütçeden ve GSYH'dan en çok pay ayıran ülkelerin ulusal rekabet güçlerinin de en ileride olduğu görülmektedir. Bu çalışmada söz konusu ilişkinin (1990-2004) döneminde Türkiye ve AB ülkelerinde nasıl ortaya çıktığı ele alınmıştır.

Ülkelerin rekabet gücünü belirleyen üç temel faktör vardır: Makro ekonomik ortamın kalitesi, kamu kurumlarının kalitesi ve teknolojik hazırlık (readiness) derecesi. Bu faktörlerin her biri ekonomik büyüme üzerinde ayrı pozitif etkiler yapmanın yanında, birbirleriyle de sıkı bir karşılıklı bağımlılık ilişkisi içindedir. Küresel rekabet ortamında ulusal rekabet gücünü artırmak isteyen ülkelerin kaynak donanımına ve düşük-maliyet avantajına dayalı alanlarda uzmanlaşmasını öngören statik karşılaştırmalı üstünlük anlayışından yüksek Ar-Ge yoğunluğuna, yüksek inovasyon becerisine, yüksek rekabet gücüne, yüksek katma-değer üretimine dayanan dinamik rekabet üstünlüğü anlayışına geçmeleri gerekmektedir. Bunun için hükümetlerin politik istikrarı ve makroekonomik dengeyi koruması ve geliştirmesi, üstün beceri kazandıracak düzeyde insan kaynaklarına yeterli yatırımı yapması, Ar-Ge harcamalarını doğrudan ve dolaylı olarak destekleyerek ekonominin bilgi ve teknolojik altyapısını güçlendirmesi, girişimciliği özendirip, işletmeleri yatırıma ve üretime odaklayan bir yatırım ortamını güvence altına alması gerekmektedir.

Çalışma beş bölüme ayrılmıştır. Birinci bölümde Ar-Ge yoğunluğu ile rekabet gücü arasındaki ilişki incelenmiştir. İkinci bölümde dünyadaki Ar-Ge trendleri, Üçüncü bölümde AB'deki Ar-Ge ve rekabet gücü trendleri, Dördüncü bölümde Türkiye'deki temel Ar-Ge trendleri ele alınmıştır. Beşinci bölümde ise global rekabet gücü endeksindeki gelişmeler değerlendirilmiştir.

**ANAHTAR KELİMELER:** Ar-Ge Yoğunluğu, Rekabet Gücü, ERA, TARAL  
**KEY WORDS** : R&D Intensity, Competitiveness, ERA, TARAL

### GİRİŞ

Bir ülkenin bütçe yapısının, o ülkenin politik önceliklerini yansıtması gerekmektedir. Bu nedenle bütçe'den Ar-Ge'ye ayrılan payın artırılması, bilgi toplumuna ve bilgi ekonomisine geçişin ön koşullarından biri olarak kabul edilmektedir. Ar-Ge harcamalarının artması, aynı zamanda bilginin, rekabetin, büyümenin ve istihdamın ülkenin politik öncelikleri içine girmesi anlamını taşımaktadır.

Günümüzün ekonomileri bilgiye dayanmaktadır. Bilgi ise Ar-Ge, eğitim ve inovasyon olmak üzere üçlü bir faaliyetin ürünüdür. Bilgi üçgenini oluşturan Ar-Ge, eğitim ve

inovasyon entegre bir bütündür. Bu çalışmada bilgi üçgeninin Ar-Ge kenarıyla rekabet gücü arasındaki ilişki incelenmektedir. Çalışmanın birinci bölümünde Araştırma-Geliştirme (Ar-Ge) yoğunluğu olarak tanımlanan GSMH'dan Ar-Ge harcamalarına ayrılan yüzde pay ile ekonomilerin rekabet gücü arasındaki ilişki incelenecektir.

İkinci bölümde dünyadaki temel Ar-Ge trendleri 7 başlık altında ele alınacaktır: Ar-Ge'de kamunun payı artarken, özel sektörün payının azalması, Ar-Ge'de kamu ve özel sektör ortaklıklarının (KÖSO) önem kazanması, Hizmet sektörünün Ar-Ge çalışmalarından aldığı payın artması, Ar-Ge faaliyetinin giderek küreselleşmesi, Doğrudan Ar-Ge desteğinden dolayı Ar-Ge desteği sistemine geçilmesi, Ar-Ge için gerekli ve yeterli insan kaynakları arzındaki açığın giderek büyümesi.

Üçüncü bölümde AB alanındaki temel Ar-Ge ve rekabet gücü trendleri ile İnovasyon ve Rekabet Çerçeve Programı (FP7) değerlendirilecektir.

Dördüncü bölümde Türkiye'deki Ar-Ge trendlerinin oluşumu ve gelişiminde belirleyici olan Vizyon 2023, TARAL ve Türkiye'nin Yeni Araştırma Çerçeve Programı (BTP-UP) 2005-2010 incelenecektir.

Sonuncu bölümde ise 2004 yılı itibarıyla 104 ülkeyi baz alarak oluşturulan Global Büyüme Rekabet Gücü Endeksindeki (BRE) gelişmeler ele alınacaktır. Makro ekonomik ortamın kalitesi, Kamu kurumlarının kalitesi ve Teknolojik hazırlık (readiness) derecesi olmak üzere üç temel göstere açısından 2002-2004 döneminde ülkelerin rekabet gücündeki değişimler değerlendirilecektir.

### 1. AR-GE YOĞUNLUĞU- REKABET GÜCÜ İLİŞKİSİ

Uzun dönemde fiziki sermaye gibi ekonomik büyümenin diğer belirleyicileri azalan verim kanununa tabi olduğu halde, Ar-Ge, teknoloji ve insan kaynakları söz konusu olduğunda sabit ve artan verim koşulları geçerli olabilmektedir. Dolayısıyla da, teknolojik gelişme ve onu besleyen Ar-Ge yatırımları, bilim adamı ve araştırmacı sayısı ve kalitesi, inovasyon kültürü giderek yeni bilgilere ve buluşlara daha bağımlı hale gelen günümüz ekonomilerinin rekabet gücünü artırarak, uzun dönemde sürdürülebilir büyüme sürecinin ana belirleyicilerinden biri haline gelmiştir<sup>41</sup>.

Ar-Ge faaliyetinin iki ana girdisi vardır: Ar-Ge harcamaları ve Ar-Ge personeli. Ar-Ge harcamaları, bilgi stokunu artırarak ve bilgi stokunun yeni uygulamaların tasarlanmasında kullanılmasını sağlayarak ekonomik büyüme için bir katalizör işlevi görmektedir<sup>42</sup>. Ar-Ge harcamalarında bir artış, özel sektörün de Ar-Ge harcamalarını artıran bir kaldıraç görevi üstlenmektedir. Yapılan araştırmalar, devletin Ar-Ge harcamalarının özel sektörün Ar-Ge harcamaları üzerinde crowding-out etkisi yapmadığını, tersine özel sektörün Ar-Ge harcamalarını artırıcı bir etki yaptığını göstermektedir<sup>43</sup>. Örneğin AB açısından Birlik düzeyinde Ar-Ge'ye yapılan her 1 euro'luk yatırım, özel sektörün de ek 1 euro'luk Ar-Ge yatırımı yapmasına yol açmaktadır. Yaratıcılık kapasitesini artırma ve ekonomileri daha

41 Bkz, David ROMER (1996), Advanced Macroeconomics, s.26, 95. McGraw-Hill.

42 Sustained Growth in R&D Expenditure in most EU-25 Nations, Brüksel, 21.11.2003 COM(2003) 704.

43 Ibid., The European Competitiveness Report (2004).

\* Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Maliye Bölümü Öğretim Elemanı. Her türlü yorum ve eleştirileriniz için [tas@politics.ankara.edu.tr](mailto:tas@politics.ankara.edu.tr).

bilgi-yoğun hale getirmede, bilimsel-teknolojik insan kaynaklarının (BTİK) yani Ar-Ge personelinin varlığı da temel bir koşul olarak karşımıza çıkmaktadır.

Ar-Ge yatırımları, yeni bilgi üreterek ekonomideki bilgi birikiminin ve bilgi stokunun artmasını sağlar. Özel mal ve hizmetlerden farklı olarak, bilginin kamusal mallara benzer iki temel özelliği vardır, rakip olmama (nonrival) ve dışlayamama (excludability). Rakip olmama ve dışlayamama özelliğinden dolayı her hangi bir bilgi parçası aynı anda ve başka kişiler tarafından farklı üretimlerde ve herhangi bir bedel ödenmeden kullanılabilir. Bir kere üretildikten sonra her hangi bir bilgi parçasının ilave bir kullanıcıya veya kullanıcılara arzının marjinal maliyeti sıfırdır. Yani piyasada bilginin kira bedeli sıfır olabilmektedir. Bu nedenle özel sektör kar amacıyla bilgi üretmeye kalktığında ya marjinal maliyetten daha yüksek bir fiyatla satarak kullanıcının refah kaybına, üreticinin kar kaybına, dolayısıyla da ekonominin rekabet kaybına yol açacaktır, ya da ekonominin rekabet gücünü artıracak miktarda üretemeyecektir. Kısacası bilgi üretimi ve tahsisinde piyasalar tökezlemektedir. Gerçi günümüzde fikri mülkiyet hakları ile bilginin dışlanamazlık özelliği giderilmeye çalışılsa da, çoğu durumda dışlanamazlık özelliği hukuki sistemden çok bilginin yapısından kaynaklandığından dolayı ( CDlerin, TV görüntülerinin, filmlerin, bilgisayar software'lerinin, internet üzerindeki bilgilerin kolayca kopyalanması gibi) pek başarılı olunamamaktadır<sup>44</sup>. Eğer bilginin yapısından dolayı dışlanamazlık büyük boyutta ise, serbest piyasa koşullarında özel sektörün tek başına yeterli ve ekonominin rekabet gücünü artıracak düzeyde bilgi üretmesi mümkün olmayacağı için, kamunun doğrudan bilgi üreterek veya özel sektörü teşvik ederek müdahale etmesi gerekmektedir.

Rekabet gücünü belirleyen temel faktör, Ar-Ge ve inovasyon kaynaklı yüksek ve sürdürülebilir verimlilik artışıdır. İnovasyonu hızla üretim süreçlerinin ve ürünlerin iyileştirilmesi için kullanabilecek yüksek eğitim düzeyine ve üstün beceriye sahip işgücü ile rekabet ortamını besleyen etkin rekabet kurumları ve kuralları da rekabet gücünü besleyen ana etkenlerdir. Monopol, oligopol gibi eksik rekabet ortamı ile yolsuzluk, rüşvet, bürokrasi ile yıpranmış düşük kaliteli kamu kurumları ise rekabet gücünü zayıflatan belli başlı etkenlerdir.

Rekabet gücünün korunması ve geliştirilmesi, devletin en önemli ekonomik fonksiyonlarından biri haline gelmiştir. Devletin yeni işlevlerinden birisi, giderek şiddetlenen global rekabet ortamında, özel sektöre uygun Ar-Ge, yatırım ve büyüme ortamı sunarak küresel rakipleri karşısında rekabet üstünlüğü sağlayabilecek bir makro ekonomik yönetimi uzun dönemde sürdürebilmektir. Etki analizleri ve istişare süreçleri yoluyla yaptığı bütün doğrudan düzenlemelerin ve uyguladığı bütün politikaların ekonominin rekabet gücü üzerindeki olumlu/olumsuz etkilerini her aşamada değerlendirmektir.

Ar-Ge yoğunluğunun düşüklüğü, ekonomilerin verimlilik ve inovasyon potansiyelini geriletirerek yüksek-teknoloji endüstrilerinden uzaklaşmalarına, yani sanayisizleşmelerine (de-industrialisation) yol açabilmektedir. Nitekim AB'nin rekabet gücü problemlerinin AB ekonomisinde verimliliği düşürücü, işletmeleri imalat sektöründen uzaklaştırıcı bir yapısal değişikliğe yol açarak sanayisizleşme riski ile karşı karşıya getirdiği konusunda önemli eleştiriler getirilmektedir<sup>45</sup>.

<sup>44</sup> Bkz, David ROMER (1996), Advanced Macroeconomics, McGraw-Hill, s.97-128.

<sup>45</sup> Some Key Issues in Europe's Competitiveness – Towards an Integrated Approach, Commission Of The European Communities, Brüksel, 21.11.2003 COM(2003) 704 final., s.3.

Küresel rekabet ortamında ulusal rekabet gücünü artırmak isteyen ülkelerin kaynak donanımına ve düşük-maliyet avantajına dayalı alanlarda uzmanlaşmasını öngören statik karşılaştırmalı üstünlük anlayışından yüksek Ar-Ge yoğunluğuna, yüksek inovasyon becerisine, yüksek rekabet gücüne, yüksek katma-değer üretimine dayanan dinamik rekabet üstünlüğü anlayışına geçmeleri gerekmektedir. Karşılaştırmalı üstünlüğe dayalı rekabet daha çok miras alınan bir rekabet türü iken, rekabetçi üstünlük ise daha çok içselleştirilebilen, inşa edilebilen bir rekabet türüdür. Bunun için hükümetlerin politik istikrarı ve makroekonomik dengeyi koruması ve geliştirmesi, üstün beceri kazandıracak düzeyde insan kaynaklarına yeterli yatırımı yapması, ekonominin bilgi ve teknolojik altyapısını güçlendirmesi, girişimciliği özendirilen, işletmeleri yatırıma ve üretime odaklayan bir yatırım ortamını güvence altına alması, ülkeyi küresel düzeyde tanıtip pazarlaması gerekmektedir.

Ar-Ge konusunda devlet-sanayi işbirliğinin klasik yöntemi olan geçici sponsorluk türünden kalıcı partnerlik türüne geçilmektedir. Kamu üniversiteleri ve araştırma merkezleri sanayide olmayan ve çok ihtiyaç duyduğu bilgi, uzmanlık ve kaynakları temin ederek hem özel sektör için Ar-Ge yatırımlarını daha cazip hale getirmekte, hem de kamu araştırma faaliyetlerini zenginleştirmekte ve finanse etmektedir. Ancak bu yeni siteme geçebilmek için, üniversitelerin sadece temel bilim öğretimiyle uğraşmakla yetinmemeleri, akademik araştırmalar ile özel sektörün ihtiyacı olan teknoloji-temelli inovasyonlar arasındaki uçurumu ortadan kaldırmaları gerekmektedir. Kamunun ve özel sektörün Ar-Ge harcamalarının artması demek, toplumsal ve ekonomik boyutta bilimsel, teknolojik ve entelektüel sermaye üretiminin ve difüzyonunun artması demektir<sup>46</sup>. Ar-Ge ve inovasyon, verimliliğe dayalı rekabet gücünün ve bilgi-temelli büyümenin ana kaynağıdır. Ar-Ge harcamaları işletmeler, sektörler ve ülkeler arasında güçlü taşma (spillover) etkileri doğurmaktadır. Örneğin AB ekonomilerinde emek verimliliğindeki artışın yaklaşık yüzde 40 kadarı Ar-Ge harcamalarından kaynaklanmaktadır. Ar-Ge yatırımlarının ekonomi çapındaki normal getiri oranları yüzde 50- yüzde 100 arasında değişmektedir<sup>47</sup>.

Kamu Ar-Ge harcamaları, aynı zamanda özel sektör Ar-Ge harcamalarını da pozitif etkilemektedir. Kamu Ar-Ge yoğunluğu yüksek olan ülkelerde, aynı zamanda özel sektör Ar-Ge yoğunluğu da yükselme eğilimi göstermektedir. Kamunun ekonominin bilgi tabanını geliştirmesi, mükemmellik havuzları oluşturması ve Ar-Ge yatırımlarını özendirilmesi derecesinde özel sektörün Ar-Ge yatırımları da artmaktadır. Kamunun özel sektör Ar-Ge harcamalarını doğrudan fonlaması veya mali teşviklerle dolaylı desteklemesi, özel sektör Ar-Ge harcamaları üzerinde kaldıraç etkisi doğurmaktadır.

Rekabet gücünü entegre bir yaklaşımla ele almadan ekonomide yeni bir rekabet gücü momentumu başlatmak mümkün gözükmemektedir. Entegre yaklaşımın katma değeri, "bir bütünün parçaların toplamından daha fazla bir şey olmasından" kaynaklanmaktadır<sup>48</sup>.

<sup>46</sup> Janez POTOČNIK, Competitiveness and Economic Growth: R&D policies and the Lisbon Agenda Round table conference, Portorož (Slovenia), 24 Kasım 2004, Reference: SPEECH/04/490., s.1.

<sup>47</sup> Janez POTOČNIK, Competitiveness and Economic Growth: R&D policies and the Lisbon Agenda Round table conference, Portorož (Slovenia), 24 Kasım 2004, Reference: SPEECH/04/490., s.2.

<sup>48</sup> Some Key Issues in Europe's Competitiveness – Towards an Integrated Approach, Commission Of The European Communities, Brüksel, 21.11.2003 COM(2003) 704 final., s.1.

Örneğin AB, İşletme Politikası-İnovasyon Politikası-Avrupa Araştırma Alanı olmak üzere Ar-Ge stratejisinin üç temel aracını Açık Koordinasyon Yöntemiyle koordine ederek hem AB alanının hem de üye ülkelerin ekonomilerinin rekabet gücünü artırmak istemektedir. Türkiye’de Türkiye Araştırma Alanı (TARAL ) çerçeve programıyla Türk ekonomisinin rekabet gücünü yükseltmek istemektedir.

#### DÜNYADAKİ AR-GE TRENDLERİ

1990’lı yıllar Ar-Ge yoğunluğunun azaldığı, 2000’li yılların başı ise Ar-Ge yoğunluğunun eski düzeyini yakalamaya çalıştığı yıllar olmuştur. 1990 yılında 30 OECD ülkesinin ortalama Ar-Ge yoğunluğu yüzde 2.28 iken, sonraki yıllarda önce azalan, sonra artan bir trend yaşamış, ancak 2002 yılında bile yüzde 2.26 oranıyla 1990 yılının gerisinde kalmıştır. AB-15 için de benzer bir trend geçerlidir. AB-15’in 1990 yılı ortalama Ar-Ge yoğunluğu OECD ortalamasının (yüzde 2.28) biraz gerisinde yüzde 1.94 iken, 1997 yılına kadar düşerek yüzde 1.80’e kadar gerilemiş, sonra toparlanmakla birlikte 2002 itibarıyla ancak yüzde 1.95’e, yani 1990 değerine ulaşabilmiştir. 1990-2002 dönemindeki en büyük sıçramayı Türkiye gerçekleştirmiştir. Dönem başında binde 32 olan Ar-Ge yoğunluğunu dönem sonunda ikiye katlayarak binde 66’ya çıkarabilmiştir. Ancak Türkiye’nin Ar-Ge yoğunluğu hala AB ortalamasının üçte biri , OECD ortalamasının ise dörtte biri düzeyinde bulunmaktadır(Tablo:1).

**TABLO:1-GAYRİ SAFİ ARGE HARCAMALARININ GSYH İÇİNDEKİ PAYI (%)**

YILLAR	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
AB-15	1.94	1.90	1.87	1.86	1.82	1.80	1.80	1.80	1.81	1.86	1.89	1.92	1.95
AB-25						1.72	1.72	1.72	1.73	1.77	1.80	1.83	1.86
OECD-30	2.28	2.21	2.17	2.12	2.07	2.09	2.11	2.13	2.16	2.19	2.23	2.28	2.26
TÜRKİYE	0.32	0.53	0.49	0.44	0.36	0.38	0.45	0.49	0.50	0.63	0.64	0.72	0.66

KAYNAK: OECD Science, Technology And Industry: Outlook 2004.

#### 2.1. Ar-Ge’de kamunun payı artarken, özel sektörün payı azalmıştır

OECD hükümetlerinin çoğu, kamu Ar-Ge yatırımlarını harcamalarda yapılan kesintilerden uzak tutmayı hedeflemiş ve bazı durumlarda mütevazı bir artış bile gerçekleştirmiştir. 1990’ların başlarındaki seviyelerin çok altında kalmakla birlikte, OECD çapında Ar-Ge alanındaki devlet harcamalarının GSMH içindeki oranı 2000-2002 arasında %0,63’ten %0,68’e çıkarak bütçe tahsisatları en kayda değer bir şekilde ABD’de ve ardından Japonya ve AB’de artmıştır. Devletlerin Ar-Ge bütçelerinde özellikle Bilişim ve İletişim Teknolojileri (BİT), biyoteknoloji ve nanoteknoloji alanlarında artış gözlemlenmektedir. Ulusal güvenlik kaygılarındaki artışın bir yansıması olarak ABD’deki artışın büyük bölümü savunma ile ilgili Ar-Ge alanında olmakla birlikte, sağlık ile ilgili Ar-Ge harcamaları da artmıştır.

OECD düzeyinde Ar-Ge yoğunluğunda görülen azalmanın temel nedeni, ABD’de özel sektörün Ar-Ge harcamalarının gerilemesidir. ABD’de 2000-2003 arasında GSMH içinde sanayi tarafından finanse edilen Ar-Ge oranı %1,88’den %1,65’e düşerken, GSMH içinde

özel sektör tarafından gerçekleştirilen Ar-Ge oranı %2,04’ten %1,81’e düşmüştür. Japonya’da ise özel sektör tarafından gerçekleştirilen Ar-Ge harcamalarında büyük bir artış olmuştur. 2000-2002 arasında GSMH içindeki Ar-GE oranı %2,12’den %2,32’ye çıkmıştır. AB’de de mütevazı yükselişler olmuştur<sup>49</sup>.

#### 2.2. Ar-Ge’de kamu ve özel sektör ortaklıkları (KÖSO) önem kazanmaktadır

Kamu ve özel sektör ortaklıkları, araştırma alanındaki kamu yatırımlarından daha iyi getiri sağlanmasında önem taşımakta, yeni ve yaratıcı buluşların teşvik edilmesinde önemli bir araç haline gelmektedir. Gerek kamu gerekse özel sektörün mali katkılarıyla kurulan KÖSO’lar, kamunun sınırlı Ar-Ge finansmanından daha iyi sonuçlar alınmasını ve sanayi sektörünün ArGe faaliyetlerine güçlü katılımını sağlamaktadır. Kamu ve özel sektörün yönetime ve karar süreçlerine aktif katılımını ve ortak hedefler üzerinde buluşmasını kolaylaştıran KÖSO’lar, özel sektörün kamusal ihtiyaçlara olan katkısının kalitesini artırmakta, kamu ArGe sonuçlarının ticari olarak değerlendirilmesini ve temel bilgi altyapılarının geliştirilmesini sağlamaktadır.

OECD ülkelerinde KÖSO’lar kamu Ar-Ge yatırımlarında giderek artan bir paya sahip olmaktadır. Örneğin Fransa’da KÖSO’lar 2002’de rekabete açık tüm araştırma fonlarının %78’sini oluşturmuştur, oysa 1998’de bu oran %37’dir. Hollanda hükümeti 2003 ile 2010 yılları arasında stratejik alanlardaki KÖSO’lar için 805 milyon Euro ayırmıştır. Avustralya, Avusturya ve İsveç’teki mevcut KÖSO programları da ek fonlarla güçlendirilmiştir. Çek Cumhuriyeti, İrlanda, Macaristan ve İsviçre’de ise yeni KÖSO’lar oluşturulmuştur. Rekabetçi ve aşağıdan yukarı bir yaklaşım tarzının KÖSO’ların yetenekli firmaları çekmesi ve yerleşmiş yeteneklerden yararlanabilmesinde etkili olduğu görülmektedir<sup>50</sup>.

Kamu ve özel sektör amaçları arasında denge sağlanması, ülke çapında yeni buluşları teşvik sistemleri ile uyum, finansman düzenlemelerinin en uygun noktaya getirilmesi, uygun uluslar arası bağlantıların kurulması, KOBİ’lerin daha fazla katılımını teşvik etmek için sanayi odalarının katılımına izin verilmesi, araştırma piyasasına giriş engellerinin aşağı çekilmesi, KOBİ’lerin önemli rol oynadığı alanlarda ortaklıklar oluşturulmasının teşvik edilmesi KÖSO’ların başarısı için hayati önem taşımaktadır.

#### 2.3. Hizmet sektörünün Ar-Ge çalışmalarından aldığı pay artmaktadır

Toplam özel sektör Ar-Ge çalışmaları içinde hizmet sektörünün payı 1991 yılında %15 iken 2000 yılında %23’e çıkmıştır. Buna karşın, yeni buluşlar konusunda hizmet sektörü genel olarak imalat sektörünün gerisinde kalmaktadır<sup>51</sup>.

Hizmet sektöründe yeni ve yaratıcı buluşların teşvik edilmesi, gelecekteki ekonomik performansın artırılması açısından belirleyici bir öneme sahiptir. 2000 yılında OECD’deki toplam katma değerinin %70’ini hizmet sektörü oluşturmuştur. OECD ekonomilerindeki 1990-2001 arasındaki katma değer artışının üçte ikisi, tıpkı istihdam artışının büyük bölümü gibi hizmet sektöründen kaynaklanmıştır. ABD, İngiltere ve Almanya dahil birçok OECD ülkesindeki emek verimliliği artışının büyük bölümünü de hizmet sektörü oluşturmuştur. Ekonomiler daha bilgi-yoğun hale geldikçe ve firmalar

<sup>49</sup> Ibid., OECD, s.2.

<sup>50</sup> Ibid., OECD, s.8.

<sup>51</sup> Ibid., OECD, s.4.

İmalatlarını dünyanın daha düşük maliyetli bölgelerine kaydırdıkça OECD çapında hizmet sektörünün önemi daha da artacaktır. Hizmet sektörünün yavaş değişim gösterdiği yolundaki yerleşik düşüncenin aksine, finansal aracılık ve ticari hizmet firmalarındaki yaratıcılık ve yeni buluşları teşvik oranları (sırasıyla %50 ve %60 dolaylarında) imalat sektörünün ortalamasını aşmaktadır. Hizmet sektöründeki Ar-Ge artış oranları imalat sektörünü önemli miktarda geçmektedir<sup>52</sup>.

Ancak hizmet sektöründeki yaratıcılık, imalat sektörü ile aynı modelleri izlememektedir. Hizmet sektöründe formel Ar-Ge daha az rol oynarken, eğitim ve öğretim görece daha fazla önem taşımaktadır. Hizmet sektöründe yüksek öğrenim görmüş çalışanların oranı, imalat sektöründen çok daha fazla (birçok OECD ülkesinde iki katı) olup, en çok finansal hizmetler sektöründe yoğunlaşmaktadır.

Ar-Ge düzeylerinin daha düşük olması sonucunda hizmet sektörü firmalarının bilginin dış kaynaklardan teminine olan bağımlılığı daha fazla olmaktadır. Dolayısıyla da hizmet sektörünün yaratıcılık eğilimi genel olarak ekonomideki yaratıcılık düzeyine bağlı kalmaktadır<sup>53</sup>.

#### 2.4. Ar-Ge gitgide daha çok küreselleşmektedir

Çin, İsrail ve Rusya'nın toplam Ar-Ge harcamaları, 2001 yılında OECD ülkelerinin %15'ine eşit olup 1995'teki %6,4 oranını çok gerilerde bırakmıştır. Birçok OECD ülkesinde çok uluslu şirketlerin (ÇUŞ) Ar-Ge çalışmalarının payı da artmıştır<sup>54</sup>.

OECD dışındaki ülkelerin bilimsel-teknik kapasiteleri arttıkça, çok uluslu şirketler de küresel çapta daha fazla yaygınlaşmaktadır. Diğer ülkeler arasında Çin, İsrail ve Rusya son birkaç yıl içerisinde Ar-Ge yoğunluğunda oldukça büyük artışlar gerçekleştirmiştir. Çin'in Ar-Ge yoğunluğu, 1996-2002 arasında iki katına (%0,6'dan %1,2'ye) çıkmış, toplam Ar-Ge yatırımları ise mutlak rakamlarla ABD ve Japonya'nın ardından üçüncü sıraya yükselmiştir<sup>55</sup>.

#### 2.5. Hükümetler Ar-Ge sistemlerini güçlendirmektedir

Danimarka, Almanya, Hollanda ve Norveç dahil, birkaç ülkede öncelikli alanlarda araştırmaların finanse edilmesi için özel fonlar yaratılmıştır. Hükümetler kamu araştırma sistemlerinin güçlendirilmesi ve bunların yeni buluşlara daha verimli ve etkin bir katkısının sağlanması için bir dizi reform yapmıştır. Danimarka, Japonya ve Slovakya hükümetleri, üniversitelerin özerklik alanını genişletmiş, ya da onları özel ya da özel statülü kuruluşlara dönüştürerek sanayi ile işbirliği önündeki engelleri kaldırmıştır. Birçok ülkede finansman yapıları da değiştirilerek üniversiteler ile devlet laboratuvarları kurumsal (yani blok hibe) finansmana daha az bağımlı, rekabet içerisinde verilen araştırma amaçlı proje fonlarına daha fazla önem verir hale getirilmiştir. Birçok ülke öğretim ve araştırma kalitesinin artırılması açısından kamu araştırma kuruluşlarının değerlendirilmesine yönelik çalışmalara hız vermiştir<sup>56</sup>.

<sup>52</sup> Ibid., OECD, s.8.

<sup>53</sup> Ibid., OECD, s.9.

<sup>54</sup> Ibid., OECD, s.4.

<sup>55</sup> Ibid., OECD, s.12.

<sup>56</sup> Ibid., OECD, s.5.

Ülkeler, kamu araştırma kuruluşlarından sanayi alanına teknoloji transferini arttırmaya yönelik adımlar atmaktadır. Danimarka ve Norveç'teki yeni yasalar sanayi alanına teknoloji transferini üniversitelerin somut bir misyonu haline getirirken, Lüksemburg Üniversitesi sözleşmeli araştırma ve öğrenciler ile araştırma uzmanlarının dolaşımı aracılığıyla sanayi ile etkileşimi canlandırmaya teşvik edilmiştir. Ülkeler kamu araştırma kuruluşlarının ürettiği fikri mülkiyet (FM) ile ilgili kurullarda reform yapmaya devam etmekte, çoğu durumda bunların ticari olarak değerlendirilmesini kolaylaştırmak amacıyla FM sahipliğini söz konusu kuruluşa vermektedir. Norveç ve İsviçre son yıllarda böylesi değişiklikler uygulamaya koymuş, İzlanda ve Finlandiya ise bu konuda yasa hazırlamaktadır. Avustralya ve İrlanda gibi birkaç ülke ise yasal değişiklik yapmamakla birlikte, araştırma sonuçlarının ticari olarak değerlendirilmesini teşvik ve araştırma kuruluşları arasında FM yönetiminde daha fazla tutarlılık sağlanması için yeni genelgeler çıkarmıştır<sup>57</sup>.

#### 2.6. Doğrudan Ar-Ge desteğinden dolayı Ar-Ge desteği sistemine geçilmektedir

Birkaç Doğu Avrupa ülkesi dışında, özel sektör Ar-Ge çalışmalarına doğrudan devlet desteği, gerek mutlak rakam olarak gerekse özel sektör Ar-Ge çalışmaları içindeki pay cinsinden azalmaya başlamıştır. Artık Ar-Ge için vergi teşvikleri gibi dolaylı önlemlere daha fazla ağırlık verilmektedir<sup>58</sup>. 2002-2004 arasında Belçika, İrlanda ve Norveç'in yeni vergi teşvik programları uygulamasıyla birlikte Ar-Ge için vergi teşvikleri kullanan OECD ülkelerinin sayısı 18'e çıkmıştır. İngiltere'de de küçük firmalara uygulanan program tamamlanarak büyük firmalar için vergi teşviki getirilmiştir. OECD üyesi ülkeler, küçük ve orta ölçekli işletmelerde (KOBİ) girişimciliği canlandırmak ve Ar-Ge çalışmalarını arttırmak için de, örneğin girişim sermayesini destekleyerek ve KOBİ'lere öncelikli destek vererek gerekli çabayı göstermektedir.

Teşvik politikasının etkinliğini ölçmek ve bu politikalarda gelecekte olabilecek gelişmeleri izlemek için hemen tüm OECD ülkeleri yeni buluşları değerlendirmeye daha çok ağırlık vermektedir. Bu tür değerlendirmeler tekil araçlar (vergi teşvikleri, KÖSO'lar), kurumlar (üniversiteler ve devlet laboratuvarları) gibi tüm kademelerde gerçekleştirilmektedir<sup>59</sup>.

#### 2.7. Ar-Ge için gerekli ve yeterli insan kaynakları arzındaki açık büyüme eğilimindedir

1995-2000 arasında bilimsel-teknolojik insan kaynakları (BTİK) dallarında istihdam, genel istihdamın yaklaşık iki katı oranında artmıştır. OECD çapında araştırma uzmanlarının sayısı 1990'da 2,3 milyon iken, 2000'de 3,4 milyona – ya da her 10.000 çalışan içerisinde 5,6 araştırma uzmanından 6,5 araştırma uzmanına – çıkmıştır. Bunların yaklaşık üçte ikisi özel sektörde çalışmaktadır<sup>60</sup>.

Gelecek dönemde Ar-Ge harcamalarını artırma çabaları, araştırma uzmanları için ek talep yaratacaktır. Örneğin, AB'nin Lizbon Stratejisi kapsamında Ar-Ge harcamalarını 2010 yılına dek GSMH'nin %3'üne çıkarma amacına ulaşmak için gereken ek araştırma uzmanları sayısı, bazı tahminlere göre yarım milyonu aşabilecektir. Bu da gelecekteki

<sup>57</sup> Ibid., OECD, s.5.

<sup>58</sup> Ibid., OECD, s.5.

<sup>59</sup> Ibid., OECD, s.6,7.

<sup>60</sup> Ibid., OECD, s.10.

bilimsel-teknolojik insan kaynakları arzı ile ilgili yeni sorunlara yol açabilecektir.

Hükümetler, geniş kapsamlı bir yaklaşımla BTİK arz açığını kapatacak şekilde bir dizi politikalar geliştirmek durumundadır. Özellikle gençler arasında bilim konusunda ilgi ve bilginin artırılması, öğretmen yetiştirme ve eğitim müfredatlarının iyileştirilmesi, kadınların ve nüfusun temsil oranı düşük kesimlerinin daha fazla katılımının sağlanması yoluyla bilim ve mühendislik dallarındaki mesleklere daha fazla insan çekmek için çaba harcanması, özellikle araştırma alanı dışında genellikle daha kazançlı istihdam olanakları bulabilecek olan doktora sonrası araştırma uzmanları ile doktora öğrencileri için ayrılan fonların artırılması, genç araştırma uzmanlarının dolaşımının teşvik edilmesi, kamu araştırma uzmanlarının kariyer perspektiflerinin iyileştirilmesi, özel sektördeki istihdam olanakları hakkında öğrencilere daha iyi bilgi sağlanması gibi yollarla, arz ve talep arasında daha iyi bir uyum sağlanması gerekmektedir.

### 3- AB'DEKİ ARGE VE REKABET GÜCÜ TRENDLERİ

Global rakiplerine oranla önemli bir girişimcilik ve inovasyon açığı olduğunu fark eden AB, Ar-Ge, inovasyon ve girişimciliği ekonomi politikalarının merkezine taşıyarak dünyanın en rekabetçi ekonomisi olmayı hedeflemektedir. Nitekim 2004 yılı içinde AB genelinde yapılan Eurobarometer Survey araştırmasına göre, AB vatandaşlarının sadece yüzde 45'i, kendi-kendini istihdamı (girişimciliği), istihdam edilmeye tercih edeceğini söylemektedir<sup>61</sup>. 2004 yılında yapılan Innovation Scoreboard 2004 araştırmasına göre de, 11 inovasyon göstergesinden 10'unda AB, ABD'nin gerinde kalmaktadır<sup>62</sup>.

Bu durum karşısında AB, rekabet gücünü ve inovasyonu, sürdürülebilir büyüme ve yüksek istihdam potansiyelini harekete geçirmenin iki temel anahtarı olarak görmektedir<sup>63</sup>. Lizbon Stratejisi hedefi olan 2010 yılında yüzde 3'lük Ar-Ge yoğunluğu hedefine ulaşılması durumunda, mevcut Ar-Ge yoğunluğuna kıyasla, AB ekonomisinin 2010 yılındaki büyüme hızının yüzde 1.7, verimliliğin yüzde 0.8, istihdamın yüzde 1.4, reel gelir düzeyinin yüzde 3 daha yüksek olacağı tahmin edilmektedir. AB genelindeki Ar-Ge yatırımlarının, diğer yatırımlar üzerinde önemli bir kaldıraç etkisi yapacağı tahmin edilmektedir<sup>64</sup>. Kamunun Ar-Ge yatırımlarında yüzde 1'lik bir artışın, AB alanında yüzde 0.17'lik bir verimlilik artışına yol açtığı hesaplanmıştır<sup>65</sup>.

Ar-Ge harcamalarına kamunun katkısı açısından AB, ABD ve Japonya benzer özellikler göstermesine karşılık, özel sektörün Ar-Ge harcamalarına katkısı açısından AB, ABD ve Japonya'nın gerisinde bulunmaktadır. Ar-Ge yoğun endüstriler, ortalamasının üzerinde istihdam yaratmakta, ortalamasının üzerinde yüksek-becerili eleman kullanmakta ve ortalamasının üzerinde ücret ödemektedir. 1997-2002 döneminde AB alanında toplam

<sup>61</sup> Eurobarometer Survey 2004.

<sup>62</sup> Innovation Scoreboard 2004.

<sup>63</sup> □ 4.2 Billion "Competitiveness And Innovation Programme" To Boost Growth And Jobs Ip/05/391 Brüksel, 7 Nisan 2005., s.1. Program metnine ulaşmak için bkz,

[http://europa.eu.int/comm/enterprise/enterprise\\_policy/cip/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/enterprise/enterprise_policy/cip/index_en.htm)

<sup>64</sup> EU Research - Building Knowledge Europe: The EU's new Research Framework Programme 2007-2013 MEMO/05/114 Brüksel

<sup>65</sup> Ibid., Janez, Potočnik, *The Future of EU Research - Chances for the new Member States*, European Commissioner for Science and Research.

istihdamdaki büyüme oranı yüzde 8.1 iken, aynı dönemde yüksek-teknoloji endüstrilerinde istihdamdaki büyüme oranı yüzde 11.9, bilgi-yoğun hizmet sektöründe ise yüzde 16.2 olarak gerçekleşmiştir<sup>66</sup>.

**3.1. AB'nin Ar-Ge yoğunluğu, Japonya'nın ve ABD'nin açık ara gerisindedir**  
AB İstatistik Birimi Eurostat'ın yayınladığı en son istatistiklere göre, 2002 itibariyle AB-25'in Ar-Ge Yoğunluğu ( Ar-Ge harcamalarının GSYH içindeki payı) yüzde 1.93 olarak gerçekleşmiştir<sup>67</sup>. AB'nin Ar-Ge yoğunluğu, 2002 itibariyle yüzde 3.12'lik bir orana sahip olan Japonya'nın ve 2003 itibariyle yüzde 2.76'lık bir orana sahip olan ABD'nin açık ara gerisindedir (Tablo.2).

2003 itibariyle AB ülkeleri içinde Ar-Ge yoğunluğu en yüksek olan ülkeler İsveç (yüzde 4.27) ve Finlandiya (yüzde 3.51) olup, bu iki ülkenin GSYH'larından Ar-Ge'ye ayırdıkları pay, Japonya ve ABD'den bile yüksektir. Danimarka (yüzde 2.60), Almanya (yüzde 2.50), Belçika (yüzde 2.33), Fransa (yüzde 2.19), Avusturya (yüzde 2.19) AB ortalamasının üzerinde Ar-Ge yoğunluğuna sahiptir. Polonya (yüzde 0.59), Slovakya (yüzde 0.57), Latviya (yüzde 0.39) ve Güney Kıbrıs (yüzde 0.33) AB ortalamasının altında Ar-Ge yoğunluğuna sahiptir (Tablo:2).

AB'nin mevcut Ar-Ge yoğunluğu oranı (yüzde 1.93), 2010 yılına kadar ulaşılması gereken yüzde 3'lük Lizbon Stratejisi hedefinin de çok gerisindedir.

### 3.2. AB'de Ar-Ge harcamalarının büyüme hızı artmaktadır

1999-2002 döneminde Ar-Ge harcamaları ortalama yıllık yüzde 4 oranında artmıştır. Oysa aynı oran 1998-2003 döneminde ABD'de yüzde 2.7, 1998-2002 döneminde Japonya'da yüzde 2.2 oranında artış göstermiştir<sup>68</sup>.

Ancak AB ülkeleri içinde ortalama değerden önemli sapmalar da görülmektedir. Estonya, Güney Kıbrıs ve Macaristan'da Ar-Ge harcamaları, 1999-2003 döneminde, ortalama yıllık reel yüzde 11 oranında büyümüştür. Slovakya'da (yüzde -3) ve Polonya'da (yüzde -1) ise Ar-Ge harcamalarında negatif büyüme oranları gözlenmiştir. Hollanda ve Yunanistan'da ise Ar-Ge harcamaları, 1999-2001 döneminde ortalama yıllık reel yüzde 1 oranında büyümüştür.

### 3.3. AB'de özel sektörün Ar-Ge Harcamalarına katkısı yeterli düzeyde değildir

2001 itibariyle AB-25'in toplam Ar-Ge harcamalarının yüzde 55'i özel sektör tarafından finanse edilmiştir. Oysa bu oran Japonya'da (2001) yüzde 74, ABD'de (2002) yüzde 67'dir. Mevcut yüzde 55 oranı, Lizbon Stratejisi hedefi olan yüzde 67'lik oranın da gerisindedir. AB'nin rekabet gücünün ABD ve Japonya'nın gerisinde kalmasının temel nedenleri olarak, bilişim teknolojilerinden yeterli derecede yararlanamama, düşük kaliteli

<sup>66</sup> Ibid., Janez, Potočnik, *The Future of EU Research - Chances for the new Member States*, European Commissioner for Science and Research.

<sup>67</sup> Eurostat, *Statistics in Focus, Science and Technology*, 2/2005, "R&D expenditure in the European Union", STAT/05/26, 24 Şubat 2005, s.1. August GÖTZFRIED tarafından hazırlanan bu rapora [www.europa.eu.int/comm/eurostat/Eurostat](http://www.europa.eu.int/comm/eurostat/Eurostat) web site/science and technology/research and development/statistics on research and development/ adresinden ulaşılabilir.

<sup>68</sup> Ibid., Eurostat, s.1.

Ar-Ge ortamı nedeniyle inovasyon kapasitesinin ve becerisinin gelişmemesi, kurumsal yapının küresel rekabetteki değişime ayak uyduramaması yatmaktadır<sup>69</sup>.

AB içinde özel sektörün finanse ettiği Ar-Ge harcamaları payının en yüksek olduğu ülkelerin başında sırasıyla yüzde 91 ile Lüksemburg, yüzde 72 ile İsveç, yüzde 70 ile Finlandiya, yüzde 67 ile İrlanda, yüzde 66 ile Almanya gelmektedir. Buna karşılık Portekiz, Polonya, Yunanistan, Macaristan, Estonya, Litvanya, Latviya ve Güney Kıbrıs'ta ise özel sektörün Ar-Ge harcamalarına finansman katkısı üçte bir oranının altında gerçekleşmiştir. Latviya, Yunanistan, Avusturya ve İngiltere'de yabancı şirketlerin Ar-Ge harcamalarına finansman katkı payı yüzde 20'nin üzerine çıkmaktadır.

AB'nin 2001 itibariyle özel sektör ortalama Ar-Ge yoğunluğu yüzde 1.3 tür. Ancak İsveç ve Finlandiya'da özel sektör Ar-Ge yoğunluğu 2001 itibariyle yüzde 3.3 oranına çıkarak, Japonya'yı (yüzde 2.3) ve Amerika'yı (yüzde 1.9) geride bırakmıştır. İzlanda, İsviçre, Almanya, Danimarka, Fransa ve Belçika'da özel sektör Ar-Ge yoğunluğu AB ortalamasının üzerinde gerçekleşmiştir.

25 AB ülkesinden ancak 5 tanesinde, özel sektörün Ar-Ge harcamalarına katkısı, Lizbon stratejisi hedefi olan, yüzde 67 oranını aşabilmiştir. Bu ülkeler sırasıyla (Lüksemburg (yüzde 91), İsveç (yüzde 72), Finlandiya (yüzde 70), İrlanda (yüzde 67) ve sınır çizgisine çok yakın olan Almanya (yüzde 66) dir.

Fransa (yüzde 75), Romanya (yüzde 70), ve Litvanya'da (yüzde 65) özel sektör Ar-Ge araştırmacılarının büyük çoğunluğu 250'den fazla çalışanı olan işletmelerde istihdam edilmektedir. Diğer yandan Estonya (yüzde 90), Güney Kıbrıs (yüzde 80) ve Latviya'da (yüzde 75) özel sektör Ar-Ge araştırmacılarının büyük çoğunluğu 250'den az çalışanı olan işletmelerde istihdam edilmektedir<sup>70</sup>.

<sup>69</sup> Some Key Issues in Europe's Competitiveness – Towards an Integrated Approach, Commission Of The European Communities, Brüksel, 21.11.2003 COM(2003) 704 final., s.1.

<sup>70</sup> Ibid., Eurostat.

TABLEO:2- AB'DE VE DÜNYADA AR-GE TRENDLERİ

	Ar-Ge Yoğunluğu Ar-Ge Har. / GSYİH (%)			Ar-Ge Harcamaları		Ortal. Sak. Ar-Ge Har. Toplam Ar-Ge Har. (%)
	1998	2000	2003	2003 (Milyon Euro)	Yıllık Büyüme Oranı (1999-2003)	
AB-25	1.82	1.85	1.93*	186 035*	4.0	53.4**
AB-15	1.86	1.93	1.99*	182 488*	4.3	56.0**
Belçika	1.90	2.04	2.33	6 336	6.2	64.3**
Çek cumh.	1.16	1.23	1.35	1 619	6.4	53.7
Danimarka	2.06	2.27	2.60	4 899	6.6	61.5**
Almanya	2.31	2.49	2.50	53 200	2.7	63.3
Estonya	0.38	0.62	0.77	62	11.6	29.2
Yunanistan	0.67****	-	0.44**	641**	1.7	29.7**
Fransa	0.89	0.94	1.11	8 213	7.6	48.9
Fransa	2.17	2.18	2.19	34 122	2.4	52.1
İrlanda	1.15	1.15	1.12	1 481	4.8	67.2***
İtalya	1.07	1.07	1.15*	14 600*	3.8	-
Güney Kıbrıs	0.23	0.25	0.33	38	13.6	17.4
Latviya	0.41	0.45	0.39	39	4.9	21.7
Litvanya	0.55	0.59	0.68	110	9.4	27.9
Lüksemburg	-	1.71	-	364***	-	90.7***
Macaristan	0.68	0.85	0.97	708	11.0	29.7
Hollanda	1.94	1.90	1.89**	8 090**	1.9	51.8**
Avusturya	1.78	1.95	2.19	4 902	6.0	43.8
Polonya	0.68	0.66	0.59	1 691	-1.1	31.0
Portekiz	0.75****	-	0.79	1 033	2.3	31.5**
Slovakya	0.39	1.44	1.55	375	1.8	60.0
Slovakya	0.79	0.65	0.57	164	-2.7	53.6
Finlandiya	1.88	3.40	3.51	5 007	6.9	69.5
İsveç	0.62	3.65****	4.27**	10 459**	9.1	71.9**
İngiltere	1.81	1.85	1.87*	31 116*	3.5	46.7
İrlanda	2.07	2.75	3.09*	280*	14.5	46.2**
Norveç	1.65****	1.60**	1.89	3 684	2.9	51.3**
İsviçre	-	2.57	-	6 832***	-	69.1***
Bulgaristan	0.77	0.72	0.59	88	1.6	24.8
Macaristan	-	-	1.12*	-	-	45.2
Romanya	0.49	0.37	0.43	204	3.6	41.6
Türkiye	0.50	0.64	0.66*	1 280*	8.0	41.3
Çin	0.70	1.00	1.25*	16 452*	-	57.6***
Japonya	2.95	2.99	3.12*	131 722*	2.2	73.9
Amerika	0.59	0.70	0.76	268 552	2.7	67.3**

KAYNAK: Eurostat, *Statistics in Focus, Science and Technology, 2/2003*, "R&D expenditure in the European Union". Semboller: - Data yok, \* 2002, \*\* 2001, \*\*\* 2000, \*\*\*\* 1999

Not: Tablo'nun 3. sütunundaki Ar-Ge harcamaları Cari Euro fiyatları olarak, Ar-Ge harcamaları yıllık ortalama reel büyüme oranları ise 1995 yılı sabit PPP fiyatları cinsinden ele alınmıştır. Yıllık ortalama reel büyüme oranı rakamları AB-25 için 1999-2002 dönemini; AB-15, İtalya, İngiltere, İrlanda, Türkiye ve Japonya için 1998-2002 dönemini; Çek Cumhuriyeti, Portekiz, Norveç, Romanya için 1999-2003 dönemini; Yunanistan için 1999-2001 dönemini; Hollanda ve İsveç için 1998-2001 dönemi içermektedir.

### 3.4 AB'nin Yeni Rekabet Ve İnovasyon Çerçeve Programı 2007-2013

AB, rekabet gücünün ana kaynağı olan, araştırma sonuçlarını inovatif ürünlere ve hizmetlere dönüştürmede ABD ve Japonya'ya oranla daha zayıf kalmaktadır. AB, ABD ve Japonya'ya oranla daha az araştırmacıya ve bilim adamına sahiptir. AB'de her bin işgücünden 5.3'ü araştırmacı veya bilim adamı iken, bu oran ABD'de 9, Japonya'da ise 9.7'dir. Araştırma ortamının kalitesinin düşüklüğü veya visa, çalışma izni sorunları nedeniyle dünyadaki iyi araştırmacılar AB'ye yeterince gelmemektedir. AB'de Ar-Ge programlarına karşı sürekli bir talep fazlası vardır. Ar-Ge programlarının aşırı karmaşıklığı ve ağır bürokrasisi nedeniyle, KOBİ'ler gibi bazı grupların ilgisi azalmaktadır<sup>71</sup>.

<sup>71</sup> Bkz. Janez, Potočnik, *The Future of EU Research - Chances for the new Member States*, European Commissioner for Science and Research Warsaw, 4 February 2005.

AB alanındaki işletmelerin, Japonya ve ABD'deki işletmelerden daha az Ar-Ge faaliyetinde bulunmalarının temelinde iki önemli neden yatmaktadır. AB alanında yüksek-beceri yetersizliği, vergi avantajlarının azlığı, Ar-Ge kalitesinin düşüklüğü nedeniyle AB işletmelerini Ar-Ge faaliyetlerini dışarıda yaptırmaktadır (outsourcing). AB alanındaki rekabet düzeyinin düşüklüğü nedeniyle işletmeler, kendilerini koruyan endüstriye giriş bariyerleri arkasına sığınmakta, inovasyon yoluyla rekabet gücünü artırma saiki zayıflamaktadır. İşletmeler Ar-Ge'ye ve inovasyona yatırım yapmadan da karlı olabildikleri için, Ar-Ge yatırımlarına daha az ihtiyaç duymakta, dolayısıyla da Ar-Ge yatırımlarını minimum düzeyde tutmaktadır.

AB işletmelerinin verimliliğinin ABD ve Japon işletmelerinin gerisinde kalmasının temelinde ise AB piyasasındaki rekabet eksikliği ve Ar-Ge ortamının kalitesizliği gibi iki önemli yapısal sorun yatmaktadır. Bu iki faktör aynı zamanda AB işletmelerinin ABD ve Japon firmalarından daha az yatırım yapmalarına yol açmaktadır<sup>72</sup>. AB, ABD'den daha çok bilim adamı ve araştırmacı yetiştirdiği halde, ne onları elinde tutabilmekte, ne de dışarıdan araştırmacı ve bilim adamı çekebilmektedir.

AB Komisyonu, Nisan 2005 tarihinde, 2007-2013 dönemi için, 4.213 milyar euroluk bir Rekabet gücü ve İnovasyon Çerçeve Programı (CIP) önermiştir. Çerçeve Program işletmelerin ve sanayinin inovasyon kapasitesini geliştirici faaliyetleri destekleyecektir. Bilişim teknolojilerinin, çevre teknolojilerinin ve yenilenebilir enerji kaynaklarının kullanılması teşvik edilecektir. Lizbon Stratejisi hedeflerinin (Ar-Ge yoğunluğunun 2010 yılına kadar yüzde 3'e çıkarılarak ekonominin rekabet gücünün artırılması, ekonominin istihdam ve büyüme potansiyelinin harekete geçirilmesi) gerçekleştirilebilmesi için daha basit, daha açık, daha odaklı bir uygulama süreci başlatılacaktır.

Rekabet gücü ve İnovasyon Çerçeve Programı (CIP), rekabet gücünü, büyümeyi ve istihdamı artıracak birtakım yeni unsurlar içermektedir. Yüksek büyüme potansiyeline sahip inovatif işletmeler için risk sermayesi, bankaların KOBİ kredi portföylerinin sekuritizasyonu, inovasyon ve işletme destek ağlarının geliştirilmesi, bilişim hizmetlerine teknolojik ve organizasyonel çözümler, politika yapımcılar için eşleştirme (twinning) programları, rekabet gücü ve İnovasyon Çerçeve Programı (CIP), üç spesifik program altında somut destek faaliyetleri öngörmektedir.

Girişimcilik ve İnovasyon Programı, 2.631 milyar euro'luk bütçesiyle ve ilaveten 520 milyon euro'luk ek eko-inovasyon bütçesiyle KOBİ'lerin finansman kaynaklarına ulaşmasını kolaylaştırmayı, inovasyona yatırım yapmalarını özendirmeyi öngörmektedir. Üye ülkelerin işletmeler ve inovasyon için daha iyi bir ortam oluşturmalarına katkı sağlanacaktır. Sanayi ve hizmet sektörleri için yeni stratejiler geliştirilecek, gelişmeleri takip edilecektir. AB, bilgi ekonomisini inşa etmenin inovasyondan geçtiğinin bilincindedir. Girişimcilik ve İnovasyon Programı, inovasyon yoluyla işletmelerin teknoloji, dizayn, işletme yönetimi, pazarlama, lojistik ve organizasyon konularında yaratıcı buluşlar yapmalarını destekleyecektir<sup>73</sup>.

<sup>72</sup> Romano, Prodi ; Wim Kok, LISBON STRATEGY: Competition needed for more innovation, Temmuz 2004.

<sup>73</sup> Bkz, More Information On CIP - A New Programme To Boost European Competitiveness And Innovation Memo/05/113 Brüksel, 7 Nisan 2005.

Bilişim Teknolojilerini Destekleme Programı, 802 milyon euro'luk bütçesiyle, bilim teknolojisinin yaygın ve etkin kullanımını destekleyerek rekabet gücünü, büyümeyi ve istihdamı artırmayı hedeflemektedir. Özellikle operatörler-arası işlemler, kimlik yönetimi ve güvenlik ile ilgili Birlik düzeyindeki bilişim-temelli hizmetlerin teknolojik ve organizasyonel operasyonları desteklenecektir. Programın hedefi, sağlık, eğitim, hayat boyu öğrenim, yaşlılıkta hayat kalitesinin artırılması, güvenlik ve sosyal katılım ile ilgili artan talepleri karşılayacak yeni araçlar temin etmektir. Günümüzde bilişim sektörü, AB GSYH' sinin yüzde 8'ini temsil etmektedir. 1995-2000 döneminde gerçekleştirilen verimlilik artışının yüzde 50'si bilişim teknolojilerinden kaynaklanmıştır<sup>74</sup>.

Akıllı Enerji-Avrupa Programı ise, 780 milyon euro'luk bütçesiyle, enerji etkinliğini, yeni ve yenilenebilir enerji kaynaklarını, ulaşım sektörünün yol açtığı gas emisyonlarının düşürülmesine yönelik çözümleri destekleyecektir. Hedef, 2010 yılına kadar yenilenebilir enerji oranını yüzde 12'ye çıkarmak, enerji etkinliğini artırarak enerji tüketimini azaltmaktır. Avrupa'nın giderek artan ve 2030 yılında yüzde 70'e çıkacağı tahmin edilen ithal enerjiye bağımlılık oranını düşürmek, Kyoto Anlaşmasının gereklerini yerine getirmektir<sup>75</sup>.

#### 4. TÜRKİYE'DEKİ AR-GE TRENDLERİ

Türkiye 2002 itibarıyla Ar-Ge yoğunluğu (yüzde 0.66) açısından AB-15 ortalamasının (1.95) üçte bir, OECD-30 ortalamasının (2.26) ise dörtte bir düzeyinde bulunmaktadır. Özel sektör Ar-Ge harcamalarının toplam Ar-Ge harcamaları içindeki payı (yüzde 41.3) açısından da AB-25 ortalamasının (yüzde 55.4) gerisinde bulunmaktadır. 2002 itibarıyla kişi başına düşen Ar-Ge harcama miktarı AB-15 ülkelerinde 510 dolar, OECD-30 ülkelerinde 567 dolar iken, Türkiye'de on kattan daha az, 43 dolardır.

Ancak 1998-2002 dönemini kapsayan son beş yılda AB Ar-Ge yoğunluğu yıllık ortalama yüzde 4 oranında artarken, Türkiye'de iki katı, yani yüzde 8 oranında artmıştır. Bu yüksek büyüme oranı uzun dönemde sürdürülebildiği takdirde Türkiye'nin AB Ar-Ge yoğunluğu ortalamasına yaklaşması mümkün gözükmektedir.

Bilgi ve İletişim Teknolojileri, Biyoteknoloji ve Gen Teknolojileri, Malzeme Teknolojileri, Nanoteknoloji, Tasarım Teknolojileri, Mekatronik, Üretim Süreç ve Teknolojileri, Enerji ve Çevre Teknolojileri Türkiye'nin belirlediği öncelikli Ar-Ge ve teknoloji alanlarıdır<sup>76</sup>.

Türkiye'deki Ar-Ge trendlerinin oluşumu ve gelişiminde Vizyon 2023, TARAL ve Türkiye'nin Yeni Araştırma Çerçeve Programı (Btp-Up) 2005-2010 belirleyici olmaktadır.

#### 4.1- Vizyon 2023

24 Aralık 2001 tarihli Yedinci Bilim ve Teknoloji Yüksek Kurulu'nun (BTYK) toplantısında alınan "Ulusal Bilim ve Teknoloji Politikaları: 2003-2023 Strateji Belgesi'nin Hazırlanması" Kararı kapsamında "Vizyon 2023:Bilim ve Teknoloji

<sup>74</sup> Ibid., More Information On CIP - A New Programme To Boost European Competitiveness And Innovation Memo/05/113 Brüksel, 7 Nisan 2005.

<sup>75</sup> Ibid., □ 4.2 Billion "Competitiveness And InnovationProgramme" To Boost Growth And Jobs, s.2.

<sup>76</sup> Karar no:2005/4 - EK 2

Stratejileri Projesi” oluşturulmuştur<sup>77</sup>. Bu proje, Teknoloji Öngörü Çalışması, Ulusal Teknoloji Envanteri, Türk Araştırmacılar Envanteri, Ulusal Ar-Ge Altyapısı Envanteri olmak üzere dört alt projeyi kapsamaktadır. Bugüne kadar Teknoloji Öngörü Çalışması ve Ulusal Teknoloji Envanteri Projesi tamamlanmış bulunmaktadır. Türk Araştırmacılar Envanteri Projesi, Türkiye’nin yurt içi ve yurt dışındaki araştırmacılarının nitelikleri, bilim dalları, araştırma konuları, katkıda bulunabilecekleri potansiyel araştırma dalları ve kurumlarıyla ilgili ayrıntılı bilgi edinebilmeye yöneliktir. Yeni adıyla Araştırmacı Bilgi Sisteminin (ARBİS) içerik çalışmaları da tamamlanmıştır. Mart 2005 itibariyle, toplam 700 yurtiçi ve yurtdışı araştırma kuruluşunda çalışan 9.000 civarında araştırmacı ARBİS kayıtlarına girmiş bulunmaktadır. 2005 yılı sonuna kadar bu sayının 11.000’i aşması beklenmektedir<sup>78</sup>.

#### 4.2. Türkiye Araştırma Alanı (TARAL)

Bilim ve Teknoloji Yüksek Kurulu’nun (BTYK) 8 Eylül 2004 tarihinde yaptığı 10. Toplantısı’nda, ülkemizin Bilim ve Teknoloji alanındaki temel amaçları, ilkeleri ve hedefleri belirlenmiştir. Bu unsurlar hep birlikte Türkiye Bilim ve Teknoloji Stratejisi’ni oluşturmaktadır. Aynı toplantıda, bu Bilim ve Teknoloji Stratejisi’nin bir aracı olarak, Türkiye Araştırma Alanı (TARAL) tanımlanmıştır. TARAL, Strateji’nin amaç ve hedeflerinin uygulanmasında işe ortak olan tüm bilim teknoloji (BT) ve Ar-Ge aktörlerini içermektedir. Bu aktörler, koordinatör olarak TÜBİTAK ile birlikte BT ve Ar-Ge faaliyetleri yürüten kamu, özel, sivil toplum kuruluşları ve üniversitelerdir. TARAL, bu aktörlerin Strateji’de belirlenen aynı amaç, hedef ve ilkelere yönelmesini, sinerji yaratmak için faaliyetlerin aynı stratejik çerçeve içinde yürütülmesini hedefleyen kavramsal bir bütünlük olarak tanımlanmaktadır. Bilim ve Teknoloji Politikaları Uygulama Planı ise, anılan Strateji dahilinde, TARAL ekseninde 2005-2010 yılları arasında yapılması gereken temel eylemleri belirlemektedir<sup>79</sup>.

10. BTYK toplantısında alınan bir kararla, rekabet gücünün yükselmesi, Türkiye Bilim ve Teknoloji Stratejisi’nin misyonu içinde yer almaktadır. Ülkemizin rekabet gücünün artırılması ise, temel amaçlardan biri olarak sayılmaktadır. Ar-Ge’ye olan talebi artırmak, Ar-Ge harcamalarının GSYİH içindeki payını yükseltmek, bilim insanı, mesleki ve teknik eleman sayısını ve niteliğini artırmak ise ana hedefler olarak belirlenmiştir<sup>80</sup>.

Sosyal bilimler açısından önemli bir adım olarak, BTYK, aldığı bir kararla (Karar No: 2005/1) TÜBİTAK bünyesinde Sosyal ve Beşeri Bilimler Alanında bir Araştırma Grubu oluşturmuştur. BTYK’nin 97/6 sayılı kararı uyarınca oluşturulan “Sosyal ve Beşeri Bilimler Araştırma Destekleme Kurulu”nun sonlandırılmasına ve bu alandaki bilimsel proje desteklerinin TÜBİTAK bünyesinde kurulacak yeni bir “Sosyal ve Beşeri Bilimler Araştırma Grubu” nca sağlanmasına karar verilmiştir. 2005 yılı itibariyle sosyal bilim araştırmalarına daha fazla pay ayrılması, telif ödemeleri yoluyla bilim insanlarının teşvik edilmesi, Bilim Adamı Yetiştirme Grubu’nun sağladığı imkanlardan sosyal bilimcilerin

<sup>77</sup> Bkz, Vizyon 2023 Projesi Bilim ve Teknoloji Politikaları: Strateji Belgesi, Sözkonusu belgeye [www.tubitak.gov.tr/btpd/btyk/BTYK10.pdf](http://www.tubitak.gov.tr/btpd/btyk/BTYK10.pdf) adresinden ulaşılabilir.

<sup>78</sup> Araştırmacı Bilgi Sistemi (ARBİS) hakkında geniş bilgi ve kayıt için <http://arbis.tubitak.gov.tr> adresine ulaşabilirsiniz.

<sup>79</sup> Bkz, Bilim Ve Teknoloji Politikaları Uygulama Planı (Btp-Up) 2005-2010, s.101-102. Sözkonusu plana [www.tubitak.gov.tr](http://www.tubitak.gov.tr) adresinden ulaşılabilir.

<sup>80</sup> Ibid., Bilim Ve Teknoloji Politikaları Uygulama Planı (BTP-UP) 2005-2010, s.103-104.

de faydalandırılması, sosyal bilim araştırmalarının sayısının artırılması ve niteliğinin geliştirilmesi kararlaştırılmıştır<sup>81</sup>.

#### 4.3. Türkiye’nin Yeni Araştırma Çerçeve Programı (BTP-UP) 2005-2010

Bilim ve Teknoloji Politikaları Uygulama Planı (BTP-UP), 2005-2010 döneminde, yedi stratejik amaç ve eylem alanı belirlemektedir<sup>82</sup>: Bilim ve Teknoloji farkındalığının ve kültürünün geliştirilmesi, bilim insanı yetiştirilmesi ve geliştirilmesi, sonuç odaklı ve kaliteli araştırmaların desteklenmesi, Ulusal Bilim ve Teknoloji yönetiminin etkinleştirilmesi, özel sektörün Bilim ve Teknoloji performansının güçlendirilmesi, araştırma ortamının ve altyapısının geliştirilmesi ve ulusal ve uluslararası bağlantıların etkinleştirilmesi.

Bilim ve Teknoloji farkındalığının ve kültürünün geliştirilmesi, toplumun Bilim ve Teknoloji çabalarına katkı ve katılımının sağlanması amacıyla, bilinçlendirme ve yaygınlaştırma programlarının düzenlenmesi, bilim parklarının kurulması, bilim yayınlarının çeşitlendirilmesi ve güçlendirilmesi, bilim müzelerinin kurulması ve güçlendirilmesi, bilim ve teknoloji kamplarının yaygınlaştırılması, halka açık bilim ve teknoloji tanıtımlarının yapılması, kamu medyasında konunun sürekli olarak gündemde tutulması (çocuklar, gençler, ve diğerleri için), özel medyada yayınlanacak kısa spotların hazırlanması, okullarda bilim ve teknoloji günleri düzenlenmesi, bilim tarihimiz ile ilgili yayın faaliyetlerinin desteklenmesi, dünya bilim birikiminin topluma anlatılması için programlar düzenlenmesi, TARAL karar alma süreçlerinde toplumsal aktörlerin etkin katılımının teşvik edilmesi, BT farkındalığının ve kültürünün oluşturulması için Başbakanın bazı BT alanlarını himaye etme inisiyatifini kullanması gibi eylemler öngörülmüştür.

Bilim insanı sayısının ve niteliğinin artırılması ve geliştirilmesi amacıyla araştırmacı sayısının ve Ar-Ge proje stokunun artırılması, özel sektörde ve özellikle KOBİ’lerde araştırmacıların özendirilmesi için desteklerin etkinleştirilmesi, BT alanlarına dayalı yenilikçi firmaların ortaya çıkmasının desteklenmesi, lisansüstü eğitim kapasitelerinin artırılmasına yönelik eylemler yapılacaktır. BT eğitiminin cazip hale getirilmesi amacıyla öğretim üyesi yetiştirmek için belirli üniversitelerde programlar geliştirilmesi, üniversite öğretim görevlilerinin ücretlerine maaş dışı iyileştirmeler getirilmesi, belirlenen stratejik önceliklere uygun akademik programlar geliştirilmesi, çok-disiplinli programlar geliştirilmesi, üniversitelerin BT eğitiminin kalitesinin yükseltilmesi, üniversitelerde BT önceliklerine göre akademik programlar açılmasının desteklenmesi, gençlerin meslek seçiminde BT alanlarına özendirilmesi, orta eğitimde mesleğe yönlendirme rehberlik faaliyetlerinde BT alanlarının tanıtımı, Ar-Ge altyapısındaki araçları kullanabilecek

<sup>81</sup> TÜBİTAK, Sosyal Ve Beşeri Bilimler (Sbb) Araştırma Projeleri Çağrısı yapmaktadır.. Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu, Türkiye Bilimler Akademisi ve Yükseköğretim Kurulu, Türkiye’nin ekonomik, sosyal, siyasal veya beşeri sorunlarını inceleyecek temel ve uygulamalı araştırma projelerine aynı ve/veya nakdi destek vermektedir. Bu sorunların incelenmesine disiplinler arası ve/veya karşılaştırmalı bir yöntemle yaklaşacak araştırmalara öncelik verilmektedir. Başvurmak isteyenlerin aşağıda verilen adresten temin edecekleri proje öneri formlarını en geç aşağıdaki son başvuru tarihlerinde mesai bitimine kadar TÜBİTAK Ar-Ge Eşgüdüm Daire Başkanlığı’na göndermeleri gerekmektedir. 2005 yılı Son başvuru tarihleri şunlardır; 2005 Yılı 1. Dönem : 29 Nisan 2005 , 2005 Yılı 2. Dönem : 31 Ağustos 2005, 2005 Yılı 3. Dönem : 30 Aralık 2005. Ayrıntılı bilgi için <http://www.tubitak.gov.tr/sbb/> adresini ziyaret ediniz.

<sup>82</sup> Ibid., Bilim Ve Teknoloji Politikaları Uygulama Planı (BTP-UP) 2005-2010, s.105-113.

teknik elemanların yetiştirilmesi, çocuklara ve gençlere BT'yi sevdirecek faaliyetler yapılması, ilk ve orta öğretimde BT'nin önemini benimsetmek için programlar düzenlenmesi öngörülmektedir. Genç bilim insanlarının desteklenmesi amacıyla genç bilim insanlarının kamu ve özel Ar-Ge kuruluşlarında yapacakları çalışmalara destek sağlanması, genç bilim insanlarını destekleme programı geliştirilmesi, genç mucitlere destek programları geliştirilmesi, desteklerin ve ödüllerin çeşitlendirilmesi sağlanacaktır<sup>83</sup>.

Sonuç odaklı ve kaliteli araştırmaların desteklenmesi amacıyla, sonuç ve kullanıcı odaklı BT faaliyetlerinin toplam araştırmalar içindeki yoğunluğunun artırılması, BT önceliklerinin saptanması, girişimcilerin öncelikle BT alanlarına yönlendirilmesi, araştırmacılar ve kullanıcılar arasında ilişki ağlarının oluşturulması ve güçlendirilmesi, araştırma sonuçlarının ticari mal veya hizmete dönüşmesi için araçlar ve destekler geliştirilmesi, önemli toplumsal sorunların BT ile özgün bir şekilde çözümlenmesi, BT katkısı ile çözülebilecek kritik sorunların saptanması, dünyada ve Türkiye'de erişilebilir teknoloji envanterinin oluşturulması, BT faaliyetlerinin özgün çözüm teknolojilerine yönelmesinin sağlanması, topluma sunulan ürün ve hizmet kalitesinin BT ile artırılması, kalitesi Ar-Ge yolu ile artırılabilir ürün ve hizmetlerin saptanması, dünyadaki ve Türkiye'deki mevcut teknolojiler envanterinin oluşturulması, TARAL faaliyetlerinin çözüm teknolojilerini esas alması, BT faaliyetlerinin uluslararası kaliteye ulaşmasının sağlanması öngörülmektedir<sup>84</sup>.

TARAL ilişkiler ağının stratejik bütünlük içinde güçlendirilmesi amacıyla, uluslararası ilişkiler ağının güçlendirilmesi, etkin BT yönetimi için mali, idari ve hukuki altyapının geliştirilmesi, ülkemizin BT alanında uluslararası etkinliğinin ve bağımsızlığının güçlendirilmesi yönünde eylemler yapılacaktır.

Özel sektörün BT ve Ar-Ge performansının güçlendirilmesi amacıyla *BT'ye olan talebin artırılması*, toplumsal taleplerin BT stratejisi yönetimi sürecine yansıtılması için kanallar tasarlanması, BT çözümlerine yönelik farkındalık yaratılması, kamu kuruluşlarının yıllık Ar-Ge ihtiyaçlarının belirlenmesi, kamu kuruluşlarının Ar-Ge ihtiyaçlarının yerli Ar-Ge katkısıyla ve yerli Ar-Ge'yi geliştirerek karşılanması, bu ihtiyaçların üniversiteler, kamu ve özel Ar-Ge kuruluşları, veya bu kesimlerin ortak girişimleri (konsorsiyumlar) tarafından giderilmesi için mekanizmalar oluşturulması, savunma sistemlerinin tedarikinde satın almaya dayalı sistemden, Ar-Ge'ye dayalı tedarige geçilmesi, yerli savunma sanayii ve yerli potansiyelin geliştirilmesi, savunma ihtiyaçlarının yurtiçinden karşılanma oranının artırılması, ölçek ekonomisi olan, halen ithal edilen, ancak Ar-Ge desteği verildiğinde ülkemizde üretilebilecek ürünlerin üretiminin desteklenmesi, ihracat potansiyeli ve performansı olan sektörlerdeki üretimin, yeni teknolojilere ve uygulamalara verilecek Ar-Ge desteği ile sürdürülebilir kılınması, sanayiinin sürdürülebilir rekabet gücünün artırılması için Ar-Ge çözümlerinin geliştirilmesine yönelik eylemler yapılacaktır<sup>85</sup>.

Araştırma ortamının ve altyapısının geliştirilmesi amacıyla, BT kapasitemizin etkinliğinin artırılması, teknoloji yönetimi kavramının yaygınlaştırılması ve etkin bir şekilde hayata

<sup>83</sup> Ibid., Bilim Ve Teknoloji Politikaları Uygulama Planı (BTP-UP) 2005-2010, s.107.

<sup>84</sup> Ibid., Bilim Ve Teknoloji Politikaları Uygulama Planı (BTP-UP) 2005-2010, s.108.

<sup>85</sup> Ibid., Bilim Ve Teknoloji Politikaları Uygulama Planı (BTP-UP) 2005-2010, s.111.

geçirilmesi, kurumsal performans yönetimi ve stratejik yönetim anlayışının kurumlarımızda hayata geçirilmesi, Ar-Ge'ye yönelik desteklerin ve araçların etkinleştirilmesi, araştırmacı envanterinin kullanılması, Ar-Ge projelerinin etkin şekilde yönetilmesi, kullanıcı dostu Ar-Ge destek süreçlerinin hayata geçirilmesi, mevcut Ar-Ge desteklerinin envanterinin çıkarılması, desteklerin eşgüdümünün sağlanması (tekerrürün engellenmesi), yeni destek ve politika araçlarının geliştirilmesi, fiziksel altyapının geliştirilmesi, Ar-Ge altyapısının envanterinin çıkarılması, Ar-Ge altyapısında tekerrürün engellenmesi, Ar-Ge altyapısı için üniversite, sanayi, kamu ortak kullanım merkezleri oluşturulması, ihtiyaç duyulan ve öncelikli alanlarda yeni Ar-Ge altyapılarının kurulması öngörülmektedir<sup>86</sup>.

Araştırmacılarımızın ulusal ve uluslararası bağlantılarının güçlendirilmesi amacıyla TÜBİTAK'ın araştırmacı veritabanına (ARBİS) daha çok araştırmacının kayıt yaptırmasının sağlanması, AB ile ilişkili desteklerin tanıtılması ve araştırmacılara yol gösterilmesi, araştırmacılarımızın yurtiçi veya yurtdışındaki araştırmacılarla belirli bir proje ya da konu üzerine networking yapmalarının desteklenmesi, akademik bölümler, üniversiteler, özel ve kamu Ar-Ge birimleri arasında belirli bir sonuca yönelik araştırma ortaklıkları çabalarının desteklenmesi, uluslararası bağlantılara destek sağlanması, yurtdışında yaşayan Türk bilim insanlarının sürekli ya da belirli sürelerle Türkiye'ye gelmelerine ve BT faaliyetlerine katkı vermelerine destek sağlanmasına yönelik eylemler yapılacaktır<sup>87</sup>.

## 5. GLOBAL REKABET GÜCÜ ENDEKSİ

Dünya Ekonomi Forumu, 2001 yılından beri her yıl ulusal ekonomiler için Global Rekabet Gücü Raporu (Global Competitiveness Report) yayınlamaktadır. Global Rekabet Gücü Raporu, temelde Büyüme Rekabet Gücü Endeksine (Growth Competitiveness Index) ve Özel Sektör Rekabet Gücü Endeksine (Business Competitiveness Index) dayandırılmaktadır<sup>88</sup>.

Rekabet gücünü belirleyen üç temel faktörün ( makro ekonomik ortamın kalitesi, kamu kurumlarının kalitesi ve teknolojik hazırlılık (readiness) derecesi ) her biri ekonomik büyüme üzerinde ayrı pozitif etkiler yapmanın yanında, birbirleriyle de sıkı bir karşılıklı bağımlılık ilişkisi içindedirler. Teknolojik atılımın yapılması için kurumsallaşmış ve yetkin kamu ve özel sektör kuruluşlarına ihtiyaç olduğu gibi, bilişim teknolojilerinin gelişmesi de güçlü makroekonomik yönetimin başarısına katkıda bulunmaktadır<sup>89</sup>.

2004 yılı itibarıyla 104 ülkeyi baz alarak oluşturulan Büyüme Rekabet Gücü Endeksi (BRE), üç temel göstergeden oluşmaktadır: Makro ekonomik ortamın kalitesi, Kamu kurumlarının kalitesi ve Teknolojik hazırlılık (readiness) derecesi.

2004 yılı itibarıyla Büyüme Rekabet Gücü Endeksinde(BRE) birinci sırayı, üst üste

<sup>86</sup> Ibid., Bilim Ve Teknoloji Politikaları Uygulama Planı (BTP-UP) 2005-2010, s.112

<sup>87</sup> Ibid., Bilim Ve Teknoloji Politikaları Uygulama Planı (BTP-UP) 2005-2010, s.113.

<sup>88</sup> Bkz, Augusto L. CLAROS, Executive Summary, The Global Competitiveness Report (2004), s.1. World Economic Forum.

<sup>89</sup> Ibid., The Global Competitiveness Report (2004), Appendix A: Composition of the Growth Competitiveness Index, s.4-39.

üçüncü yıldır Finlandiya almıştır. Finlandiya'nın sahip olduğu güçlü makro ekonomik yönetim, üstün kaliteli kamu kurumları, çok düşük yolsuzluk oranı, çok düşük kayıt dışılık, sözleşmelere ve kanunlara olan yüksek bağımlılık, özel sektörün yeni teknolojilere karşı gösterdiği yüksek eğilim, inovasyon kültürünün olgunlaşması, yaşanan nüfusunu dikkate alarak bütçe fazlası vermeyi sürdürmesi sonucunda büyüme rekabet gücü açısından üç yıldır zirveye yerleşmiş bulunmaktadır.

2004 yılı itibariyle Büyüme Rekabet Gücü Endeksinde(BRE) ikinci sırayı ABD almıştır. ABD'nin sahip olduğu genel teknoloji üstünlüğü, özel sektörün yaptığı yüksek Ar-Ge harcamaları, bilim çevresinin yaratıcılığı, kişisel bilgisayar ve internette ulaştığı yüksek erişim oranı rekabet gücünü geliştirmiştir. Diğer yandan makroekonomik yönetimdeki ve kamu kurumlarındaki zayıflayan performansı, rekabet gücünü zayıflatan faktörler olarak ön plana çıkmıştır<sup>90</sup>.

2003 yılında ilk 10'a giren ülkelerin 9'u 2004 yılında da ilk 10'da kalmayı başarırken, biri (Avustralya) 14.sıraya gerilemiştir (Tablo:3).

2004 yılındaki en büyük sıçramayı ise, her üç kategoride de ilerleme kaydederek, 9.sıradan 6.sıraya sıçrayan Norveç yapmıştır. Zaten Nordik ülkelerinin hepsi ( Finlandiya (1.), İsveç (3.), Danimarka (5.), Norveç (6.) ) ilk 10'a girmeyi ve de kalmayı başarmışlardır.

Makroekonomik ortam kategorisinde bütçe fazlası veren Norveç ( 9. sıradan 6.sıraya) ve Estonya (22.sıradan 20.sıraya) rekabet gücü sıralamasında ilerlerken, bütçe açığı veren Türkiye (65.sıradan 66.sıraya) sıralamada gerilemiştir.

Dünyadaki ülkeler inovasyon yapan (core innovator) ve inovasyon yapmayan (non-core innovator) olmak üzere iki ana gruba ayrılmaktadır. Milyon kişi başına yılda 15'den fazla patent kaydı olan ülkeler inovasyon yapan, yılda 15'den az patent kaydı olan ülkeler ise inovasyon yapmayan ülke sınıfına girmektedir.

**TABLO:3- BÜYÜME REKABET GÜCÜ ENDEKSİ (BRE)**

BÜYÜME REKABET GÜCÜ ENDEKSİ SIRALAMASI (BRE)											
ÜLKE	2004	2003	2002	ÜLKE	2004	2003	2002	ÜLKE	2004	2003	2002
Finlandiya	1	1	1	İspanya	23	23	20	Bosvenya	45	36	35
ABD	2	2	2	Portekiz	24	25	19	Çin	46	44	38
İsveç	3	3	3	Belçika	25	27	21	İtalya	47	41	33
Tayvan	4	5	6	Lüksemburg	26	21	--	Meksika	48	47	33
Danimarka	5	4	4	Fransa	27	26	26	Hindistan	55	56	54
Norveç	6	9	8	Bahreyn	28	--	--	Fas	56	61	52
Singapur	7	6	7	G.Kore	29	18	25	Brezilya	57	54	45
İsviçre	8	7	5	İrlanda	30	30	23	Bulgaristan	59	64	58
Japonya	9	11	16	Malezya	31	29	30	Polonya	60	45	50
İzlanda	10	8	12	Malta	32	19	--	Hrvatistan	61	52	48
İngiltere	11	15	11	Slovenya	33	31	26	Mısır	62	58	--
Hollanda	12	12	13	Tayland	34	32	37	Romaanya	63	75	67
Almanya	13	13	14	Ürdün	35	34	44	Türkiye	66	66	65
Avustralya	14	10	10	Litvanya	36	40	39	Peru	67	57	55
Kanada	15	16	9	Yunanistan	37	35	31	Endonezya	69	72	69
B.A.E.	16	21	--	G.Kibris	38	--	--	Rusya	70	70	66
Avusturya	17	17	18	Macaristan	39	33	29	Cezayir	71	74	--
Y.Zelanda	18	14	15	Çek Cumh.	40	39	36	Azərbaycan	74	78	64
İsrail	19	20	17	G.Afrika	41	42	34	Ukrayna	86	84	74
Estonya	20	22	27	Tanu	42	38	32	Pakistan	91	73	--
Hong Kong	21	24	22	Slovakya	43	43	46	Nijerya	93	87	72
Şili	22	28	24	Letonya	44	37	43	Gürcistan	94	--	--

KAYNAK: The Global Competitiveness Report (2004).

İnovasyon yapan ülkelerin rekabet gücü endeksi ( 1/2 teknoloji endeksi + 1/4 kamu kurumları endeksi + 1/4 makroekonomik ortam endeksi) formülüyle hesaplanırken, inovasyon yapmayan ülkelerin rekabet gücü endeksi (1/3 teknoloji endeksi + 1/3 kamu kurumları endeksi + 1/3 makroekonomik ortam endeksi) formülü ile hesaplanmaktadır. Yani inovasyon yapan ülkelere rekabet gücünün belirlenmesinde teknoloji endeksi diğer iki endeksten daha fazla etkiye sahipken, inovasyon yapmayan ülkelere her üç endeksin etkisinin aynı düzeyde olduğu kabul edilmekte, üç endeksin basit ortalaması alınmaktadır.

İnovasyon yapan ülkelerin teknoloji endeksi (1/2 inovasyon alt endeksi + 1/2 bilişim teknolojisi alt endeksi) formülüyle hesaplanırken, inovasyon yapmayan ülkelerin teknoloji endeksi (1/8 inovasyon alt endeksi + 3/8 teknoloji transferi alt endeksi + 1/2 bilişim teknolojisi alt endeksi) formülüyle hesaplanmaktadır<sup>91</sup>.

İnovasyon alt endeksinin hesaplanmasında, işletmelerin Ar-Ge harcamaları düzeyi, işletmeler ile üniversitelerin ortaklaşa yaptıkları Ar-Ge faaliyetlerinin yaygınlık derecesi, işletmelerin yeni teknolojilere olan ilgisi ve içselleştirme derecesi, milyon kişi başına alınan patent sayısı ve ülkenin teknoloji düzeyi dikkate alınmaktadır.

Teknoloji transferi alt endeksinin hesaplanmasında, doğrudan yabancı yatırımların ve yabancı teknoloji lisanslarının yeni teknoloji edinmedeki rolü dikkate alınmaktadır.

<sup>90</sup> Ibid., Augusto L. CLAROS, Executive Summary, The Global Competitiveness Report (2004), s.12.

<sup>91</sup> Bkz. The Global Competitiveness Report (2004), Appendix A: Composition of the Growth Competitiveness Index.

Bilişim teknolojisi alt endeksinin hesaplanmasında ise, okullarda internet erişiminin yaygınlığı, bilişim teknolojisinin hükümet politikalarındaki öncelik derecesi, bilişim teknolojisinin kullanımını özendirmede kamu politikalarının başarısı, bilişim teknolojisiyle (e-ticaret, dijital imza, tüketicinin korunması ) ilgili mevzuatın yeterliliği ve işlerliği, 100 kişi başına cep telefonu aboneliği, 10 bin kişi başına internet kullanımı ve hostingi, 100 kişi başına ana telefon hatları ve 100 kişi başına düşen kişisel bilgisayar miktarı dikkate alınmaktadır.

### SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Rekabet gücü ve Ar-Ge faaliyeti birbirini besleyen bir süreçtir. Piyasa rekabet koşulları iyileştirilmeden Ar-Ge ortamının da iyileşmeyeceği, dolayısıyla da Ar-Ge yatırımlarının artmayacağı, Ar-Ge yatırımları artmadan da inovasyon ve rekabet gücünün gelişmeyeceği anlaşılmaktadır. Yüksek rekabet düzeyi ve kaliteli Ar-Ge ortamı oluşturulmadan, yani yapısal sorunlar çözülmeden, sadece arz yönlü politikalarla firmaların yatırım düzeylerinin artırılmasıyla bir ekonominin verimliliğinin, büyüme oranının ve istihdam düzeyinin uzun dönemde ve kalıcı olarak arttırılamayacağı görülmektedir. Çözüm, işletmeleri inovasyona dayalı rekabete özendirerek şekilde yatırım ortamını iyileştiren bir ekonomik ve hukuki çerçevenin oluşturulmasında yatmaktadır. İşletmelerin yüksek giriş engelleri arkasında korunmaya değil, kendini yüksek-beceriye ve yüksek-teknolojiye özendirerek bir yeniden-yapılanmaya zorlayacak uygun rekabet ortamına ihtiyacı vardır.

Ar-Ge ve inovasyon faaliyetlerinde istihdamı belirleyen kritik faktör lokasyondur, yani akademik araştırma merkezleri ve inovatif işletmeler ağına yakınlık ve erişilebilirliktir. Hangi ülke daha kaliteli bilgi ağları ve toplulukları oluşturabilirse, inovatif işletmeler de o ülkeye doğru akacaktır. Üniversite-sanayi işbirliği ağları güçlendikçe, Ar-Ge öncelikleri ile sanayinin ihtiyaçları uyumlaştırıldıkça, araştırmacıların tam akışkanlığı sağlandıkça, Ar-Ge ortamının kalitesi arttıkça hem içerideki Ar-Ge yatırımları artacak, hem de dışarıdan araştırmacılar, bilim adamları ve işletmeler o ülkeye akın edecektir.

İnovatif ülkelerde ulusal rekabet gücünün yüzde ellisini Ar-Ge'ye dayalı inovasyon kapasitesi yaratmaktadır. Rekabet gücünün yüzde yirmi beşini kamu kurumlarının kalitesi, geri kalan yüzde yirmi beşini ise makroekonomik istikrar açıklamaktadır.

Türkiye gibi teknoloji sınırının epey gerisinde kalan ülkelerde ise Ar-Ge'ye dayalı inovasyon kapasitesi ulusal rekabet gücünün ancak üçte birini yaratmaktadır. Kamu kurumlarının kalitesi diğer üçte biri, makroekonomik istikrar da geriye kalan üçte biri açıklamaktadır. Teknolojik sınıra yakın olan inovatif ekonomilerde teknolojik gelişmenin tek kaynağı Ar-Ge'ye dayalı inovasyon kapasitesi iken, teknolojik sınıra uzak olan ülkelerde teknolojik gelişme hem Ar-Ge'ye dayalı inovasyon, hem de teknoloji transferi kanallarıyla olabilmektedir.

**Erdoğan Öner (Başkan):** Sayın Ramazan Taşa açıklamaları için teşekkür ediyorum son konuşmacımız İzmir Dokuz Eylül Üniversitesi'nde Sayın Ferhat Akbey, Buyurun.

## NEO-LİBERAL DÖNÜŞÜM ÇERÇEVESİNDE 5018 SAYILI KANUN'UN DEĞERLENDİRİLMESİ

Ferhat AKBEY\*

### Giriş

Dünya ekonomisi ve eşlik eden sosyo-politik yapılar, 1980 sonrası dönemde önemli ölçüde dönüşüme uğramıştır. Yeniden dağıtıcı ve enflasyonist refah politikaları 1970'lerin sonlarına gelindiğinde tıkanmış ve birikim sürecinde yaşanan bu tutukluk, 1980 sonrası hemen hemen tüm dünyada neo-liberal iktisadi politikaları zorunlu kılmıştır. Minimal devlet, deregülasyon, özelleştirme, yerelleşme, yönetim gibi gizil (latent) hegamonik söylemin kavramlarıyla meşru temellerini oluşturmaya çalışan bu süreç; iktisadi cephede tüm ulusal piyasaları hiyerarşik entegrasyon çerçevesinde birbirine bağlarken politik düzlemde temsil mekanizmasının içeriğini dönüşüme uğratmış (seçilmiş siyasilerin kontrolündeki bürokrasinin önemli yetkileri, piyasaya inanmış teknokratlardan oluşan özerk kurullara devredilmiş, böylece "devletin görece özerkliği"nin kendisi göreceli hale gelmiştir) ve nihayet sosyo-kültürel alanda, küçük nüanslar dışında, benzer metaları farklı dillerde tüketen eşitsiz bir dünya toplumunu da beraberinde getirmiştir. Bu açıdan neo-liberal dönüşümün farklı alanlardaki dışavurumları birlikte ele alınmalı ve 24.12 2003 tarihli Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) da bu çerçevede değerlendirilmelidir.

Derinlemesine tahlil edildiğinde bu kanunun, basit teknik ihtiyaçlardan ziyade, hegamonik söyleme ait yukarıda sıraladığımız kavramların yasal çerçevesi olma işlevi üstlendiği görülmektedir. Kamu maliyesinde reform sayılabilecek köklü değişiklikler getiren bu kanunun bütçe(ler) ile ilgili hükümlerinde de neo-liberal minimal devlet yaklaşımının etkilerine rastlanmaktadır. Çalışmanın amacı da bu etkilerin tahlilidir. Bu kapsamda ilk bölümde 1980 sonrası iktisadi, politik, sosyal ve kültürel yönleriyle neo-liberal dönüşümün kamu ekonomisindeki tezahürleri ele alınmıştır. İkinci bölümde ise KMYKK'nın yaşanan süreçte nerede durduğu ve Türk kamu maliyesinde genel olarak hangi değişiklikleri getirdiği incelenmiştir. Sonuç niteliği taşıyan üçüncü bölümde ilgili kanunun bütçe(ler) ile ilgili hükümleri ve bahsedilen dönüşüm süreci arasında bağlantı kurularak bir politika aracı olarak bütçenin statüsünde ve kamu ekonomisindeki ağırlığında meydana gelen değişiklikler ile bunların Türkiye ekonomisinin dünya ekonomisine eklenmesi yolunda ne derecede önem taşıdığı analiz edilmiştir.

### I. NEO-LİBERALİZM VE EKONOMİ-POLİTİK İÇERİĞİ

Neo-liberalizmin iktisadi ve politik içeriği ve etkilerini tahlil etmeden, kavramın ne tür bir dönüşümü ifade ettiği ve bu dönüşümün iktisadi açıdan tarihsel arka planının incelenmesi aydınlatıcı olacaktır.

#### A. Neo-liberalizm Nedir?

"Neo" önekinin "yeni" anlamı taşıdığı göz önüne alındığında, "neo-liberalizmin" doğrudan tercüme edildiğinde "yeni liberalizm" anlamına geleceği açıktır. Bu bakımdan "liberalizmin" ne olduğu sorusu önem kazanmaktadır. Liberalizm; temelleri 17. ve 18.

\* Dokuz Eylül Üniversitesi, İ.İ.B.F, Maliye Bölümü Araştırma Görevlisi

yüzyıllarda atılan ve iktisadın kendi iç dinamikleri olduğunu, iktisadi olayların da bu dinamiklerce yönlendirildiğini, iktisadi süreçlere dışsal bir müdahalenin nihai olarak toplumun tümünün gelişmesine katkıda bulunacak olan iktisadın bu kendiliğindenliğe zarar vereceğini ve bu yüzden de devletin iktisadi süreçlere müdahil olmasının özelde arz-talep dengesi genelde de iktisadi denge, üzerinde olumsuz etkiler yaratacağını varsayan bir ekonomi-politik öğretilerdir. Buna göre iktisadi olayları, rasyonel bireylerden oluşan toplum talep yönünden, tam rekabet halindeki işletmeler de arz yönünden optimal bir dengeye çekmektedir. Dolayısıyla kendiliğinden dengede olan veya arızı sapmalar olsa dahi bahsedilen dinamikler sayesinde bir süre sonra yine dengeye kavuşacak olan iktisadi olaylar silsilesi bütününe devletin müdahil olması zaten gereksizdir. Devlet yalnızca, bir "jandarma" veya "gece bekçisi" olarak, zikredilen dengenin sürdürülebilmesi için elzem olan "tam kamusal" mal ve hizmetleri (eğitim, sağlık, adalet, güvenlik vs.) sağlamakla yetinmelidir. Adam Smith'le cisimleşen bu bakış açısı, iktisadi süreçte devlete en ufak bir yer dahi vermemektedir.

Başlangıcı 1960'ların sonlarına kadar götürülebilecek olan ve "neo" olan liberalizm ise yukarıda bahsedilen klasik liberal anlayışın temel ilkelerini kabul etmekle birlikte bazı nüanslarla ondan ayrılır. Buna göre devletin iki görevi vardır: Devlet ilk olarak özel ve/veya yarı kamusal mal ve hizmet üretimi yoluyla müdahale etmekten çekilmeli ve makro iktisadi dengeleri piyasanın kendi işleyişine bırakarak mezoiktisadi hedeflere (enflasyon hedeflemesi, borçların çevrilmesi, faiz dışı fazla yoluyla ulusal tasarrufa katkıda bulunulması vs.) yönelmelidir. Böylece devlet, üretici olarak özel sektöre rakip olmak yoluyla piyasanın ve iktisadi sürecin işleyişini bozmak yerine, bu işleyişin arızı sapmalarının olumsuz etkilerini en aza indirecek bir tampon işlevi görerek piyasayı tamamlayıcı biçimde bir "koordinatör" rolünü üstlenecektir. Devletin ikinci ve belki de en önemli görevi ise varsayılan ancak piyasanın kendi iç dinamikleriyle gerçek iktisadi yaşamda bir türlü gerçekleştiremediği rekabeti korumaktır. Bunu rekabetin aktörleri arasında "fırsat eşitliğini" gerçekleştirmek için yapmak zorundadır.<sup>92</sup> Neo-liberalizm buna yönelik olarak, klasik liberalizmde olmayan "zararlı veya yıkıcı rekabet" kavramını icat etmiştir. Oysa Smith'e göre rekabetin her biçimi iyiydi. Bu bakımdan klasik liberalizm piyasanın kendi rekabet ortamını yaratacağını iddia ederken, neo liberalizm rekabeti kollama görevini devlete vererek klasik liberalizmden ayrılır. Bu özelliklerden hareketle neo-liberalizmi "klasik liberalizmin temel varsayımlarını kabul eden, ancak minimal devlet yaklaşımını kabul ettiği halde bunu yalnızca bekçi devlete indirgemek yerine devlete koordine edici rolünü yerine getirecek şekilde bir hareket alanı bırakan öğreti" olarak tanımlayabiliriz.

## B. Neo-liberal Dönüşümün Tarihsel Arka Planı

Her ekonomi-politik dönüşümde olduğu gibi neo-liberal dönüşümün temelinde de kâr hadlerindeki oynamalar (daralmalar) vardır, ancak çalışmanın sınırları açısından burada yalnızca Keynesyen refah devleti politikalarının neo-liberal politikalara "zorunlu" evrimi

yaratma çabası başlamak zorundaydı. Ve bu tam da Fordist rasyonalizasyonun başarısı dolayısıyla imalat sanayinde görece olarak gittikçe daha çok sayıda işçinin işinden olduğu ana rastlıyordu. Efektif talepte bunun sonucunda ortaya çıkan gerileme, ABD'de yoksulluğa karşı verilen savaş ve Vietnam savaşı dolayısıyla dengeleniyordu. Ama özel sektörde üretkenliğin ve kârlılığın 1966'dan sonra gerilemesi ABD'de bir mali sorunun doğması anlamına geliyordu. Bu sorun ancak enflasyonun hızlanması pahasına çözülebildi; enflasyon ise uluslararası bir rezerv para olarak doların bu rolüne son veriyordu...Yine bu sıralarda birçok üçüncü dünya ülkesinde (özellikle Latin Amerika'da) ithal ikameci politikalar, çokulusluların çevre ülkelerde (özellikle Güneydoğu Asya'da) imalat sanayine yönelişin ilk büyük dalgası ile birleşince, işçi sınıfı ile toplumsal sözleşmenin ya zayıf uygulandığı yada hiç olmadığı yeni ortamlara, batı ile rekabet gücü olan bir Fordist sanayileşme atılımını taşıyordu. Bu andan itibaren, Batı Avrupa ile Japonya'nın yanı sıra bir dizi yeni sanayileşen ülke ABD hegemonyasına meydan okumaya başlayınca, Fordizm içinde uluslararası rekabet kızışıyor, bu rekabet Bretton Woods anlaşmasının çatlamasına ve doların devalüasyonuna kadar uzanıyordu. Savaş sonrası uzun canlılık döneminin sabit döviz kurlarının yerini, artık dalgalı (ve büyük ölçüde istikrarsız) döviz kurları alıyordu.<sup>93</sup> Daha sonra 1973 ve 1978 yıllarında yaşanan iki petrol şoku ile bunalım yeni bir aşamaya girmiş ve yaygınlaşmıştır. Böylece bunalımın bir boyutunu durgunluk yani üretim düşmesi oluşturmuş; özellikle sanayi üretimi 1970'li yılların ikinci yarısında her ülkede önemli oranlarda düşme göstermiştir. Bunalımın ikinci boyutunu ise fiyat artışları oluşturmuş; üretim düşmesine karşın bir fiyat patlaması yaşanmıştır.<sup>94</sup> Bu arada merkezi kapitalist ülkelerde örgütlü işgücünün artan gücü işgücü maliyetine ek olarak sosyal harcamaların seviyesini yükseltmiş, bu ise kapitalistin kârından kesilmiştir. Sonuç stagfasyondur. İleri düzeyde fiziksel ve sosyal altyapı yatırımları sonucu birçok ülkenin artan borç yükü "devletin mali krizi" ile sonuçlanmıştır.<sup>95</sup> Bunun sonucunda 1970'li ve 80'li yıllar bir ekonomik yeniden yapılanmanın ve toplumsal ve politik uyarlanma sürecinin yaşandığı sıkıntılı bir dönem olmuştur. Bütün bu iniş çıkışlığın ve belirsizliğin yarattığı toplumsal mekânda, sanayide örgütlenme konusunda olduğu gibi politik ve toplumsal yaşamda da bir dizi yeni deney ufukta biçimlenmeye başlamıştır. Bu deneyler, tümüyle yepyeni bir birikim rejimine ve bununla bağlantılı olarak bütünüyle farklı bir politik ve toplumsal düzenlemeye geçiş sürecinde ilk kıpırtıları oluşturmuştur -ki bu farklılaşmanın içeriğine aşağıda değinilecektir.

## C. Neo-liberalizmin İçeriği

Yukarıda bahsedilen süreç ister istemez birikim rejiminin iktisadi ve sosyo-politik içeriğinde bir dönüşüme yol açmıştır. Bu dönüşüm iktisadi düzeyde piyasanın yükseltilmesi, özelleştirme ve (hakem olmanın ötesinde) koordine edici devlet biçiminde kendisini belli ederken; devlet-piyasa-toplum ilişkilerinde hiyerarşik bir biçimde örgütlenmiş Keynesyen bürokratik korporatizm yerini neo-liberal teknokratik plüralizme (çoğulculuğa) bırakmıştır. Ayrıca teknokratik aklın medya ve kamuoyundan etkilenmeden yerleşebilmesi ve bu sürecin tüketim kültürünün irrasyonelitesince yönlendirilen seçim mekanizması ve seçilmişler tarafından sektöre yatırılmaması için de

esasen temsili demokrasinin krizine delalet etmektedir).

### 1. İktisadi Dönüşümün İçeriği

Daha önce de bahsedildiği gibi aşırı yüklenmiş [refah] devletin[in] (overloaded state) krizi küresel ölçekte rekabetin kızışması biçiminde kendisini göstermiştir. Bu durum hegemonik merkez ülkelerinin hakim konumunu tehdit eder hale geldiğinde acil çözümler gerekmiştir ve her sancılı dönüşüm sürecinde olduğu gibi teknolojik yenilikler imdada yetişmiştir. Bahsedilen süreçte zaten kabarık olan borç hesaplarını (ki refah devletinin mali krizinin temel dinamiği borç hesaplarının bu kabarıklığıdır) daha fazla zorlayarak talebi canlandırmak ve bu yolla sıkışan ekonomiyi (esasen kâr hadlerini) düze çıkarmak imkansız olduğundan yapılacak en rasyonel iş sanayi üretimi az gelişmiş ülkelere kaydırarak talebi mikroiktisadi düzenekte olduğu gibi bir temele oturtmak olmuştur. Ulaşım ve iletişim teknolojisindeki gelişmeler sonucu işlem ve ulaştırma maliyetlerinde görülen düşme de bu sürece önemli oranda katkı sağlamıştır. Ancak bu mekanizmanın işleyebilmesi için iki koşulun sağlanması gerekli olmuştur: İlk olarak işgücü maliyetleri düşürülmelidir, aksi takdirde üretimi bir ülkeden diğerine kaydırmanın hiçbir anlamı olmayacaktır. İşçi sendikalarının günümüzdeki ağırlığı 1960'lı ve 70'li yıllardaki konumlarıyla karşılaştığımızda bunun önemli oranda başarıldığı görülmektedir. İkincisi ise üretimi kaydırırken teknolojiyi ve bu teknolojinin bilgisini patent hukuku ve sözleşmeleri yoluyla tekeline almaktır. Böylece üretim kayması gerçekleştirilirken kapitalist merkez ülkeleri de, Harvey'in ifadesiyle, diğer ülkelerle ilişkileri bağlamında birer "rant ekonomisine", kendi içlerinde de birer "hizmet ekonomisine" dönüşmüştür.<sup>96</sup>

Az gelişmiş ülkeler cephesindeki dönüşüm ise oldukça dramatik olmak zorunda kalmıştır. Çünkü patent ve lisans uygulamaları esasen neo-liberalizmin çok yücelttiği "karşılaştırmalı üstünlükler" kuramı ile çelişmektedir. Çünkü bu uygulamalar; topraklarında kakao yetişmediği halde çikolata üretiminde küresel düzeyde neredeyse tekel konumunda olan İsviçre'nin ve yeraltı ve yerüstü kaynakları açısından oldukça fakir olduğu halde hammaddeyi dışarıdan alarak işleyen ve bu yolla elektronik eşya üretiminde çok önemli bir seviyede olan Japonya'nın bu üstün konumlarının devamına hizmet etmekte ve buna karşılık karşılaştırmalı olarak (hammadde, beşeri sermaye vs. bağlamında) üstün olduğu halde birçok ülkenin anlaşmalı (patent anlaşması ve diğer fikri mülkiyet sözleşmeleri) olarak zayıf olmasına sebebiyet vermektedir. Hal böyle olunca "karşılaştırmalı üstünlükler" kuramının pratikteki karşılığı "rekabetçi üstünlükler" (kayan üretimin yönünü kendi ülkesine doğru çevirme rekabeti) olmaktadır. Bunu gerçekleştirmek için de devletin ekonomideki ağırlığı ve müdahalesi, gelen sermayeye istikrarlı bir iktisadi ortam sunulması (devletin ekonomideki sosyal amaçlı ağırlığı zaten ulus ötesi sermayenin düşük işgücü talebi ile de çelişecektir) açısından azaltılmalı ve kamu ekonomisi "minimal" bir düzeye çekilmelidir. Buna yönelik olarak da birbiri ile bağlantılı ve karşılıklı olarak birbirini yeniden üreten iki araca başvurulmalıdır: Kamu harcamalarının (özellikle sosyal transferlerin) kısılanması, ve deregülasyon ve özelleştirme.

#### a. Kamu Harcamaları-Kamu Ekonomisi-Minimal Devlet

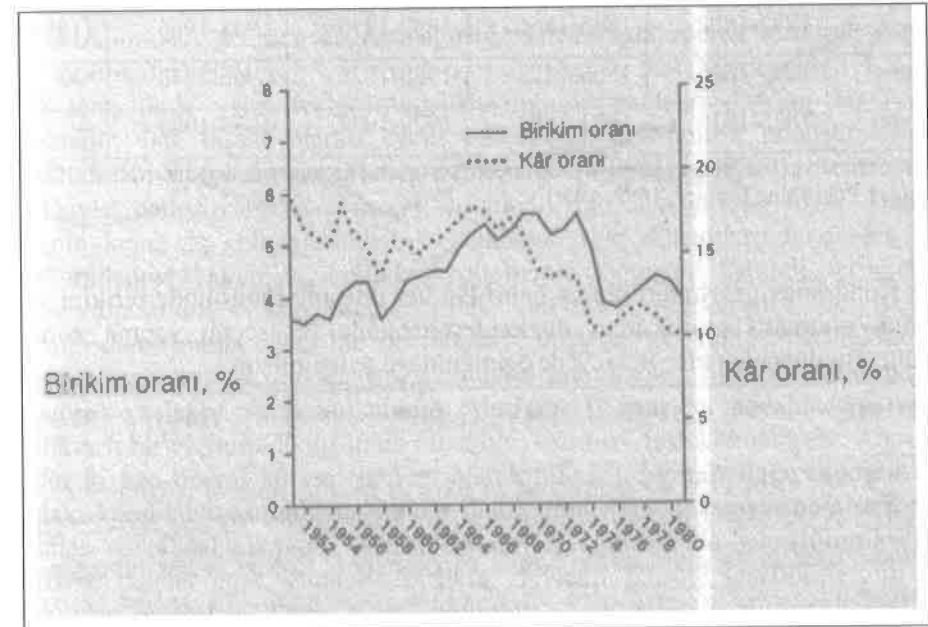
Neo-liberal söylemin esasını devletin ve kamu ekonomisinin aşırı yüklendiği ve bunun ülke ekonomileri üzerinde enflasyonist baskı yarattığı ve bu şekilde ekonomileri olumsuz etkiledikleri iddiası oluşturmaktadır. Bunu destekleyen bir diğer iddia da aşırı yüklenen

<sup>96</sup> Ibid., s.66.

kamunun açık vermek zorunda kalarak piyasada özel yatırımı "dışladığı"<sup>97</sup>. Söylem bu şekilde kendisini kitleler nezdinde meşru kılmaya çalışırken çalışan sınıflar da, karşı refleks olarak, mevcut sosyal politika ve transferlerin uzun mücadeleler sonucu elde edilen kazanılmış haklar olduğunu ve neo-liberalizmin bu hakları baltalamaya çalıştığını iddia etmektedirler. Bize göre, her iki bakış açısı da hatalıdır.

Çünkü, yukarıda da belirtildiği gibi kapitalist sistemdeki iktisadi ve sosyal dönüşümlerin arkasındaki temel dinamik kâr hadlerindeki oynamalardır. İktisadi sistemdeki kârlılık durumunun belirli dönemsellikler itibarıyla azalıp arttığı tarihsel bir gerçekliktir. Marx, bu durumu şu şekilde ifade etmiştir: "...[Ç]eşitli sermayeler arasında, bir sermaye sahibinin bir başkası tarafından tutulmuş bulunan işi onun elinden koparmak için her türlü çabayı gösterdiği bir rekabettir başlar. Ama çoğu kez daha iyi davranma koşulları sunmadıkça, bu öbür sermayeyi işinden koparıp atmayı bekleyemez. Sadece sattığını daha ucuza satmak zorunda kalmaz. Ama bir de satma olanağı bulabilmek için bazen aldığı daha pahalıya almak zorunda kalır. Üretken emeğin bakımına ayrılmış fonlar günden güne büyüdüğünden, bu emeğin talebi de günden güne daha büyük bir duruma gelir: İşçiler kolayca iş bulurlar, ama sermaye sahipleri çalıştıracak işçi bulmakta güçlük çekerler. Kapitalistlerin rekabeti emek maliyetlerini yükseltir [Şekil 1'de de görüldüğü gibi] ve kârları düşürür"<sup>98</sup>.

Şekil 1: İleri Kapitalist Ülkelerde birikim ve kâr oranları (1950-1982)



Kaynak: David Harvey, *Postmodernliğin Durumu*, İstanbul: Metis Yayınları, 1999, s.166.

<sup>97</sup> İrfan ul Haque; 2004, "Globalization, Neoliberalizm and Labor", [http://www.unctad.org/en/docs/osgdp20047\\_en.pdf](http://www.unctad.org/en/docs/osgdp20047_en.pdf) [08.03.2005], s. 7.

<sup>98</sup> Karl Marx, *1844 Elyazmaları*, Ankara: Sol Yayıncılık, 1993, s.112.

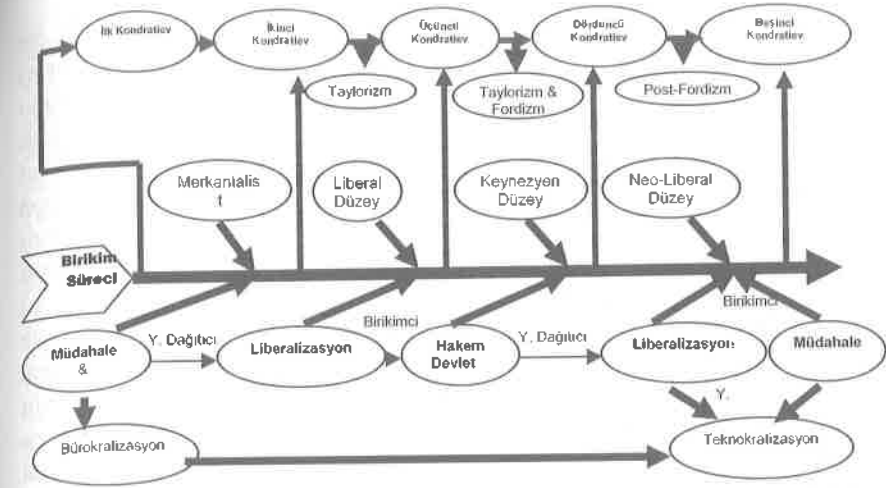
Ayrıca “[b]u [kapitalist] üretim tarzı, değişmeyen sermayeye kıyasla, değişen sermayede gitgide nispi bir azalma, ve dolayısıyla toplam sermayenin organik bileşiminde sürekli bir yükselme yaratır. Bunun doğrudan sonucu, aynı ya da hatta artan bir sömürü derecesinde, artı-değer oranını sürekli düşme gösteren bir kâr oranı ile temsil edilmesidir”<sup>99</sup>. İşte üretim modelleri ile sosyo-iktisadi yapıda toplu bir dönüşümü tetikleyen de budur. Kâr hadlerindeki bu daralmalar (özellikle sanayi kapitalizmi aşaması ve sonrasında\*) ancak yeni teknolojiler ve işgücünün yeniden örgütlenmesi ile aşılabilecektir. Böylece toparlanma-refah-resesyon-depresyon biçiminde ve Kondratiev çevrimi olarak adlandırılan çevrimlerden oluşan bir süreç ortaya çıkmaktadır. Tablo-1’den de görüldüğü gibi, sanayi kapitalizminin yerleşmeye başladığı 18. yüzyıldan bu yana 40-60 yıl arayla beş adet çevrimden söz edebiliriz.

**Tablo 1: Kondratiev Çevrimleri**

	Birinci Kondratiev 1770-1836	İkinci Kondratiev 1836-83	Üçüncü Kondratiev 1883-1937	Dördüncü Kondratiev 1937-1983	Beşinci Kondratiev 1983-?
Toparlanma	1770-1782	1836-1845	1883-1892	1937-1948	1983-(1994)
Refah	1782-1802	1845-1866	1892-1913	1948-1966	(1994)-?
Resesyon	1815-1825	1866-1873	1920-1929	1966-1973	---
Depresyon	1825-1836	1873-1883	1929-1937	1973-1983	---

Kaynak: Jon Sundbo, *The Theory of Innovation: Entrepreneurs, Technology and Innovation*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 1999, s.45.

Tabloda Kondratiev çevrimleri olarak belirtilen her iktisadi dönüşümde birikim sürecinin tanımladığı alternatif politik-idari düzlemler arasında bir seçim yapma zorunluluğu doğmuştur. Bu düzenlemeler Şekil 2’de özetlenmeye çalışılmıştır.



**Şekil 2: Birikim Sürecinin Bölüşüm İlişkilerindeki Çevrimsel Rolü<sup>100</sup>**

Şekilden de anlaşılacağı üzere kapitalist birikim süreci Kondratiev çevrimleri biçiminde tanımlanan ve kâr hadlerindeki oynamalardan kaynaklanan sebeplerle bir çevrimde devletin ekonomideki yeniden dağıtıcı ağırlığından feragat ederek birikime yönelik ve liberalist politikalar güderken ve sosyo-iktisadi yapıyı buna uydururken bir sonraki çevrimde tersi önde yani devlet müdahaleciliğinde yeniden dağıtıcı bir fonksiyon üstlenmektedir. İşte dışsal olarak kabul edilen ekonomi-politik dönüşümlerin (yani liberalizmden Keynesyenizme, oradan da neo-liberalizme) ardındaki temel dinamik budur. Devlet daima vergiye, sermaye ise sürekli birikime ihtiyaç duyar. Dolayısıyla kapitalizmin kendi iç çelişkilerinden kaynaklanan kriz dönemlerinde devlet, birikim sürecinin imdadına yetişir ve beklide kapitalizmin kendisini kapitalistlerin aşırı kar hırsından kurtarabilmek için sürece müdahale eder. Merkantilist ve Keynesyen dönemlerde olan budur. İşte bu iki dönem arasında ve sonrasında tekrar liberal dönemlerin yaşanması da, müdahaleci ve liberal politikaların birikim süreci tarafından ihtiyaca göre ve selektif olarak kullanıldığı (yani liberalleşmeden müdahaleciğe veya aksi yönde istikrarlı bir evrimin/dönüşümün olmadığı) tezimizi desteklemektedir. Ancak ilginç olan şudur ki neo-liberal küresel dönem olarak adlandırdığımız süreç iktidarın toplum karşısındaki konumunu tanımlayan iktidar ilişkilerinin tümünü bünyesine almıştır. Şöyle ki piyasalar ve ulusal ekonomi üzerindeki devlet kontrolünün yüceldilmesi ilişkideki korporatizme delalet eder. Bununla birlikte, devletin iktisadi teşebbüslerinin gözden çıkarılması ise sınıfsal bir “taraf olma” biçimidir ve sistemin ve sürecin liberal yönüne işaret etmektedir. Sendikanın biricik kolektif eylem organizasyonu olma fonksiyonunu yitirip bu konumunu diğer sivil toplum kuruluşlarıyla paylaşması, aslında birçok sivil toplum örgütünden yalnızca biri haline gelmesi, iktidar ilişkisinin plüralist yapısına işaret eder (neo-liberalizmin Keynesyen korporatizmi illüze ederek plüralizm ile birlikte kısa dönemli ihtiyaçlarına uygun bir biçimde nasıl pragmatist bir biçimde kullandığına ileride değinilecektir).

<sup>99</sup> Karl Marx, *Kapital Cilt III*, Ankara: Sol Yayınları, 1997, s.189.

\* Sanayi kapitalizmi öncesinde teknolojik yeniliği yaratan kâr güdüsünün dışında yalnızca bilimsel merak ve teknolojik buluşlardır.

<sup>100</sup> Şekil, 11-13 Mart 2005 tarihleri arasında Brighton Üniversitesi’nce (İngiltere) düzenlenen “Globalisation and Representation” başlıklı konferansta sunduğumuz “Global Governance and International Non-Governmental Organizations: A Critical Approach with Respect to Power Relations” adlı tebliğin Powerpoint sunusundan alınmıştır.

Bu konumuna uygun olarak neo-liberal öğretisi, her ne kadar devletin varlığını ve koordinatörlüğünü zorunlu görmekte birlikte, başlangıçta bir piyasanın (veya piyasaların) var olduğunu ve devletin sonradan sürece dahil olarak piyasanın doğal işleyişini bozduğu ve ardından da aşırı yüklenerek piyasayı işlemez hale getirdiği iddiasını ileri sürer. Ancak “[iktisat tarihçilerinin çalışmaları göstermiştir ki yerel düzeyde bazı temel ihtiyaçların karşılanması ve uluslararası düzeyde de lüks malların ticareti hariç olmak üzere son zamanlara kadar piyasa beşeri yaşamın çok da önemli bir kısmını oluşturmamıştır...[Ayrıca başlangıçtan beri var oldukları iddia edilen] piyasaları yaratan da (özellikle kapitalizmin ilk aşamalarında) yine devletlerin kendileridir...[Örneğin] İngiltere’de piyasanın oluşumuna giden yol devamlı merkezi bir biçimde kontrol ve organize edilen olağanüstü ağırlıktaki devlet müdahalesi ile açılmıştır...[Ek olarak şunu söyleyebiliriz ki] ABD, başlangıç aşamasında bulunan endüstrileri koruma düşüncesinin vatanıdır ve II. Dünya Savaşı’na kadar da sanayileşmiş ülkeler arasında korumacılığı en yoğun uygulayan ülke olmuştur”.<sup>101</sup> Piyasanın oluşumuna ve olgunlaşmasına devlet katkısının açıkça gözlemlenebildiği diğer örnekler de Doğu Asya’nın “endüstri politikası ülkeleri” olarak adlandırılan ülkeler<sup>102</sup> (Japonya, Kore ve Tayvan) ve İskandinavya’nın “sosyal korporatist devletleridir” (İsveç, Finlandiya ve Norveç). Bu ülkelerin politika yapıları hızlı bir sermaye birikimi düzeyini hızlı yapısal değişimlerin gerçekleştirilmesi için zorunlu gördüklerinden sık sık faiz oranlarını piyasadaki oranın altında tutmuş ve bazı sanayi kollarındaki önemli görülen sektörlerle vergi kolaylıkları sağlamışlardır. Ayrıca gerek başlangıç aşamasındaki sektörlerle kendilerini geliştirmeleri için ekstra zaman kazandırmak amacıyla ticari korumacılık, yardımlar ve piyasa fiyatlarını kontrol etmenin diğer araçlarını kullanarak, gerekse AR-GE çalışmalarına destek vermekle kalmayıp aynı zamanda belirli teknolojilerin ithalini kontrol altında tutarak, bu devletler, ekonomide oldukça ağırlıklı bir biçimde yer almışlardır.<sup>103</sup>

Sürecin bir diğer ironik yönü ise sermaye çekebilmeleri için az gelişmiş ülkelerde devletin ekonomideki ağırlığının azaltılması gerektiğini iddia eden merkezi kapitalist ülkelerin günümüzde bile ekonomilerindeki devlet ağırlığıdır. Örneğin genel devlet harcamalarının GSMH’ye oranına baktığımızda, örneğin Türkiye’de %27 olan bu oranın OECD ortalaması %40.8, G-7’ler ortalaması %39.5, küçük OECD ülkeleri ortalaması %48.9 ve AB ortalaması %50.1’dir. Hatta bu oran neo-liberal aklın kalesi sayılan Amerika Birleşik Devletleri’nde dahi %30’un üzerindedir.

## b. Deregülasyon ve Özelleştirme

Kavram olarak “kuralsızlaştırma” anlamına gelen deregülasyon, geniş anlamıyla devletin iktisadi düzenleyicilik rolünün sona ermesi demektir. Deregülasyon yaklaşımına göre ulusal piyasa aktörlerini piyasa başarısızlıklarından<sup>104</sup> korumaya yönelik ulusal

<sup>101</sup> Ha-Joon Chang; *Globalisation, Economic Development and the Role of the State*, New York: Zed Books Ltd., 2003, ss.91-92.

<sup>102</sup> Bu ülkeler “stratejik müdahaleci devletler” olarak da tanımlanmaktadır. Bu konuda bkz. Philip G. Cerny, “Restructuring of Political Arena: Globalization and the Paradoxes of the Competition State”, *Globalization and its Critics*, der. Randall D. Germain, London: Macmillan Press Ltd., 2000, s.128.

<sup>103</sup> Chang, op. cit., ss.63-66.

<sup>104</sup> Coutinho’ya göre iki şey için düzenleme gereklidir: Birincisi piyasa başarısızlıklarının olumsuz etkilerinden korunmak, ve ikinci olarak devlet işletmelerini rehabilite etmek. Bkz. Luciano G. Coutinho, “Regulation and Development: Reflections in the Aftermath of Neoliberalism”; *Conference on Economic and Social Regulation, Accountability and Democracy*’de sunulan bildiri, São Paulo, Mart 2004, s.9.

düzenlemeler geç yirminci yüzyılın eklenmiş dünya ekonomisinin uluslararası rekabetçi koşullarında meydana gelen ani değişiklikleri hesaba katacak esneklikte değildir. Burada deregülasyon basit bir biçimde eski düzenlemelerin kaldırılması olarak algılanmamalıdır, kavram aynı zamanda rekabetçi üstünlük koşullarında görülebilecek sapmaları önlemek üzere yeni düzenleyici yapıların oluşturulmasını da ifade etmektedir [ve bize göre 1980’lerden sonra moda olan düzenleyici ve denetleyici kuruluşların ontolojik gerekçesi de bu süreçten okunmalıdır]. Ancak bu yeni düzenleyici yapılar sıklıkla katı ve esnek olmayan özel sektör ve kamu sektörü aktörlerine küresel iktisadi-piyasa mantığını kabul ettirmeye yönelik olarak dizayn edilirler. Bu şekilde devletin kendisinin kurum ve uygulamaları artan bir biçimde piyasalaşmakta ve metalaşmakta, ve [oldukça ironik bir biçimde] devlet, piyasa kurallarına yönelik yapısal dönüşümlerin lideri ve temel dinamiği haline gelmektedir.<sup>105</sup> Ayrıca devletin özel sektörle giriştiği bazı ilişki biçimleri de regülasyon-deregülasyon ayrımına dayalı ezberleri bozmaktadır. Örneğin “bağlı ortaklık, ortak girişim leasing ve kamu hizmetlerinin özel sektör tarafından sunumu” gibi uygulamaları regülasyon veya deregülasyon başlıkları altında tahlil etmek olanaksızdır.<sup>106</sup>

Deregülasyonu tamamlayan en önemli politika aracı ise özelleştirme. Dar anlamı ile özelleştirme sadece kamu iktisadi teşebbüslerinin mülkiyet ve yönetiminin özel kesime devrini ifade eder. Burada amaç, kamu mülkiyetinin devri ve böylece daha etkin ve verimli bir üretim sürecinin tesisidir. Geniş anlamda özelleştirme ise, mülkiyet devrinin yanı sıra diğer özelleştirme yöntemlerini de (Yasal – Kurumsal Serbestleştirme, Fiyatlama Yöntemi, Kupon Yönetimi vs.) kapsamaktadır.

Özelleştirmenin tarihi aslında eskidir. Ancak özellikle 1980 sonrası özelleştirme uygulamalarına hız verilmiştir. Bu tarihten önce ise örneğin 1950 yılında Batı Almanya’da, 1970 yılında ise Şili’de birçok Kamu İktisadi Teşebbüsü (KİT) özel sektöre devredilmiştir. Görüldüğü gibi küreselleşme sürecinin etkili olmaya başladığı 1980 öncesi de özelleştirme uygulamaları görülmektedir. Fakat dediğimiz gibi özelleştirmenin miladı 1980’li yıllardır. Bu tarihten sonra özelleştirme öyle bir hal almıştır ki örneğin ABD’de bazı kentlerin itfaiye teşkilatları bile özelleştirilmiştir. California’nın La Mirada kentinde kent yönetiminde sadece 55 kişi çalışmakta, özel sektör ise 60 değişik belediye hizmeti görmektedir. Meksika’da daha önce sayısı 1155 olan KİT sayısı 1989’da 280’e inmiştir. Şili’de 1973’ten bu yana 524 KİT’in 501 özelleştirilmiş ve GSYİH’deki payları 1973 yılında %39 iken bu oran 1989’da %12’ye düşmüştür. SSCB’nin yıkılışından bu yana Rusya’da 60 bin işletme özelleştirilmiştir. En hızlı özelleştirme ise Doğu ve Batı Almanya’nın birleşmesinden sonra bu ülkede görülmüştür.<sup>107</sup>

Görüldüğü gibi serbestleştirme, deregülasyon ve özelleştirme süreçleri devlet müdahalesini basit bir biçimde azaltmamış, bunun yerine müdahale araçlarını metalaştırma süreçlerinin dışındaki bürokrasiden alıp piyasacı olanlara kaydırmıştır. Bu durum rekabetçi devletin “stratejik müdahaleci” yapısının giderek “neo-liberal müdahaleci” bir yapıya doğru evrildiğinin bir göstergesidir. Ancak daha önce de bahsettiğimiz gibi bu yapının ilginç olan yönü hem yeniden dağıtıcı hem de biriktirici bir optimum düzey yakalama hedefine yönelik olarak “güçlü bir piyasacı devlet”

<sup>105</sup> Cerny, op. cit., ss.127-128.

<sup>106</sup> Fran Tonkiss, 1995, “The ‘Marketisation’ of Urban Government: Private Finance and Urban Policy”, [http://www.une.edu.au/febl/Economics/Publications/econ\\_2003\\_11.pdf](http://www.une.edu.au/febl/Economics/Publications/econ_2003_11.pdf) [08.03.2005], s. 7.

<sup>107</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz. Aytaç EKER, “Dünya’da Özelleştirme Uygulamaları ve Sorunları”, *Özelleştirme Sempozyumu’nda Sunulan Bildiri*, Manisa 28-29 Nisan 1994, s.95.

öngördüğünden bütün politik ve iktisadi ezberleri bozmakta ve –aşağıda da değinileceği gibi- bu ikircikli yapısını meşrulaştırmak için karar alma süreçlerinde “çoğulculuk ve yönetim” gibi aslında birer “postmodern kararsızlık ve toplumsal etkisizlik durumu” anlamına gelen olguları yüceltmektedir. Çünkü, kapitalizm çekişli modern birikim rejiminin buna ihtiyacı vardır.

## 2. Sosyo-politik Dönüşümün İçeriği

Neo-liberalizmin sosyo-politik dönüşümü çoğulcu (plüralist) algı biçimince şekillenen ve “yönetişim” adı verilen bir karar al(ama)ma yöntemini öngörür. Yönetişim kavramı ile çoklu aktörlerin rol aldığı ve hiyerarşilerin yerine karşılıklı etkileşimin belirlendiği bir yönetim süreci kastedilmektedir (Şengül, 2001). Çoklu aktörlerden kasıt, kamu yönetim kadrosunun yanı sıra sivil toplum örgütleri, özel sektör temsilcileri, işçi birlikleri, meslek kuruluşları, hükümetler arası örgütler (IMF ve Dünya Bankası gibi) ve her türlü organize baskı grubudur. Görüldüğü gibi sadece kâr amaçlı kuruluşlar değil, aynı zamanda kâr amacı olmayan organizasyonlar da idari-mali sürecin bir parçası haline gelmektedir. Bu gruplar arasındaki ilişki ise; sözleşme, kredi ve kredi garantileri, dolaylı yönetim (yani özel yönetim ve kamusal kontrol gibi) çeşitli hizmet sunum modelleriyle sağlanır<sup>108</sup>.

Yönetişim sisteminde idare, “ne yapmalı” yerine “nasıl yapmalı” sorusuna cevap bulmaya çalışır. Bunun altındaki mantıkta basittir. Küresel süreç ve dinamikler kamu harcamalarında kısıntıya gidilmesi yönünde hem merkezi idare hem de yerel yönetimler üzerinde bir baskı oluşturmaktadırlar. Böyle olunca da devletin konumu hizmet sunan bir birim olmaktan çıkar ve (burada devlet hem merkezi otoriteyi hem de yerel yönetimleri etmektedir) elinden geldiğince az hizmet sunmak için kendi inisiyatifleriyle planladığı projelerden vazgeçerek yalnızca toplumun örgütlü kesimlerinden gelen talepleri öncelik sırasına koyarak değerlendirir. Bu durum ister istemez bir “sorumluluk paylaşımını da” beraberinde getirir ve idare dışı organizasyonlar karar alma ve uygulama süreçlerine dahil edilir. Devlet artık hizmet sunan bir birim olmaktan çıkar ve “hizmet sunumunu düzenleme” rolünü üstlenir. Burada “dikey hizmet sunumu” yerine “yatay bir koordinasyon” söz konusudur<sup>109</sup>.

Bir bütün olarak yönetim anlayışının uygulamada karşı karşıya kaldığı üç temel sorun bulunmaktadır. Bunları şöyle sıralayabiliriz:

1. Kapasite: Karar alma sürecinin aktörleri arasındaki koordinasyon etkin ve verimli olmalıdır. Oysa uygulamada hiyerarşik ast-üst ilişkisine alışkın olan kamu personeli ile esnek çalışmayı ilke edinmiş sivil toplum kuruluşları ve diğer özel birimler arasında bir koordinasyon sorunu ve anlaşmazlık olduğu göze çarpmaktadır.

2. Uyum: Geleneksel ve yerel dikey sistemlerle küresel yatay sistemler arasında uyum olmalıdır. Burada dikey sistem az önce bahsettiğimiz geleneksel ast-üst ilişkilerini ve emir-komuta zincirlerini ifade etmekte, yatay sistemler ise birimler arasında koordinasyonu ifade etmektedir. Bu açıdan bakıldığında örneğin (yatay düzlemde hareket etmeye alışık olan) küresel bir şirketi devletin geleneksel emir-komuta zincirine dahil etmeye çalışmak uyumsuzluğu da beraberinde getirecektir.

<sup>108</sup> Donald F. Kettl, 2000, “The Transformation of Governance: Globalization, Devolution and the Role of Government”, [http://www.cabinet\\_office.gov.uk/innovation/2001/futures/attachments/DonKettlpaper2FINAL.pdf](http://www.cabinet_office.gov.uk/innovation/2001/futures/attachments/DonKettlpaper2FINAL.pdf) [03.03.2002], s.8

<sup>109</sup> Ibid., s.11.

3. Ölçek: Yukarıda bahsedilen kapasite ve uyum süreçleri öyle ayarlanmalı ki, devlet hem büyük problemler için yeterince güçlü hem de küçük problemler için yeterince duyarlı olabilmelidir. Diğer bir ifadeyle devlet, büyük problemler için korporatist, küçük problemler içinse plüralist bir yapıya bürünmelidir<sup>110</sup>. Birikim sürecinin geldiği son aşamada politik-idari düzlemleri pragmatik bir biçimde tercih ettiği gerçeği burada da karşımıza çıkmaktadır.

## II. KMYKK’NIN GENEL OLARAK TÜRK KAMU MALİYESİNE ETKİLERİ

Bu çalışmanın amacı KMYKK’nın, 1980’lerden beri gerçekleşmekte olan (neo) liberalleşme sürecini tamamlayıcı nitelikte olduğunun, veya bu kanunun bahsedilen süreçte nerede durduğunun tahlili olduğundan, ticari, finansal ve mali liberalleşmeye yönelik olarak bu kanundan önceki dönüşüme kısaca değinmek yerinde olacaktır.

### A. KMYKK Öncesi Neo-liberal Uyum Süreci

Neo-liberal uyum adımı verdiğimiz süreç öncelikle ticari alanda ve buna eşlik eden finansal alanda gerçekleşmiş ve ardından genelde kamu ekonomisi, özelde de kamu maliyesi buna uyum sağlamıştır (ki KMYKK mali liberalleşmenin en önemli halkalarından birini oluşturmaktadır).

#### 1. Ticari Liberalleşme

24 Ocak 1980 tarihi Türk iktisat tarihi açısından gerçek bir dönüm noktası olmuştur. Düşük yurtiçi tasarruflar ve ağır aksak ilerleyen yatırım ortamında çözümlenememiş olan 1977-79 ödemeler dengesi krizine çare olması amacıyla Türkiye’de ticarete liberalleşme dönemi başlatılmış ve ithal ikamesine dayalı enflasyonist büyüme modeli terk edilerek bunun yerine ihracata dayalı bir kalkınma anlayışı benimsenmiştir. “24 Ocak Kararları” olarak anılan bu süreçte ihracatta rekabet gücünü arttırabilmek amacıyla ihracat sübvansiyonları sağlanmış ve Türk Lirasının reel olarak değer yitirmesine müsaade edilmiştir. Ayrıca KİT ürünlerinin fiyatına zam yapılarak özel sektörün ihracattaki rekabet gücüne katkı yapılmıştır<sup>111</sup>. Bunun yanında, tercihli ve sübvansiyonlu ihracat kredileri verilmiş, ithal girdilere vergi muafiyeti getirilmiş ve kurumlar vergisi indirimleri getirilmiştir. İthalatta ise ilk etapta 1980 yılında ithalat üzerindeki damga resmi %25’ten %1’e düşürülmüş, ardından 1985 yılında yasaklı mallar listesi 33 kalemden 16 kaleme düşürülmüştür. 1990 yılında ise ithalatta teminat yatırma ve izin belgesi uygulamalarına son verilmiştir. AB ile Gümrük Birliği’ne gidilerek ticari liberalleşme süreci bir adım daha ileriye taşınmıştır.

#### 2. Finansal Liberalleşme

Finansal liberalleşmenin ilk önemli adımı 7 Temmuz 1984 tarihli ve 30 Sayılı Kararname olmuştur. Bu kararname ile her türlü menkul kıymetin ithal ve ihracına izin verilmiş, yabancı döviz bulundurma ve kullanma önündeki engeller büyük oranda kaldırılmıştır ve döviz kuru önemli oranda serbestleştirilmiştir. Ayrıca mevduat ve kredi faiz oranlarına getirilen tavanlar 12 Ekim 1988’de tamamen kaldırılmıştır. 1981 yılında Sermaye

<sup>110</sup> Ibid., ss.13-14.

<sup>111</sup> TCMB, “Küreselleşmenin Türkiye Ekonomisine Etkileri”, 2002, <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/evds/yayin/kitaplar/kuresel.pdf> [05.04.2003], s.5.

Piyasası Kanunu yürürlüğe girmiş ve Sermaye Piyasası Kurulu kurulmuştur. 1985 yılında ise Devlet İç Borçlanma Senetlerinin (DİBS) ihracına başlanmıştır. 1986'ya gelindiğinde İstanbul Menkul Kıymetler Borsası (İMKB) kurulmuş ve ikinci el DİBS piyasası olarak faaliyete başlamıştır. Daha önce 28 ve 30 sayılı kararnamelerle bir dereceye kadar gerçekleştirilen sermaye hareketlerinin serbestleşmesi süreci 11 Ağustos 1989 tarihli ve Türk iktisat tarihinin bir başka miladı sayılabilecek 32 Sayılı Kararname ile tamamlanmış ve bu kararname ile yabancı sermayenin Türkiye'de her türlü menkul yatırımı serbestleştirilmiştir. 1983 yılında Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF), 1999 yılında da Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu (BDDK) kurulmuştur. 2001'de yürürlüğe giren yeni kanunu ile Merkez Bankası daha da özerkleşmiştir (bu kanun ile Hazine'nin ve diğer kamu kuruluşlarının Merkez Bankası'ndan kısa vadeli borçlanması kaldırılmış, Banka başkanının görev süresi 3 yıldan 5 yıla çıkarılmış ve başkan ve yardımcılarının görev süreleri boyunca görevde kalma garantisi verilmiştir).

### 3. Kamu Maliyesinde Liberal Eğilimler

Neo-liberalizmin devlet ve kamu ekonomisi ile ilgili birbiri ile çelişik görünen iki eğilimini, yani bir yanda minimal devlet yaklaşımını diğer yanda da bu yaklaşımı uygulamaya koyacak derecede güçlü ve merkezi bir devletin kurgulanışını Oyan şu şekilde ifade etmektedir: "1980'lerde kamu ekonomisinin yönetimine iki çelişkili süreç egemen olmuştur:

- Kamu ekonomisiyle ilgili temel kararların giderek dar kurullarda ve hatta yürütmenin tepesinde kişisel olarak alınmasına götüren aşırı merkezileşme süreci;
- Kamu tüzelkişiliğinin parçalanmasına ve yönetim hiyerarşisinde kaosa götüren dağınıklık süreci"<sup>112</sup>.

Kamu ekonomisinde karar alma süreçlerinin merkezileşmesi KHK kurumuyla desteklenmiş ve yetkileri artırılmış bir başbakanlık makamının dizaynı olmuştur. Hazinesinin Maliye Banklığından alınarak Başbakanlığa bağlanması bunun en somut örneklerindedir. Aynı şekilde DPT'nin de Başbakanlığa bağlı olması tesadüfi değildir. Kamu tüzelkişiliğinin parçalanmasının en güzel örneği ise Merkez Bankası'nın yukarıda belirttiğimiz özerkleşme sürecidir. Bu süreçte fiyat istikrarının Merkez Bankası'nın başlıca görevi olarak tanımlanması ise neo-liberal sürecin teknokratik içeriğinin en belirgin tezahürüdür. Ayrıca Hazinesinin nakit avans alma yetkisine sınırlama getirilmesi de kamu maliyesinde minimal devlet yaklaşımının getirdiği mali disiplinin en açık dışavurumudur.

Bahsedilen yapısal dönüşümün yanında minimal devlet söylemi bağlamında kamu ekonomisindeki liberalleşme eğiliminin takip edilebileceği bir diğer konu da kamu kesiminin ulusal ekonomideki ağırlığının incelenmesidir. Tablo 2 incelendiğinde neo-liberal sürecin yukarıda bahsedilen ikircikli yapısı kendisini daha da gözler önüne sermektedir. Tablo'da KBH, Konsolide Bütçe Harcamalarını; FÖ, Faiz Ödemelerini; BBH, Birincil Bütçe Harcamalarını; MİH, Mahalli İdareler Harcamalarını; GDH, Genel Devlet Harcamalarını ve FDGDH ise Faiz Dışı Genel Devlet Harcamalarını ifade etmektedir.

Tablo 2: Türkiye'de 1980 Sonrası Kamu Kesiminin Ulusal Ekonomideki Ağırlığı

Dönem	1 KBH/ GSMH %	2 FÖ/GSMH %	3 BBH/ GSMH (1-2) %	4 MİH/ GSMH %	5 GDH/GSMH (1+4) %	6 FDGDH/GSMH (3+4) %
1980-1983	19.89	1.71	18.18	1.39	21.28	19.57
1984-1991	18.10	5.06	13.04	2.33	20.33	15.37
1992-1996	23.96	7.59	16.36	3.47	27.43	19.83
1997-2003	36.13	15.40	20.73	4.35	40.48	25.08
1980-2003	24.80	8.04	16.76	3.03	27.11	19.85

Kaynak: 1950-2003 Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (DPT, 2004)

Görüldüğü gibi geçirdiği üç büyük krize rağmen Türkiye ekonomisindeki kamusal yükün (FDGDH) 1980-2000 ortalaması 1980'deki seviyesini korumaktadır. Ancak bu durum minimal devlet uygulamalarının tutturulmadığı biçiminde yorumlanmamalıdır. Çünkü aslında neo-liberal mantık açısından kamu harcamalarının seviyesi veya vergi yükü ve bileşimi işlevsel açıdan fazla bir anlam taşımamalıdır. Çünkü kamu sektöründe özel kesime gördürülen hizmetler ve sundurulan malların bedeli de kamu hesaplarında görüneceğinden, bu hesaplar yanıltıcı olabilecektir. Bu bakımdan esas kriter pazarlanabilir mal ve hizmetlerin üretiminde devletin ağırlığıdır. Dolayısıyla liberal güdüyle hareket edildiğinde devletin bu ağırlığına son verilmesi gerekmektedir. Bunun iki yolu vardır; ya devlet yatırımları mümkün olduğunca geri çekilecek yada ilgili sektörler özelleştirilecektir. Yatırım harcamaları gerçekten de istikrarlı bir şekilde aşağı çekilmiştir. Yatırım harcamalarının konsolide bütçe harcamalarına oranı 1980-1983 arasında ortalama %20.55 iken bu oran 1984-1991 arası %17.6'ya, 1992-1996 arası %9.43'e ve 1997-2003 arası ise %3.8'e düşmüştür.

Özelleştirmede ise oluşturulan hukuki altyapı sonucu 1985-2002 arası yaklaşık olarak 8 milyar dolar özelleştirme işlemi gerçekleştirilmiştir. Ancak bu tutarın hepsi doğrudan devletin kasasına girecek olan hazır para değildir. Çünkü 1985'ten 1993'e kadar yapılan özelleştirmelerde, özelleştirme giderleri gelirlerini aşmış ve özelleştirme hesabı dengesi açıkla kapanmıştır. Aynı durum 1996, 1998, 1999 ve 2002 yılları için de geçerlidir. Görüldüğü gibi elde edilen sonuç ülkemizin özelleştirme politikasında yeterince başarılı olmadığını göstermektedir. Aslında "ülkemizde özelleştirme hep söylem temelinde kalırken, uygulama söylemlerle eşzamanlı götürülemediği"<sup>113</sup> Fakat bu durum özelleştirmeden vazgeçileceği anlamına gelmeyecektir.

<sup>112</sup> Oğuz OYAN, *Türkiye Ekonomisi: Nereden Nereye?*, Ankara: İmaj Yayıncılık, 1998, s.36.

<sup>113</sup> Mehmet AKTEL, *Küreselleşme ve Türk Kamu Yönetimi*, Ankara: Asil Yayın Dağıtım Ltd. Şti., 2003, s.211.

## B. KMYKK'nın Türk Kamu Maliyesine Etkileri

5018 sayılı KMYKK, Türk kamu maliyesinin neo-liberalizme eklenmesinde oldukça önemli bir aşamadır. Bu kanun mali sistemimize getirdiği yasal, kurumsal ve yapısal etkilerle uzun yılların birikiminden kaynaklanan gelenekleri ve ezberleri bozmuş ve küresel kapitalizme yapısal eklenme bağlamında devrim sayılabilecek değişiklikler getirmiştir. Bu değişikliklerin bir bölümü ilerleyen yıllarda uygulamaya geçirilecektir. Ancak bu çalışmayı yapmaktaki amacımız bir bütün olarak Kanun'un neo-liberal dönüşüm sürecindeki yerini tespit etmek olduğu için bu gecikme ertelemeler dikkate alınmamış ve Kanun'un ruhuna bakılarak bir bütün halinde ve gelecekteki etkileri de hesaba katılarak tahlil edilmiştir.

### 1. Yasal Etkiler

24.12.2003 tarih ve 5018 sayılı KMYKK incelendiğinde dikkati çeken ilk husus kanun yapma geleneğimizde pek rastlanmayan bir yöntemle maliye literatüründe yer alan "hazine birliği, mali saydamlık, mali disiplin" gibi ilkesel kavramların gerek bölüm başlığı gerekse kanun maddesi veya fıkrası olarak Kanun kapsamına alınmasıdır. Dolayısıyla Türk kanun geleneğinin 1980 öncesinden kalma korporatist devlet yapısından kaynaklanan ve mücadeleleri devletin hakemliğinde çözümlenen karşıtların karşılıklı hak ve hukuklarını yasal manada garanti altına almaya yönelik "emredici" özelliğine bu Kanun'da da rastlansa da, ayrıca anayasalara has ve daha çok Anglo-Sakson hukuk geleneğinde gözlemlenen "ilke koyucu" bir yapının da Kanun'da sindirildiği görülmektedir.

Kanun'un 81.maddesinde yürürlükten kaldırılan kanun ve hükümler aşağıdaki şekilde sıralanmıştır:

- a) 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ile anılan Kanunda ek ve değişiklik yapan kanunlar,
- b) 832 sayılı Sayıştay Kanununun 30, 32, 33, 36, 37. maddeleri ile diğer maddelerinin bu Kamuna aykırı hükümleri,
- c) Bu Kanun kapsamındaki kamu idarelerine ilişkin olarak, 4/1/1961 tarihli ve 211 sayılı Kanunun 98 - 106. maddeleri hariç olmak üzere, diğer kanunlarla 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu, 6245 sayılı Harcırah Kanunu ve 832 sayılı Sayıştay Kanununa tabi olunmadığına dair istisna veya muafiyet getiren hükümleri,
- d) 28/3/2002 tarihli ve 4749 sayılı Kanunun 14 üncü maddesinin üçüncü fıkrası,
- e) 26/11/1999 tarihli ve 4481 sayılı Kanunun 15 inci maddesi,
- f) Diğer kanunların bu Kamuna aykırı hükümleri

Yukarıdaki "c" fıkrasında bahsedilen kanun kapsamındaki kamu idarelerinden maksat KİT'ler, Kamu Şirketleri ve TCMB hariç tüm kamu kurum ve kuruluşlarıdır (düzenleyici ve denetleyici kuruluşlar ise kısmen kapsam dahilindedir). Böylece bu Kanun ile Türk Maliye geleneğinin şekillenmesinde 76 yıl boyunca birincil etkileri olan 1927 tarihli ve 1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu uygulamadan kaldırılmıştır.

Yukarıdaki hükümlerden "b" ve "f" fıkraları yine kanun yapma tekniği açısından ilginç

birer örnek olarak karşımıza çıkmaktadır. "b" fıkrasında geçen "832 sayılı Sayıştay Kanunu'nun ... diğer maddelerinin bu Kanun'a aykırı hükümleri" ve "f" fıkrasında geçen "diğer kanunların bu Kanun'a aykırı hükümleri" ifadeleri; aynı zamanda; idarenin işleyişini kanunlardaki açık seçik hükümlere bağlayan Keynesyen korporatist yapının, idari tasarrufları yoruma, tartışmaya ve pazarlığa açık yönetim süreçlerinde gerçekleştirmeyi amaçlayan plüralist neo-liberal bir yapıya dönüştüğünü de ifade etmektedir. Esasen kanun koyucunun yapması gereken hangi kanun ve hükümlerin kaldırıldığını ilgili Kanun'da tek tek saymaktır. Ancak böyle yapılmamış ve hangi kanunun hangi hükümlerinin bu Kanun'a aykırı olduğunun tespiti idari ve mali süreçlerde karar alma mekanizmalarında etkili olan aktörlere (bürokrat ve/vaya teknokratlara) bırakılmıştır. Durum böyle iken ileriki tarihlerde bir üst düzey yöneticinin kendi iş alanını düzenleyen kanunun ilgili hükümlerinin bu KMYKK'ya aykırı olmadığını ileri sürmesi durumunda nasıl bir prosedürün takip edileceği ve/veya nasıl bir mekanizmanın işletileceği de Kanun'da belirtilmemiştir. Ayrıca, eğer ilgili hükümlerin Kanun'a aykırı olduğuna dair bir uzlaşma sağlansa dahi bu hükümlerin kalkmış olmasından kaynaklanan yasal boşluk nasıl doldurulacaktır? Görünen odur ki bu gibi durumlarda ilgili hükümlerin değiştirilmesine dair tek tek kanunlar çıkarılacaktır. Veya uygulamada bu hükümler *de facto* ihlal edilecektir ki bu durum siyasal erkin yönetim çerçevesinde sivil toplumla eşgüdüm içerisinde kamu bürokrasisi ile olan pazarlık yapma veya bunlara baskı yapma gücüne bağlı olacak ve bu da yasa dışılığın illüze bir biçimde ve plüralist manada dönüşümüne delalet edecektir.

### 2. Kurumsal ve Yapısal Etkiler

Kanun'un 3.maddesinin birinci fıkrasında "genel yönetim" tanımlandıktan sonra bu yönetimin merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerini, sosyal güvenlik kurumlarını ve mahalli idareleri kapsadığı belirtilmiş ve "düzenleyici ve denetleyici kurumlar" genel idareye dahil edilmemiştir. Her ne kadar bu kurumlar ilk defa Sayıştay denetimine tabi tutulmuşlarsa da bu denetim mali denetimle sınırlandırılmış ve bunların aldıkları ve idari, mali ve iktisadi etkileri (olacak) olan kararlar denetim dışı tutulmuştur. Bu durum, bahsedilen alanların (idari, iktisadi ve mali) siyasal süreç ve aktörlerin gözetiminde kamu bürokrasisince düzenlenmesine son verildiği ve daha önce de bahsedildiği gibi bir teknokratizasyon sürecinin yaşandığının en tipik göstergesidir.

Kanun'un 55., 63., 64., 65., 66. ve 67. maddeleri ise kamu mali yönetiminde iç kontrolü ve kurulması öngörülen "İç Denetim Koordinasyon Kurulu"nu düzenlemektedir. 55.maddede iç kontrolün "kamu idarelerinin mali işlem ve faaliyetlerine ilişkin tüm gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin amacına ve mevzuatına uygun bir şekilde gerçekleştirilmesi için uygulanan" mali yönetim, harcama öncesi kontrol ve iç denetim faaliyetleri şeklinde üçlü bir yapıyla gerçekleştirileceği ifade edilmektedir. Böylece harcama öncesi kontrol iç kontrol ile harcama sonrası denetim ise iç denetim prosedürü ile gerçekleştirilecektir. Ardından iç kontrolün amaçları sayılmış ve doğal olarak neo-liberal söylemin hegemonik kült kavramları olan "etkililik, ekonomiklik ve verimlilik" de amaçlar arasında zikredilmiştir. Mali kontrol (Mali Kontrol Yetkililerince gerçekleştirilecektir) ile daha çok yasallık denetimine vurgu yapılırken iç denetim bir "danışmanlık faaliyeti" olarak tanımlanmış ve bu denetim biçiminde yine neo-liberalizmin piyasacı akıl yürütme biçimine uygun olan "risk" kavramına yer verilerek iç denetimin "nesnel risk analizlerine dayanarak kamu idarelerinin yönetim ve kontrol yapılarını" değerlendireceği belirtilmiştir.

Neo-liberal teknokratik dönüşümün en önemli unsurlarından biri de idari ve mali denetimin siyasal düzlem ve denetim süreçlerinden kopması ve teknik bir sürece dönüşerek özerkleşmesidir. Bu sürecin izlerini KMYKK'da da özellikle iki örnekle görmekteyiz. Bunların ilki Kanun'un 66. ve 67. maddelerinde düzenlenen "İç Denetim Koordinasyon Kurulu'nun" kurulmasının öngörülmesidir. İlgili Kurul'un görevlerinin sıralandığı 67. maddenin "g" bendi denetim süreçlerindeki bu dönüşümün en belirgin örneklerinden birini teşkil eder. Buna göre Kurul'un görevlerinden biri de "[i]ç denetçiler ile üst yöneticiler [yani birinci derece ita amirleri olarak bakanlar ve belediye başkanları; diğer bir ifadeyle siyasal erk] arasında görüş ayrılığı bulunması halinde anlaşmazlığın giderilmesine yardımcı olmaktır". Yani üyelerini Bakanlar Kurulu'nun atadığı Kurul, Bakanlar Kurulu üyeleri ile kendi belirlediği esas ve usullere göre çalışacak iç denetçiler arasında "arabuluculuk" yapacaktır. Bu ironik durum neo-liberal dönüşümün yaşadığı minimal devlet-(neo-liberal dönüşümü kemale erdirecek kadar) güçlü devlet paradoksunun en açık örneklerinden biridir.

İç denetim bu şekilde bir danışmanlık hizmetine dönüştürülünce, kamusal kaynakları kullanan mercilerin karşı karşıya kalacağı tek denetim mekanizması, Sayıştay vasıtasıyla gerçekleştirilecek olan dış denetim olacaktır. "Sayıştay hali hazırda görev alanı içerisindeki kurum ve kuruluşların işlemlerinin ancak %13'ünün denetimini yapabilmektedir. Dolayısıyla, denetim sürecinin salt Sayıştay denetimi ile sınırlandırılması aslında devletin fiilen denetim ödevinden vazgeçmesinden başka bir şey olarak yorumlanamaz"<sup>114</sup>. Bu denetim açığı ileride değineceğimiz "faaliyet raporları" ile kapatılmaya çalışılsa da kanımızca yeterli olmayacaktır. Ayrıca "kabul edilen yasa, dış denetim, kamu zararı, faaliyet raporları gibi düzenlemelerde de vahim hatalar yapmaktadır. Yasının 68. maddesi dış denetimi, mali denetim ve performans denetimi olarak iki bölümde ele alırken, farklı metodolojileri olan bu denetim süreçlerinin "idareler itibarıyla konsolide edileceğini" söyleyebilmektedir. Oysa, mali denetim her yıl yapılırken, performans denetimi her yıl aynı işlem için yapılmaz. Hatta aynı kurum her yıl performans açısından dış denetim kapsamına alınmaz, alınmaz"<sup>115</sup>.

Neo-liberal dönüşüm sürecinde idari ve mali denetimin siyasal denetimden koparılmasının KMYKK'daki ikinci örneği ise Kanun'un 49. maddesinde kurulması öngörülen "Kamu Hesapları Kurulu'dur". Buna göre "[g]enel yönetim kapsamındaki idarelerde uygulanacak muhasebe ve raporlama standartları, çerçeve hesap planı ile düzenlenecek raporların şekil, süre ve türleri; uluslararası standartlara uygun olarak ilgili idarelerin görüşü alınmak suretiyle Maliye Bakanlığı bünyesinde Sayıştay Başkanlığı, Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı ve diğer ilgili kuruluş temsilcilerinin katılımıyla oluşturulacak bir kurul [Kamu Hesapları Kurulu] tarafından belirlenir ve Maliye Bakanlığının önerisi üzerine Bakanlar Kurulu kararıyla yürürlüğe konulur". Burada, yukarıda bahsedilen paradoksun minimal devleti garanti altına alacak "güçlü devlet" lehine çözümlendiğini görmekteyiz. Görüldüğü gibi kapitalist birikim süreci, devletin "görece özerkliğinin düzeyini" ihtiyaçlarına göre pragmatist bir biçimde yeniden yorumladığı gibi, üst kurullar aracılığıyla bu özerklik içerisinde yarattığı

<sup>114</sup> Ahmet A. Dikmen, 2003, "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Tasarısı Üzerine Değerlendirmeler", [http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org/Yazilar\\_BSB/Dikmen-KMYMKK\\_Cumhuriyet.doc](http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org/Yazilar_BSB/Dikmen-KMYMKK_Cumhuriyet.doc) [03.12.2003], s. 5.

<sup>115</sup> Oğuz Oyan, 2004, "Kamu Mali Yönetiminde Sözde Reform", [http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org/Yazilar\\_BSB/IktisatToplum14Ocak2003-Oyan.doc](http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org/Yazilar_BSB/IktisatToplum14Ocak2003-Oyan.doc) [20.01.2004], s. 2.

mikro-özerklikler arasındaki denge hususunda da bu özelliğini sergilemektedir.

KMYKK'nın getirdiği önemli değişikliklerden biri de Sayıştay'ın da denetlenmesidir. Kanun'un 69. maddesine göre "Sayıştay'ın denetlenmesi, her yıl Türkiye Büyük Millet Meclisi adına Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlık Divanı tarafından görevlendirilen ve gerekli mesleki niteliklere sahip denetim elemanlarından oluşan bir komisyon tarafından, hesaplar ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak yapılır".

Kanun'un kurumsal manada getirdiği diğer bir değişiklik ise geçici madde 5'te şu şekilde belirtilmiştir: "Kamu idarelerinde Maliye Başkanlığı veya Bütçe Dairesi Başkanlığı tarafından yürütülen işlemlerin, bu idarelerde malî yönetim ve kontrol sistemleri kurularak kendileri tarafından yapılmaya başlanması nedeniyle **kapanacak olan Maliye Başkanlığı ve Bütçe Dairesi Başkanlıklarında görev yapanlardan malî kontrol yetkilisi, muhasebe yetkilisi ve yardımcısı görevlerinden birine atanmayanlar Maliye Bakanlığında durumlarına uygun başka bir kadroya atanırlar**". Buradan, harcamacı kuruluşlar bünyesindeki Maliye Başkanlıkları ve Bütçe Dairesi Başkanlıklarının kapatılacağı ve bunların yerine yeni mali yönetim ve kontrol sistemlerinin kurulacağı açık bir biçimde ifade edilmiştir.

Yukarıda da bahsettiğimiz gibi neo-liberal süreç, güçlü ulus devletlerin merkezi yapılarına takılmamak ve buna yönelik olarak karar alma mekanizmalarını yönetim temelli kılabilmek için yerelliğe ve yerel yönetimlere sıkça vurgu yapar. Bunun KMYKK'daki yansıması ise 4. maddenin 2. fıkrasında kendisini belli etmektedir. İlgili fıkra göre "[k]amu maliyesi, merkezden ve yerinden yönetim esaslarına göre yürütülür. Kamu idarelerinin görevleri, ilgili kanunlarında açık olarak belirlenir ve kaynakların dağıtımında esas alınır". Mali tevzinin yasal dayanağı, mevzuatımızda ilk defa bu kadar açık ve net bir şekilde yer almıştır.

### III. KMYKK'NIN TÜRK BÜTÇE SİSTEMİNDE GETİRDİĞİ YENİLİKLER

Kanun, Bütçe sistemimizde; kavramsal ve ilkesel düzeyde, bütçe türleri ve yapısı itibarıyla ve bütçe sürecine ilişkin; köklü değişiklikler getirmiştir. Çalışmanın bu bölümünde, bu değişikliklerin neo-liberal dönüşümün minimal devlet çabasında nereye oturduğu takip edilmeye çalışılacaktır.

#### A. Kavramsal ve İlkesel Yenilikler

KMYKK'nın neo-liberal eklemlenme sürecinde önemli bir aşama olduğunun en açık göstergelerinden biri Kanun'un, 1050 sayılı kanunda da yer alan bazı ilkeleri ve kavramları içermekle birlikte ağırlıklı olarak neo-liberal öğretinin üst-anlatsal ve hegamonik söylem, kavram ve ilkelerine yer vermesidir. Bunların bize göre en kilit konumda olanları aşağıdaki gibidir:

- **Stratejik plan (madde:3/n ve 7/b):** "Kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan[dır]". Bu kavram da minimal devletin gerekliliklerinden olan mali disiplinin sağlanmasında önemli yer tutacaktır. Çünkü bu kurama göre uzun vadeli amaçları ve bu amaçlara ulaşmada izlenecek yöntem ile gerekli kaynaklar belirtilmezse şayet, kamu sektörü müsrif olma eğilimi göstermektedir. Bu bakımdan kamu ekonomisinin hacminin uzun vadeli

sınırlarının çizilmesi (yani seçim süreci ile görev alacak olan gelecek siyasi iktidarların elini kolunu bağlaması) gerekmektedir. Bunu sağlayacak araç ise stratejik “plan” olarak tanımlanmıştır. Ancak bu tür planlamanın Keynesyen ithal ikameci planlama anlamında algılanmaması için “stratejik” sıfatına ihtiyaç duyulmuştur. Bu vurgu önemlidir, çünkü devletin Keynesyen dönemdeki görece özerkliğinin yeniden üretilmesinde çok önemli rol oynayan planlama bundan böyle devletin neo-liberalizmi yeniden üretmesine yönlendirilmektedir. Devletin özerkliğine olan ihtiyaç ortadan kalkmakta ve “güçlü devlet” söylemindeki gücün düzeyi neo-liberal politikaları uygulamadaki başarıya indirgenerek bahsedilen özerklik bir illüzyona dönüştürülmektedir. Böyle illüze edilmiş bir özerkliğe duyulan ihtiyacın kaynağında ise her sosyo-iktisadi dönüşümde olduğu gibi belirli bir geçiş sürecinin gerekliliği vardır.

• **Misyon, vizyon ve stratejik amaç (madde:9/1 ve 9/4):** Buna göre “[k]amu idareleri bütçelerini, stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlarlar.” Devletin küçültülmesi hedefi çerçevesinde stratejik planlamaya gidilmesi neo-liberal kurgu açısından bir dereceye kadar anlaşılabilir. “Stratejik amaç” kavramı da bu çerçevede izah edilebilir. Ancak “misyon ve vizyon” gibi ifadelerin kamu mali yönetimini düzenleyen bir yasa metninde ne aradığı sorusuna bir cevap vermek oldukça güçtür. Çünkü kullandığı araç ne olursa olsun kamusal karar alma mercilerinin tek misyonu toplumun ortak faydasını (common will) maksimize etmektir. Dolayısıyla bu misyonu yerine getirmek için -bu Kanun’da yapıldığı gibi- belirlenen hedeflerin de birer misyonmuş gibi ele alınması, en basit söyleyişle, algıda amaç-araç kargaşası yaratmaktan başka bir işlev görmeyecektir. Bu da her birimin makro-düzye kaygılarla idari/iktisadi süreçleri monitörize etmekten ziyade mikro düzeydeki hedeflere kilitlemesi ve bunlar arasında eskiden siyasal aktörlerin yerine getirdiği koordinasyonun ise teknokratizasyonu\*\* anlamına gelecektir. Sonuç bizi yine neo-liberalizmin “temsil krizine” götürmektedir. Clarke, alt birimlerin mikro düzeydeki hedeflere kilitlemesi ve buna karşılık koordinasyonun

\* Stratejik planlamada “...sayısal hedeflerden ziyade nitel hedeflere ve özellikle çevreye uyum sağlamanın gerektirdiği hukuki ve kurumsal altyapı değişikliklerine özel önem verilmektedir. Bu sürecin Türkiye’deki ulusal kalkınma planlarına yansımaları ise IMF, Dünya Bankası, Avrupa Birliği ve WTO’nun dayattığı kurumsal ve hukuki düzenlemelerin sorgulanmadan kabul edilmesi ve planın bu amaca yönelik bir aygıt dönüşmesidir...Türkiye açısından bakıldığında 1980 sonrası planları kalkınma misyonunu yüklenen değil, dünya ile mevcut sistemin uygun gördüğü nitelikleriyle bir entegrasyonu hedefleyen planlara dönüştürülmüştür” (Alkan Soyak, “Türkiye’de İktisadi Planlama: DPT’ye İhtiyaç Var mı?”, Doğu Üniversitesi Dergisi, 4 (2), 2003; 167-182, s. 172.

\*\* Her ne kadar Chang bu teknokratik dönüşümü “bürokratik istikrarı” sağlayarak siyasal sürecin popülist eylemlerine karşı bir denge mekanizması biçiminde algılayarak olumlu bulsa da, bu bakış açısı meselenin özünü kaçırmaktadır. Çünkü Keynesyen bürokratik bir düzlemde siyasal erk eylemsel iken neo-liberal teknokratik düzlemde prosedürelidir. [Chang’ın görüşü için bkz. Ha-Joon Chang, 2000, “An Institutional Perspective on the Role of the State”, <http://www.econ.cam.ac.uk/faculty/chang/ipe-pdf.pdf> [08.03.2005], s.2.] İki düzlem arasındaki farkı Güzelsarı şu şekilde açıklamıştır: “Yeni kamu işletmeciliği, devlet örgütlerinin kendilerine yüklenen misyonları nasıl başaracaklarına ilişkin bir yaklaşım önerisi getirirken, esas itibariyle, analiz birimi olarak “yürütme işlevi”ne odaklanır. Bu alanın gerçek müşterileri ise yürütme işlevini üstlenen yöneticilerdir. Etkin bir yönetim için ise, kamu yöneticileri arasında rekabetin başlatılması gerekmektedir. Kamu işletmeciliği yaklaşımında idarecilerin ve yöneticilerin belirleyici “müşteriler” olarak kabul edilmesi, bürokrasinin klasik formülasyonuna yeni bir bakış açısı getirme çabasının bir ürünüdür” Bkz. Selime Güzelsarı, 2004, “Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği Ve Yönetişim Yaklaşımları”, <http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/selime.doc>, [25.12.2004], s.4-5.

teknokratizasyonu hususunu “yönetimcilik (managerialism)” olarak tanımladıktan sonra şöyle ifade etmektedir: “[Yönetimcilik sürecinde] diğer örgütsel veya birimsel gruplar dar uzmanlık veya birimsel kaygılarla tercihlerde bulunma eğilimi gösterirken, üst düzey yöneticiler [teknokratlar] gerekli olan bütünsel bakışı elde etmek için bu dar kaygıların üzerinde yükselirler. Diğer birimsel gruplar problemlerin çözümünde parçasal bilgiler üzerinde dururken üst yöneticiler açık ve şeffaf bir rasyoneli sürdürebilmek için bu bilgileri bir araya getirirler...[Y]önetimcilik aynı zamanda diğer aktörlerin de -özelde ise siyasal aktörlerin elenmesi anlamına gelmektedir. Üst yöneticilerin pragmatik olduğu yerde siyasetçiler dogmatiktir. Üst yöneticilerin gerçek dünyaya yöneldiği yerde siyasetçi ideolojiye boğulmuş kamuoyunun rüzgarı ile savrulmaktadır”<sup>116</sup>.

• **Sosyal verimlilik, maliyet-fayda ve maliyet-etkinlik analizleri (madde:5/g):** “Kamu idarelerinin mal ve hizmet üretimi ile ihtiyaçlarının karşılanmasında, ekonomik veya sosyal verimlilik ilkelerine uygun olarak maliyet-fayda veya maliyet-etkinlik ile gerekli görülen diğer ekonomik ve sosyal analizlerin yapılması esastır”. Maliye literatüründe ve mevzuatında sosyal fayda ve sosyal maliyet ifadelerine sıkça rastlanmaktadır. Ancak “sosyal verimlilik” kavramı mevzuatımıza ilk defa bu Kanun ile girmiştir ve ne olduğu da tanımlanmamıştır. Kısaca “en az sosyal maliyetle en fazla sosyal faydayı sağlamak” biçiminde tanımlanabilecek sosyal verimliliğin düzeyi, bu faydaların hesaplanması çoğu zaman mümkün olmadığı ve böylece maliyetlerle karşılaştırılmaları imkansız olduğu için, belirlenemeyecektir. Dolayısıyla faydaların hesabının nerdeyse imkansız olduğu bu durumda sürecin “verimsiz” olduğu kanaatine ulaşıldığı durumlarda tüm dikkatler “maliyetlere” yönelecektir. Minimal devletin en önemli ve bilimsel açıdan tutarlı meşruiyet kanallarından biri de bu olacaktır. Neo-liberal süreç, çözümsüz bilimsel sorunsallardan “bilimsel” meşruiyet kanalları açmayı gerçekten de çok iyi becermektedir.

• **Özel gelir (madde:3/j):** “Genel bütçe kapsamındaki idarelerin kamu görevi ve hizmeti dışında ilgili kanunlarında belirtilen faaliyetlerinden ve fiyatlandırılabilir nitelikteki mal ve hizmet teslimlerinden sağlanan ve genel bütçede gösterilen gelir[dir]”. Burada maksat Kanun’un geçici 11. maddesinde 2007 yılına kadar kaldırılması öngörülen döner sermaye işletmelerinin kaldırılacak olmasından kaynaklanan gelir kaybını önlemektir.

• **Sürdürülebilir kalkınma (madde:13/a):** “Bütçelerin hazırlanması ve uygulanmasında, makroekonomik istikrarla birlikte sürdürülebilir kalkınmayı sağlamak esastır”. Kalkınmanın sürdürülebilir olması iki anlama gelmektedir. Birincisi, kalkınma süreci çevreye duyarlı bir biçimde gerçekleşmelidir. İkincisi ise, süreç ani sıçramalardan ziyade istikrarlı ve düzenli olmalıdır. Bunu gerçekleştirmek için neo-liberal öğretinin “az gelişmiş uluslara önerdiği ‘kalkınma’ modeli, daraltıcı para ve maliye politikalarına dayanan ve yüksek finansal getiri ve devalüasyon riskinden arındırılmış bir döviz kuru sistemini amaçlayan, dışa açık (yabancı sermayeye bağımlı) bir iktisadi yapıyı

<sup>116</sup> John Clarke, “Dissolving the Public Realm”, 2001, <http://www.unc.edu/depts/anthro/talks/clarke.PDF> [08.03.2005], s. 6.

öngörmektedir"<sup>117</sup>. Aslında bu, bir statik görece-kalkınamama durumunu ifade etmektedir. Çünkü bütün ekonomilerin istikrarlı ve düzenli olarak ilerlediği bir ortam, ülkelerarası gelişmişlik farklarının da istikrar kazanması anlamına gelecektir. "Yeni dünya düzeni" olarak da adlandırılan bu süreçte neo-liberalizmin tercihi de zaten bu yöndedir. Amaç, bütün ülkelerin birlikte kalkınmasından ziyade, ucuz işgücüne sahip azgelişmiş pazarların sorunsuz bir şekilde gelişmiş piyasalara entegrasyonudur<sup>118</sup>. Kâr hadlerindeki daralma ve buna bağlı olarak tekelleşme eğilimi göz önüne alındığında, esasen, başka çıkış yolu da yoktur. Yoksa azgelişmiş bir ülkenin sanayici ve işadamları organizasyonunun muhtemel güçlü rakiplerinin iç piyasaya daha rahat girebilmesi için sürekli raporlar hazırlayıp hükümetlere baskı yapmasının hiçbir mantıksal temeli olmayacaktır. Rakip olunamıyorsa entegre olunacaktır. Oysa bu (yegane) çözüm karşılaştırmalı üstünlükler teorisine de aykırıdır.

Daha önce de bahsettiğimiz gibi bu Kanun'un ayırt edici en önemli özelliklerinden biri de emredici hükümlerin yanı sıra bazı ilkeleri de içermesidir. Buna yönelik olarak Kanun'un 5.maddesinde kamu maliyesinin temel ilkeleri (7 adet), 13.maddesinde ise bütçe ilkeleri (15 adet) aşağıdaki gibi sıralanmıştır.

**MADDE 5.- Kamu maliyesinin temel ilkeleri şunlardır:**

- a) Kamu malî yönetimi uyumlu bir bütün olarak oluşturulur ve yürütülür.
- b) Kamu maliyesi, kamu görevlilerinin hesap verebilmelerini sağlayacak şekilde uygulanır.
- c) Maliye politikası, makroekonomik ve sosyal hedefler ile uyumlu bir şekilde oluşturulur ve yürütülür.
- d) Kamu malî yönetimi Türkiye Büyük Millet Meclisinin bütçe hakkına uygun şekilde yürütülür.
- e) Kamu malî yönetimi **malî disiplini** sağlar.
- f) Kamu malî yönetimi ekonomik, malî ve sosyal etkinliği birlikte sağlayacak şekilde kamusal tercihlerin oluşması için gerekli ortamı yaratır.
- g) Kamu idarelerinin mal ve hizmet üretimi ile ihtiyaçlarının karşılanmasında, ekonomik veya sosyal verimlilik ilkelerine uygun olarak **maliyet-fayda** veya **maliyet-etkinlik** ile gerekli görülen diğer ekonomik ve sosyal analizlerin yapılması esastır.

İlgili kanunlardaki hükümler saklı kalmak kaydıyla, kamu maliyesi ilkelerinin uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar Maliye Bakanlığınca belirlenir ve izlenir.

<sup>117</sup> Erinç Yeldan, 2002, "Neoliberal Küreselleşme İdeolojisinin Kalkınma Söylemi Üzerine Değerlendirmeler", <http://www.bilkent.edu.tr/~yeldanc/Praksis-2002.pdf> [08.03.2005], s.9.

<sup>118</sup> "Serbestleştirilmiş ekonomiler, bu suretle, kriz içindeki güçlü merkez sermayeye, yeni ürün ve faktör piyasası oluşturma işlevi görür. Böylece, merkez sermaye unsurları çevresel konumlu ekonomilerde, toplumsal çıkarları koruduğuna inanılan ulusal kuralların bulunmadığı yeni faaliyet ve kâr alanlarına, finansal fonlarını nemalandırma olanaklarına ve ürünlerini sürebilecekleri geniş piyasalara kavuşmuş olurlar" (İzzettin Önder, "Kamu Kesimi", 2004, [http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org/Yazilar\\_BSB/IktisatToplum12Ocak-Onder.doc](http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org/Yazilar_BSB/IktisatToplum12Ocak-Onder.doc) [20.01.2004], s. 2.

**MADDE 13.- Bütçelerin hazırlanması, uygulanması ve kontrolünde aşağıdaki ilkelere uyulur:**

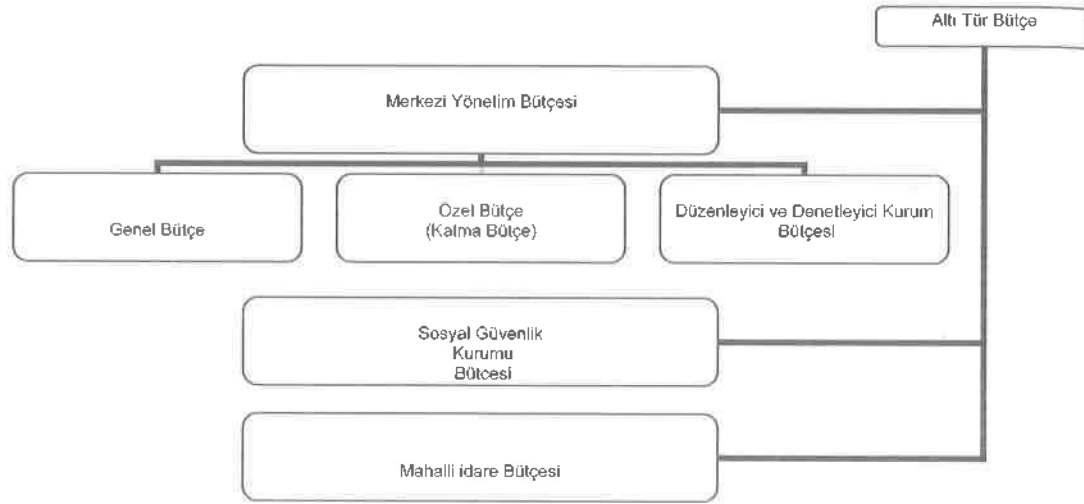
- a) Bütçelerin hazırlanması ve uygulanmasında, makroekonomik istikrarla birlikte **sürdürülebilir kalkınmayı sağlamak esastır.**
- b) Kamu idarelerine bütçeyle verilen harcama yetkisi, kanunlarla düzenlenen görev ve hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla kullanılır.
- c) Bütçeler kalkınma planı ve programlarda yer alan politika, hedef ve önceliklere uygun şekilde, idarelerin **stratejik planları ile performans ölçütlerine ve fayda-maliyet analizine göre hazırlanır, uygulanır ve kontrol edilir.**
- d) Bütçeler, stratejik planlar dikkate alınarak **izleyen iki yılın bütçe tahminleriyle birlikte görüşülür ve değerlendirilir.**
- e) Bütçe, hükümetin **malî işlemlerinin kapsamlı ve saydam bir şekilde görünmesini sağlar.**
- f) Tüm gelir ve giderler gayri safi olarak bütçelerde gösterilir.
- g) Belirli gelirlerin belirli giderlere tahsis edilmemesi esastır.
- h) Bütçelerde gelir ve gider denkleğinin sağlanması esastır.
- i) Bütçeler, ait olduğu yıl başlamadan önce Türkiye Büyük Millet Meclisi veya yetkili organlarca kabul edilmedikçe veya onaylanmadıkça uygulanamaz.
- j) Bütçelerde, bütçeyi ilgilendirmeyen hususlara yer verilmez.
- k) Bütçeler kurumsal, işlevsel ve ekonomik sonuçların görülmesini sağlayacak şekilde Maliye Bakanlığınca uluslararası standartlara uygun olarak belirlenen bir sınıflandırmaya tâbi tutularak hazırlanır ve uygulanır.
- l) Bütçe gelir ve gider tahminleri ile uygulama sonuçlarının raporlanmasında açıklık, doğruluk ve malî saydamlık esas alınır.
- m) Kamu idarelerinin tüm gelir ve giderleri bütçelerinde gösterilir.
- n) Kamu hizmetleri, bütçelere konulacak ödeneklerle, mevzuatla belirlenmiş yöntem, ilke ve amaçlara uygun olarak gerçekleştirilir.
- o) Bütçelerde, ödenekler belirli amaçları gerçekleştirmek üzere tahsis edilir.

Yukarıda tarafımızdan vurgu yapılan ifadeler birlikte ele alındığında ortaya şöyle bir sonuç çıkmaktadır: malî disiplin, malî işlemlerinin kapsamlı ve saydam[lığı], stratejik planlar, performans ölçütleri, maliyet-fayda, maliyet-etkinlik, verimlilik, sürdürülebilir kalkınma, [bütçenin] izleyen iki yılın bütçe tahminleri [ile birlikte görüşülmesi]. Yukarıda birçoğunu neo-liberal dönüşüm çerçevesinde irdelediğimiz kavramların mali ve bütçesel ilkeler olarak Kanun'da yer alması oldukça anlamlıdır. Bu durum, bahsedilen dönüşümün "yasallaşmasıdır".

## B. Bütçe Türü ve Yapısına İlişkin Yenilikler

Bilindiği gibi 1050 sayılı kanun ve ilgili mevzuat çerçevesinde altı tür bütçe tanımlanmıştır: Genel bütçe, katma bütçe, konsolide bütçe, özel bütçe, özerk bütçe ve

döner sermaye işletmesi bütçesi. Bu kanunu kaldıran KMYKK ise döner sermaye işletmelerini kaldırarak ve konsolide bütçe uygulamasına son vererek bunun yerine merkezi yönetim bütçesini getirip sonra da “düzenleyici ve denetleyici kurum bütçesi” ve “sosyal güvenlik kurumu bütçesi” adında iki yeni bütçe türü tanımlayarak bu sayıyı korumuştur. Kanun, özel bütçe olarak bilinen bütçe türü için “mahalli idare bütçesi” ifadesini kullanmış ve eskiden katma bütçe olarak bildiğimiz türü de “özel bütçe” olarak tanımlamıştır. Bu yeni yapılanma Şekil 3’de özetlenmeye çalışılmıştır.



Şekil 3: KMYKK’da Tanımlanan Bütçe Türleri

Görüldüğü gibi genel bütçeli ve özel bütçeli idarelerle düzenleyici ve denetleyici kurumlar merkezi yönetimin üç ana bileşeni (mikro-düzyer özerklikler) olarak tanımlanmış ve sosyal güvenlik kurumları ile (doğal olarak) mahalli idareler merkezi yönetimin dışında tanımlanmıştır<sup>118</sup>. Bu durum Kanun’un 21.maddesi ile birlikte ele alındığında bütçe yapısındaki neo-liberal dönüşüm daha iyi anlaşılacaktır. İlgili yasa hükmü şu şekildedir:

**“MADDE 21.-** Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarmaları kanunla yapılır.

Ancak, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, aktarma yapılacak tertipteki

<sup>118</sup> Kanun’da geçen ifadeler dikkatle incelendiğindeki Kanun’un dil hususundaki tutarsızlığı hemen göze çarpmaktadır. Kanun; bir yandan “merkezi yönetim” derken eski Türkçe bir kavram olan “idare” sözcüğü yerine “yönetim” sözcüğünü kullanarak kanun dilini sadeleştirme eğilimi gösterirken, diğer yandan “mahalli idare” derken “idare” sözcüğünü kullanmayı sürdürmüştür. Böyle bir tutarsızlığı anlamak güçtür.

ödenegün, yılı bütçe kamusunda farklı bir oran belirlenmedikçe yüzde beşine kadar kendi bütçeleri içinde ödenek aktarması yapabilirler. Bu şekilde yapılan aktarmalar, yedi gün içinde Maliye Bakanlığına bildirilir.

Personel giderleri tertiplerinden, aktarma yapılmış tertiplerden ve yedek ödenekten aktarma yapılmış tertiplerden, diğer tertiplere aktarma yapılamaz”.

Kanun’da merkezi yönetim dışındaki idarelerin bütçeleri arasında ve/veya bu bütçelerle merkezi yönetim bütçesi arasında nasıl bir ödenek aktarma sürecinin olacağı hususunda hüküm içermemektedir. Bu durum özellikle kamu ekonomisinde birer kara delik haline gelen sosyal güvenlik kurumları açısından oldukça kaygı vericidir. Çünkü bundan önceki yıllarda çok düşük faizlerle ve uzun vadelerle gelirlerinin bir kısmına merkezi yönetimce el koyulan bu kurumların merkezi yönetim bütçesinden ödenek aktarılmadan ayakta kalabilmeleri çok zor olacaktır. En azından günümüze kadar bu kurumlardan çekilen değerler enflasyondan arındırılarak bu kurumlara geri ödenmelidir. Ancak çok büyük olasılıkla merkezi kamu ekonomisinin fonlanmasından kaynaklanan bu zayıf sosyal güvenlik sisteminin güçlenmesi için gerekli olan finansmanın sağlanması için (kâr hadlerindeki daralmadan kaynaklanan çevrimin konjonktürel yeniden “birikimci” karakterinden dolayı) benzer dönemlerde olduğu gibi çalışan sınıflara başvurulacaktır. Bu neo-liberal dönüşüm açısından bir zorunluluktur, çünkü aksi yöndeki her politika kâr hadlerini ekonominin taşıyamayacağı boyutlara taşıyacaktır.

Düzenleyici ve denetleyici kuruluşların bütçelerinin genel bütçe dışında tutulması da neo-liberal dönüşüm açısından anlaşılabilir. Önceden de belirttiğimiz gibi neo-liberal süreç, minimal devlet-güçlü devlet paradoksundan beslenen ikircikli devlet algısı ve yapısını, güçlü bir devletin mali anlamda müsrifleşme eğilimi gösterme ihtimaline karşı mikro-düzyer özerklikler arası dengeyi etkilemek üzere bir kontrol ve tampon aracı olarak içselleştirmektedir. Düzenleyici ve denetleyici kurumların bütçe özerkliği verilerek birer mikro-düzyer özerklik haline getirilmeleri bu çerçevede okunmalıdır.

İdari, fonksiyonel ve iktisadi sınıflandırma biçimlerinin üçünü de kapsayacak şekilde “analitik bütçe sınıflandırması” getiren Kanun aynı zamanda “üç yıllık bütçeleme” anlayışına geçiş yapılacağını da belirtmektedir. “Bu sistem en çok [neo-liberalizmin uluslararası finansörü konumundaki] IMF[‘nin] programlarının işine yarayacak bir düzenleme getirmektedir. 3 yıllık bütçeleme planı, otomatik olarak bir sonraki hükümetin bir önceki hükümet tarafından bağlanması, yeni hükümet politikalarının önceki hükümet yoluyla sınırlandırılması anlamını taşımaktadır”<sup>119</sup>. Neo-liberal dönüşümün karşı karşıya kaldığı temsil krizinin bir tezahürü de budur.

### C. Bütçe Sürecine İlişkin Yenilikler

KMYKK’dan önceki dönemde her mali yılın bütçe süreci başbakanın bütçe çağrısı ile başlamaktaydı. KMYKK, bunu değiştirmiştir. Buna göre “[m]erkezi yönetim bütçesinin hazırlanma süreci, Bakanlar Kurulunun Mayıs ayının sonuna kadar toplanarak kalkınma planları, stratejik planlar ve genel ekonomik koşulların gerekleri doğrultusunda makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri de

<sup>119</sup> Ahmet A. Dikmen, 2003, “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Tasarısı Üzerine Değerlendirmeler”, [http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org/Yazilar\\_BSB/Dikmen-KMYMKK\\_Cumhuriyet.doc](http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org/Yazilar_BSB/Dikmen-KMYMKK_Cumhuriyet.doc), [03.12.2003], s.5.

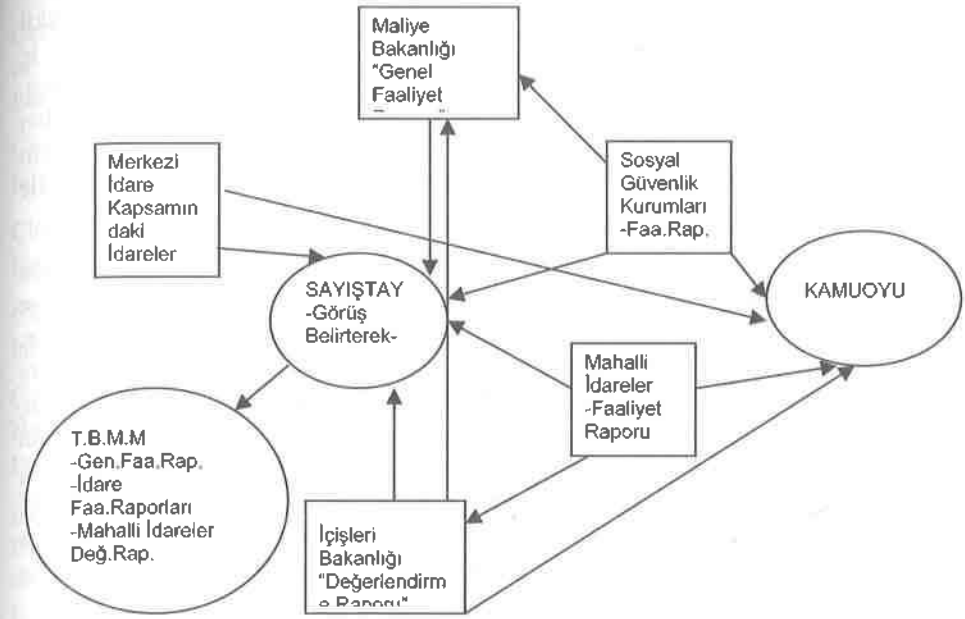
kapsayacak şekilde Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığınca hazırlanan orta vadeli programı kabul etmesiyle başlar. Orta vadeli program, aynı süre içinde Resmî Gazetede yayımlanır.

Orta vadeli program ile uyumlu olmak üzere, gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleri ile birlikte hedef açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan orta vadeli malî plan, Haziran ayının on beşine kadar Yüksek Planlama Kurulu tarafından karara bağlanır ve Resmî Gazetede yayımlanır” (madde:16/2-3). Bu şekilde başlayan merkezi yönetim bütçe sürecinin diğer aşamaları önceki genel, katma ve konsolide bütçe ile aynı yöntem ve süreleri takip eder. Ancak dikkati çeken husus bütçe görüşmelerinde esas alınmak üzere bütçe kanununa ilâştirilen eklerin sayısındaki artıştır. Kanun’un 18.maddesine göre aşağıdaki dokümanlar da bütçenin görüşülme sürecine dahil edilmek zorundadır:

- Orta vadeli malî planı da içeren bütçe gerekçesi,
- Yıllık ekonomik rapor,
- Vergi muafiyeti, istisnası ve indirimleri ile benzeri uygulamalar nedeniyle vazgeçilen kamu gelirleri cetveli,
- Kamu borç yönetimi raporu,
- Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin son iki yıla ait bütçe gerçekleştirmeleri ile izleyen iki yıla ait gelir ve gider tahminleri,
- Mahallî idareler ve sosyal güvenlik kurumlarının bütçe tahminleri,
- Kamu iktisadi teşebbüsleri ile kamu şirketi niteliğindeki kuruluşlar hariç olmak üzere, merkezî yönetim kapsamındaki idarelerin, hizmet amaçlarıyla ilgili olan diğer kurum ve kuruluşlarından Maliye Bakanlığınca belirlenecek olanların bütçe tahminleri,
- Merkezî yönetim kapsamında olmayıp, merkezî yönetim bütçesinden yardım alan kamu idareleri ile diğer kurum ve kuruluşların listesi.

İlgili maddenin (e) bendinde görüldüğü gibi, kanun koyucu üç yıllık bütçe sürecini getirmekle yetinmemiş aynı zamanda beş yıllık bir projeksiyon da öngörmüştür.

Kanun’un getirdiği ve mali disiplinin tesisine yönelik yeniliklerden biri de faaliyet raporlarıdır. Kanun’un 41.maddesinin ilk fıkrasına göre “[ü]st yöneticiler ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkilileri tarafından idari sorumlulukları çerçevesinde her yıl faaliyet raporları düzenlenir. Bu raporlar, stratejik planlama ve performans programları uyarınca yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans göstergelerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayacak şekilde hazırlanır”. Bu raporların hazırlanmaları ve yayımlanmaları oldukça karmaşık bir süreci içermektedir. Bu süreç Şekil 4’te özetlenmeye çalışılmıştır.



Şekil 4: Faaliyet Raporlarının Dolayım Süreci

Mali disiplin ve şeffaflık açısından böyle bir denetim mekanizmasının tesis edilmesi ve sonuçların kamuoyuyla\*\*\*\* paylaşılması olumlu bir gelişmedir. İsrafın önlenmesi ve kamu kaynaklarının kullanımı süreçlerinin karmaşık bir ilişkiler bütünü içerisinde de olsa ciddi denetim ve gözetim altında tutulması amacı ne olursa olsun toplumun bölüşümde adalet algısını olumlu yönde etkileyecektir. Burada uygulamaya bakmak gerekecektir. Yukarıda değinilen 41.maddenin ilk fıkrasında, bu faaliyet raporlarında performans kriterlerine uyumun ve/veya bu uyumdan sapmanın esas alınacağı belirtilmektedir. Bu yüzden ilgili kriterlerin neo-liberal politikalara paralel olup olmadığına bakılmalıdır. Faaliyet raporları yasal açıdan doğrudan neo-liberal bir mali yapının tesisine yönelik değildir.

## SONUÇ

Bu çalışmada 5018 sayılı Kanun’un getirdiği değişiklikler hakkında betimleyici ve teknik bilgi ve bulgular sunmak yerine, Kanun, tarihsel düzlemde ekonomi-politik bir temele oturtulmaya çalışılmıştır. Çünkü bu Kanun basit bir reform kanunu değildir; kaldı ki olsa bile en teknik reformlara bile iktisadi ve siyasal dönüşümlerin birer zorunluluğu olarak başvurulduğunu ileri sürmek yanlış olmayacaktır. Bu bakımdan, kanaatimizce, özellikle iktisadi ve mali alanlarda düzenlemeye giden kanunların tarihsel anlamda ekonomi-politik bir çerçeve içerisinde değerlendirilmesi gerekmektedir.

Dünya ekonomisini bir bütün olarak ele aldığımızda, ortalama 40-50 yıllık dönemler

\*\*\*\* “Hukuk ve kamuoyu arasındaki ilişki ters yönde de işleyebilir. Kamuoyunu istenilen yönde etkilemek için yasalar [veya raporlar] konabilir yada mevcut yasalar değiştirilebilir. ..Bir yasanın sırf çıkarılmış olması bile, bu yasayı onaylama eğilimini artırmaktadır. ..İstenilen yönde yasalar çıkartılarak kamuoyu oluşturma mümkün olması, kamuoyunun manipüle edilmesi yada politik gücü elinde bulunduranların bu durumu kullanması tehlikesini akla getirmektedir” (Elisabeth Noelle-Neuman, *Kamuoyu: Suskunluk Sarmalının Keşfi*, Ankara: Dost Kitabevi Yayınları, 1998, s. 154.)

itibariyle ve döngüsel bir biçimde toparlanma, refah, resesyon ve depresyon aşamalarından oluşan ve Kondratiev çevrimleri adı verilen dönemselliklerden müteşekkil olduğunu görmekteyiz. Bu çevrimlerin arka planında ise kapitalizmin bilinen iç dinamikleri (azalan kâr hadleri ve tekelleşme eğilimi) bulunmaktadır. Hal böyle olunca, birikim süreci belirli dönemsellikler itibariyle bazen birikimci bazen de yeniden dağıtıcı olmak zorunda kalmaktadır. İşte, merkantilizm (yeniden dağıtıcı)→ liberalizm (birikimci)→ Keynesyenizm (yeniden dağıtıcı)→ neo-liberalizm (birikimci) sürecinde olan da budur.

Bu bakımdan gerek dünyada gerekse Türkiye’de özellikle 1980 sonrasında yoğunlaşan dönüşümleri bu açıdan değerlendirmek gerekmektedir. Yine kâr hadleri sıkışmış ve kapitalist birikim rejimi birikimci politikaları uygulamaya geçirmek zorunda kalmıştır. Bunun tek yolu ise korunan piyasaları işgücü arzı ve mal ve hizmet talebi yaratmak üzere gelişmiş piyasalara eklemektir. Bu şekilde bir yandan üretim diğer yandan tüketim, veya bir yandan arz diğer yandan talep serbestleşecektir. 24 Ocak kararları ile başlayan sürecin dinamiği de budur. KMYKK da; Sermaye Piyasası Kanunu’nun kabulü (1981), TMSF’ nin kurulması (1983), 30 Sayılı Kararname (1984), İMKB’nin kurulması (1986), 32 Sayılı Kararname (1989) ve BDDK’ nın kurulması (1999) ile başlayan sürecin son halkasını oluşturmaktadır (ancak bu en son düzenlemenin KMYKK olduğu anlamına gelmemektedir). Bu bir neo-liberal süreçtir.

Bu neo liberal dönüşüm çerçevesinde KMYKK;

- Kanun yapma ve kaldırma tekniğinde, emredici hükümlerin yanı sıra Kanun’a ilkesel hükümleri de dahil ederek, değişikliğe gitmiş,
- Neo-liberal öğretinin kült iktisadi kavram ve ilkelerini (risk, stratejik plan, etkinlik, verimlilik, misyon, vizyon, mali disiplin ve şeffaflık, fayda-maliyet, maliyet-etkinlik, sistem analizi, performans kriterleri, sürdürülebilir kalkınma, çok yıllık bütçeleme vs.) yasal dayanak haline getirmiş,
- Düzenleyici ve denetleyici kuruluşlarla (mali tevzin bağlamında) mahalli idareleri, neo-liberalizmin görece özerk bürokratik korporatizmi mikro-özerklikler yaratarak ve bunlar arasındaki dengelerin dozunda değişikliğe giderek kendi kendini yeniden üretme yolunda bir araç olarak kullanma politikası çerçevesinde daha da özerkleştirmiş,
- Neo-liberalizmin, üretimin esnekliğinin yanı sıra, karar alma (yönetişim), uygulama (teknokratizasyon) ve denetimin esnekliğine de vurgu yapması çerçevesinde iç denetimi bir danışmanlık faaliyetine dönüştürmüştür.

Elbette ki neo-liberal dönüşüm KMYKK ile tamamlanmış değildir. Çünkü birikim sürecinin henüz alternatif örgütlenme biçimini yaratamadığı ulus devlet sadece mali yönetimden ibaret değildir. Mali yönetimin yanı sıra kamu yönetiminde ve sosyal güvenlik rejiminde de gelecekte değişikliğe gidilecektir (hatta bu değişikliklerin gerçekleştirilmesine şu günlerde başlanmıştır).

#### KAYNAKÇA

Aktel, M. (2003). *Küreselleşme ve Türk Kamu Yönetimi*, Ankara: Asil Yayın Dağıtım Ltd. Şti.

Cerny, P. G. (2000). “Restructuring of Political Arena: Globalization and the Paradoxes of the Competition State”. Randall D. Germain (der.). *Globalization and its Critics*. London: Macmillan Press Ltd.

Chang, Ha-J. (2000). An Institutional Perspective on the Role of the State. Erişim: <http://www.econ.cam.ac.uk/faculty/chang/ipe-pdf.pdf> [08.03.2005].

Chang, Ha-J. (2003). *Globalisation, Economic Development and the Role of the State*; New York: Zed Books Ltd.

Clarke, J. (2001). *Dissolving the Public Realm*. Erişim: <http://www.unc.edu/depts/anthro/talks/clarke.PDF> [08.03.2005].

Coutinho, L. G. (2004). “Regulation and Development: Reflections in the Aftermath of Neoliberalism”; Conference on Economic and Social Regulation, Accountability and Democracy’de sunulan bildiri São Paulo.

Dikmen, A. A. (2003). *Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Tasarısı Üzerine Değerlendirmeler*. Erişim: [http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org/Yazilar\\_BSB/Dikmen-KMYMKK\\_Cumhuriyet.doc](http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org/Yazilar_BSB/Dikmen-KMYMKK_Cumhuriyet.doc) [03.12.2003].

Eker, A. (1994). “Dünyanın Özelleştirme Uygulamaları ve Sorunları”, *Özelleştirme Sempozyumu’nda Sunulan Bildiri*, Manisa 28-29 Nisan 1994.

Güzelsarı, S. (2004). *Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği Ve Yönetişim Yaklaşımları*. Erişim: <http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/selime.doc> [25.12.2004].

Haque, I. ul. (2004). *Globalization, Neoliberalizm and Labor*. Erişim: [http://www.unctad.org/en/docs/osgdp20047\\_en.pdf](http://www.unctad.org/en/docs/osgdp20047_en.pdf) [08.03.2005].

Harvey, D. (1999). *Postmodernliğin Durumu*, İstanbul: Metis Yayınları.

Harvey, D. (2005). *The New Imperialism*, New York: Oxford University Press.

<http://www.palgrave.com/pdfs/0333922212.pdf> (08.03.2005), yazar bilinmiyor.

Kettl, D. F. (2000). *The Transformation of Governance: Globalization, Devolution and the Role of Government*. Erişim: [http://www.cabinet\\_office.gov.uk/innovation/2001/futures/attachments/DonKettlpaper2FINAL.pdf](http://www.cabinet_office.gov.uk/innovation/2001/futures/attachments/DonKettlpaper2FINAL.pdf), 2002 [12.04.2003].

Marx, K. (1993). *1844 Elyazmaları*, Ankara: Sol Yayıncılık.

Marx, K. (1997). *Kapital III. Cilt*, Ankara: Sol Yayıncılık.

Noelle-Neuman, E. (1998). *Kamuoyu: Suskunluk Sarmalının Keşfi*, Ankara: Dost Kitabevi Yayınları.

Oyan, O. (1998). *Türkiye Ekonomisi: Nereden Nereye ?*, Ankara: İmaj Yayıncılık.

Oyan, O. (2004). *Kamu Mali Yönetiminde Sözde Reform*. Erişim: [http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org/Yazilar\\_BSB/IktisatToplum14Ocak2003-Oyan.doc](http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org/Yazilar_BSB/IktisatToplum14Ocak2003-Oyan.doc) [20.01.2004].

Önder, İ. (2004). *Kamu Kesimi*. Erişim: [http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org/Yazilar\\_BSB/IktisatToplum12Ocak-Onder.doc](http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org/Yazilar_BSB/IktisatToplum12Ocak-Onder.doc) [20.01.2004].

Soyak, A. (2003). Türkiye'de İktisadi Planlama: DPT'ye İhtiyaç Var mı?. Doğu Üniversitesi Dergisi, 4 (2), 167-182.

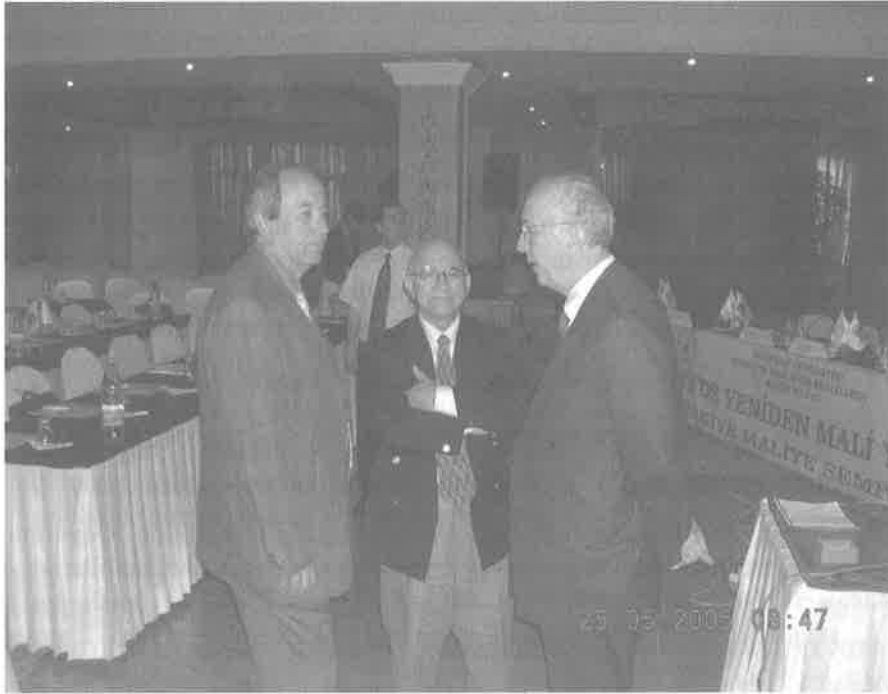
Sundbo, Jon. 1999. *The Theory of Innovation: Entrepreneurs, Technology and Innovation*; Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

Şaylan, G. (2003). *Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi*, Ankara: İmge Kitabevi Yayınları

TCMB. (2002). Küreselleşmenin Türkiye Ekonomisine Etkileri. Erişim: <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/evds/yayin/kitaplar/kuresel.pdf>. [11.05.2002].

Tonkiss, F. (1995). The 'Marketisation' of Urban Government: Private Finance and Urban Policy. Erişim: [http://www.une.edu.au/febl/Economics/Publications/econ\\_2003\\_11.pdf](http://www.une.edu.au/febl/Economics/Publications/econ_2003_11.pdf) [08.03.2005].

Yeldan, E. (2002). Neoliberal Küreselleşme İdeolojisinin Kalkınma Söylemi Üzerine Değerlendirmeler. Erişim: <http://www.bilkent.edu.tr/~yeldane/Praksis-2002.pdf> [08.03.2005].



### Üçüncü Oturum Tartışmaları

**Erdoğan Öner** (Başkan): Sayın Akbey'in çok yönlü açıklamalarına teşekkür ediyorum. Konuşmalar bitti, şimdi soruları olan veya katkıda bulunmayı arzu edenler varsa onları alabiliriz. Bir on dakika da soru ve görüşlere ayıralım. Buyurun hocam.

**Prof.Dr. Üstün Dikeç:** Teşekkür ederim. Her üç grup konuşmacılara da çok çok teşekkür ederim. Özellikle İstanbul Üniversitesi'nden bize hitap eden iki genç arkadaşımıza teşekkür ederek konuşmama başlamak istiyorum. Yaptıkları ampirik çalışmaları da kendileri burada gösterdiler. Yalnız konuşmalarının sonucunda özellikle Sayın Susam'ın yaptığı çalışma sonucunda 2000'li mali yılından sonra 2005 yılında yapılan çalışmaların ortaya koyduğu sonuçlar- eğer ki yanlış anlamadıysam- çok kötümser bir tabloyla karşımıza çıktı. Şöyle ki, bütçe açığının ve kırılganlığın giderek artacağını söylüyorlar. Şimdi tabi ellerinde tebliği olmadığı için tebliğde bu kırılganlığın nedenlerini nereden bulduklarını açıklamadılar. Sözel olarak da olsa ben bunu duymak isterim. Çünkü yazıları çok güzel olan televizyonda televole iktisatçısı hocalarımızın yaptıkları gibi her şeyi söyleyip de gerekçeleri söylenmeden açıklanınca, biraz geri kalmış bir maliye hocası olarak yakalayamıyorum. Yani bunun nedeni kırılganlıktır dediğiniz zaman bir kişiyi suçlama gibi bir şey oluyor. Ve bu durumda açıklamasını da çok iyi yapmak gerekiyor. İkincisi yine diğer genç arkadaşların da özel tebliğlerinde kelime bilgilerine çok dikkat etmelerini rica edeceğim. Bir taraftan yeni modern kelimeler kullanıyorlar diğer taraftan da münferit gibi özellikle bizim bileceğimiz kelimeleri kullanıyorlar. Ben şahsen takip etmekte çok güçlük çekiyorum. Mezo iktisat ne demektir? Sayın Akbey ben anlayamadım. Yanımdaki iki değerli hoca arkadaşım sordum. Onlarda anlamadılar. Bize bu konuda katkıda bulunursanız çok memnun olurum. Teşekkür ederim.

**Erdoğan Öner** (Başkan): Teşekkür ederiz. Başka arkadan, buyurun. Adınızı soyadınızı kurumunuzu da baştan söylerseniz yararlı olur.

**Doç. Dr. Yusuf Karakoç:** 9 Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi. Ben konuşmacılara teşekkür ediyorum. Öncelikle Ferhat Akbey arkadaşımızın kullandığı kavramlara açıklık getirmek istiyorum. Birincisi dün, bugün belki de yarın devrim sözcüğünü çok fazla duyacak gibiyiz. 5018 Sayılı Kanun devrim niteliğinde dediler. Bence bu devrim sözcüğünü kullanmamakta yarar var. Biz çok devrimler gördük ama hiç biri devrim değildi. Devrim devrimciler tarafından yapılır, gönüllüler tarafından da yaşatılır. Bu devrim denilen şeyleri devrimciler yapmadılar. Dolayısıyla devrim değiller. Devrimlerde bir bütünlük vardır. Bu devrim dediğiniz şeylerde ise bütünlük yok. Her iki devrim olarak nitelendirilen kanunda, yani 4369 Sayılı Kanun ve 5018 Sayılı Kanun da yürürlüğe girmeden yürürlükten kaldırılan kanunlardır. Ne biçim devrimdir ki yürürlüğe girmeden yürürlükten kaldırılabilir. Sonra arkadaşımızın hukukçu olmadığı bellidir. Çünkü dedi ki; ilk defa bir kanunda ilkeler yer aldı. Anglo-Sakson Sisteminin bir yansıması olarak ilkeler yer aldı dedi. Benim bildiğim ben hukukçuyum, diğer kanunlarda da ilkeler vardır. İlk defa 5018 Sayılı Kanun'da ilkeler yer almaz. Anayasa'da da ilkeler vardır. Birde ilkeler ilke olarak kanunlarda çoğu zaman yer almaz. Kanun hükümlerinden ilkeler üretilir ya da ilkeler kanun hükümlerinin ruhuna sindirilir. Dolayısıyla bir devrim kanunu olarak nitelendirilen 5018 Sayılı Kanun'un bu yönüyle de belki olumlu görülmesi çok isabetli değildir. Sonra yine hukukçu olmamasının yansıması olsa gerek; dedi ki bu kanuna aykırı hükümler yürürlükten kaldırılmıştır. Bu da kanunun bir özelliğidir dedi. Benim bildiğim hemen hemen bütün kanunlarda yürürlükten açıkça kaldırılmış olan

kanunlar açıkça belirtilir. Birde yuvarlak bir ifade kullanılır bu kanuna aykırı olan diğer hükümlerde yürürlükten kaldırılmıştır diye belirtilir. İlk defa bu kanunda yok. Dolayısıyla bunu da bu şekilde ifade etmek gerekiyor. Kaldı ki bir boşluğun olması da hukukta çoğu zaman olmaz. Çünkü önceki kanun-sonraki kanun, özel kanun- genel kanun ilişkisi içerisinde yürürlükten kaldırma sorunu da giderilir. Onun dışında ben mali hukuk alanını ya da vergi hukuk alanını dar anlamda hukuklaşmış bir alan olarak nitelendirmiyorum. Çünkü bu alan hukuklaşmayan bir alandır. Sadece ve yalnızca bu alanda mevzuat vardır. Mevzuat olduğu için de bu alanda henüz devrim yapılacak bir olgunluk söz konusu değildir. Hepinize teşekkür ediyorum.

**Erdoğan Öner (Başkan):** Sayın Karakoç açıklamanız için teşekkür ediyoruz. Başka arkada bir arkadaşımız var, ben görebiliyorum ama...

**Mehmet Sait Arcagök:** Bir önceki konuşan arkadaşımız belirtti. 81b. ve 81f yürürlükten kaldırılan isimlerdeki belirsizlik çok sayıda kanunumuzda var. Yüzlerce örneği verilebilir. Bu ifadeler diğer kanunlarda da herhangi bir boşluk bırakmıyor. 1050 Sayılı Kanun ve sayılı mali mevzuata ilişkin hükümler binlerce kanunda yer alıyor, bunların oturup dökümünü çıkartmak o kadar kolay değildir. Hatta bazıları ancak yargı organları kararlarıyla ortaya çıkarabilecek düzenlemelerdir. İkincisi düzenleyici ve denetleyici kurumların Sayıştay'ın sadece mali denetimine tabi tutulduğu ifade edildi. Böyle bir şeyde söz konusu değildir. Diğer kurumlar nasıl Sayıştay'ın denetimine tabi ise Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar da aynı şekilde Sayıştay'ın denetimine tabidir. Kanunun ikinci maddesinin son fıkrasında düzenleyici ve denetleyici kurumların tabi olduğu kanun maddeleri tek tek sayılmıştır. 68'inci maddede sayılıyor. 68'inci maddeye dönüp baktığımız zaman Sayıştay denetimini düzenliyor. Yani Sayıştay denetimini düzenleyen maddeye diğer idareler nasıl tabi ise Düzenleyici Denetleyici Kurumlar da aynı şekilde tabidir. Arkadaşımız Sürdürülebilir Kalkınma anlamsız dedi. Bu ayrıca değerlendirilebilir ama uluslararası literatürde de kalkınmanın sürdürülebilirliği uzun zamandan beri tartışılıyor. Evet kalkınma sıçramalarla da olur. Ama aşağıya inip yukarıya çıkmak da vardır. Sürdürülebilir bir kalkınmayı sağlamakta var, Bu konuyu ayrıca tartışmak mümkündür. Bir diğer düzeltme noktası da önemlidir. Üç yıllık bütçe bir sonraki hükümeti bağlıyor. Hayır bağlamıyor. Buradaki üç yıllık bütçe üç yıllık bir kanun değildir. Anayasamız gereğince bütçeler yıllık olarak yapılır. Hazırlanacak olan bütçe üç yıllıktır ama bunun yıllık kısmı kanunlaşır. Öbür yıl geldiği zaman takip eden yılları parlamento tarafından bütçe görüşülürken revize ediliyor. Bu yeni üç yıllık bir kanun değildir. Bir sonraki hükümeti de kesinlikle bağlamıyor. Bir diğer husus ise Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar niye Genel Bütçe'nin dışında denildi. Genel bütçenin dışında başka kurumlarda var. Kanunun ekinde iktisadi cetvelde var. Çok sayıda kurum da yer alıyor. Buradaki tasnif gelir türüne göre bir tasniftir. Genel bütçe kapsamındaki idareler( bir sayılı cetvel) doğrudan vergi gelirleriyle finanse edilen kurumları düzenliyor. İki sayılı cetvel esas itibarıyla kendi öz gelirleri bulunan, kanunlarıyla kendilerine gelir tahsis etme yetkisi verilen idareleri kapsıyor. Bunlar açık verdiği zaman genel bütçeden yapılan transferlerle açıkları kapatılabiliyor. Düzenleyici ve denetleyici kurumlar da doğrudan vergi gelirleriyle finanse edilen kurumlar değildir. Onların teşkilat kanunlarında onlara özel gelirler öngörülmüştür. O özel gelirleriyle kendi bütçelerini hazırlıyorlar. Bu anlamda böyle bir bütçesel ayrıma gidilmiştir. Bu hususları belirtmek istedim. Teşekkür ediyorum.

**Erdoğan Öner (Başkan):** Sayın Arcagök'e teşekkür ediyorum. Başka bir-iki soru daha alalım. Buyurun efendim.

**Prof.Dr. Nezih Varcan:** Anadolu Üniversitesi. Ben de konuşmacılara teşekkür ediyorum. Kısa bir açıklama yapmak için söz aldım. Ramazan arkadaşımız konuşmasında özellikle kamu üniversitelerinin araştırma projelerinin temel bilim seviyesinin dışına çıkamadığı daha ileri düzeyde üniversite-sanayi işbirliği çerçevesinde ve ana teknolojiye yer vererek sürdürülmesi gerektiğini belirtti. Bu konuda kısa bir açıklama yapmak istiyorum. Ayrıca da sözlerine şunu ilave ederek girişimcilikle ilgili birimler kurulmalı dedi. Ben Anadolu Üniversitesi'nin özellikle araştırma projelerini yürüten komisyonunun başkanayım. Yıllardır yapmış olduğumuz çalışmalarda ayırmış olduğumuz ödenekler temel bilim seviyesinin çok üzerindedir. Üniversite-sanayi işbirliğinin somut örneklerini ortaya koyan özellikle de nano teknolojik konusunda büyük harcamalar yaparak sonuç alınan projelerimiz var. Özellikle seramik konusunda Tübitak' la işbirliği içinde kurduğumuz Seramik Araştırma Merkezi'miz seramik kesici uçlarla ilgili alınan patentler, ihracatla ilgili çalışmalar özellikle teknolojik bölgelerle ilgili kanunda yönetim üyelerimizin şirket kurmalarıyla ilgili vermiş olduğunuz izinler, kurmuş olduğunuz üç yıldır görevde olan ileri teknoloji birimi vardır. Girişimcilik birimi kurulmalı dediniz. Bizde üç yıldır kurulmuş vaziyette çok da yararlı çalışmalar var. Somut sonuçlar alınıyor. Nano teknolojiyle ilgili olarak da bildiğim kadarıyla 4-5 üniversite de yüksek lisans düzeyinde programlarda sürdürülüyor. Bu kısa açıklamayı yapmak için söz aldım. Teşekkür ederim.

**Erdoğan Öner (Başkan):** Teşekkür ederim. Hocam son bir soru varsa alalım, buyurun.

**Can Erdem:** Hazine Müsteşarlığı. Benim sorum Ferhat Bey'e olacak. Yanlış hatırlamıyorsam, kamunun risk analizi yapması anlamsızdır diye bir ifade kullandınız. Şunu soracağım. Gayri Safi Hasıla'nın yüzde altmış üç buçuğu kadar bir net borç stokuna sahip kamunun risk analizi yapması anlamsız mıdır? Borç stokundan örnek veriyorum. İşte değişken faizli kâğıtların payı, dövizde endeksli kâğıtların payı belli olan ya da kamu kurumlarına verdiği garantiler nedeniyle belli bir riskle karşı karşıya bulunması söz konusu olan bir kamunun, bir hazinenin risk analizi yapması anlamsız mıdır? Neden? Teşekkür ederim.

**Erdoğan Öner (Başkan):** Teşekkür ederim. Galiba Sayın Baş'ın bir sorusu var. Onu da alalım ve bitirelim.

**Hasan Baş:** 5018 Sayılı Kanun'la Sayıştay Denetimi getirildi. Yanlış anlamadıysam, eleştirilen anlamda ifade edildi gibi algıladım. Yanlış anladıysam peşinen özür dilerim. Sayıştay'ın denetim denetlenmesinin getirilmesinin olumsuz değil olumlu gelişme olarak değerlendirilmesi gerektiğini düşünüyorum. Şunun için, Anayasa'da 1982 değil 1961 Anayasası'nda Sayıştay'ın Genel ve Katma Bütçeli Dairelerinin tümünün denetimi Sayıştay'a verilmiş olmasına rağmen, 1050 Sayılı Kanun'da bir madde vardı. Bu madde de Cumhurbaşkanlığı ile ilgiliydi. Türkiye Büyük Millet Meclisi denetimine tabi değildir diye ifade ediliyordu. Oysa 1961 Anayasası'yla bu tarihten itibaren o hükmün hukuki açıdan hiçbir kıymeti kalmamıştı ve denetlenmesi gerekiyordu. Maalesef denetlenemedi. Maalesef diyorum Anayasa'ya, Anayasa'nın buyurucu ve emredici hükmüne rağmen burada üzülmek durumundayım. Özellikle Sayın Milletvekillerinin Meclisin bu

denetime her nedense benim anlamakta zorluk çektiğim bir tepkisi vardı. 5018 Sayılı Kanun'da bu eksiklik giderilmiştir. Çok da iyi olmuştur. Pozitif hukukun ve Anayasa'nın gereği budur. Ayrıca Sayıştay'ın denetlenmesinin getirilmesi için icabına da çok uygundur. Sayıştay'ın diğer harcaması bakımından yasaya aykırı bir harcaması varsa niye denetlenmesin ki elbette ki denetlenmelidir. Nitekim Sayıştay'ların dünyadaki örgütü Sayıştay'ların denetlenmesini öngörmektedir. Bu durum arzu ettiğim gibi isabetli de olmuştur. Teşekkür ederim.

**Erdoğan Öner (Başkan):** Teşekkür ederim, hocam. Sizin de galiba sorunuz var. Son dedik ama hocamızın da sorusunu alalım. Buyurun.

**Prof.Dr. Güneri Akalm:** Hacettepe Üniversitesi. Ferhat Bey'in anlatımından benim çıkardığım sonuç neo-liberalsizmde birikim sürecinin devletin maliye politikasına hakim olacağıdır. Bana göre piyasa güçleri aslında devlete, hazineye ve maliye politikasına egemendir. Bu sonucu çıkarttım, oysa şimdi bizim asıl problemimiz devletin alanında yani devlet dediğimiz alanda sosyal seçim sürecinin işlemesi ve bunun karar alıcısının seçmenlerin olmasıdır. İşadamları, müteşebbisler v.s. piyasada kalırlar. Hiçbirisi gelip de bu 45 milyon seçmene kendi kararlarını empoze ettirecek durumda değildir. Öyle olsalardı zaten yeniden bir gelir dağılımı söz konusu olmazdı. Dolayısıyla bu ikisi arasında karar alıcılar bakımından çok önemli farklar vardır. Böyle bir neo-marksist bir anlayış içerisinde tepeden inme bir piyasanın güçlerinin devlete de hakim olduğunu söylemek mümkün değildir. Burada bir sürü bürokrat arkadaşlarımız oturuyor. Bir ikinci mesele olarak da şunu söylemek istiyorum. Sizin ifadenizden ben şunu anlıyorum. Kanun Devleti diye bir kavramımız var. Yasalar varsa hukuk vardır. Yasalar yoksa hukuk da yoktur. Oysa kanunla hukuk devleti çok çok farklı şeylerdir. Türkiye belki bir kanun devletidir ama hukuk devleti olduğu çok tartışmalıdır. Sağ olun .

**Erdoğan Öner (Başkan):** Teşekkür ederim hocam. Şimdi arkadaşlar cevap verirken süreye uygun olarak kısa bir şekilde cevaplayalım. Buyurun.

**Dr. Nazan Susam:** Bu soruyu ben cevaplıyorum. Sayın hocama çok teşekkür ediyorum. Zaman kısıtlamasından dolayı ifade edemediğimiz bazı şeyleri söyleme fırsatı bulacağım. Biz modelimizde bir trend çalışması yaptık ve bu çalışmada geçmişten gelen verilerle geleceği görmeye çalıştık. Bizim trendimiz gelecekte de artış yönünde devam edecektir. Bunu tebliğimi sunarken de açıklamıştım. 2001 yılından sonra IMF ile yapılan stand-by çerçevesinde uygulanan mali politikalara ve özellikle % 6.5 faiz dışı fazlayı yaratmaya yönelik mali politikaları sonucunda Türkiye'de bütçe büyüklükleri anlamında olumlu bir gelişme var. Ve bu anlamda bizim çalışmamız yani aldığımız modelin trendi bu son gelişmelere uymuyor. Herhangi bir trend kırılması olmamış. Ekonomi şu anda bütçe büyüklükleri anlamında iyiye gidiyor gibi gözüküyor. Ancak yine tebliğde belirtmiştim. 1994 yılında böyle bir örnek var. Yani 1994 yılından sonra uygulanan istikrar tedbirleri sonucunda 1996 yılında trend tekrar eski seviyesine dönmüş. Biz bu noktada 2001 yılında uygulanan bu istikrar tedbirlerinin çok yolunda gittiğini ancak bu noktadan sonra tekrar bir kırılma yaşayabileceğimizi ifade ettik. Bunlarında nereden kaynaklanacağını belirtmeye çalıştık. Dün Turgay Berksoy hocamız sorusunda da bir nebze bunu ifade etmişti. Türkiye'de bütçe gerçekleştirmelerine son dört ay içinde baktığımızda yine harcamalarla gelirler arasındaki açığın arttığını görüyoruz. Özellikle Mali Komisyon Genel Müdürlüğü'nden aldığımız son rakamlara göre, Şubat ayındaki harcamalarla

gelirler arasındaki fark 290 milyar YTL iken şu anda eksi 2.476 milyar YTL' dir. Burada tabii mevsimsellikler olabilir. Ama Türkiye'de harcamalarla gelirler arasında trend açısından bir sürdürülemezlik görülüyor. Diğer şeklimizde de bunu görmüştük. Bütçe şu anda iyi bir seyir izlerken kırılma nereden doğacak? Biz bunu orta vadeli harcama sisteminin hedeflerine bağladık. Bu sistemin uygulanabilmesi için ekonomide makro anlamda bir disiplinin sağlanması gerekiyor. Oysa şu andaki Türkiye'nin durumu bütçe büyüklükleri açısından faiz dışı % 6.5'lik dengeyi sağlama yolunda iken -2004 yılında bu 6.2 olarak gerçekleşmiş- Türkiye'de büyük bir büyüme oranı var. Gayri Safi Milli Hasıla'da bir büyüme var. Ayrıca devlet borçları reel anlamda çok yüksektir. Eğer grafikten bakarsanız görürsünüz ki; iç borç stokunun gayri safi milli hasıladaki büyümesine rağmen iç borçların gayri safi milli hasılaya oranı % 50'ler civarındadır ve reel faiz oranları da düşmeye başlamıştır. Reel faiz oranlarının düşmesi yine reel büyümenin üstünde seyrediyor. Cari işlemler açıklarımız çok yüksektir. Kırılma noktalarının buradan doğabileceğini de var sayıyoruz. Dün uygulamadan da anlatılanlara göre bu kısa vadede değil uzun vadede uygulanabilecek ve sonuçları alınabilecek bir programdır. Oysaki 2004 yılında Avrupa Birliği için hazırlanan katılım programındaki riskler içerisinde de faiz oranlarımızın yükselebileceği, kurların değişebileceği riskleri söylenmiştir. Biz bunlardan hareket ederek cevabımızı vermek istiyoruz. Dövizde endeksli olan borç senetlerimiz fazla olduğu için faiz oranları yükselebilir, kurlar artabilir. Bu da Gayri Safi Milli Hasıla içinde iç borç stokunun daha da artmasına neden olabilir. Biz kırılma noktaları yaratacak unsurları böyle değerlendirebiliriz.

**Erdoğan Öner (Başkan):** Teşekkür ederim.

.....: Geçen seneye oranla Gayri Safi Milli Hasılamızın artmasının en büyük nedeni özel sektör yatırımlarıdır. Bugün yatırımların bileşimine baktığımız zaman bire altıdır. Kamu sektörü mali sıkılaşmaya gitmektedir. Kamuda bir yatırım için bir artı değer yazılması söz konusu değildir. Bilakis yatırımlar özel sektörden kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla özel sektörün yaptığı yatırımların neticesinde Gayri Safi Milli Hasıla'daki artışı baz alarak bütçedeki gelişmeleri değerlendirmenin büyük bir hata olacağı kanısındayım. Teşekkür ederim.

**Dr. Nazan Susam:** Yalnız bir şey söyleyebilir miyim, çok kısa cevap verme durumundayım.

**Erdoğan Öner (Başkan):** Tartışmalar çok güzel gidiyor, konuşulacak çok şeyler var. Ama zamanımız kısıtlıdır. Uygun görürseniz buna imtina edelim. Evet, sizde bir iki cümleyle cevap verirseniz...

**Dr. Nazan Susam:** Cevap vermemizi söylüyorlar.

**Dr. Ramazan Taş:** Sayın Nezih'e hocama söylediği müjdeli bilgi için teşekkür ediyorum. Benim burada kastetmek istediğim girişimcilik enstitülerinin bütün üniversitelere yaygınlaşmasıdır. Türkiye'de 50 milyon işgücü nüfus var, İşveren olarak sadece 1 milyon girişimci var. Ama bu 1 milyon işveren 15 milyon kişiye istihdam yaratıyor. Eğer bugün ilçelere kadar yaygınlaşmış olan Yükseköğretim kurumlarına ve Üniversitelerimize girişimcilik enstitülerini başarılı bir şekilde koordine edebilirsek, 1 milyonda işveren yarattığımız zaman sıfır tam istidama ulaşmış olabiliriz. Bunun için

vurgulamak istedim. Ayrıca sosyal içerikli projeler maalesef bugüne kadar öksüz muamelesi görmüştür. Ama bildiğiniz gibi Tübitak'ta Sosyal Bilimler Kurulu oluşturuldu. Ve sosyal içerikli projelere de telif de ödenerek Araştırma Projeleri kabul ediliyor. Bu bizim için önemli bir aşamadır. Çünkü Üniversitelerin en önemli sorunu telif ödememesi yani üniversite bütçelerinden Ar-Ge çalışması yapmanın mümkün olmamasıdır. Telif vermiyor. Ama Tübitak'ta şu anda SBB kapsamında bütün Sosyal Bilimci arkadaşlarımız proje sunabilirler ve 700 -800 Euro aylık telif ücreti de alabilirler. Bunu önemli aşama olarak görüyorum ve bütün üniversitelerimizde girişimci ve araştırmacı mentaliteyi yaşatmaya gayret etmek için çalışıyorum. Üçüncü sınıftaki öğrencilere soruyorum. Mezun olduktan sonra ne olacaksınız? % 80'i kamu sektöründe, % 20'si özel sektörde çalışmak istediğinin söylüyor. Girişimci olmak isteyen tek bir öğrenci yok. Bu çok önemli bir açıktır, girişimci açıktır. Türkiye için bütün üniversitelerimize bu anlamda çok önemli bir ödev düşmektedir Teşekkür ediyorum.

**Erdoğan Öner (Başkan):** Teşekkür ederim Sayın Taş, Sayın Niyazi Cangir. Kısa bir şey evet...

**Niyazi Cangir:** Teşekkür ederim. Bu borçla, kırılgenlikle ilgili bir iki şey söylemek istiyorum. Şimdi 2004 sonundan bugüne kadar borç stokundaki durum bellidir. Burada gerçekten arkadaşlarımızın söylediği kırılgenlik vardır. Ama şu da var ki 2001'den bugüne kadar, bütçe büyüklüğünde, bütçe açığı konusunda ve de bütçenin bütçe giderlerinin Gayri Safi Milli Hasıla içerisinde payında önemi düşüşler vardır. Bütçe açıkları % 16 oranından % 8'in altına indi. Aynı şekilde bütçe giderlerinin Gayri Safi Milli Hasıla içerisindeki payı da 10 puana yakın bir gerilime kaydetti. Bu gelişmeler en büyük kırılgenliğin faiz konusunda olduğunu, borç konusunda olduğunu ve kurumların daha önemli bir etken olduğunu göstermektedir. Ben böyle düşünüyorum. Arkadaşlarımızın düşündüğü gibi yalnız şunu da tesis etmek gerekiyor. Şu andaki uluslararası şartlar hem kurların hem de faizlerin ne yönde hareket edeceği konusunda net bir şey söylemiyor. Belirsizlik var. Bu şekilde de devam edebilir. Bir şey söylemek mümkün gözüküyor.

**Erdoğan Öner (Başkan):** Teşekkür ederim Sayın Niyazi, şimdi sayın Akbey'e dönelim.

**Araş.Gör. Ferhat Akbey:** Evet, Üstün Hoca kullandığımız kavramlara dikkat etmemizi istedi. Şimdi hocam biz bir geçiş döneminin içerisindeyiz. Hem modern hem de geleneksel kavramları bir arada kullanmamızı hoş görmeniz gerekir diye düşünüyorum. Mikro iktisat, makro iktisat kelimeleri de yabancı kökenlidir. Buna rağmen "mezo iktisat" kavramına niye takılıyorsunuz. İktisat çoğu mikro ve makro iktisadi olmayan politika hedefleridir. Mesela faiz dışı fazla mezo iktisadının anlamı budur. Bana göre bu kavrama takılmak çok anlamlı değildir. Doç. Dr. Yusuf Karakoç hukukla ilgili bazı serzenişlerde bulundu. Ben hukukçu değilim. Ama Kamu Yönetimi mezunuyum. Anayasa Hukuku, İdare Hukuku, İdare Uygulama Hukuku, Vergi Hukuku, Eşya Hukuku aldım. Yani yeterli hukuki birikimim var. Bazı istatistikleri bilmeyebilirim. Bütün kanunları inceleyip hangisinde nasıl bir yöntem izlenmiş bilmeyebilirim. Ama bayağı bir hukuk dersi aldık. Ayrıca yüksek lisans döneminde de almaya devam ettik. Şimdi devrim hususunda söylediklerinize katılıyorum. Devrim kelimesini kullandığım için özür dilerim. Bu hususta hatamı kabul ediyorum. İlkelerden bahsettiniz yani ilkeler kanunda var dedikten sonra dediniz ki ilkeler sindirilir. Ancak burada çok açık ilkeler konulmuş. Resmen bütçe ilkeleri tek tek sayılmış. Veya kamu maliyesinin ilkeleri sayılmış. Benim

dikkati çekmek istediğim nokta buydu. Yoksa ilk defa ilkelerden bahsediliyor değildir. Bütçe ilkelerinin tek tek sayılması bizde çok fazla olmayan bir durumdur. Hukuk bilgim yettiği kadarıyla yuvarlak hükümler hususunda eğer bütün kanunlarımızda değişiklik yapan veya yeni gelen bir kanunun bu kanuna uymayan konuları hükümleri kaldırılan hükümleri varsa ben bunlar ilk defa oluyor demedim. Sadece ilginç bir örnek olduğunu söyledim. Eğer varsa bu ciddi problem demektir. Olmaması gerekir. Kanımca tek tek sayılması gerekiyor. Şimdi Sait Hoca'nın sorusuna geçmek istiyorum. Yürürlükten kaldırılan hükümlerin yuvarlaklığı ile ilgili az önce cevap verdim. Bu hususta Sayıştay Düzenleyici ve Denetleyici Kurumları sadece mali açıdan mı denetler olgusuna değinelim. Evet, başka nasıl denetleyecek! Düzenleyici ödenekçi kurumlar Rekabet Kurulu'na gidip de siz şurada aslında yanlış karar verdiniz ben bunu bozuyorum mu diyecek. Tabi ki Sayıştay mali denetimi yapacak. Sadece idari denetim mi yapacak? Ayrıca sürdürülebilir kalkınma olasılığı tartışılabilir. Buyurun, Tartışalım. Türkiye bundan 10 yıl öncesine göre çok farklı bir noktadadır. Ama Türkiye ile Amerika arasındaki fark ve Türkiye ile Uganda arasındaki fark çok ciddi biçimdedir. Kalkınmamış yani görece kalkınamama durumudur. Görece olarak kalkınırız ama aynı şekilde görece olarak kalkınmazsınız yani kalkınmamış olursunuz. Üç yıllık bütçe ve bir sonraki hükümeti bağlayıp bağlamayacağı? Orta vadeli program yapıyorsunuz. Siz hükümetler beş yıllık biliyorsunuz. Üç yıllık bütçeleme yaptığımız zaman bunun iki yılı bir defa boşa gidiyor. O zaman ben sorarım niye böyle bir uygulama yapılıyor? Bir hükümetin iki defa üst üste üç yıllık bütçeleme yapamayacağı bellidir. Dolayısıyla üç yıllık bütçeleme, hükümeti bağlamayacaksa niye yapılıyor niye koyuluyor. Bu üç yıl değil beş yıllık yapılsın. İki buçuk yıllık yapılsın. Bu konuyu tartışmak bile çok anlamlı değil diye düşünüyorum. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar neden bütçe dışında olmasın. Ben Denetleyici Kurumlar, Genel Bütçe içerisinde olsun veya olmasın diye tartışmıyorum. Burada Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar idari, mali karar alma süreçlerinde bir tek nokta tizasyonun dışı vurumudur. Benim kaygım budur. Aslında kaygımda değil de belirtmeye çalıştığım nokta budur. Yoksa genel bütçeye dahil edilmesi yada dışarıda kalması, özerk-bağımsız olması benim için problem teşkil etmemektedir. Hocamızın biri risk hakkında konuştu. Affedersiniz isminizi not almaya vaktim olmadı. Kamu borç stoku galiba GSMH % 63 civarındadır. Nasıl risk analizi yapmasın. Efendim yüzde yüz de olsa uluslararası iktisadi ilişkiler bağlamında buna bir çözüm bulunur. Türkiye 2000-2001 krizlerini geçti. Çözüm bulundu. Siz risk analizi yaparsınız ama adet yerini bulsun diyerdir. Bu ise prosedür gereği bir süreç olur. Ancak risk analizini tutmasa bile buna bir çözüm bulunur. Bunun fonksiyonunu sokmamak, risk analizi yapılsın veya yapılmaması demek çok fonksiyonel bir iş değildir. Ayrıca Hasan Bey Sayıştay'ın denetiminden bahsetti. Sayıştay'ın denetlenmesinin tabii ki olumlu olduğunu düşünüyorum. Ben bu hususta yorum yapmadım. Sadece Sayıştay'dan önce Meclis denetimine alınsın dedim. Çünkü Sayıştay'ın denetlenmemesi demek, hükümetten ve Meclisten daha üstün bir konumda olması anlamına gelmektedir. Sayıştay'ın mutlaka denetlenmesi gerekir. Yaptığı harcamalar bağlamında mutlaka denetlenmesi zorunludur. Güneri hocam birikim süreciyle ilgili konuştu. Siz benim sunuşumdan birikim sürecinin Maliye Politikalarına göre egemen olduğunu çıkartmışsınız, sonra da piyasa güçleri ile ilgili bağlantı yaptınız. Bakınız ben piyasa güçlerinden bahsetmedim. Piyasa güçleri birer aktördür. Benim aktörlerle işim yok. Benim için süreç önemlidir ve birikim süreci devlet müdahalesinin dozajını belirleyen temel etkidir. Yoksa iş adamları çıkıp da bürokratlara veya politikacılara şu mali politikasını uygulayacaksınız diye bir şey söylemeli demedim. Yok aktörler önemli değildir. Süreç önemlidir. Yani burada tabi bürokrat meslektaşlarımız var.

Bunlar onları hiç bir şekilde rencide etmek amaçla söylenmiş de değildir. Burada süreç önemlidir, bürokratlar da önemli değildir. Politikacılar da diğer piyasa ve piyasa dışı aktörler de çok önemli değildir. Süreç neyi gerektirirse o şekilde evrilir. Benim söylemek istediğim husus buydu. Ayrıca kanun devleti hukuk devleti hususunda da bildirdiklerinize katılıyorum. Benim bu hususta yorumum olmadı. Kanun devleti veya hukuk devletidir. Bu hususta katılıyorum.

**Erdoğan Öner** (Başkan): Teşekkür ederiz. Tartışmalı bir oturum oldu ve epey zaman aldı. Keşke daha çok zamanımız olsaydı. Bende bazı katkılar yapmayı düşünüyordum ama zaman yok. Bundan sonrada oturumlar var.

.....: Sayın Başkan. Bence Sayın Elif Yılmaz ve Sayın Susam'ın sunuşları çok önemli ve iddialıydı. Çok gerçekçiydi. O açıdan konuşmacılar bu görüşlerini tamamlasınlar. Ona bir fırsat verelim. Çünkü bitmedi. Lütfen o şansı verin, efendim.

**Erdoğan Öner** (Başkan): Zaman dar.

.....: Zaman dar ama o genç arkadaşların bir ömür boyu söyleyemedikleri bir iki cümle kalacak. Bu bütün mesleklerini etkileyecek.

**Erdoğan Öner** (Başkan): Aynı konuda benimde aklımda olan bir şeyler var. O zaman iki dakikayla sınırlı olarak tatalım. Daha fazla uzatmayalım.

**Dr. Nazan Susam**: Teşekkür ederim. Bu konuda çok kısa bir şey söyleyeceğim. Türkiye'ye baktığımızda özel kamu yatırımlarıyla tasarruflar arasında bir fark vardır. Bundan da bir açık doğuyor. Özel kesimin yatırım ve tasarrufları bakımından özel sektör daha çok yatırım yapıyor. Kamu sektörünün yatırım yapamamasının nedeni % 50'lik faizlerdir. Bu %50'lik faizleri çıkarttığımız zaman % 6'nın üzerinde zaten kamu tasarruf yapmaya başlayacaktır. Bence bu faizlerin nereye gittiğini ve GSMH'yı yükselten tasarrufları düşünmek daha iyi bir çözüm olacak. Teşekkür ederim.

**Erdoğan Öner** (Başkan): Evet, teşekkür ediyorum. Ben sözlerime son verirken geleneksel hale gelmiş olan Maliye Sempozyumu'nun 20.'sini düzenlemiş olan Pamukkale Üniversitesi'ne başta Sayın Rektör ve Dekanımız olmak üzere Maliye Bölümü Başkanımıza ve mensuplarına, bu mükemmel organizasyonu düzenledikleri için tebrik ediyorum. Ve bizi güzel ağırladıkları için de şükranlarımı sunuyorum. Kahve arası veriyoruz ve kapatıyoruz. On dakika sonra tekrar toplanıyoruz. Teşekkür ediyorum.

#### IV. OTURUM 25 Mayıs 2005 (İkinci Gün)

##### OTURUM BAŞKANI I: Prof. Dr. Turgay Berksoy

- **Türkiye'de Net Mali Yansıma: DİE Hanehalkı Verileri ile Bir Tahmin Denemesi**  
(Doç.Dr. Abuzer Pınar)
- **Mali Özerklik Çerçevesinde Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Gelirleri Üzerine Bir Değerlendirme**  
(Doç.Dr. Ayşe Güner Marmara Üniversitesi)
- **Dördüncü Oturum Tartışmaları**

#### IV Oturum:

Oturum Başkanı: Prof.Dr. Turgay Berksoy

**Prof.Dr. Turgay Berksoy** (Başkan): Günün ikinci oturumunu açıyorum. Oturum başlığımız Türkiye’de... oturum başlığımız var mı oturum başlığımız yok. Hayır sadece makale yada bildiri başlıklarımız var. Ben konuşmacılara söz vermeden önce bir iki konuda küçük değerlendirme yapmak istiyorum. Önce Pamukkale Üniversitesi’ne bu organizasyonu için başta Sayın Rektör olmak üzere düzenleme komitesine, Fakülte dekanlığına, İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü’nde çalışan başta Bölüm Başkanı olmak üzere tüm arkadaşlara bu organizasyon için tekrar teşekkür ediyorum. Bu oturumumuzda efendim Başkan dahil olmak üzere bayağı ciddi değişiklikler var. Başkan olarak elinizdeki programda gördüğünüz gibi aslında Başkan Sayın Kamil Mutluer gözüküyor. Kendisi gelemediği için bu görev bana verildi. Aynı zamanda konuşmacı arkadaşlarımızdan Doç.Dr. Ayşe Güner ailesiyle ilgili çok ciddi bir sağlık sorunuyla gelemedi. Kendisi tebliğini yolladı. Bu tebliği de yine meslektaşımız Bumin Doğrusöz sunacak. Yalnız bu arada ifade etmek istediğim bir şey var. İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi’nden Yrd.Doç.Dr. Sezai Temelli programda gözüküyor olmasına rağmen aramızda yer almıyor. Tebliğini de yollamadığını öğrendik. Bu bizim gerek mesleki gerek bilimsel geleneklerimize uygun değildir. Kendisine buna gerçekten zorlayacak çok önemli bir gerekçesinin olduğu umut ediyoruz. Bunu kendisinden her halde öğreneceğiz ve Sempozyum Bilim Komitesi olarak daha sonra aramızda değerlendireceğiz. Bu konuda da bu hatırlatmayı yapmak istiyorum. Dolayısıyla iki konuşmacıyla bu oturumu devam ettireceğiz. Her konuşmacıya da 15’er dakika süre vereceğim. Zamanımızı fazlasıyla aştık. Bu oturumun 10:00’da başlaması gerekiyordu. Şimdi ben ilk sözü Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi’nden Sayın Abuzer Pınar’a veriyorum. Doç.Dr. Abuzer Pınar’ın tebliğ başlığı *Türkiye’de Net Mali Yansımaya Devlet İstatistik Enstitüsü Hane Halkı Verileriyle Bir Tahmin Denemesi*, 15 dakika içinde sunuşunuzu yapın. Teşekkür ederim, buyurun.

## TÜRKİYE’DE NET MALİ YANSIMA: DİE HANEHALKI VERİLERİ İLE BİR TAHMİN DENEMESİ

Abuzer Pınar\*

### Özet

*Bütçe tartışmaları her yıl gündemi önemli ölçüde meşgul ettiği halde, mevcut istatistiklerin yeterli bilgiyi üretememesi nedeniyle vergi ve kamu harcamalarına ilişkin tartışmalar, özellikle vatandaşı ilgilendiren yönüyle sağlıklı yapılamamaktadır. Vatandaşın kamu kaynaklarının demokratik denetimine katkıda bulunabilmesi açısından da gerekli ortamın oluşturulması gerekir. Bu tartışmalara bir katkı yapmak amacıyla bu çalışma, vatandaşın ne kadar vergi ödediğini ve bunun karşılığında kamu hizmetlerinden ne kadar yararlandığını ampirik olarak test etmeye çalışmaktadır. DİE 1994 ve 2002 Hanehalkı Gelir ve Tüketim Harcamaları Anketi verileri ile yapılan çalışmada Net Mali Yansımaya Analizi yöntemi kullanılmıştır. Vergi sistemi bir bütün olarak ele alındığında, en üst %20’lik dilim bütçeye net katkıda bulunurken, orta gelir grupları yeniden dağılımdan en çok net yarar sağlayan kesim olarak ortaya çıkmaktadırlar. Harcama programları açısından bakıldığında ise, yine üst gelir grubu net katkıda bulunan kesim olarak ortaya çıkarken, orta gelir gruplarına yansıyan net yarar artma eğilimi göstermekte ve yoksul kesimlerin elde ettiği yarar sınırlı düzeyde kalmaktadır. Bu sonucu doğuran temel nedenlerden birisi kayıt dışılık, diğeri ise yüksek faiz harcamalarıdır. Bütçenin özellikle vatandaşlar açısından beklenen işlevini yerine getirebilmesi için, gelir ayağında ciddi bir vergi reformu ile beraber kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin ve kamu borçlanmasının kabul edilebilir düzeylere çekilmesi gerekir.*

*Anahtar kelimeler:* Net Mali Yansımaya, Bütçe, Harcama, Vergi Bileşimi.

### 1. Giriş

Kamu Ekonomisi yazınında kamu müdahalesi iki durumda kaçınılmaz kabul edilmektedir. Bunlardan birisi kamu malları, dışsallıklar, malumat yetersizliği ve rekabet eksikliği gibi nedenlerle ortaya çıkan piyasa başarısızlığı; diğeri ise piyasa koşullarında kabul edilemez bir gelir dağılımının ortaya çıkmasıdır. Gelişmekte olan ülkelerde ise özellikle son yıllarda yaşanan krizler sonrasında önerilen ekonomik programların önemli ayakları kamu harcamalarının azaltılması ve vergilerin artırılması olmuştur. Türkiye bunun tipik bir örneğidir.<sup>120</sup> Uygulanan ekonomik program sonucunda vergi gelirlerinin gayri safi yurtiçi hasılaya oranı %15’den %22’ye çıkarken, dolaysız vergilerin payı %48’den %32’ye düşmüştür (2005 yılı programında ise dolaylı vergilerin payı %75’in üzerindedir). Kamu harcamalarının gayri safi yurtiçi hasılaya oranı %23’den %40’ların üzerine çıkarken, 2002 itibarıyla bu harcamaların yarısına yakını faiz ödemeleri olmuştur.

\*Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Maliye Bölümü, 06590 Cebeci-Ankara, pinar@politics.ankara.edu.tr

Bu çalışmanın gerçekleştirilmesinde sağladıkları finansal destek için TESEV’e, ham verilere ilişkin yardımları için DİE’nin ilgili bölümdeki görevlilerine, çalışmanın asistanlığını yapan bölümümüz araştırma görevlileri Özlem Albayrak ve Yiğit Karahanoğulları’na teşekkür ederim. Hatalardan sadece yazarı sorumludur.

<sup>120</sup> Türkiye’de son dönemlerde yaşanan ekonomik krizler ve sonuçlarına ilişkin bazı temel tartışmalar için bkz. Öniş and Rubin (2003).

Bu programların toplumun değişik kesimlerinin yüklendiği vergi ve yararlandıkları kamu hizmetleri açısından önemli sonuçları vardır. Bu konuda özellikle son yıllarda ciddi tartışmalar gündeme gelmiştir; bir yandan yoksul kesimin korunması gerektiğine dair görüşler, diğer yandan toplumun küçümsenmeyecek bir kesiminin kamu hizmetlerinden yararlandığı halde vergi ödemediği öne sürülmüştür.<sup>121</sup> Bu tartışmaların önemli bir eksikliği kamu bütçesinin toplumun değişik kesimlerine nasıl yansıdığına ilişkin bilgidir. Bu tartışmalara bir katkı yapmak amacıyla bu çalışma, vatandaşın ne kadar vergi ödediğini ve bunun karşılığında kamu hizmetlerinden ne kadar yararlandığını ampirik olarak test etmeye çalışmaktadır. Devlet İstatistik Enstitüsü tarafından 1994 ve 2002 yıllarında gerçekleştirilen Hanehalkı Gelir ve Tüketim Harcamaları Anketi verileri ile yapılan çalışmada Net Mali Yansıma Analizi yöntemi kullanılmıştır. Gelir dağılımı araştırmalarında kullanılan %20'lik dilimler itibariyle hane halkının ödediği vergiler ve yararlandığı kamu harcamaları hesaplanarak, her dilimin kamu bütçesinden elde ettiği net fayda/maliyet saptanmaya çalışılmıştır.<sup>122</sup>

Net Mali yansıma Analizi vergi ve harcamaların hanehalkı üzerindeki net etkisini değerlendirmek üzere kullanılmaktadır (Piggott and Whalley, 1987). Kamu harcamaları ve vergilerin doğası gereği doğrudan bir maliyet-fayda analizi yapmak mümkün değildir. Ancak literatürde "fayda yansıması" ve "davranışsal yaklaşımlar" yöntemleri kullanılmaktadır. Farklı yaklaşımların ortaya çıkmasının temel nedeni, özellikle harcamalar açısından faydayı değerlendirmenin zorluğudur. Genel olarak hanehalkı refahı esas alınmakla birlikte, refahın doğrudan ölçülmesi mümkün olmadığından, fayda, gelir ve yapabilirlik (capability) gibi bazı kavramlar temel alınarak çalışmalar yapılmaktadır (Van de Walle, 1998).<sup>123</sup> Bütün bunların yanında faydanın ölçülmesi ve tercih edilen yöntem genellikle verilerin içeriğine bağlı olarak değişmektedir. Yeterince detaylandırılmış verilerin her zaman mevcut olmaması bazı kısıtlayıcı varsayımları ve basitleştirmeleri kaçınılmaz hale getirmektedir.<sup>124</sup>

Bu çalışma "fayda yaklaşımı" çerçevesinde vergi ve harcamaların hanehalkı geliri üzerindeki etkisini ölçmeye çalışmaktadır. Özellikle hane halkının kamu hizmetlerine ulaşmadaki fırsat eşitliği tartışmalarında bir ölçüde yapabilirlik tartışmaları da yapılmaktadır. Çalışmanın ikinci bölümünde veri ve yöntem tanıtılmakta, üçüncü bölümünde vergi yansıması, dördüncü bölümde harcama yansıması ve beşinci bölümde net mali yansıma sonuçları tartışılmaktadır. Son bölümde ise sonuçlar özetlenerek politika önerilerine ilişkin bazı ipuçları değerlendirilmektedir.

## 2. Veri ve Yöntem

Bu çalışmada Devlet İstatistik Enstitüsü Gelir ve Tüketim Harcamaları Anketi verileri kullanılarak Net Mali Yansıma Analizi (NMYA) yöntemi ile bir çalışma yapılmıştır. DİE'den sağlanan veriler birçok ülkede benzeri olan ve Türkiye için yapılan en kapsamlı veri setidir (DİE, 1994; 2002). Diğer yandan 2002 yılı verileri 1994 yılı ile karşılaştırıldığında daha az sayıda örneklem ile gerçekleştirilmiştir. Bu veri seti

<sup>121</sup> Vergi algılaması ve kamu harcamaları talebine etkisi için bkz. Gemmett, Morrissey ve Pinar (2003).

<sup>122</sup> Konuya ilişkin daha geniş bir rapor için bkz. Pinar (2004).

<sup>123</sup> Burada "capability" yetenekten çok daha geniş bir kavram olduğundan "yapabilirlik" olarak çevrilmiştir.

Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. Sen (2001).

<sup>124</sup> Filipinler'e ilişkin yapılmış bir çalışma için bkz. Devarajan and Hossain, 1998.

kullanılarak bazı çözümler yapılabilir. Ancak eldeki veriler bazı soruların yanıtlanması için yeterli değildir. Bunun bir nedeni 2002 yılında örneklemin dar kapsamlı olmasıdır. 1994 yılında yaklaşık 26,000 hanehalkı üzerinde yapılan çalışma, 2002 yılında 9,600 hanehalkı ile sınırlı kalmıştır.<sup>125</sup> Diğer yandan 1994 yılı verileri bölge kodlarını da içerirken, 2002 yılı verilerinde bu kodlar yoktur. Kapsam dar olduğundan bölge bazında tahmine imkan vermemektedir. Sorulan sorular açısından da bazı farklar bulunmaktadır. Örneğin 1994 yılında karşılıksız transferlerle ilgili sadece bir soru yer aldığı halde 2002 yılında transferlerin içeriği de sorulmuştur. Bu durumda örneğin emekli maaşları, vergi iadesi ve diğer sosyal transferler ayırımı yapılabilen ve transferlerin hane halkına etkisi daha spesifik olarak tartışılabilir.

Net Mali Yansıma Analizi'nin değişik tanımları ve ölçme yöntemleri olmakla beraber, en genel tanım gelir dağılımının vergi ve harcama öncesi ve sonrası yapısının karşılaştırılmasıdır. Vergi yansıması analizi dolaylı ve dolaysız vergilerin tümü hesaba katılarak yapılmaktadır. Harcama yansıması analizi ise önemli gelir dağılımı etkisi yaratan altyapı, eğitim ve sağlık gibi harcama kategorileri dikkate alınarak yapılmaktadır.

Mali Yansıma Analizi bazı pozitif ve normatif değerlendirmeler içermektedir. Vergileri kimin ödediği ve kamu harcamalarından kimlerin yararlandığı soruları pozitifdir. Ancak bu soruların karşılığında ortaya çıkan bulguların doğru veya kabul edilebilir olup olmadığı normatiftir. Normatif değerler kişiler arasında önemli ölçüde farklılaşabilir ve gelir dağılımı ile ilgili bir konsensüse varmak çoğunlukla mümkün değildir. Ancak kamu politikalarının bölüşüm etkisi politikacıların ve seçmenlerin yakından ilgilendiği bir konudur. Vergi ve harcamaların yansıma analizi, vergi ve harcama politikalarının gelir dağılımı ve yoksulluk üzerindeki etkisini değerlendirmenin en etkili araçlarından birisidir. Vergi reformları ve harcama programlarının önemli bir bölümü belirli bölüşüm hedefleri ile gündeme gelmekte, düşük gelir grupları üzerindeki vergi yükü ve yoksullukla mücadele en önemli politika hedefleri arasında yerini almaktadır. Örneğin eğitim ve sağlık harcamalarının yoksul kesimlere nasıl yansıdığı önemli bir sorudur. Çünkü bu hizmetlerdeki iyileştirmelerin yoksullukla mücadelede en etkili araçlar olduğu açıkça görülmektedir. Diğer yandan özellikle yoksulluğu azaltmanın etkili araçlarından birisi harcama programlarıdır. Dolayısıyla kamu politikalarının belirlenen hedeflere ulaşmadığını değerlendirmek önem kazanmaktadır ve bunun en önemli aracı mali yansıma analizidir.

Bu analiz yöntemi kalkınma politikalarını doğrudan etkilemektedir. Politika önerilerinin birçoğu bu çalışmalara dayanmaktadır. İlk ve orta öğretim ve temel sağlık gibi hizmetlere yönelik harcamalara ilişkin politika önerileri bu tür analizlere dayanmaktadır. Söz konusu hizmetlerin genellikle tüm yoksullara ulaştığı görülürken, yüksek öğretim ve hastane hizmetlerinin büyük ölçüde yüksek gelir grubuna hitap ettiği gözlenmektedir. Sağlık ve eğitime yapılan harcamaların eşitsizliği azaltıcı etkisi görülürken, yoksullara mutlak katkısı sosyal yardımlardan daha az olmaktadır. Bu analizler, bazı gıda yardımı, nakit transferler, kamu istihdam programları ve diğer transfer programlarının bazen yoksullara daha çok katkıda bulunduğunu, bazılarının ise yoksullara yönelik söylemlere rağmen hedefe ulaşmadığını göstermektedir.

<sup>125</sup> 2003 yılı için 1994 yılına benzer şekilde kapsamlı bir çalışma yakın bir zamanda sonuçlandırılmıştır. Bu veri seti üzerindeki çalışmalarımız devam etmektedir.

Vergi yansması analizinde belirli vergilerin tahsili öncesi ve sonrasında ortaya çıkan gelir dağılımı karşılaştırması yapılmaktadır. Gelir Vergisi yürürlükteki düzenlemeler ve vergi mükellefinin hukuki statüsü göz önüne alınarak gelir üzerinden hesaplanmaktadır. Katma Değer Vergisi ise hanehalkı harcamaları üzerinden hesaplanmaktadır. Genel uygulama farklılaştırılmış oranlar olarak ortaya çıktığından, harcama toplamı yanında bileşiminin de dikkate alınması gerekir. Ayrıca otomobil sahipliği ve harcama kalemleri içerisindeki buna ilişkin kalemler de göz önüne alınarak Motorlu Taşıtlar Vergisi ve Akaryakıt Tüketim vergisi hesaplanabilir.<sup>126</sup>

Harcamaların yansması analizinde ise hanehalkı belirli bir refah ölçütü ile dilimlere ayrılarak, bu grupların kamu politikaları ile sunulan imkanlardan yararlanma yada söz konusu imkanlara ulaşabilme kapasiteleri belirlenmektedir. Değişik dilimlerden hane halkının (ya da bireylerin) sayısı hükümetin bu hizmetlere harcadığı birim maliyet ile çarpılmaktadır. Örneğin farklı gruplardaki hane halklarının ilköğretimden yararlanan çocuklarının sayısı, öğrenci başına yapılan ilköğretim harcaması ile çarpılarak her grubun bu hizmetten yararlanma miktarı bulunur. Bu tür bir analiz söz konusu hizmetin hangi gruplara ne kadar yansıdığı konusunda bir bilgi verir. Bu sonuçlara göre bu hizmetin progresif (eşitsizliği azaltıcı) yada regresif (eşitsizliği artırıcı) olduğuna karar verilir. Diğer harcama programları ile karşılaştırılarak bu hizmetin yoksullara doğru kaynak aktarma konusunda daha etkili olup olmadığı tartışılabilir.

İlköğretim hizmeti ile ilgili yapılan çalışmalarda bu hizmetten daha ziyade düşük gelir gruplarının yararlandığı sonucuna varılmaktadır. Tersine yüksek öğretimin ise daha ziyade yüksek gelir gruplarına hizmet verdiği ortaya çıkmaktadır. Bu saptamalar zor olmamakla birlikte neden böyle olduğu sorusunu yanıtlamak çok da kolay değildir. Kamu hizmetlerinin arz ve talep tarafının analizi bu açıdan ilginç sonuçlara götürebilir. İlköğretimin genellikle progresif olduğu görülmektedir. Bunun temel nedeni ise kişi başına gelir veya harcamaya göre yoksul kesimin ilköğretim çağındaki çocuk sahibi olma eğiliminin daha yüksek olmasıdır. Kişi başına gelire yapılan bir hesaplama hanehalkı büyüklüğünü dikkate almıyorsa bu sonuç yanıltıcı olacaktır.

Bu yöntemde genellikle hizmetin parasal değeri göz önüne alınmaktadır. Ancak önemli olan bu harcamaların hayat standardı üzerindeki etkisidir. Örneğin eğitime ayrılan harcamaların artması eğitimin kalitesini, yada sağlık harcamalarının artması sağlık hizmetinin kalitesini artırmakta mıdır? Dolayısıyla uygulanan bir politikanın geliri nasıl yeniden dağıttığından ziyade refah düzeyini artırıp artırmadığı önemlidir. Diğer yandan bazı harcama programlarının dolaylı etkisi de ortaya çıkabilir. Örneğin yükseköğretim doğrudan düşük gelir gruplarına katkıda bulunmadığı halde, yönetimde ve diğer kamu hizmetlerinde meydana gelen iyileşmeler yoksul kesimin hayat standardını yükseltebilir. Bu tür harcamaların uzun dönem etkisi de küçümsenmeyecek düzeyde olabilir. Bu etkileri ölçmek zor olmakla beraber, varlığı halinde bu tür nokta analizlerden çıkan politika önerilerinin ciddi bir şekilde gözden geçirilmesi gerekebilir. Kamu hizmetlerinin daha ziyade bir altyapı hizmeti olarak, yada özel sektörü tamamlayıcı nitelikte görülmesi halinde aynı miktardaki kamu harcamalarının değişik gelir grupları üzerindeki etkisi farklı olacaktır. Örneğin bina, personel ve diğer cari ödemelerin devlet tarafından yapılması yanında hane halkının bilgisayar benzeri altyapı harcamalarına katkıda

<sup>126</sup> Özel Tüketim Vergisi 2002 yılı sonu itibarıyla sisteme girdiğinden, bu çalışma çerçevesinde değerlendirilmemiştir. Ancak 2003 yılı verileri ile yapılması düşünülmektedir.

bulunması öğrenim gören çocuklara verilecek hizmetin kalitesini artıracaktır. Katkıda bulunamayan düşük gelirli gruplar ise aynı miktardaki kamu harcamasına rağmen daha düşük kalitede hizmet alacaklardır. Ampirik sonuçlar yukarıda “yapabilirlik” olarak tanımladığımız yaklaşım çerçevesinde de yorumlanmaktadır.

### 3. Vergi Yansması

Vergi gelirlerinin bu çalışmada ele alınan üç temel bileşeni gelir vergisi, katma değer vergisi ve akaryakıt tüketim vergisidir. Gelir vergisi artan oranlı bir tarife ile alındığından düşük gelir grupları lehine bir sonuç doğurması beklenir. Katma değer vergisi ise genellikle standart bir oran üzerinden alınmakta, ancak gelir dağılımı üzerinde olumsuz etkiler yaratabilme ihtimali doğrultusunda bazı oran farklılaşmalarına gidilmektedir. Bu farklılaştırmada ham gıda ve işlenmiş temel gıda üzerindeki oran düşük tutulurken, “lüks” mallar üzerindeki oranlar yüksek tutulmaktadır.<sup>127</sup>

Ankette kişiler belirli dönemlerdeki net gelirlerini belirtmektedirler. Fertlerin ödediği gelir vergisi şu şekilde hesaplanmıştır:

$$GV = \frac{tNG}{(1-t)}, \text{ } GV=\text{gelir vergisi, } t=\text{vergi oranı, } NG=\text{net gelir.}$$

Bu genel formülasyondan yola çıkılarak fertlerin gelirine göre vergi tarifesinde yer aldığı dilimler göz önüne alınarak ödediği toplam gelir vergisi hesaplanmıştır.<sup>128</sup>

Katma değer vergisi yabancı uygulamalara benzer şekilde Türkiye’de de değişik aşamalarda alınmakta ve ödenen vergiler sonraki aşamalarda mahsup edilmektedir. Ayrıca standart oran dışında, ham ve işlenmiş temel gıda maddeleri ile “lüks” grubuna giren mallar üzerindeki oranlar farklılaştırılmıştır. Öncelikle hanehalkı harcama bileşimi göz önüne alınarak, değişik katma değer oranlarına tabi harcama kalemleri saptanmıştır. Kamu maliyesinde KDV tipi tüketim vergilerinin genellikle yasal mükellef olmadığı halde nihai tüketiciye yansıdığı varsayılır. Bu nedenden dolayı da kayıt dışı alışverişlerde bu vergi pazarlık konusu olabilmektedir. Bu varsayım altında 1994 yılında yürürlükte bulunan düzenlemeler çerçevesinde standart oran olan %15, ham gıda maddesi %1, temel gıda maddeleri (işlenmiş) gibi mal grubuna uygulanan %8 ve kozmetik ürünleri gibi lüks sayılan mal gruplarına uygulanan %23 oranları ile her hanehalkı için toplam KDV hesaplanmıştır. 2002 yılında ise standart oran %18 olmak üzere bu oranlar sırasıyla %1, %8, %18 ve %26’dır.

Hesaplamalarda göz önüne alınan bir nokta, ankette yer alan harcama miktarının KDV’yi içeriyor olmasıdır. Bu çerçevede her hanehalkı için KDV şu şekilde hesaplanmıştır:

<sup>127</sup> ÖTV ile beraber bu gruptaki mallar ayrıca düzenlenmiş ve KDV oranları üç grup olarak uygulamaya devam edilmiştir.

<sup>128</sup> Bu çalışmada ankette belirtilen gelirin resmi kayıtlardaki gelir olduğu varsayılmaktadır. Ayrıca menkul ve gayrimenkul gelirleri farklı değerlendirilmiştir. Diğer yandan devlet memurlarının vergi yüküne ilişkin olarak, kamu ve özel kesimdeki ücretlerin genellikle yakın ilişkide olduğu düşünülürse yapılan hesaplamalar daha gerçekçi sayılmalıdır. Bazı ödemeler sosyal ödeme olarak yapıldığından vergi dışı kalmakla beraber, bu ödemelerin özel sektöre benzer biçimde yapılması halinde brüt ücretler artırılabilecek ve devlet bütçesi açısından sadece bir hesaplama yöntemi değişikliği anlamına gelecektir. Bu yüzden çalışmanın amacı açısından özel ve kamu çalışanları benzer hesaplamalara tabi tutulmuştur.

$KDV = tVSH / (1 + t)$ ,  $KDV$ = hane halkının ödediği katma değer vergisi,  $t$ = vergi oranı,  $VSH=KDV$  sonrası harcama tutarı.

Katma değer vergisindeki farklılaştırılmış oranlar harcama türüne göre dikkate alınmıştır. Akaryakıt tüketim vergisi değişik petrol ürünleri üzerinden değişik oranlarda alınmaktadır. Ankette araç sahipliği bilinmekle beraber ne tür araca sahip oldukları ve ne tür yakıt kullandıkları bilinmemektedir. Dolayısıyla ATV ortalama bir oran üzerinden hesaplanmıştır. Sonuçlar Tablo 1'de özetlenmektedir.<sup>129</sup>

Table 1. Vergilerin Hanehalkı Geliri Üzerindeki etkisi

Gelir Dİllimleri	Gelir Vergisi	Katma-Değer vergisi	Akaryakıt Tüketim Vergisi	Vergilerin Net Etkisi
<b>1994</b>				
1. %20	0.004	-0.002	0.001	0.003
2. %20	0.006	-0.002	0.001	0.005
3. %20	0.007	-0.002	0.000	0.005
4. %20	0.006	0.000	0.001	0.007
5. %20	-0.023	0.005	-0.003	-0.021
<b>2002</b>				
1. %20	0.003	-0.003	0.001	0.001
2. %20	0.005	-0.003	0.001	0.003
3. %20	0.006	-0.001	0.001	0.006
4. %20	0.004	-0.001	0.000	0.003
5. %20	-0.018	0.007	-0.004	-0.015

Vergilerin önemli bir bölümünü oluşturan gelir vergisi ve katma değer vergisi açısından bakıldığında, gelir vergisi genellikle artan oranlı bir tarife ile tahsil edilmektedir. Düşük gelir grupları daha az vergi öderken, gelir düzeyi yükseldikçe daha yüksek oranda vergi ödendiğinden, vergi sonrası gelirin düşük gelir grupları lehine düzelmesi beklenir. Katma değer vergisi ise standart oran açısından düşünüldüğünde, düşük gelirli kesimler gelirlerinin tamamına yakınını harcadıklarından, bu kesim aleyhine gelir dağılımını bozabilir. Ancak bu tür bir sonuç göz önüne alınarak KDV oranlarında farklılaşmaya gidilmekte ve temel ihtiyaç maddelerinden lüks mallara doğru bir derecelendirilme yapılarak muhtemel bir gelir dağılımını bozucu etkisi önlenmeye çalışılmaktadır. Son yıllarda Özel Tüketim Vergisi ile yapılan düzenlemeler dolaylı vergilerin adaletsiz etkisini daha da artıracak niteliktedir. Harcamalar ise eğitim, sağlık, altyapı ve genel kamu hizmetleri kalemleri göz önüne alındığında vatandaşlara çok değişik ölçüde yansımaktadır. Okul çağında çocuğu olan aileler eğitim hizmetinden daha çok yararlanırken, sağlık hizmetlerinden yararlanma hane halkının demografik yapısına göre değişmektedir. Altyapı ve genel kamu hizmetlerinden yararlanma ise çok değişik biçimlerde yansımaktadır.

<sup>129</sup> Tabloda vergilerin gelir dilimleri üzerindeki net etkisi verilmiştir. Vergi öncesi ve sonrası gelir dağılımı eklerde verilmektedir.

Vergiler açısından elde edilen sonuçlara göre, gelir vergisinin mevcut hali ile uygulanması halinde gelir dağılımını düşük gelir grupları lehine düzelttiği görülmektedir. Ancak bu düzelme yoksul kesimlerden çok orta ve orta altı gelir gruplarına yansımaktadır. Bunun temel nedenlerinden birisi yoksul kesimin büyük ölçüde işsiz fertlerden oluşması, yada geçici işlerde çalışıyor olmalarından kaynaklanmaktadır. Bir diğer sorun ise kayıt dışı ekonomik faaliyetlerdir. Gelir vergisinin artan oranlı yapısı ancak gelirin tümünün beyan edilmesi halinde mümkün olabilecektir. Elde edilen bulgular orta ve yüksek gelir gruplarında da dikkate değer bir kayıt dışılık olduğunu göstermektedir.

Katma değer vergisi hesaplamaları gelir dağılımı üzerinde etkisiz, hatta küçük oranlarda da olsa düşük gelir aleyhine bir sonuç doğurduğunu ortaya çıkarmaktadır. Eğer verginin amacı kamu harcamalarının finansmanı ise, bu verginin amacına ulaştığı söylenebilir. Dolayısıyla vergi sadece mali amaçla alınmış olmaktadır. Ancak bu verginin gelir dağılımını düzeltme yönünde herhangi bir etkisinin olmadığı açıktır. Başlangıçta kabul edilebilir bir gelir dağılımı yapısının olmaması halinde bu ciddi bir sorundur.

Akaryakıt tüketim vergisi araba sahipliği ile ortaya çıktığından, yüksek gelir gruplarına daha çok yük yarattığı savunulabilir. Toplamda buna benzer bir sonuç ortaya çıkmaktadır. Ancak araba sahipliği de başlangıç gelir dağılımına benzer bir yapı sergilediğinden gelir dağılımı üzerinde dikkate değer bir etki yaratmamaktadır. Motorlu taşıtlar vergisi de benzer bir yapı arz etmektedir.<sup>130</sup>

#### 4. Harcama Yansıması

Kamu harcamaları dört kategoride ele alınmıştır: Eğitim, sağlık, altyapı ve genel kamu harcamaları. Hanehalkı yapısına göre bu harcamalarla sağlanan hizmetlerden yararlanma düzeyi farklılaşabilmektedir. Okul çağında çocuk sahibi olan ailelerin eğitim hizmetlerinden daha çok yararlandığı varsayılabilir. Diğer yandan herhangi bir kamu sağlık sigortasına bağlı olmak kamu sağlık hizmetlerinden daha çok yararlanma sonucunu doğurur.

Milli Eğitim Bakanlığı bütçesi ilk ve orta eğitim harcamalarına esas alınmıştır. Üniversite öğrenimi için ise üniversitelerin bütçeleri ile Yüksek Öğrenim Kurumu'nun bütçeleri toplamı esas alınmıştır. Öğrenci başına yapılan harcamalar, hane halkında bulunan öğrencilerin kayıtlı buldukları programlar ve öğrenci sayısı göz önünde bulundurularak dağıtılmıştır. Sağlık bakanlığının bütçesi ile diğer sağlık harcamalarının toplamı (toplam kamu sağlık harcamaları) ise sağlık hizmetinin bir ölçüsü olarak alınmış ve kamu sağlık sigortasına sahip olan hane halkına kişi sayısına göre dağıtılmıştır.<sup>131</sup> Karayolları, sokak aydınlatması, içme suyu altyapısı vb. altyapı hizmetleri ise ev sahipleri için hane halkının oturduğu konutun değerine, kiracılar için ise kira bedeline göre oluşturulan bir endekse dağıtılmıştır.

<sup>130</sup> Motorlu taşıtlar vergisi için hesaplanan sonuçlar gözardı edilebilecek kadar önemsizdir. Bu bir ölçüde araba sahipliğine bağlıdır. Diğer yandan motorlu taşıtların değerine göre azalan oranlı bir yapıdan da söz etmek mümkündür. Ancak hanehalkının sahip olduğu taşıtların özelliği bilinmediğinden bu konudaki yorumlarda ihtiyatlı olmak gerekir.

<sup>131</sup> Veriler DPT (2004) ve geçmiş yıllardan derlenmiştir.

Genel kamu hizmetlerinden yararlanma ölçüsü ise tartışmalı bir konudur. Saf kamu malları olarak varsayıldıkları takdirde bütün kesimlerin eşit olarak yararlandıkları varsayılır. Ancak A.Smith'e kadar giden diğer bir sav ise hane halkının geliri ile orantılı olarak bu hizmetlerden yararlandığını varsayar (Musgrave, 1959). İkinci görüş esas alındığında gelir dağılımı üzerinde herhangi bir etki ortaya çıkmayacaktır. Herkesin eşit miktarda yararlandığı varsayıldığı takdirde ise düşük gelir grupları lehine bir sonuç ortaya çıkacaktır. Sonuçlar Tablo 2'de özetlenmiştir.

Harcama yansımaları açısından bakıldığında, ilk ve orta öğrenim harcamalarının bir ölçüde gelir dağılımını düşük gelir grupları lehine düzelttiği görülmektedir. Bunun bir nedeni düşük gelir gruplarının ortalama gelirinin öğrenci başına yapılan eğitim harcamasına göre düşük olmasıdır. Diğer önemli bir neden ise okul çağındaki çocuk sayısıdır. Daha ziyade personel harcaması olarak ortaya çıkan bu harcamaların refah etkisi eğitimin diğer koşullarından da etkilenen kalite sorununu tartışmayı gerektirir. Bu tür bir etki, özel eğitim harcamalarından yola çıkılarak hesaplandığında, dağılım etkisinin azaldığı görülmektedir. Bu ölçüt tartışmalı olmakla birlikte eğitim harcamaları kadar kalitesinin de tartışılması gerektiği açıktır. Daha doğrudan yapılacak anketlerle bu tür bir etkinin tartışılması daha doğru sonuçlar verebilecektir.

**Tablo 2. Harcamaların Hanehalkı Geliri Üzerindeki etkisi**

	İlk ve Orta Öğrenim	Üniversite Öğrenimi	Sağlık Hizmeti	Sosyal Transferler	Altyapı	Harc. Net Etkisi
<b>1994</b>						
<i>Gelir Dilimleri</i>						
1. %20	0.002	0.001	0.001	0.003	0.008	0.015
2. %20	0.002	0.000	0.002	0.005	0.005	0.014
3. %20	0.001	-0.001	0.001	0.005	0.006	0.012
4. %20	0.001	0.000	0.002	0.002	0.003	0.008
5. %20	-0.006	0.000	-0.006	-0.014	-0.022	-0.048
<b>2002</b>						
1. %20	0.010	0.000	0.006	0.003	0.007	0.026
2. %20	0.007	-0.001	0.006	0.012	0.006	0.030
3. %20	0.005	0.000	0.006	0.005	0.006	0.022
4. %20	0.001	0.003	0.003	0.011	0.001	0.019
5. %20	-0.023	-0.003	-0.022	-0.03	-0.02	-0.098

Üniversite eğitimine ilişkin sonuçlar ise belirsiz olmakla beraber son yıllarda orta üstü gelir grubuna net katkı sağlandığını göstermektedir. Diğer yandan yapılan çalışmalar, yüksek gelire sahip ailelerden gelen öğrencilerin "iyi" üniversitelerde okuma şansının daha yüksek olduğunu göstermektedir.<sup>132</sup> Uzun dönemde iş bulma ve yüksek ücret imkanları açısından da düşünüldüğünde, üniversite öğreniminin gelir dağılımını düşük gelirli gruplar aleyhine daha da bozacağı düşünülebilir.

Sağlık ise daha farklı bir manzara sergilemektedir. Genellikle yoksul kesimin bu hizmetten yararlanmadığı görülmektedir. Bunun önemli bir nedeni yoksul kesimin aynı zamanda herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşundan destek alamamasıdır. Son yıllarda artan sayıda yeşil kart uygulaması bu sonucu bir ölçüde değiştirmiş ve düşük gelir gruplarının payını artırmış görünmektedir. Ancak bu Bağ-Kur, SSK ve Yeşil Kart sahiplerinin sağlık hizmetinden yararlanma açısından karşılaştıkları sorunlar da göz önüne alındığında, sağlık sigortası sisteminin bu açıdan gözden geçirilmesi gerektiği ortadadır. Eğitim ve sağlık hizmetleri sadece kişisel refah düzeyi açısından değil, kalkınma açısından da önem taşır. Eğitimli ve sağlıklı bir işgücünün verimliliği de yüksek olacak ve büyüme sürecine katkıda bulunacaktır. Dolayısıyla bu hizmetlere daha fazla kaynak ayrılması ve kalitesinin yükseltilmesi kişisel refahın ötesinde gelişmekte olan ülkelerde kalkınma süreci açısından hayati öneme sahiptir.

Genel kamu hizmetleri yararlanma açısından ölçümü en zor yapılacak olan kalemlerden birisidir. Genellikle gelirle doğru orantılı bir yararlanmanın ortaya çıktığı kabul edilmektedir. Bu varsayım altında gelir dağılımı üzerindeki etkisi nötr olacaktır. Altyapı harcamaları ise konutun değeri ve kira bedeli esas alındığında gelir dağılımı üzerinde düşük gelirli gruplar lehine bir sonuç doğurmaktadır.

Sonuç olarak reel harcamalar ve sosyal transferler açısından bütçenin etkisinin düşük gelir grupları lehine olduğu söylenebilir. Ancak tartışmaya değer iki temel nokta vardır. Birincisi, bütçe politikaları sonucunda ortaya çıkan yeniden dağılım üst gelir gruplarından net bir katkı ortaya çıkarmakla birlikte, bu katkıdan en düşük gelir gruplarının aldığı pay sınırlıdır. En büyük pay orta gelir gruplarına gitmektedir. Diğer önemli bir nokta ise özellikle bütçenin yarısına yakınına oluşturan faiz harcamalarının etkisidir (HM, 2003). Bu transferlerin tamamına yakını üst gelir gruplarına yönelmektedir. Hanehalkı bazında yapılan bu tür çalışmalarda mali transferlerin etkisini ölçmek zor olmakla birlikte, menkul ve gayri menkul gelirlerinin gelir dilimlerine dağılımına bakıldığında çok çarpıcı sonuçlar ortaya çıkmaktadır. Bu yüzden gelir vergisinin gelir dağılımı etkisi, Türkiye'deki gelir dağılımı yapısı dikkate alınrsa, göz ardı edilebilecek kadar düşüktür. Harcamaların dağılım etkisi yüksek olmakla beraber, bu etkiyi yaratan harcamalar bütçenin sadece yarısını temsil etmektedir.

### 5. Net Mali Yansımaya

Bütçenin hanehalkı grupları üzerindeki net etkisini analiz etmek için vergi ve harcamalara ilişkin yukarıda tartışılan sonuçlar birleştirilerek Net Mali Yansımaya ulaşılmıştır. Tablo 3'de görüldüğü gibi DİE hesaplamaları 2002 yılında 1994 yılına göre gelir dağılımında düşük gelirli gruplar lehine bir düzeltme olduğunu göstermektedir. Ancak bu tanımda hane halkının ev içi üretim ve informal yardımlar dahil piyasa dışı mekanizmalarla elde ettiği gelir kalemleri de yer almaktadır. Sadece faktör gelirleri dikkate alındığında ise farklı bir manzara ortaya çıkmaktadır. Bu gelir kalemleri temel olarak ücret, kar, kira ve faiz gelirleridir. Bu tür bir yaklaşım, piyasa mekanizması sonucu gelirin nasıl dağıldığını görmek açısından önemlidir. Nakdi gelir olarak tanımlanan gelire bunlara ek olarak emekli maaşları ve vergi iadeleri gibi kalemler de eklenmiştir. Bu tanımlama DİE tanımı ile karşılaştırıldığında 1994 yılında gelir dağılımında düşük gelir lehine, 2002 yılında ise aleyhine bir sonuç ortaya çıkmaktadır.

Nakdi gelirden transferler çıkarılıp gelir vergisi eklenerek piyasa dağılımına ulaşılmıştır.

<sup>132</sup> Bir çalışma için bkz. YÖK (1997).

Diğer deyişle bu tanımlama vergi ve transfer yoluyla herhangi bir kamu müdahalesi olmadığı takdirde gelirin piyasa faaliyetleri sonucu nasıl dağılacığını göstermektedir.<sup>133</sup>

**Tablo 3. Piyasa Dağılımı ve Net mali Yansıma Sonrası Dağılım**

Gelir Dilimleri	Harcanabilir Gelir (DİE)	Nakdi Gelir	Piyasa Dağılımı	Net Mali Yansıma (NMY)	NMY sonrası Dağılım
<b>1994</b>					
1. % 20	0.049	0.055	0.039	0.027	0.066
2. % 20	0.086	0.094	0.067	0.036	0.102
3. % 20	0.126	0.137	0.102	0.041	0.142
4. % 20	0.190	0.196	0.153	0.051	0.203
5. % 20	0.549	0.518	0.641	-0.155	0.486
<i>Gini Katsayısı</i>	<i>0.49</i>	<i>0.43</i>	<i>0.53</i>		<i>0.40</i>
<b>2002</b>					
1. % 20	0.053	0.046	0.038	0.029	0.067
2. % 20	0.098	0.090	0.069	0.038	0.107
3. % 20	0.140	0.132	0.114	0.036	0.150
4. % 20	0.208	0.203	0.190	0.020	0.210
5. % 20	0.501	0.530	0.589	-0.123	0.466
<i>Gini Katsayısı</i>	<i>0.44</i>	<i>0.45</i>	<i>0.56</i>		<i>0.42</i>

Tablodan görüldüğü gibi vergi ve transfer sonrası gelir dağılımı büyük ölçüde eşitsiz bir dağılımdır. En düşük gelir dilimindeki kesimlerin toplam gelirden aldıkları pay %4'ün altında kalırken, en üst dilimin payı %60 civarına çıkmaktadır. Vergi ve transferlerle beraber kamu harcamalarının etkisi de hesaba katılarak net mali yansıma hesaplanmıştır. Tablo 3'de görüldüğü gibi 1994 yılında en üst dilimden alt gelir gruplarına %16, 2002 yılında ise %12 civarında bir transfer ortaya çıkmaktadır.<sup>134</sup> Diğer önemli bir nokta, mali yansıma sonucu üst gelir grubundan ortaya çıkan transfer, alt gelir gruplarından ziyade orta gelir gruplarına yönelmektedir.

<sup>133</sup> Burada sadece vergi ve transferler dikkate alınmıştır. Ancak kamu müdahalesi bunlarla sınırlı değildir. Asgari ücret benzeri kamu müdahaleleri de gelir dağılımını etkiler.

<sup>134</sup> 1994 verilerinde hazine bonosundan elde edilen faiz gelirleri ayrıştırılmamıştır. Bu gelirler vergiden muaf olduğundan dikkate alınması gerekir. Yaklaşık bir oran üzerinden tahmin yapıldığından bu yıla ilişkin vergi yükleri abartılmış olabilir. Ancak 2002 yılında bu tür bir sorun olmadığından tahminlerin daha güvenilir olduğu söylenebilir.

## 6. SONUÇ

Bu çalışmada net mali yansıma analizi yöntemi kullanılarak 1994 ve 2002 yılları için devlet bütçesinin toplumdaki değişik kesimlere nasıl yansıdığı tartışılmıştır. Vatandaş vergi ödeyerek bütçeye katkıda bulunurken, kamu hizmetlerinden yararlanarak bütçeden bir katkı almaktadır. Hangi kesimlerin ne kadar katkıda bulunduğu ve ne kadar yarar sağladığı vergi ve harcama yapısına bağlıdır.

Genel olarak reel harcamalar ve sosyal transferlerin düşük gelir grupları lehine bir sonuç doğurduğu söylenebilir. Ancak iki önemli noktanın vurgulanması gerekir. Bunlardan birisi, en yüksek gelir grubu bütçeye net katkıda bulunan kesim olarak ortaya çıkmakla beraber, en düşük gelirli grubun aldığı pay sınırlı kalmaktadır. Diğeri ise, ele alınan dönemde harcamaların yaklaşık olarak yarısını oluşturan faiz giderleridir. Hanehalkı bazında yapılan bir çalışmada bu kalemin dağılım etkisini ölçmek zordur. Ancak, faiz ve kira gelirlerinin değişik gelir dilimlerine dağılımı çok çarpıcı sonuçlar vermektedir. Bu gelirlerin hemen tamamı en üst gelir grubu tarafından elde edilmektedir. Bu açıdan bakıldığında gelir vergisinin dağılım etkisi göz ardı edilebilecek kadar küçüktür. Diğer yandan düşük gelir grupları lehine dağılımı değiştiren harcamalar toplam harcamaların ancak yarısına denk düşmektedir. Bu durum net mali yansıma sonucu gelir dağılımında ortaya çıkan düzelmenin sözü edilen noktalarda test edilmesini gerektirmektedir.

Mevcut tartışmalara ışık tutmak amacıyla yapılan bu çalışma ile bir çerçeve oluşturulması amaçlanmıştır. Bu tür sınırlı bir çalışma ile politika önerileri geliştirmek zor olmakla beraber, bazı ipuçlarından söz etmek mümkündür. Ekonomik etkinlik açısından genellikle dolaylı vergiler tercih edilirken, bütçenin 3/4'ünü aşan bu vergilerin sürdürülebilirliği tartışmalıdır. Gelir vergisi tarife yapısı itibarıyla düşük gelir grupları lehine bir dağılım yaratacak niteliktedir. Ancak kayıt dışılık, menkul ve gayri menkul gelirlerinin vergilendirilmesine ilişkin mevzuat ve uygulamadan kaynaklanan sorunlar bu etkiyi azaltmaktadır. Beklenen etkinin ortaya çıkması, kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin ve kamu borçlanmasının azaltılmasına doğrudan bağlıdır.

Eğitim harcamaları düşük gelir grupları lehine bir sonuç yaratmakta, ancak kamusal hizmetten yararlanma imkanları bu sonucu belirsiz hale getirmektedir. Fırsat eşitliği sadece bir hizmetin bütün kesimlere açık olması biçiminde algılanmamalıdır. Bu hizmetten yararlanmak için gerekli imkanların sağlanması gerekir. Bu açıdan burs benzeri olanakların genişletilmesi olumlu etkiler yaratabilir. Sağlık harcamaları potansiyel olarak gelir dağılımını düzeltici bir etkiye sahip görünmektedir. Ancak sosyal güvenlik şemsiyesinden yoksunluk ve kamu sağlık hizmetlerindeki dağılımı dolayısıyla beklenen olumlu sonuçlar almamaktadır. Yoksul kesimi de kapsayan genel bir sağlık sigortası sisteminin oluşturulması ve sağlık hizmetinden yararlanmaya ilişkin uygulama farklarının ortadan kaldırılması olumlu sonuçlar verecektir.

Transfer harcamaları gelir dilimleri itibarıyla ve kırsal ortalamasında üst gelir grubu ve kent kesimi aleyhine bir sonuç veriyor görünmekle birlikte, alt gruplar itibarıyla bakıldığında, orta ve orta üstü gelir grupları daha büyük yarar sağlamaktadırlar. Faiz harcamalarının da etkisi düşünüldüğünde transfer harcamalarının gelir dağılımını bozucu etkisi daha da belirginleşmektedir. Özellikle yoksul kesim lehine bir transfer sisteminin oluşturulması kaçınılmaz görünmektedir. Altyapı hizmetleri diğer kamu hizmetlerine

ulaşımı da kolaylaştırdığından bu alanın genişletilmesi ve özellikle kırsal kesime daha fazla destek verilmesi gerekir. Özellikle yerel yönetimlerin gerekli yetki ve kaynaklarla donatılması önemli bir adım olabilir.

#### KAYNAKLAR:

Devarajan, S. ve S.I. Hossain (1998). "The Combined Incidence of Taxes and Public Expenditures in the Philippines", *World Development*, 26, 6, s.963-977.

Devlet İstatistik Enstitüsü (1994, 2002). *Hanehalkı Gelir ve Tüketim Harcamaları Anketleri*, Ankara.

Devlet Planlama Teşkilatı (2004). *Ekonomik ve Sosyal Göstergeler* ([www.dpt.gov.tr](http://www.dpt.gov.tr)).

Gemmell, N., O. Morrissey ve A. Pınar (2003), "Tax perceptions and the demand for public expenditure: evidence from UK micro-data", *The European Journal of Political Economy*, 19, s.793-816.

Hazine Müsteşarlığı (2003). *Hazine İstatistikleri*, Ankara.

Musgrave, R.A. (1959). *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill: New York.

Öniş, Z. and B. Rubin (ed.) (2003). *The Turkish Economy in Crisis*, Frank Cass: London.

Pınar, A. (2004). *Vergileri Kim Ödüyor ve Kamu Harcamalarından Kimler Yararlanıyor?*, TESEV.

Piggott, J. ve J. Whalley (1987). "Interpreting Net Fiscal Incidence calculations", *Review of Economics and Statistics*, 69, 4, s.685-94.

Sen, A. K., (2001), *Development as Freedom*, Alfred A. Knoph: New York.

Van De Walle, D. (1998). "Assessing the Welfare Impacts of Public Spending", *World Development*, 26, 3, s.365-379.

YÖK (1997). *Üniversite Öğrencileri Aile Gelirleri, Eğitim Harcamaları, Mali Yardım ve İş Beklentileri Araştırması* (<http://www.yok.gov.tr/egitim/raporlar/ailegel.html>).

Ekler:

Tablo Ek1. Vergilerin Gelir Dağılımı Etkisi

	Gelir Vergisi ve Transfer Sonrası Gelir	Gelir Vergisi Öncesi Gelir	KDV Sonrası Gelir	ATV Sonrası Gelir
<b>Dilimler (%20)</b>	<b>1994</b>			
1	0.055	0.051	0.053	0.056
2	0.094	0.088	0.092	0.095
3	0.137	0.130	0.135	0.137
4	0.196	0.190	0.196	0.197
5	0.518	0.541	0.523	0.515
	<b>2002</b>			
1	0.046	0.043	0.043	0.047
2	0.090	0.085	0.087	0.091
3	0.132	0.126	0.131	0.133
4	0.203	0.199	0.202	0.203
5	0.530	0.548	0.537	0.526

Tablo Ek2. Harcamaların Gelir Dağılımı Etkisi

	Gelir Verg. ve Trans. Sonrası Gelir	İlk ve Orta Öğrenim	Üniversite Öğrenimi	Sağlık	Sosyal Trans.	Altyapı
<b>Dilimler</b>	<b>1994</b>					
1	0.055	0.057	0.056	0.056	0.052	0.063
2	0.094	0.096	0.094	0.096	0.089	0.099
3	0.137	0.138	0.136	0.138	0.132	0.143
4	0.196	0.197	0.196	0.198	0.194	0.199
5	0.518	0.512	0.518	0.512	0.532	0.496
	<b>2002</b>					
1	0.046	0.056	0.046	0.052	0.042	0.053
2	0.09	0.097	0.089	0.096	0.075	0.096
3	0.132	0.137	0.132	0.138	0.120	0.138
4	0.203	0.204	0.206	0.206	0.195	0.204
5	0.53	0.507	0.527	0.508	0.568	0.51

**Prof.Dr. Turgay Berksoy (Başkan):** Teşekkür ederim Sayın Pınar, gerçekten ilginç ve güzel çalışmanız için teşekkür ediyorum tabii konuşmacı arkadaşlarımıza çok kısa süreler vererek onları çok kısa süre içinde tebliğlerini sunmaya zorlamanın tebliğlerini daha uzun sürede sunma şansı bulan arkadaşlara kıyasla bir nispi haksızlık olduğunu düşünüyorum. Yani bunun huzursuzluğu içindeyim ancak bir anlamda zaman sınırlamamız var onun için ben konuşmacı arkadaşlarım da tekrar bu oturdaki özür diliyorum bu uğramış oldukları haksızlık için öyle zannediyorum ki tebliğlerde katkılarını ayrıntılı bir şekilde okuyabilme ve değerlendirebilme şansını bulabileceğiz ben şimdi ikinci sözü Sayın Doğrusöz'e veriyorum. Sayın Doğrusöz de Doç. Ayşe Güner'in merkezîyet ve ademi merkezi mali özerklik çerçevesinde Türkiye'de yerel yönetimlerin gelirleri üzerine bir değerlendirme başlıklı çalışmasını sunacak. Buyurun Sayın Doğrusöz,

**Yrd.Doç.Dr. Bumin Doğrusöz:** Teşekkür ederim. Herkesi saygıyla selamlayarak başlamak istiyorum. Sayın Başkan'ım Turgay hocamın da belirttiği gibi bir vekil olarak tebliğ sunuyorum.



## MALİ ÖZERKLİK ÇERÇEVESİNDE YEREL YÖNETİMLERİN GELİRLERİ ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME

Doç. Dr. Ayşe Güner\*

### Giriş

Soğuk Savaş döneminin ve iki kutuplu bir uluslar arası ilişkiler sisteminin son bulmasının ardından, genel bir eğilim olarak bir çok ülkenin alt yönetim kademelerinde desantralizasyon uygulamasına geçmiş olduğu gözlemlenmektedir. Bu çerçevede, yerel yönetimlere kayda değer miktarda hizmet ve dolayısıyla harcama sorumluluğu ve bu hizmetlerin gerçekleştirilmesi için gerekli olan kaynaklar devredilmiştir.<sup>135</sup>

Desantralizasyon siyasi, idari ve mali olmak üzere üç boyutlu değişimi gerektirmektedir. Siyasi desantralizasyon vatandaşlara ve seçilmişlere kamusal kararların alınmasında ve uygulanmasında daha fazla katılma yetkisi vermeyi hedeflemektedir. İdari desantralizasyon, kamu hizmetlerinin sunumunda yetki, sorumluluk ve mali kaynakların merkezi yönetim dışındaki yönetim kademelerine dağıtımını düzenlemektedir. Mali desantralizasyon ise, birbiri ile bağlantılı iki konuyu kapsamaktadır. Bunlardan birincisi, yönetimler arasında harcama sorumluluklarının ve gelir kaynaklarının bölüşümüdür. İkincisi ise, harcamalarını ve gelirlerini belirleme konusunda yerel yönetimlerin sahip olduğu serbesti miktarıdır.

Bu çalışmada ilk olarak mali desantralizasyon çerçevesinde yerel yönetimlerin mali özerkliği üzerinde durulacak, daha sonra mali özerkliği ölçmek için kullanılacak yöntemler açıklanarak değerlendirilecek ve son bölümde ise, Avrupa Birliği ülkeleri ve Türkiye'yi kapsayan bir analiz sunulacaktır.

### Mali Özerklik

R. Bahl mali desantralizasyonu hayata geçirmek için 12 temel kuraldan söz etmektedir.<sup>136</sup> Bu kurallardan biri de mali özerkliği sağlamak için yerel yönetimlere kendi gelirlerini belirleme yetkisi verilmesidir. Bu yetki en aşırı şekliyle yerel yönetimlerin vergilerinin konu, matrah ve oranını belirlemelerinden, merkezi yönetimin belirlediği alt ve üst sınırlar içinde vergi oranlarında değişiklik yapma yetkisine kadar gidebilmektedir. Bu bağlamda Tablo 1'de yerel mali özerklik derecelendirmesi gösterilmektedir.

\* Marmara Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü

<sup>135</sup> Bu çalışmada kastedilen mahalli yerinden yönetimdir. Desantralizasyon sadece yerel yönetimleri değil, alt yönetim birimleri başlığı altında, özellikle federal ülkeler söz konusu olduğunda federe devletleri, bölge yönetimlerini, özerk bölgeleri vb. birimleri de kapsamaktadır. Ancak Türkiye'nin üniter devlet yapısı ve yapılan karşılaştırmalı analizde de üniter devletlerin (Belçika hariç) ele alındığı göz önünde tutularak, desantralizasyon kapsamında bu çalışmada sadece yerel yönetimlerden söz edilecektir.

<sup>136</sup> Roy Bahl, Implementation Rules for Fiscal Decentralization, Paper presented at the International Seminar on Land Policy and Economic Development, Land Reform Training Institute, Taiwan, November 17, 1998.

**Tablo 1 Yerel Gelirlerin Merkez/Yerel Kontrol Derecelerine Göre Sınıflandırması**

Yüksek Yerel Mali Özerklik ↓ Yerel Mali Özerklik Yok	Yerel yönetim vergi oran ve matrahlarını belirler
	Yerel yönetim sadece vergi oranını belirler
	Yerel yönetim vergi oranlarını merkezi yönetimin izin verdiği aralıklar içinde belirler
	Ancak alt yönetim biriminin onayı ile gelir paylaşımı belirlenir
	Merkezi yönetim yerel vergi oranlarını ve matrahını, dolayısıyla yerel gelirleri belirler

Kaynak: Robert D. Ebel, Subnational Tax Policy Design and Fiscal Decentralization, <http://www1.worldbank.org/publicsector/tax/SubnationalTaxPolicyDesign.pdf>, s.7'deki tablodan derlenmiştir.

Mali özerklik daha fazla hesap verilebilirliğe yol açmakta, seçilmişleri ödenen vergiler dolayısıyla daha sorumlu hale getirmekte, bireyleri ise karşılığında sunulan hizmetlere karşı daha duyarlı kılmaktadır. Ayrıca mali özerkliğin mevcudiyeti gelirlerin tahsilinde, mükellefin uyumunda, şeffaflığın sağlanmasında, gelirlerin analizinde ve tahmininde, bütçenin hazırlanmasında daha etkin uygulamalara yol açmaktadır.

### Ölçme Yöntemleri

Optimal bir mali desantralizasyon oranından ya da derecesinden söz etmek mümkün değildir. Bir ülkede desantralizasyonun olup olmadığı konusunda bir yargıya varabilmek için iki yol izlenebilir. Bunlardan birincisi, kamu yönetimi reformlarının ve bu çerçevede mali desantralizasyonunun hedeflendiği bir ülkede, reform öncesi ve sonrası yapıyı bazı sayısal yöntemler ve kriterler ile değerlendirmektir. İkinci bir yol ise, bazı ortak istatistik verilerden yararlanarak ülkeler arası karşılaştırmalar yapmaktır. Türkiye önemli bir kamu yönetimi reformu sürecine girmiş bulunmaktadır. Yerel yönetimlere ilişkin kanunlar yürürlüğe girmiş, bu yönetim birimlerinin hizmet alanları belirlenmiştir. Ancak yönetimler arası mali ilişkilerin hizmet bölüşümünden sonra gelen ikinci aşaması olan gelir bölüşümü tamamlanmamış, yerel yönetimlerin sahip olacağı gelir kaynakları ve merkezi yönetimden yerel yönetimlere aktarılacak olan payların miktarı ve yöntemi henüz belirlenmemiştir. Dolayısıyla bu aşamada birinci yöntemi kullanarak bir sonuca ulaşmak mümkün değildir. Bu nedenle bu çalışmada ikinci yöntem kullanılarak, seçilmiş bazı AB ülkeleri ve aday ülkeler ile karşılaştırmalı bir analiz yapılarak Türkiye'de mali desantralizasyon ve mali özerklik konusunda bir değerlendirme yapılmaya çalışılacaktır.

Ülkeler arası mali desantralizasyon ve özerklik karşılaştırması, yerel yönetimlerin sayısal büyüklüklerini ve harcama ve gelirlerine ilişkin düzenlemelerdeki yetki ve özerkliğini belirlemeyi kapsayan bir işlemdir. Bu amaçla en çok kullanılan yöntem, yerel yönetimlerin gelir ve harcamalarının toplam kamu gelir ve harcamaları ve GSYİH içindeki payına bakmaktır. Bunun için de Government Finance Statistics (GFS) verilerinden yararlanılmaktadır. Bir çok araştırmacı bu veri ve kriterleri kullanarak mali desantralizasyon dereceleri hakkında bir sonuca varmaktadır. Ancak GFS verileri, merkezi yönetimler için etkin bir istatistik standardizasyon ve analiz aracı olmakla birlikte, yerel yönetimlerin mali yapısının analizinde bazı hususları göz ardı etmektedir. Bu hususları şöyle sıralamak mümkündür:<sup>137</sup>

<sup>137</sup> Robert Ebel ve Serdar Yılmaz, On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization, Policy Research Working Paper 2809, The World Bank, Washington D.C., 2002, s.6.

• GFS verileri harcamaların fonksiyonel ve ekonomik tasnifini vermekle birlikte, yerel yönetimlerin bu harcamalar üzerindeki özerklik derecesi belirlenmemektedir. Bundan dolayı da, merkezi yönetim adına yapılan harcamalar yerel yönetim harcamaları olarak gözükmemektedir.

• GFS verileri vergi ve vergi dışı gelirlerin bazı ayrıntılarını vermemektedir. Bu durumda da, gelirlerin hangi kaynaklardan - paylaşılan vergiler, ek vergiler, toplam vergiler ya da yerel yönetimlerce belirlenen "öz gelirler" - temin edildiği belirlenmemektedir. Oysa ki bu veriler mali özerkliğin saptanmasında önemli bir yere sahiptirler.

• GFS verileri yönetimler arası transferlerin ne kadarının koşulsuz ne kadarının koşullu olarak verildiğini ve bu transferlerin hangi şekilde dağıtıldığını (objektif kriterlere göre ya da *ad hoc* olarak) da göstermemektedir. Oysa ki bu bilgilerin edinilmesiyle, yerel yönetimlerin harcama özerkliği konusunda yetkileri de saptanmış olacaktır.

Tüm bu sorunlar GFS veri setinin yerel yönetim istatistikleri olarak kullanılmasını sınırlandırmaktadır çünkü bu birimlerin gelirleri ve harcamaları üzerindeki kontrol yetkisi ve özerkliğini saptamada yetersiz kalmaktadır. Bu nedenle de, mali desantralizasyon ve mali özerklik göstergesi olarak yerel gelir ve harcamaların toplam kamu gelirleri ve GSYİH içindeki payı olduğundan yüksek çıkmaktadır.<sup>138</sup>

Mali özerkliği yukarıda sözü geçen ayrıntılandırılmış verilerle incelemek OECD tarafından yapılan ve 2002 yılında yayınlanan bir raporla mümkün olmaktadır.<sup>139</sup> Bu çalışma, o dönemde henüz aday olan 10 ülke (Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Macaristan, Latviya, Litvanya, Polonya, Romanya, Slovak Cumhuriyeti, Slovenya) ve 8 AB ülkesini (Belçika, Danimarka, Fransa, İtalya, Hollanda, İspanya, İsveç, Birleşik Krallık) kapsamaktadır. Bu çalışmada da yerel yönetimlerin gelir kaynakları, tıpkı GFS verilerinde olduğu gibi, vergi gelirleri-vergi dışı gelirler-yönetimler arası transferler olarak belirlenmiştir. Ancak OECD verileri vergi gelirleri ve yönetimler arası transferler konusunda ek bilgileri içermektedir. Vergi gelirleri "öz vergi gelirleri" ve "vergi paylaşımı" olarak ayrılmaktadır. Öz vergi gelirleri yerel yönetimlerin belirli bir oranda özerkliğe sahip olduğu gelir kaynakları olarak kabul edilmektedir. Vergi paylaşımı sonucu elde edilen gelirler ise genelde tek taraflı olarak merkezi yönetim tarafından belirlenmektedir. Vergi dışı gelirler ise - harç, ücret, işletme gelirleri, cezalar vb. - bazen merkezi yönetimin sınırlamaları görülsede, mali özerklik açısından ele alındığında öz gelirler arasında yer almaktadır. Yönetimler arası transferler ise koşullu ve koşulsuz olarak ayrılmaktadır. Koşulsuz transferler yerel yönetimlerin serbestçe kullanabileceği gelir kaynakları olmaları açısından önem kazanmaktadır.

### Karşılaştırmalı Mali Özerklik Analizi

<sup>138</sup> Ancak bu durum yerel yönetim büyüklüklerinin önemsiz olduğu ve gözardı edilmesi gerektiği anlamına gelmemelidir. Örneğin bir ülkede yerel yönetimler gelirlerinin büyük bir bölümü üzerinde belirleyici bir yetkiye sahip olabilirler ancak toplam kamu gelirleri içindeki yerel yönetim gelirlerinin payı son derece düşük olabilir. Slovak Cumhuriyeti (1999) böyle bir duruma örnek olarak gösterilebilir. Jean-Philippe Meloche, Francois Vaillancourt ve Serdar Yılmaz, Decentralization or Fiscal Autonomy? What Does Really Matter?, Policy Research Working Paper 3254, The World Bank, Washington D.C., 2004, s. 13.

<sup>139</sup> OECD, Centre for Tax Policy and Administration, Fiscal Decentralisation in EU Applicant States and Selected EU Members, Paris, 2002. Bu çalışma OECD, WBI, Council of Europe, OSI/LGI, UNDP ve USAID'in oluşturduğu Fiscal Decentralization Initiative (FDI) tarafından hazırlanmıştır.

Bu çalışmada OECD raporunda yer alan ülke analizlerine, verilerin yeterliliği ölçüsünde Türkiye de eklenerek karşılaştırmalı bir analiz yapılacaktır.<sup>140</sup> Bu yolla, araştırmanın yapıldığı dönemde AB aday ülkeleri ile AB ülkeleri arasında ve mevcut durumda aday ülke olan Türkiye arasında, mali desantralizasyon ve mali özerklik açısından bir durum saptaması yapmak mümkün olacaktır.

Mali desantralizasyonun tespiti için kullanılabilir ölçütlerden biri yerel yönetim harcamalarının toplam kamu harcamaları ve GSYİH içindeki payına bakmaktır. Böylece yerel yönetimlerin kamusal kaynakların ve tüm ülke kaynaklarının ne kadarını harcadığını görmek mümkün olmaktadır. Tablo 2 incelendiğinde, aday ülkelerde yerel yönetimlerin toplam kamu harcamaları içindeki payının ortalama % 18, diğer 8 AB ülkesinde ise ortalama % 26.8 olduğu görülmektedir. GSYİH payına bakıldığında ise bu oranlar sırasıyla % 7.2 ve % 16.2'dir. Bu önemli açığın üçte birinin Birleşik Krallık'ta yerel yönetimlerce sunulan kamu düzeni ve güvenliğine ilişkin harcamalardan ve Danimarka'da yine yerel yönetimlerce üstlenilen sağlık, sosyal güvenlik ve refah hizmetlerinden kaynaklandığı ifade edilmektedir. Kalan üçte ikilik açığın ise, söz konusu ülkelerin harcamaları desantralize etme konusunda pek de hevesli olmamalarına bağlanmaktadır.<sup>141</sup> Türkiye ile ilgili rakamlara bakıldığında ise, yerel yönetim harcamalarının toplam kamu harcamaları içindeki payının % 9.5, GSYİH payının ise % 3.9 olduğu görülmektedir. Bu rakamlar yukarıda sözü edilen ortalamaların oldukça altındadır. Tek tek ülkeler bazında bakıldığında ise, Türkiye kamu harcamaları payında Slovak Cumhuriyeti'nden sonra, GSYİH payında ise yine Slovak Cumhuriyeti ve Romanya'dan sonra en düşük orana sahiptir.

Benzer bir eğilim yerel yönetim gelirlerinin toplam kamu gelirleri ve GSYİH içindeki payına bakıldığında da görülmektedir (Tablo 3). Yerel yönetimlerin toplam kamu gelirleri içindeki payı aday ülkelerde ortalama % 19.5 iken, bu oran AB ülkelerinde ortalama % 26.4'dür. Yerel yönetim gelirlerinin GSYİH içindeki payı ise sırasıyla ortalama % 7.6 ve % 16.1'dir. Türkiye için ise bu oranlar % 15 ve % 3.8'dir.<sup>142</sup> Burada da Türkiye'de yerel yönetim gelirlerinin toplam kamu gelirleri içindeki payı Slovak Cumhuriyeti, Slovenya ve Romanya'dan sonra en düşük orana sahipken, GSYİH payı da Slovak Cumhuriyeti'nden sonra en düşük oranda kalmaktadır.

<sup>140</sup> Türkiye ile ilgili rakamların oluşmasında yararlanılan kaynaklar şöyledir: DİE, Kesin Hesaplar İl Özel İdareleri ve Belediyeler, Ankara, 2002; [www.dpt.gov.tr](http://www.dpt.gov.tr); [www.die.gov.tr](http://www.die.gov.tr); [www.yerelnet.org](http://www.yerelnet.org).

<sup>141</sup> OECD, s. 21.

<sup>142</sup> Tablo 2 ve Tablo 3'te Türkiye'de yerel yönetimlerin gelir ve harcamaları il özel idareleri ve belediyeleri kapsamaktadır. Yerel yönetimlere bağlı kuruluşların gelir ve giderleri temin edilemediğinden bu hesaplamalara dahil değildir. Bu verilerin de dahil edilmesiyle tablolarda yer alan rakamların daha büyük çıkacağı açıktır. Bir örnek vermek gerekirse İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2005 yılı bütçesi 2,713 milyar YTL'dir. Ancak buna İSKİ'nin (1,594 milyar YTL), İETT'nin (1,096 milyar YTL) ve iştirak şirketlerin (2,641 milyar YTL) bütçeleri eklendiğinde ortaya 8 milyar YTL'nin üzerinde bir rakam çıkmaktadır.

Tablo 2 YEREL YÖNETİM HARCAMALARININ TOPLAM KAMU HARCAMALARINA VE GSYİH'YA ORANI (%)

	Kamu Harcamaları Payı	GSYİH Payı		Kamu Harcamaları Payı	GSYİH Payı
Bulgaristan (2000)	17,7	7	Belçika (1998)	23,2	n.a.
Çek Cumhuriyeti (1999)	18,3	7,9	Danimarka (2001)	57,3	30,5
Estonya (1999)	19,7	7,1	Fransa (1993)	21,7	10
Macaristan (1999)	23,7	10,4	İtalya (1999)	29,7	n.a.
Latviya (1999)	23,1	9,5	Hollanda (1997)	29	13,3
Litvanya (1999)	19,6	6,3	İspanya (1997)	40,2	16,6
Polonya (1999)	27,6	12,1	İsveç (1999)	38,5	n.a.
Romanya (2000)	10,4	3,4	Birleşik Krallık (1998)	28,4	10,5
Slovak Cumhuriyeti (2000)	6,7	2,7	Ortalama	26,8	16,2
Slovenya (2000)	12	5,3	TÜRKİYE (1999)	9,5	3,9
Ortalama	17,9	7,2			

Tablo 3 YEREL YÖNETİM GELİRLERİNİN TOPLAM KAMU GELİRLERİ VE GSYİH İÇİNDEKİ PAYI

	Yerel yönetim gelirleri/toplam kamu gelirleri	Yerel Yönetim Gelirleri/GSYİH
Bulgaristan (2000)	16,9	7,3
Çek Cumhuriyeti (1999)	20,8	8,6
Estonya (1999)	22,1	7,8
Macaristan (1999)	26,7	11,1
Latviya (1999)	26	10,8
Litvanya (1999)	22,8	7,3
Polonya (1999)	28,8	12
Romanya (2000)	12,9	4,4
Slovak Cumhuriyeti (2000)	5,6	2,4
Slovenya (2000)	12,4	5,3
Ortalama	19,5	7,6
Belçika (1998)	33,2	16,6
Danimarka (1999)	43,8	30,7
Fransa (1997)	18,7	10
İtalya (1999)	22,1	12
Hollanda (1997)	23,2	13
İspanya (1997)	18,2	15,7
İsveç (1999)	30,6	21,1
Birleşik Krallık (1998)	21,4	9,9
Ortalama	26,4	16,1
TÜRKİYE (1999)	15	3,8

Yukarıdaki tablolar sahip olduğu kaynaklar ve yaptıkları harcamalar itibarıyla yerel yönetimlerin büyüklükleri konusunda bilgi vermektedirler. Ama yerel yönetimlerin mali özerklikleri konusunda açıklayıcı bir tablo sunmamaktadırlar. Bu amaçla yerel yönetimlerin gelirlerini sınıflandıran bir tablo daha anlamlı olacaktır. Tablo 4'te yerel yönetim gelirleri vergi gelirleri, vergi dışı gelirler ve transferler şeklinde ayrılmaktadır. Görüleceği üzere, ülkeler arasında farklı düzenlemeler bulunmaktadır. Örneğin Litvanya'da gelirlerinin neredeyse tamamını vergiler ile karşılarken, Polonya'da ise gelirlerin % 24,5'i vergilerden, % 51,3'ü ise transferlerden oluşmaktadır. AB ülkeleri arasında da farklı uygulamaları görmek mümkündür. Örneğin İsveç'te gelirlerin % 75'i vergilerden oluşurken, bu oran Birleşik Krallık'ta % 14'e düşmekte ve transferler % 72,6'ya çıkmaktadır.

	Vergi Gelirleri	Vergi Dışı Gelirler	Transferler
Bulgaristan (2000)	46,3	13,8	39,9
Çek Cumhuriyeti (1999)	47,7	36,3	16
Estonya (1999)	68,4	9,1	22,5
Macaristan (1999)	33	17	50
Latviya (1999)	56	20,4	23,6
Litvanya (1999)	91	4,8	4,1
Polonya (1999)	24,5	24,2	51,3
Romanya (2000)	69,7	13,8	16,5
Slovak Cumhuriyeti (2000)	67,1	20,9	12
Slovenya (2000)	58,5	18,1	23,3
Ortalama	56,2	17,8	25,9
Belçika (1998)	78,5	3,1	18,4
Danimarka (2001)	51,4	8,2	40,4
Fransa (1997)	47	19	34
İtalya (1999)	33,8	13,5	52,6
Hollanda (1997)	9,6	14,4	76
İspanya (1997)	37,1	8,9	54
İsveç (1999)	75	5,5	19,5
Birleşik Krallık (1998)	14	13,3	72,6
Ortalama	43,3	10,7	45,9
TÜRKİYE (1999)**	11,1	30,5	54,7

\* Hesaplamalara borçlanma rakamları dahil edilmemiştir

\*\* Türkiye'ye ilişkin rakamlar sadece belediyeleri kapsamaktadır. Her ne kadar bütçe sınıflandırmasında genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylar vergi gelirleri içinde yer alsın da, objektif kritere dayalı kaynak aktarımı niteliği taşıdıklarından, tabloda transferler başlığında verilmiştir. Vergi gelirleri belediye vergilerini içermekte, vergi dışı gelirler ise harçlar, harcamalara katılma payları, kurumlar ve teşebbüs hasılatı, belediye malları gelirleri, ücretler, cezalar ve diğer çeşitli gelirlerden oluşmaktadır. Özel yardım ve fon gelirlerinin ayrıntılarını görmek mümkün olmadığı için hesaplara dahil edilmemiştir. Bu nedenle de gelirlerin toplamı yüze ulaşmamaktadır.

Türkiye'de ise vergi gelirlerinin düşüklüğü (% 11) ve transferlerin yüksek oranı (% 54,7) hemen göze çarpmaktadır. Ortalama olarak bakıldığında aday ülkelerin vergi ve vergi dışı gelirleri daha yüksek, transferler ise daha düşük çıkmaktadır. Bu durumda aday ülkelerin merkezi yönetimden aktarılacak kaynaklara daha az bağımlı olduğundan, daha özerk bir

yapıya sahip oldukları söylenebilir.

Ancak bu tür bir yargıya varmadan önce vergi gelirlerini daha ayrıntılı olarak incelemekte yarar vardır. Yerel yönetimlerin vergi gelirleri üzerindeki özerkliğini tespit edebilmek amacıyla OECD raporunda vergi gelirleri çeşitli alt kategorilere ayrılmıştır:

- Yerel yönetim verginin hem matrahını hem oranını belirliyor.
- Yerel yönetim sadece verginin oranını belirliyor.
- Yerel yönetim sadece verginin matrahını belirliyor.
- (d1) Vergi paylaşımı: paylaşım oranı yerel yönetim tarafından belirleniyor.
- (d2) Vergi paylaşımı: paylaşım oranı ancak yerel yönetimin onayı ile değişebilir.
- (d3) Vergi paylaşımı: paylaşım kanunla belirlenmiştir ve tek taraflı olarak merkezi yönetim tarafından değiştirilebilir.
- (d4) Vergi paylaşımı: paylaşım oranı her yıl bütçenin bir parçası olarak merkezi yönetim tarafından belirleniyor.
- (e) Merkezi yönetim verginin hem matrahını hem oranını belirliyor.

Vergi gelirlerine bu sınıflandırma içinde bakıldığında (a), (b) ve (c) şıklarında yerel yönetimlerin gelirleri üzerinde önemli miktarda özerkliğe sahip oldukları, diğer şıklarda ise bu özerkliğin çok sınırlı olduğu ya da hiç bulunmadığı görülmektedir.

İlk üç gruptaki vergi gelirlerini öz vergi gelirleri olarak adlandırmak mümkündür. Bu gelirlere yerel yönetimlerin büyük ölçüde serbestçe belirleyebildikleri vergi dışı gelirler eklendiğinde, öz gelirler hakkında bilgi edinilebilmektedir. Tablo 5 de yerel yönetimlerin öz gelirlerini vergi gelirleri ve vergi dışı gelirler olarak ikili bir ayrıma tabi tutarak vermektedir.

	Vergi Gelirleri	Vergi Dışı Gelirler	Toplam
Bulgaristan (2000)	0,0	13,8	13,8
Çek Cumhuriyeti (1999)	3,9	36,3	40,2
Estonya (1999)	6,3	9,1	15,4
Macaristan (1999)	16,3	17	33,3
Latviya (1999)	0	20,4	20,4
Litvanya (1999)	0	4,8	4,8
Polonya (1999)	10,6	24,6	35,2
Romanya (2000)	4,6	13,8	18,4
Slovak Cumhuriyeti (2000)	21,1	18,7	39,8
Slovenya (2000)	10,4	18,1	28,5
Ortalama	7,3	17,7	25
Belçika (1998)	28	3,1	31,3
Danimarka (1999)	31	8,2	39,2
Hollanda (1997)	3	14,4	17,4
İspanya (1997)	13	8,9	21,9
İsveç (1999)	32	5,5	37,5
Birleşik Krallık (1998)	4	13,3	17,3
Ortalama	18,5	8,9	27,4
TÜRKİYE (1999)*	11,1	30,5	41,6

\*Türkiye'ye ilişkin rakamlar sadece belediyeleri kapsamaktadır.

Öz vergi gelirleri açısından bakıldığında karşımıza daha farklı bir tablo çıkmaktadır. Aday ülkelerde vergi gelirlerinin büyük bir bölümü, oranları merkezi yönetim tarafından belirlenen vergi paylaşımı yoluyla elde edildiğinden öz vergi gelirlerinin oranı ortalama % 7.3'e düşmektedir. Hatta bazı ülkelerde - Bulgaristan, Latviya, Litvanya - öz vergi hiç bulunmamaktadır. Macaristan ve Slovak Cumhuriyeti ise vergi gelirleri üzerindeki özerklikleri açısından dikkati çekmektedirler. AB ülkelerinde ise öz vergi gelirleri ortalama % 18.5'dir. Ancak bu ülkeler arasında da önemli farklılıklar görülmektedir. Danimarka ve İsveç'te öz vergilerin payı % 30'u aşarken, Birleşik Krallık ve Hollanda'da bu oran % 5'in altına düşmektedir. Türkiye'de vergi paylaşımı yöntemi bulunmamaktadır. Bu nedenle de vergi gelirleri içinde sadece belediyelerin tahsil ettikleri vergi gelirleri bulunmaktadır. Emlak Vergisi ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda yer alan 6 vergiden oluşan bu gelirlere baktığımızda, aslında İlan ve Reklam Vergisi, Eğlence Vergisi ve Çevre Temizlik Vergisi'ndeki kısmi düzenlemeler dışında, bu gelir kaynakları üzerinde (matrah, oran, tutar) belediyelerin belirleyici olma yetkisi bulunmamaktadır. Bu nedenle de ne derecede öz vergi geliri sayılabileceği de tartışmalıdır. Vergi dışı gelirlere bakıldığında ise, bu gelirler arasında harç, ücret, harcamalara katılma payı gibi bedel-hizmet-fayda ilişkisini güçlendiren nitelikte gelirlerin değil de, kurumlar ve teşebbüs hasılatı ve belediye malları gelirlerinin önem kazandığı görülmektedir. 1991-1998 yılları arasında belediye malları gelirlerinin toplam gelirler içindeki payı ortalama % 10,5 iken, belediyelere yönetilen kurumlar ve teşebbüs hasılatı için bu oran ortalama % 5'tir. Oysa ki vergi, harç, katılma payı ve ücret gelirlerinin toplamı % 15,5 oranına ulaşmaktadır.<sup>143</sup>

Mali özerklik açısından incelenebilecek bir başka nokta ise transferlerin yapısına bakmaktır. Bilindiği üzere, merkezi yönetimden aktarılan paylar koşulsuz olabileceği gibi, belirli harcamaları karşılamak üzere koşullu olarak da verilebilmektedir. Bu yolla bağımlı/bağımsız gelir oranları tespit edilebilir ve böylece yerel yönetimlerin serbestçe kullanabilecekleri gelir miktarı belirlenerek mali özerkliğin bir göstergesi oluşturulabilir. Aday ülkelerde transferlerin % 34.3'ü genel amaçlı olup, % 65.7'si koşullu olarak verilmektedir.<sup>144</sup> Ancak bu konuda Türkiye için oran bulmak mümkün değildir. Ancak belediyeler için koşullu bağışların göz ardı edilebilecek kadar küçük bir orana sahip olduğunu, il özel idareleri için ise en önemli gelir kalemini oluşturduğunu söylemek mümkündür.<sup>145</sup> Basit ve öngörülebilir bir transfer yapısını sergileyen genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan payların koşulsuz olması, belediyeleri bu kaynağı yerel öncelikler ve tercihler doğrultusunda serbestçe harcama yetkisini vermektedir. Mali özerklik açısından olumsuzluk yaratan konu ise, bu payların merkezi yönetim tarafından tek taraflı

<sup>143</sup> Ayşe Güner, "Belediyelerin Öz Gelirleri", Vergi Dünyası, Sayı 274, Yıl 23, Haziran 2004, s. 149.

<sup>144</sup> Çek Cumhuriyeti, Romanya ve Slovak Cumhuriyeti'nde transferlerin tamamı koşullu olarak verilmektedir. Macaristan ve Latviya'da bu oran % 90'ın üzerindedir. Bulgaristan, Estonya, Litvanya, Polonya ve Slovenya'da ise genel amaçlı transferler koşullu transferlerden daha büyük bir paya sahiptir. OECD, s. 41.

<sup>145</sup> İl özel idarelerinin bütçe sınıflandırmasından bu yönetimlerin öz gelirleri ve merkezi yönetimden koşullu/koşulsuz olarak aldıkları bağışlar ile ilgili kesin bir sonuca ulaşmak mümkün değildir. Ancak yapılan çalışmalar özel idare gelirlerinin yaklaşık % 85'inin genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylar ile koşullu ve koşulsuz bağışlardan oluştuğunu, yaklaşık % 15'inin ise öz gelirlere oluşturduğunu göstermektedir. Ancak öz gelirlerin % 11'inin de özel idare mallarından oluştuğu göz önünde tutulursa, vergi, harç, resim ve ücret gelirlerinin sıklığı ortaya çıkmaktadır. Bkz. Hasan Canpolat, Cumhuriyetin 75. Yılında Rakamlarla Mahalli İdarelerimiz, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Md. Yay., No.26, Ankara, 1998, s. 85.

olarak kolaylıkla değiştirilebilmesidir.<sup>146</sup>

## SONUÇ

Bu çalışmada AB üye ve aday ülkeleri ile bir karşılaştırma yapılarak, Türkiye'de yerel yönetimlerin konumu, mali desantralizasyon ve mali özerklik konusunda bilgi verilmeye çalışılmıştır. Çalışmada kullanılan veriler temel olarak 1998-2000 yıllarını ve geçiş sürecini yaşayan 10 Avrupa ülkesini kapsamaktadır. Bu ülkelerin bir çoğu hala kamu yönetimine ilişkin yapılanmalarını sürdürmektedir. Dolayısıyla, bu ülkelerin yerel yönetim yapısına bugün baktığımızda karşımıza farklı bir manzara çıkacağı açıktır. Örneğin Estonya'da yerel yönetim harcamalarının kamu harcamaları içindeki payı 2001 yılında % 24.4'e, GSYİH payı ise % 9,2'ye çıkmıştır. Polonya ve Slovenya'da ise öz gelirlerin oranı, yine 2001 yılında sırasıyla % 16 ve % 18'e yükselmiştir.<sup>147</sup>

Çalışmada görüldüğü gibi ülkeden ülkeye değişiklik gösteren birçok farklı gelir örüntüleri ortaya çıkmaktadır. Bu durum da genellemeye gitmeyi olanaksız hale getirmektedir. Ayrıca hiçbir rakamsal verinin desantralizasyonun derecesi hakkında kesin bir sonuç vereceğini söylemek mümkün değildir. Bir ülkede yerel yönetimler büyük miktarda harcama yapabilir ve gelirlerinin büyük bir bölümünü de öz gelirler oluşturabilir. Ancak hizmetlerini nasıl sunacağı konusunda çok sayıda kanun ve düzenlemeler nedeniyle özerklikleri sınırlandırılmış olabilir.<sup>148</sup>

Türkiye'de yerel yönetimlerin toplam kamu kesimi içindeki payı oldukça düşüktür. Mali özerklik açısından öz gelirlere bakıldığında il özel idarelerinde son derece sınırlı olduğu, belediyelerde ise önemli bir paya sahip olmakla birlikte, bu birimlerin öz vergi gelirleri üzerinde belirleyici bir yetkiye sahip olamadığı, diğer öz gelirlerde ise hesap verilebilirlik ve şeffaflığı sağlayabilecek gelirlerden çok, kurum ve teşebbüs hasılatı ve belediye malları gelirlerinin ön plana çıktığı görülmektedir.

Ülkemizde önemli kamu yönetimi reformları gerçekleşmektedir. Yerel yönetimlere büyük miktarda hizmet devredilmiştir. Doğal olarak, bu hizmetler daha büyük miktarda harcamayı gerektirecek, bunun için de yerel yönetimlere daha fazla kaynak aktarımı gerçekleşecektir.<sup>149</sup> Önemli olan bu kaynak aktarımının şeklidir. Bu çerçevede mevcut gelirlerin yanı sıra yeni gelir kaynaklarının sağlanıp sağlanmayacağı ve yerel

<sup>146</sup> Transfer sistemi için bkz. Ayşe Güner ve Serdar Yılmaz, "Türkiye'de Yönetimler Arası Transfer Sisteminin Sorunları", Vergi Sorunları, Sayı 193, Ekim 2004, ss. 195-202.

<sup>147</sup> Dexia, Local Finance in the Ten Countries Joining the European Union in 2004, Dexia Editions, Paris, 2003, s. 20-21; 267; 318.

<sup>148</sup> Bu duruma örnek olarak Japonya'daki uygulamalar gösterilebilir. Japonya'da kamu harcamalarının % 70'inden fazlası yerel yönetimlerce gerçekleştirilmektedir. Ancak merkezi yönetimin bu harcamalar üzerinde sıkı bir denetimi söz konusudur, hatta usulsuz ya da gereğinden fazla harcama halinde aktarılan paylardan kesinti yapılabilmektedir. Bu nedenle de Japonya için "kontrollü desantralizasyon" tanımı yapılmaktadır. Ayrıntılı bilgi için bkz. Kengo Akizuki, Controlled Decentralization, WBI Working Papers, The World Bank, Washington D.C., May 2001.

<sup>149</sup> Yakın zamanda yerel yönetimlerin öz gelirleri ile ilgili olarak yapılan en önemli düzenleme 1992 yılından bu yana değişmemiş olup (Çevre Temizlik Vergisi hariç) tarihi bir değer arz eder hale gelmiş olan 2462 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda yer alan bazı vergi ve harç tutarlarının alt ve üst miktarlarının güncellenmesi olmuştur (5281 sayılı Vergi Kanunlarının Yeni Türk Lirasına Uyumunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun RG. 31.12.2004 - Mük.3/25687). Bu düzenleme ile birlikte yerel yönetimlerin öz gelir yapısının güçleneceğini söylemek mümkündür.

yönetimlerin bu gelirler üzerinde ne kadar yetkiye ve serbestiye sahip olacağı önem kazanmaktadır.

Hiçbir ülkede yerel yönetimler kendi öz gelirleri ile hizmetlerinin tamamını gerçekleştirememektedir. Bu nedenle de, yatay ve dikey denkleştirmeyi sağlamak amacıyla merkezi yönetimden bu birimlere kaynak transfer edilmektedir. Aktarılan bu payların koşullu/koşulsuz oranları ve ayrıca objektif kriterlere dayanıp dayanmamaları da mali özerklik açısından önem kazanmaktadır. Ayrıca yerel yönetimlerin performansını ve öz gelirlerini tahsil etmelerini özendirerek mekanizmaların da transferlerde mevcut olması, yerel yönetimleri daha etkin hizmet sunumuna yönleltecektir. Bu nedenle yerel yönetimlerin gelirlerine ilişkin düzenlenecek kanun mali desantralizasyon ve mali özerklik konusunda önemli bilgiler sunacaktır.

#### KAYNAKÇA

Bahl, Roy. Implementation Rules for Fiscal Decentralization, Paper presented at the International Seminar on Land Policy and Economic Development, Land Reform Training Institute, Taiwan, November 17, 1998.

Canpolat, Hasan. Cumhuriyetin 75. Yılında Rakamlarla Mahalli İdarelerimiz, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Md. Yay.No.26, Ankara, 1998.

DİE. Kesin Hesaplar İl Özel İdareleri ve Belediyeler, Ankara, 2002.

Dexia, Local Finance in the Ten Countries Joining the European Union in 2004, Dexia Editions, Paris, 2003.

Ebel, Robert D. Subnational Tax Policy Design and Fiscal Decentralization. The Inter-Ministerial Committee on Local Government Revenue Law, Ankara, April, 2004. (<http://www1.worldbank.org/publicsector/tax/SubnationalTaxPolicyDesign.pdf>.)

Ebel, Robert D. and Serdar Yılmaz. On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization, Policy Research Working Paper 2809, The World Bank, Washington D.C., 2002.

Güner, Ayşe. "Belediyelerin Öz Gelirleri", Vergi Dünyası, Sayı 274, Yıl 23, Haziran 2004, ss.146-151.

Güner, Ayşe ve Serdar Yılmaz, "Türkiye'de Yönetimler Arası Transfer Sisteminin Sorunları", Vergi Sorunları, Sayı 193, Ekim 2004, ss. 195-202.

Meloche Jean-Philippe, Francois Vaillancourt and Serdar Yılmaz. Decentralization or Fiscal Autonomy? What Does Really Matter?, Policy Research Working Paper 3254, The World Bank, Washington D.C., 2004.

OECD. Centre for Tax Policy and Administration, Fiscal Decentralisation in EU Applicant States and Selected EU Members, Paris, 2002.

#### Dördüncü Oturum Tartışmaları

**Prof.Dr. Turgay Berksoy** (Başkan): Efendim, sayın Doğrusöz'e de çok teşekkür ediyorum. Vekalet görevini sunuş aşamasında en azından daha soruları görmediğimiz için başarıyla yaptığını söyleyebiliriz. Şimdi çok kısaca olmak üzere soruları alacağım Bu konuda soru sormak isteyen arkadaşlarımızdan, meslektaşlarımızdan olabildiğince kısa ve öz sadece soru niteliğinde olan soruları yöneltmelerini rica ediyorum. Buyurun Sayın Varcan.

**Prof.Dr. Nezih Varcan:** Anadolu Üniversitesi. Teşekkür ederim Sayın başkan. Öncelikle Abuzer arkadaşımızın tebliği için kendisini kutluyorum. Gerçekten meslektaşlarımızın huzurunda sunulması gereken örnek bir çalışma yapmış. Öz bir şekilde sundu, tebrik ediyorum. Bumin arkadaşımız da vekalet görevini gerçekten iyi yaptı. Ancak benim katkım şu yönde olmalı diye düşündüm Sayın Güner yok ancak bu çalışmalar kitaba basılıyor, CD'lere aktarılıyor. Önemli gördüğüm bazı hususları sayın meslektaşlarımla da paylaşmak isterim

Çok önemli bulduğum bir husus var. İlki, sık sık mali özerklik için yerel yönetimlerin gelirlerinin belirlenmesi kavramı; ikinci husus ise öz gelirler ve merkezi yönetimden aktarılan kaynaklar-transferler şeklinde bir terminoloji Sayın meslektaşlarımız yazılarında da bunu çok sık vurguluyorlar. Ben bunlara katılamıyorum. Çok önemli bulduğum için de özellikle vurgulamak istedim. Çünkü mali özerkliğin bu konuda tek şart olmadığını düşünüyorum. Kısacası örnek vermek gerekirse üniversitelerin kaynakları da merkezi yönetim tarafından aktarılır. Az önce bir konuşmacının da bahsettiği gibi bu yıl için Tubitak'tan 450 trilyon almıştır. Ama bunların özerkliği ayrı konudur. Merkezi yönetimin kaynak aktarması özerkliğin bitmesi anlamına gelmez. Ama nedense yerel yönetimlerde sık sık mali özerklik için yerel yönetimlerinin gelirlerinin belirlenmesi gündeme getirilir. (Bumin arkadaşımız matrah ve oranlarının belirlenmesini de ilave etti.) Üniter yapımızı korumak durumunda olduğumuz bir yapı mevcut. Belediyenin seçilmiş meclisleri var ama bunların yasama organı olmadığı açıktır. Anayasanın verdiği bir hükümle sadece Bakanlar Kurulu'na matrah ve oranlarda alt ve üst sınırlar altında belirlenme yetkisi veriliyor. Dolayısıyla ben bu söylemlerin gerçekten doğru olmadığını ve çok önemli olduğu kanısındayım. Mali özerklik az önce örneklerini verdiğim gibi paralarla ilgili değildir. Yerel yönetimler başta belediyeler, hizmet ademi merkeziyetinin en önemli kuruluşları olarak vurgulanmaktadır Bu çerçevede kaynaklar-öz gelirler, merkezden aktarılanlar diye meslektaşlarım yazıyor. Ben buna da katılmıyorum. Meclisimizin çıkarmış olduğu her türlü gelir öz gelirdir. Belediye vergileri, dernek vergileri öz gelir ama buna karşılık genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından aktarılan öz gelir değildir. Terminojisi oldukça yanlış bir terminoji diye düşünüyorum. Sabrınız için teşekkür ederim

**Prof.Dr. Turgay Berksoy** (Başkan): Teşekkür ederim.

**Prof.Dr. Hülya Kirmanoğlu:** İstanbul Üniversitesi. Teşekkür ederim sayın başkan. Ben de değerli konuşmacılara çok teşekkürler ediyorum. Özellikle Abuzer Bey'in çalışmasının literatürde çok önemli bir boşluğu doldurduğunu düşünüyorum. Yalnız bir konuda sorum olacak. Eğer yanlış anlamadıysam, tarıma yapılan gelir desteğini üst gelir gruplarına daha çok katkı niteliğinde olduğunu söylediniz. Bu bana şimdiye kadar bizim alışageldiğimiz gelir dağılımı konusunda düşüncelerimize biraz ters gibi geldi.

Düşüncelerimiz daha çok tarıma yapılan sübvansiyonların devletin gelirin yeniden dağılımını destekleyici yönde olduğu, geliri düzeltici yönde olduğu konusundaydı. Bunun hangi mekanizmalarla ve nasıl bu şekilde gerçekleştiğini öğrenmek istemiştik. Teşekkür ederim.

**Prof.Dr. Turgay Berksoy (Başkan):** Sayın Üstün Dikeç, buyurun

**Prof.Dr. Üstün Dikeç:** Çankaya Üniversitesi. Her iki konuşmacıya da aslen de vekaleten de olsa çok teşekkür ederiz. Abuzer Bey'in bu yönde bir başka çalışmasını da bir forumda yine dinlemiştim. Kendisine gerçekten katkısından dolayı teşekkür ederim. Yalnız biliyorsunuz 2005 mali yılı bütçesi açıklandıktan sonra ve dolaylı, dolaysız vergilerle ilgili olarak açıklama yapıldıktan sonra gazetelerde birçok profesör arkadaşım da, maliyeci profesör arkadaşım da benzeri oranlarla ilgili yorumlar yaptılar. Fakat Maliye Bakanlığı biraz pasif kaldı. Sadece Maliye Bakanlığı'nda Gelirler Genel Müdürlüğü'nde geçen sene de bize bir tebliğ sunan Teftiş Kurulu kökenli Yüksel Karaca isimli kardeşimiz, bir başka sempozyumda bir bildiri yayınladı ve bu bildiri dedi ki; "bu orantısal şey yanlıştır". Sayın Yüksel Karaca yanlışları da açıkladı. Maliye Bakanlığı APK Kurulu'nun bir ciltlik halinde verdiği çalışmada toplanan vergi gelirleri ve yerel yönetimlere ve diğer kuruluşlara dağıttıktan sonraki vergi gelirlerini ayrı listeler halinde veriyor ve bunlarda birtakım düzenlemeler yapılıyor. Dolayısıyla Sayın Karaca bu iki farklı tabloya göre yorum yapmanın da farklı olacağını söyledi. Dolaylı ve dolaysız vergiler ayırımındaki gelişmeleri gösteren bu çalışmayı Sayın Pınar kendisinden alabildi mi bunu öğrenmek istiyorum. Çünkü hakikaten okunursa, bu ortaya bir yanlış anlaşılma çıkaracaktır. Yine aynı kardeşimizin bu konudaki diğer bir çalışmasında da ayırım şöyledir. Türkiye'de belediye gelirlerinin kendi gelirlerinin oranı toplam vergi gelirleri içerisinde % 15'dir. Yine Sayın Karaca'nın yaptığı çalışmaya göre merkezi hükümetten de aktarılan pay da % 85'tir. Kayıtlara geçmesini istiyorum. Teşekkür ederim

**Prof.Dr. Turgay Berksoy (Başkan):** Teşekkür ederim Sayın Üstün Dikeç. Figen Hanım buyurun.

**Prof.Dr. Figen Altuğ:** Teşekkür ederim. Uludağ Üniversitesi. Her iki hazırlık ve sunuş için teşekkür ediyorum. Sorum katkısı ölçüsünde Sayın Doğrusöz'e olacak. Şöyle ki 2004 yılındaki Büyükşehir Belediye Yasası'ndaki değişikliklerle, at yarışları vergisinin paylaşımında açık bir belirleme oldu. Bu ihtilaflar herhalde bundan öncesine ilişkin değil? Teşekkür ediyorum.

**Prof.Dr. Turgay Berksoy (Başkan):** Teşekkür ederim Sayın Aktuğ. Galiba at yarışları özel bir ilgi görüyor. DPT'den Sayın Erkan Yılmaz, buyurun efendim

**Erkan Yılmaz:** DPT. Teşekkür ederim ben iki sunucuya da katkılarından dolayı teşekkür etmek istiyorum. Ben 3 tane soruyu Bumin Bey'e iletmek istiyorum. Ayşe Hoca'nın yapmış olduğu çalışma esas olarak 2002 yılında OECD'nin yapmış olduğu bir çalışmanın verileri üzerine kuruludur. Yani oradaki sınıflandırmalar ve tanımlamalar tamamen o çalışma üzerindedir. Sorularından bir tanesi kamu harcaması tanımımızın ne olduğudur. Çünkü biraz sonra benim sunacağım tebliğdeki rakamlar biraz daha farklı, yani siz orada bütçeyi mi aldınız? Bütçe dahil genel yönetimimi aldınız? Yoksa finansal olmayan KİT'ler dahil finansal olmayan kamu tanımını mı kullandınız? Birinci sorum budur.

İkincisi Abuzer Hoca da sunuşunda çok net belirtti. Genel yönetim harcamaları açısından baktığımız zaman Türkiye'nin harcama büyüklüğü OECD ve Avrupa ülkeleri arasında, hatta bir kısmından daha yüksektir. Ama biz bundan faizleri düştüğümüz zaman onların % 44 ile % 52 arasındaki değişen oranları (faiz hariç) bizde %33-35 düzeyine düşüyor. Dolayısıyla bu tür bir farklılık var. Türkiye açısından özellikle son 1994 ve 2002 karşılaştırmaları yapmak için bu önemlidir. Gayri safi bütçe, hasılaya veya kamu harcamaları oranına bakarken bunu dikkate almak doğru olmaz mı? Üçüncüsü genellemeneyi yapmak pek mümkün değil dendi. Ama OECD çalışmasının asıl amacı aslında bir tür genellemeler yapmaktır. Yani aday sürecindeki ülkelerle aday ülkelerin mali dağıtım yapıları nasıl farklıdır? Harcama veya gelir büyüklüklerine göre merkezin müdahalesi ne derece etkindir? Dolayısıyla orada ciddi genellemeler var. Ben genellemeler yapılabilir diye düşünüyorum. Bu konuda ne dersiniz? Abuzer hocaya ise şöyle bir soru iletmek istiyorum. Daha doğrusu ilk defa burada bunu sorgulama şansımız oldu. Eğitim harcamalarında üst gelir gruplarının katkısının yüksek olduğunu söylediniz. Şöyle bağlayabilir miyiz; 2002 yılında İstatistik Enstitüsünün hane halkı eğitim harcamaları konusunda yaptığı bir çalışma var. Orada şöyle bir sonuç çıkıyor; Toplam eğitim harcamalarının Türkiye'de % 36'sı özel kesim % 64'ü yaklaşık ise kamu tarafından çıkıyor. Ama daha ilginç sonuç şuydu; tam bir kamu malı hizmeti olmasa da erdemli kamu mal ve hizmeti olarak tanımladığımız özellikle ilköğretim hizmetlerine baktığımız zaman ülkenin önemli bir kısmında kamunun katkısının % 90'ı aştığını görüyoruz. Ama bizde hane halklarının cebinden harcadığı paranın ¼'ü ilköğretime gidiyor. Bunu nasıl açıklıyoruz? Teşekkür ederim.

**Prof.Dr. Turgay Berksoy (Başkan):** Teşekkür ederim Sayın Yılmaz. Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürü Sayın Hasan Gül de bu sabah aramıza katıldı. Kendisine hoş geldiniz diyorum ve sorusunu yöneltmesi için mikrofonu kendisine veriyorum, buyurun.

**Dr. Hasan Gül:** Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürü. Ben her iki konuşmacıya ve sayın başkana teşekkür ediyorum. Ben Abuzer Bey'den bir iki konuda yorum rica edecektim. Abuzer Bey'in de belirttiği üzere bir ülkede gelirin yeniden dağıtımını ya vergi politikasıyla ya da harcamayla yaparsınız. Ya da bunun belli bir bileşenini tercih edebilirsiniz. Şimdi bunun vergi politikası yoluyla yapılmasının tercih edilmesi durumunda, bu vergi sistemimizi çok karmaşık bir hale getirebilir. Tabii ki onun için ülkeler belki basit bir vergi politikasını ama ağırlıklı olarak harcamalar yoluyla gelirin yeniden dağıtımını tercih edebilirler. Ben konuya gelmek istiyorum. Sonuçta bizim ülkede hep şöyle bir eleştiri var; Dolaylı vergiler gelir dağılımını bozar dolaysız vergiler gelir dağılımını düzelticidir. Fakat Türkiye açısından yapılan araştırmaya baktığımız zaman aslında bunun çok da böyle olmadığını, kayda değer bir gelir dağılımı üzerinde vergilerin kayda değer bir etkisi olmadığını en azından ben görebiliyorum. Bunu acaba doğru mu anlamışım? Buna karşılık harcamaların mesela gelirin yeniden dağıtımını üzerindeki etkisinin daha belirgin olduğunu görüyoruz. Benim sorum bir az önceki konuda yani gerçekten zannedildiğimin tersine Türkiye'de dolaylı vergilerin gelir dağılımı üzerinde belirgin bir etkisi yok mudur? İkinci sorum; Dünya uygulamalarına acaba baktınız mı? Bu gelir ve harcama politikaları yoluyla bu politikalar öncesi gini katsayısı ve politikalar sonrası gini katsayısını mukayese ettiğimiz zaman, biz vergi ve harcamalar yoluyla geliri diğer ülkelere kıyasla hangi ölçüde yeniden dağıtabiliyoruz? Teşekkür ediyorum.

**Doç.Dr. Abuzer Pınar:** Soru soran hocalarımıza ve arkadaşlarımıza çok teşekkür ediyorum. Bana yönelik olanlara ben hemen kısaca değineyim. Hülya hocamın sorduğu soru tarıma gelir desteği normal şartlarda gelir dağılımını düzeltmesi beklenirken nasıl bozuyor? Şimdi öncelikle bu doğrudan gelir desteği etkisi bir kere ben öyle düşünüyorum. Kır kent ayırımına gittiğiniz zaman gerçekten bozuyor, ciddi bir şekilde bozuyor. Bunun sebebi de bu desteklerin dönüm başına veriliyor olmasıdır. Büyük toprak sahipleri daha fazla alıyor. Toprak sahibi olmayanlar hiç almıyor. Belki tarımda asıl üretici olan kısım almıyor ve dolayısıyla da gelir dağılımını bozuyor. Ben böyle düşünüyorum ama bunun ötesinde bir şeyi var mı? Üstün hocamın söylediğini ben açıkçası çok anlamadım. Oransallık derken siz şunu mu kastettiniz ; bizim hesaplamalarımız gerçeğe ne kadar uygun? Şimdi çok teşekkür ediyorum. Aslında bu çok doğru bir sorudur. Benim cevabım şu olur. Her modelleme bir basitleştirme. Biz burada belli varsayımlar kullandık. Ama şunu söyleyeyim. Hata payımızı mümkün olduğunca düşürmeye çalıştık. Mesela kayıt dışında çalışanlar hesaplaması yapmadık .Yani ücretli, örneğin gelir elde ediyor ama herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşuna bağlı değil. Biz bunun gelir vergisini ödemediğini düşündük. Burada mesela ortaya, ilginç bir şey çıktı. Bunu mutlaka söyleme gereği duyuyorum. Kayıt dışılık kişi açısından baktığımız zaman, daha çok alt grupta gelirle ağırlıklandığımızda üst gruba kayıyor ve burada gelir dağılımını düzeltmiyor. Artan oranlı vergi önemli cevaplardan bir tanesidir. KDV konusunda da şunu söyleyeyim; Biz KDV'nin nihai tüketiciye yansıdığını varsaydık. Bu başka kesimlere de yansiyabilir mi? Elbette bunun tartışması yapılabilir ama ben mesela günlük hayatta şöyle düşünüyorum; İnsanlar KDV ödemek istemedikleri zaman KDV bir pazarlık konusu olabiliyor. Gelirle ilgili olarak, örneğin tarım geliri hakikaten vergi geliri içerisinde mi? Yani etkin olarak bu vergilendiriliyor mu? Bunlar tartışılabilir.

Bir anlamda şunu söyleyebilirim gelir dağılımı üzerinde eğer mevcut sistem olduğu gibi işliyor olsaydı, mevcut kayıt dışılıkla-mevcut mali yapı ile bizim mali politikamız nasıl bir etki yaratırdı? Bir parçası normatif gibi duruyor. Aslında bunu kabul ediyorum ama şunu söyleyeyim bizimki bir başlangıçtı. Benim bildiğim kadarıyla Türkiye'yle ilgili fazla bir çalışma yapılmadı bu konuda ve bu çalışma bir ilk adımdır. Tabi ki mümkün olduğunca bunu ilerletmeye çalışacağız. Mesela sorulardan bir tanesi şu; Şu anda bir doktor öğrencim bu konuda çalışıyor. Biz % 20'lik dilimler halinde düşünürüz ama toplumda belli katmanlar var. Ücretli gelir en üst % 20'lik grupta yer alabiliyor, müteşebbis geliri pekala en alt grupta yer alabiliyor. Bunun bir nedeni kayıt dışılık olabilir, bir nedeni de hakikaten bizim müteşebbis dediğimiz köşede kıyıda bir yerde mağazası dükkanı olan bir insandır. Belki de dolayısıyla değişik katmanlar itibariyle de toplumun değişik segmentlerine bu nasıl yansır? Bunun üzerinde de ayrı bir çalışma yapıyoruz.

Hakan Bey'in sorusuna şunu söyleyeyim.Bizim ele aldığımız kamu eğitim harcamalarıdır. Şimdi burada şöyle bir böyle bir etki ortaya çıkıyor. Yalnız yapamadığım bir tartışmayı hemen kısaca söyleyeyim. Bu kapabilite tartışmasıdır. İlke olarak bir hizmetin bütün topluma açık olması herkesin eşit olarak faydalanması anlamına gelir mi? Yaptığımız daha detaylı bir çalışmada şunu yaptık ; mesela hane halkının kendi yaptığı özel eğitim harcamasıyla ağırlıklandığımız zaman hiçbir etki ortaya çıkmıyor. Bunun sebebi de, siyasiler her ne kadar her eğitim yılının başında bunu söylüyorlarsa bile ancak

velilerin katkılarıyla ilköğretim okulları ayakta durabiliyor. Katkıda bulunmayın diyorlar ama okul müdürleri de şunu söylüyor; katkıda bulunmazsanız okulu ısıtamayız temizleyemeyiz vs. diyorlar. Dolayısıyla buradan özel eğitim harcamasıyla ancak olumlu bir etki ortaya çıkıyor ama bu bizi alt gelir grupları kendi bütçelerinden bir harcama yapamadıkları için dolayısıyla daha az yararlanıyorlar gibi bir sonuca da sürüklüyor.

Son olarak Hasan Bey'in sorusuna geldiğimizde dolaylı vergiler gelir dağılımını bozucu mudur değil midir? Bizim maliye teorisinde yaptığımız çok ezeli bir tartışma vardır; vergi yarar ilkesine göre mi alınır ödeme gücüne göre mi alınır? Şimdi özellikle yararı dikkate alanlar dolaylı vergileri ön plana çıkarırlar. En bilinen modellerden bir tanesi Wicksell kaynaklı Windhall modelidir. Bu modele baktığımız zaman yarar ilkesi çerçevesinde verginin daha anlamlı olabileceğini söyleyebiliriz. Ama burada başlangıçta uygun bir gelir dağılımı varsa varsayımı mevcuttur. Eğer başlangıçta bozuk bir gelir dağılımı varsa bu model işlemez. KDV gelir dağılımı yapısını hiç değiştirmiyor demek yanlış olur. Bir miktar bozuyor ama eğer onu göz ardı edersek değiştirmiyor anlamına geliyor . Yalnız başlangıçta en düşük grubun % 5 civarında en yüksek grubun % 50 civarında aldığını göz önüne alırsak bu ciddi bir sorundur. KDV hükmüne baktığımız zaman en üst grubun yükü % 9 en alt grubun % 15 civarında ağırlıklı ortalama olarak tabi ki 1,8,18'dir. Diğer ülkelerde durum nasıl dersiniz; OECD ülkeleri ve Avrupa Birliği üye ülkelerine baktığımız zaman,yine ölçütüyle konuşursak gelir dağılımı en bozuk ülkelerden bir tanesi Türkiye'dir. Hatta bozuk olan ülkelere bir tanesi İngiltere iken Türkiye'de İngiltere'den de bozuktur. Bu tür çalışmalar Avrupa'da da yapılıyor . Ancak burada Avrupada'ki sosyal devlet uygulamasını göz önüne almamız gerekir. Orada ciddi bir yeniden dağılım ortaya çıkıyor. Az gelişmiş ülkeler açısından -mesela ben bir tanesini yazdım. Bunun birkaç örneği var ama buraya yazdım Filipinler'le ilgili yapılan çalışma aşağı yukarı bizim bulgularımızla örtüşüyor. Örneğin üniversite eğitiminden daha ziyade üst gelir gruplarının yararlanması, ilköğretimden daha ziyade alt gelir gruplarının yararlanması biçiminde sonuçlar ortaya çıkıyor. Ama bu sonuçların ortaya çıkması dediğim gibi yine de başlangıç gelir dağılımıyla ilgili bir şeydir. Piyasa nasıl dağıtıyor? Devlet devreye girince sonuç ne oluyor? Bu açıdan baktığımız zaman belki daha anlamlı olur: Teşekkür ederim.

**Prof.Dr. Turgay Berksoy (Başkan):** Teşekkür ederim Sayın Pınar. Bu dolaylı vergi ve dolaysız vergilerin gelir dağılımını düzeltme etkisi üzerinde çok küçük bir şey söylemek istiyorum. Ben 2 sene önce Dünya Bankası'nda yapılan bir çalışmada, uzun dönem yani yaşam boyu gelir dikkate alındığında, dolaylı vergilerin Güney Amerika ülkelerini kapsayan bu çalışmada gelir dağılımını düzeltici etkisinin olduğuna yönelik bazı bulgular elde edildi. Bunu Dünya Bankası'nın ilgili sayfasında da bulabilmek mümkündür. Ülkelerin özelliklerini, gelir yapılarını, gelir dağılımlarını dikkate almak kaydıyla tartışmaya açıktır. Evet Sayın Doğrusöz, buyurun efendim.

**Yrd.Doç.Dr. A. Bumin Doğrusöz:** Teşekkür ederim. Şimdi önce Sayın Varcan'ın yönelttiği eleştirilerle ve sorularla başlamak istiyorum. Sayın Varcan özellikle kaynak ve öz gelir ayırımı yapılmasının yanlış olduğunu, önce yasama organının verdiği her gelirin öz gelir olduğunu söyledi. Tabi hukuksal anlamda bakarsanız doğru, yani yasama organının takdir etmiş olduğu her gelir öz gelirdir. Ama önemli olan bu geliri sizin doğrudan toplama yeteneğine sahip olup olmadığınızdır. Çünkü diğeri belli bir kritere göre merkezi idare tarafından toplanarak, belli bir kritere göre dağıtılan ve gerektiğinde

dağıtılmayan veya gerektiğinde içerisinde kesintiler yapılarak veya İller Bankası'nda belli bir fonlarda bekletilerek tamamen merkezi idareye bağlıdır. Tabii ki kanunlar çerçevesinde, ama yine kanunu da merkezi idare yaptığına göre veya yasama organı, merkezi organ olarak yaptığına göre dolayısıyla çok fazla bu ayırım içerisinde merkezi idareden gelen gelirler öz gelir olarak kabuk edilmiyor. Ama öz gelir tabii sadece kendisinin topladığı gelir anlamında değildir. Anayasalar da neticede tartışılabilir ve gerektiğinde değişebilir metinlerdir. Örneğin ben de yerel yönetimlerin vergileri ve vergilendirme oranlarının belirlenmesi açısından mahalli idarelerin mesela belediye meclislerini aşağı ve yukarı sınırlar içerisinde vergi oranlarını belirleme yetkisinin tanınmasının da olamayacağını düşünüyorum. Ama aynı husus belediyelere sunulan hizmetlere ilişkin harçlar konusunda bence olabilir. Yani bu konuda anayasa değişikliği de yapılabilir. Belki belediye meclisi yerine aşağı yukarı sınırlar içerisine harç belirleme yetkisi verilebilir. Çünkü vergiyle harç farklıdır. Örneğin nasıl diyeyim. Küçük bir belde belediyesinin sunduğu hizmet ile bir Büyükşehir belediyesinin sunduğu hizmeti de aynı oranda harca tutmak da eleştirilebilir. Belki belediyelere kendi hizmet sunanlarına göre farklı oranlar belirlemeleri için olanak anayasa değişikliği ile tanınabilir ama bunun ötesinde mali özerkliği belirlenmesinde kaynağın önemli olmadığını görüşüne katılmıyorum. Hatta bu konuda Üniversite ile yerel yönetimlerin de kıyaslanması örnek olarak söylediniz. Bunun da mümkün olamayacağı düşüncesindeyim. Çünkü üniversiteler hizmet açısından yerinden yönetim ilkesinden yönetilmekle birlikte mahalli idareler hizmette sınırlı değildir. Bir beldenin müşterek mahalli ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulması anayasayla ön görülen idarelerdir. Dolayısıyla mahalli idareler üniversitelerden farklı olarak müşterek mahalli ihtiyacı önce saptayacaktır. Ona göre kaynaklarını nereye, ne oranda kanalize edileceğini belirleyecektir ve bu kaynaklara göre de harcamalarını yapacaktır. Dolayısıyla mahalli idarelerin özerklikleri kendi mahalli güçleriyle belirlidir ve doğal olarak anayasa özellikle 127. maddesinde mahalli idarelere görevleriyle ilgili orantıda olarak gelir kaynakları sağlanması zorunluluğunu getirmiştir. Ama gelir kaynaklarının zorunluluğu anayasada son derece kapalı olarak geçirilmiştir. Kapalı olarak geçirilmesi de uygulamada çok çeşitli yöntemlerin kullanılmasına elverişlilik olarak anlaşılmıştır ki bu bence en uygun yorum tarzıdır. Yani Anayasa'yı sınıflandırabiliriz. Sadece merkezi idari gelirlerinden pay verilebilir de diyebilirdi veya belli vergilerin gelirlerinden pay aktarılabilir, belli vergilerin gelirleri mahalli idarelere tahsis edilebilir biçiminde bir sınırlandırma da yapabilirdi. Ama anayasa bence en uygun çözüm yolu içerisinde yaşama organına bugün içinde geniş bir serbestliği sağlamıştır. Bunun dışında Sayın Dikeç Hocam bir yorum kattılar, teşekkür ediyorum. Sayın Altuğ at yarışlarıyla ilgili Büyükşehir belediyesinde bir değişiklikten söz etti. Doğrudur. Çünkü büyükşehir belediyelerine kendi belediye sınırları içerisindeki mahalli idare yani daha alt belediyelere ait vergileri toplama yetkisi tanınmıştır. Ama öte yandan aynı paralel düzenleme Belediye Gelirleri Kanunu'nda yapılmadığı için hala zaman zaman bu konuda ihtilafların çıktığı görülmektedir. Ama bu Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda yapılan düzenleme maalesef geçici bir madde ön görmediği için eski ihtilafların da en azından zaman aşımı süresi içerisinde olanca hızıyla sürmesine de meydan vermiştir. Bunun ötesinde Sayın Hakan Yılmaz kamu harcaması tanımı nedir dedi. Şimdi bu konuda tebliği tekrar gözden geçirdim. Tebliğde bir şey bulamadım. O nedenle vekil sıfatıyla bu konuda yardımca olamayacağım. Çünkü neden dersiniz tebliğin hazırlanmasına benim bir katkım olmadı. Ama bir hukukçu olarak benim kendi kişisel görüşümü sorarsanız, kamu harcaması nedir, bunu belirleme yetkisi kimdedir, bunu belirleme yetkisi yasama organındadır. Yani neyin kamu gideri olduğunu belirlemek hak ve yetkisi siyasal bir

konudur ve bu konu -hukuksal olarak konuşuyorum, kamu maliyesinde yeni tabirinde farklı tanımlar olabilir. Yasama organına aittir. Bunun denetimi de zaman zaman Anayasa Mahkemesi tarafından yapılmaktadır. Eğer anayasa mahkemesinin bu konudaki kararları taranır, örneğin 1964'te başlamıştır. Bu konudaki kararlar çarşı ve mahalle beğçilerinin ücretlerinin kamu harcaması, kamu gideri niteliğinde olup olmadığı meselesi vardır. Bunun ötesinde bakım konu ne kadar siyasala kadar gidiyor. Örneğin siyasi partilere yardım yapılmasının kamu gideri niteliğinde olmadığı ve genel bütçeden yardım yapılamayacağına anayasa mahkemesi karar vermiştir. Tabii onun üzerinde hemen en kısa zamanda anayasa değiştirilmiş, Anayasa'ya siyasi parti de devlet yardımı yapar şeklinde ilk değişiklik anayasaya girmiştir. Dolayısıyla Anayasa Mahkemesi denetiminde olan, özellikle yasama organı tarafından siyasal süreç içerisinde belirlenen bir kavram olduğu inancındayım. Bu nedenle zamana ve mekana göre, ülkeye göre ülkelere göre de değişken bir kavram olduğu görüşündeyim. Sayın Hasan Gül'ün sorusu zannederseniz diğer konuşmacıyla ilgiliydi. Teşekkür ederim.

**Prof.Dr. Turgay Berksoy (Başkan):** Zamanımızı fazlasıyla aştık. Bundan sonraki oturumu hiç ara vermeden başlatacağız. Ama zannediyorum bunu hepimiz de anlayışla karşılayacaksınız. O nedenle ben her iki konuşmacıya da katkılarından dolayı tekrar teşekkür ediyorum ve bu oturumu kapatıyorum., efendim. Teşekkürler.



## V. OTURUM 25 Mayıs 2005 (İkinci Gün)

### OTURUM BAŞKANI : Prof. Dr. Macit İnce

- **Desantralizasyon Kamu Sektöründeki Hantallaşmayı Önler mi? Bir OECD Panel Verileri Regresyon Analizi**  
(Yrd.Doç.Dr. Ali Rıza Özdemir, Balıkesir Üniversitesi)
- **AB Üyesi Ülkelerde Yerel Yönetimlerin Borçlanması: Türkiye İçin Bazı Dersler**  
(Yrd. Doç. Dr. Besim B. BALI & Yrd. Doç. Dr. Mustafa ÇELEN, Marmara Üniversitesi)
- **Avrupa Birliği Türkiye Arasında Yerel Yönetimlerin Finansman ve Mali Yönetim Uyumlaştırılması**  
(Dr. Ferhat Emil, Ankara Üniversitesi & H. Hakan Yılmaz, DPT)
- **Beşinci Oturum Tartışmaları**

## V. OTURUM

Oturum Başkanı: Prof.Dr. Macit İnce

**Prof.Dr. Macit İnce** (Başkan): Sevgili arkadaşlar, toplantıyı açarken ben de diğer arkadaşlar gibi bu organizasyonu düzenleyenlere gerçekten teşekkür ediyorum. Geçmiş sempozyumlardan daha geniş kapsamlı bir program düzenlemişler ve çok da önemli bir konuyu ele almışlar. O bakımdan ben kendilerini kutluyorum. Çok genç bir maliye bölümünün bu kadar kısa zamanda gösterdiği gelişmeden dolayı da ayrıca maliye bölümünü kutluyorum Pamukkale Üniversitesini kutluyorum ve ayrıca ben bir Denizli'li olarak bundan da şahsen büyük bir mutluluk ve gurur duyuyorum. Ben Denizli'de doğmuş büyümüş bir arkadaşınızım ve ilk günlerimi hatırlıyorum. Öğrenciliğe başladığım ilk günlerle ilgili birkaç kelime söylemek istiyorum. İlkokula başladığım sene ATATÜRK'Ü kaybetmiştik ve hepimiz bahçeye çıktık. Okul Müdürü Kenan Ülkü hepimizin beyaz yakalarını yas amacıyla çıkarmamızı istedi ve bir konuşma yaptı. Hepimiz ağlayarak o konuşmayı dinledik, o günü hiç unutmuyorum. Yine bazı anılarımdan bir kaç tanesini daha söyleyeyim. Savaş yıllarıydı. Benim ortaokula ve liseye gittiğim yıllar özellikle orta okula gittiğim yıllar savaşın bittiği yıllardı. Her halde Denizli'de elektrik yoktu. Gaz yağı lambasıyla ders çalıştığımız günleri hatırlıyorum. Yine belediye otobüsü falan da yoktu. İstasyondan Denizli Lisesi'ne 1 saat 15 dakika yürüyerek okula giderdik ,1.15 dakikada da dönerdik ve bazı arkadaşlarımız da köylerden gelirlerdi. Mesela Kınıkuy köyünden gelen bir arkadaşımız vardı. İlbadı köyünden gelen bir arkadaşımız vardı. Onları da hatırlıyorum ama tabi hepsinin izini kaybettim, yine hiç unutmadığım bir şey daha ki o zamanlar Denizli 24.000 nüfuslu idi. Benim lisede olduğum yıllarda 24.000 nüfusluydu bugün aşağı yukarı 900 bin yahut 1.000.000'a yakın nüfusu olduğunu biliyorum. Buda ayrıca buranın gelişmesini gösteriyor. Bu konuda yine bir şey daha söyleyeyim, istasyondan liseye gidinceye kadar o 1 saat 15 dakikada evlerde radyo filanda yoktu. Radyo 2 evde vardı. Her sabah okula giderken iki evden radyo sesini duyardık ve aynı türkülerle, aynı türkülerini dinleyerek oradan geçerdim. Zehra Bilir'in manda yuva yapmış söğüt dalına türküsünü dinleyerek okula giderdim. Her gün de o iki türküyü dinlerdik. Evet fazla uzatmayayım, efendim. Şimdilik hemen konuşmalara geçelim. Zamanımız da yok. Evet ilk sözü Sayın Ali Rıza Özdemir'e bırakıyorum. Kendisi Balıkesir Üniversitesinden arkadaşımızdır. Evet buyurun efendim.

## DESENTRALİZASYON KAMU SEKTÖRÜNDEKİ HANTALLAŞMAYI ÖNLER Mİ? BİR OECD PANEL VERİLERİ REGRESYON ANALİZİ

Yrd. Doç. Dr. Ali Rıza ÖZDEMİR\*

### ÖZET

Uzun süredir yüklendiği bir çok fonksiyonla ekonomide ağırlığını hissettiren kamu sektörü son yıllarda verimsizliği ve hantallığıyla başta ekonomistler üzere bir çok kesimce eleştiri odağı haline gelmiştir. Kamu sektörünü içinde bulunduğu hantal yapısından kurtarmak ve daha etkin hale getirmek üzere yapılan çalışmaların üzerinde en çok durulanlardan birisi de bu sektörün ağırlığını yerel yönetimlere doğru kaydırarak yeniden yapılandırmak, yani desantralizasyondur. Desantralizasyon yoluyla merkezi yönetim hizmetlerinin ve bunları finanse edecek mali kaynakların bir çoğunu yerel yönetimlere devretmenin kamuda disiplini sağlayacağı yönünde literatürde bir takım öngörüler bulunmaktadır. Bu çalışma da desantralizasyonun kamu sektörünü disipline edici etkileri OECD ülkelerine ait panel verileri ve standart hataları düzeltilmiş panel verileri (PCSE) tahmin prosedürü ile test edilmektedir. Ortaya çıkan tahmin sonuçları özellikle kamu harcamalarının ve belli bir ölçüde de vergilerin merkezi yönetimden yerel yönetimlere kaydırılmasının kamu sektörünün büyüme hızını kısıtladığını göstermektedir.

**Anahtar Sözcükler:** Kamu Sektörünün Büyümesi, Mali Desantralizasyon, Panel Verileri.

### 1. Giriş

Kamu sektörü, iç ve dış güvenlik, adalet, uluslararası diplomasi, eğitim, sağlık, altyapı, ulaştırma gibi bireysel ve toplumsal yaşamda önemli olan kamusal mal ve hizmetlerin sağlandığı bir sektör olarak ekonomide her zaman önemli bir konumda olmuştur. Yirminci yüzyılın ikinci yarısında kamu sektörünün ekonomide kaynak etkinliğini sağlamaya yönelik işlevlerine gelir dağılımını eşitleyici ve ekonomik istikrar ve büyümeyi sağlayıcı bir takım işlevler de eklenince bu sektörün önemi daha da artmıştır(Musgrave, 1969). Buna paralel olarak kamu sektörü içerisinde yapılan harcamaların ve sağlanan gelirlerin de artması doğal bir beklenti olmuştur. Ancak, kamu harcamalarındaki artış bu beklentilerin çok ötesinde, aşırı veya toplumca arzu edilenin çok üzerinde seyretmiştir(Brennan ve Buchanan, 1980). Son 40 yıllık dönemde OECD ülkelerinde fert başına GSYİH ortalama %3 artarken ortalama %5 artan fert başına kamu harcamaları ve sürekli bütçe açıkları nedeniyle ortaya çıkan borç stokları bunun en belirgin işaretleridir(UNNAS, 2000). Bu gelişmeler sonucu kamu sektörünün hantallaştığı ve ekonomik büyümenin yavaşladığı<sup>150</sup> ve bir takım mali krizlerle vatandaşın hayat standardının düştüğü belirtilmektedir(Tanzi ve Schuknecht, 2000).

Bugün, sonuçları itibariyle sorun olduğu anlaşılan kamu sektörünün aşırı büyümesini sınırlandıran etkenlerin ortaya çıkarılması maliye literatürünün en önemli konularından birisi haline gelmiştir. Bu tür etkenlerin ortaya çıkarılması ve devreye sokulması kamu

\* Balıkesir Üniversitesi, Bandırma İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü Öğretim Üyesi  
Bandırma, Balıkesir. e-posta: ozdemir@balikesir.edu.tr

<sup>150</sup> Son yıllarda sahip oldukları aşırı büyümüş kamu sektörleriyle nedeniyle durgunluk yaşayan ekonomileriyle Avrupa ülkeleri bunun en önemli örneğidir.

otoritesinin savurganlığını sınırlandırarak kamusal mal ve hizmet üretiminde verimliliği artıracak, vatandaşın vergi yükünü azaltacak ve toplumsal refahı artıracaktır. Literatürde kamu sektörüne konu olan harcama ve vergilerin anayasal kurallara bağlanmasının sınırlandırıcı bir etken olabileceği öne sürülmüştür(Brennan ve Buchanan, 1977). Ayrıca, bazı iktisat politikacıları kamu sektöründe serbest piyasadaki firmalar arası rekabete benzer rekabetin siyasi sistemdeki partiler arasında da tesis edilmesinin de sınırlandırıcı bir etki yaratacağını öngörmektedirler(Stigler 1971, Wittman 1989). Bu durumda vatandaş kamusal hizmetlerden memnun kalmadığı partiyi alternatifleriyle değiştirme tehdidiyle mevcut hükümeti etkin hizmet yapma ve aşırı harcamadan kaçınma konularında baskı altında tutabilecektir. Rekabet fikri cazip olduğu halde siyasi sürecin haiz olduğu birtakım problemler nedeniyle ne yasal yada anayasal sınırlamalar ne de bir ülkedeki partiler arası rekabet tam olarak etkili olabilmektedir.

Literatürde kamu sektörünün aşırı büyümesini sınırlandırıcı ve etkinliğini artırıcı diğer bir etken olarak bir ülkenin yerel yönetimleri arasında oluşacak rekabet öngörülmektedir(Buchanan 1980, Sinn 1992, Wilson 1986 ve 1999; Zodrow ve Miozowski, 1986). Bir ülke yerel yönetimleri arasında rekabet oluşturulduğunda ülke vatandaşı yaşadığı bölgedeki yerel yönetim tarafından kendisine sunulan vergi-hizmet paketinden memnun kalmadığında bir başka bölgeye göç etme(Tiebout, 1956) yada gelecek seçimlerde alternatif adayları destekleme(Besley ve Case, 1993; Henderson, 1985) tehdidiyle bulunduğu bölgedeki kamu otoritesini etkinliğe zorlayabilecektir<sup>151</sup>. Elbette bu tür bir etkenin gücü yerel yönetimler arası rekabetin oluşmasına bağlıdır. Rekabetin oluşması da siyasi ve idari sistem ile ilgilidir. Bir siyasi, idari ve mali sistem ne kadar desantralize olmuş ise yerel yönetimler gerek kamusal mal ve hizmetler gerekse vergiler bakımından o kadar çok yetki ve güce sahip olarak halka en iyi paketi götürme açısından rekabet etme şansı bulacaklardır. Bu şekilde Desantralizasyon yada yerelleşme savurgan kamu otoritelerini disipline etme aracı olarak kullanılabilir.

Bu çalışma da desantralizasyonun kamu sektörünü disipline edici etkileri 1960-1997 dönemine ait OECD ülkeleri panel veri seti ve standart hataları düzeltilmiş panel verileri prosedürü(PCSE) kullanılarak test edilmiştir. Ekonometrik tahminler desantralizasyonun kamu sektörü üzerine etkileri konusunda yukarıda öne sürülen iddiaları doğrular niteliktedir. Ayrıca bu tahminler desantralizasyonun kamu sektörü harcamalarını sınırlandırıcı etkisinin kamu gelirlerini sınırlandırıcı etkisine göre daha belirgin olduğuna işaret etmektedir.

Bu çalışma aşağıdaki şekilde organize edilmiştir. Gelecek bölümde desantralizasyonun kamu sektörünün büyüme hızı üzerindeki etkileri konuya ilişkin literatür ışığında tartışılmaktadır. Üçüncü bölümde ise Desantralizasyon sürecindeki ilerlemeleri sayısallaştırmaya olanak sağlayan değişkenler, kamu sektörü büyüme hızını ölçmeye yarayan değişkenler ve bu iki grup değişken arasındaki ilişkinin sağlıklı bir şekilde araştırılması için modelde bulunması gereken kontrol değişkenleri tanıtılmaktadır. Dördüncü bölümde ise Desantralizasyon ile kamu sektörünün büyüme hızı arasındaki ilişkiyi araştıran regresyon modeli, regresyon sonuçları ve bunlara ilişkin

<sup>151</sup> Besley ve Case (1995) Amerika Birleşik Devletlerinin eyaletlerini baz alarak yaptıkları bir çalışmayla bir eyaletin vergi ve harcama politikasının sadece o eyaletin seçim sonuçlarını etkilemekle kalmayıp komşu eyaletlerin seçim sonuçlarını da etkilediğini göstermiştir.

değerlendirmeler yer almaktadır. Son bölümde de sonuç ve politika önerileri bulunmaktadır.

## 2. Literatür

Mali Desentralizasyon ve kamu sektörünün büyüklüğü ilişkisi literatürde son çeyrek asırda teorik ve ampirik boyutlarıyla tartışılmaya başlanan bir olgudur. Bu ilişkinin temeli Brennan ve Buchanan(1980)'nın açıkladığı 'Leviathan Devlet' teorisine dayanmaktadır. Brennan ve Buchanan modelinde devlet sistematik olarak gelirini maksimize etmeye çalışan bir varlık olarak alınmaktadır. Bu yazarlara göre devletin bu davranışını bağlayan tek şey desantralizasyon dahil devlet örgütlenmesini de biçimlendiren Anayasa olmaktadır. Anayasal düzen içinde bir ülke idari sisteminin ademi merkeziyetçi bir sistem olması o ülkedeki mali otoritenin daha etkin çalışmasını ve siyasal ve mali kurumların sağlıklı olmasına yol açmaktadır. Ademi merkeziyetçi sistemler bunu sağlayacak dinamiklere sahiptir. Öncelikle ademi merkeziyetçi sistem belirli bir dereceye kadar mali otonomiye sahip yerel yönetimlerden oluşmaktadır. Bu yönetimlerin vergi koyma, toplama ve belirli hizmetler için harcama bütçesini düzenleme yetkileri vardır. Aynı zamanda bu tür sistemlerde ülke halkı da zevk ve tercihlerine göre yerel bölgeler arasında hareket etme serbestiyetine sahiptir.

Gerek yerel yönetimlerin mali otonomiye sahip olması gerekse halkın hareket serbestiyetinin varlığı belirli mal ve hizmetlerin üreticisi ve finansal kararlarının yetkilisi yerel otoriteyi çeşitli şekillerde disipline edecektir. Öncelikle ademi merkeziyetçi mali sistemin mevcut olduğu ülkelerde halk kendilerine sunulan vergi-hizmet paketine göre yerleşim yeri seçme olanağına sahiptir. Aynı zamanda aynı halk vergilerin kaynağı ve harcamaların muhatabı konumundadır. Bu nedenle yerel yönetim otoritesi yapması gereken kamusal hizmetlerin finansman kaynağını oluşturan halkın yapmış olduğu ekonomik faaliyetlerin çok olmasını arzu etmektedir. Böyle bir durumda halkın bir ülke içinde yer seçimi konusunda hareket serbestiyetine sahip olması yerel yönetim otoritesini ellerinde tuttukları harcama ve bunlara kaynak teşkil edecek vergiler konusunda daha dikkatli olmaya itecektir. Belirli kamusal mal ve hizmetleri sağlamak zorunda olan bu yönetimlerin daha dikkatli olmaları ise daha etkin kamusal üretim yapmaları anlamını taşıyacaktır. Kamu hizmetlerinden önemli bir kısmını oluşturan yerel hizmetlerin bu şekilde etkin üretilmesi ülke kamu sektörü harcamalarının disipline edilmesine ve bunları finanse edecek vergilerinde düşürülmesine imkan sağlamaktadır.

Ayrıca, ademi merkeziyetçi sistemlerde yetki ve sorumlulukları genişletilmiş yöneticilerin demokratik kurallara bağlı olarak rekabet ortamında olmaları kamu sektörünü disipline etmektedir. Merkeziyetçi bir yönetimde kamu sektörü devlet adına ülkeyi yönetme hakkını kazanmış partilerin o ülke vatandaşlarına kamusal mal ve hizmetleri sunma hakkına belli bir dönem tek başlarına sahip oldukları bir sektördür. Bir ülke sınırları içinde yaşayan vatandaşlar o ülke hükümetinin kamu sektörü eliyle sunduğu güvenlik, adalet, sağlık, eğitim, ve altyapı gibi hizmetleri belli bir vergi fiyatına almak zorunda bırakılmaktadır. Bu yönüyle bir parti yada birkaç parti koalisyonundan oluşan hükümet o ülke vatandaşına o dönem için kamusal mal ve hizmetleri sunmada tekel durumundadır. Kendi ülkesinin sınırları içinde yaşamının bir gereği olarak söz konusu kamu hizmetlerini böyle bir tekelden sağlama zorunluluğu olan vatandaşın aynen monopolcü piyasada olduğu gibi az ve kalitesiz hizmete yüksek vergi fiyatı ödemesi mümkündür. Kamusal hizmetler ve vergileri içeren mali paketin birçok problemi beraberinde getiren siyasal süreci gerektirmesi de bu ihtimali biraz daha artırmaktadır.

Ancak ülke yönetimlerin daha adem-i merkeziyetçi hale getirilerek bir çok kamusal mal ve hizmetinin sunucusunun çok sayıda siyasi sorumluluk sahibi yöneticiye de devredilmesi mümkündür. Böyle bir sistem değişikliği monopol olarak çalışan üniter yapıya rekabet unsurunu enjekte etmek anlamına gelmektedir. Böyle bir sistemde halk göç etmeden de kendi belde hükümetlerini komşularından başlayarak dünya üzerindeki başka hükümetlerin faaliyetleriyle denetleyebilmektedir(Henderson, 1985 ve Besley ve Case, 1995). Bu da mevcut yöneticileri daha etkin üretime zorlayarak kamu sektörünü disipline edecektir.

desantralizasyonun kamu sektörünün büyüklüğü üzerine etkileri konusunda yapılan ampirik çalışmalar farklı sonuçlara ulaşmıştır. Her şeyden önce desantralizasyonun kamu maliyesinde etkili sonuçlar doğurabilmesi için yerel yönetimler arasında bir etkileşimin olduğunun ortaya konulması gerekmektedir. Besley ve Case(1995) Amerika Birleşik Devletlerinin eyaletlerini baz alarak yaptıkları bir çalışmayla bir eyaletin vergi ve harcama politikasının sadece o eyaletin seçim sonuçlarını etkilemekle kalmayıp komşu eyaletlerin seçim sonuçlarını da etkilediğini göstererek böyle bir etkileşimin varlığını kanıtlamışlardır. Bu aşamadan sonra araştırılması gereken konulardan birisi bu etkileşimin varlığında yerel yönetimlere mali açıdan daha çok özerklik verilmesinin kamu sektörünün büyüklüğü üzerine etkileriydi. Literatürde bu konuda yapılan ampirik araştırmalardan bazıları(Oates 1985 ve 1989; Forbes ve Zampelli, 1989) mali desantralizasyonun kamu sektörü büyüklüğünü etkilemedeki sonucuna ulaşırken, diğerleri(Nelson, 1987; Joulfian ve Marlow, 1990 ve 1991; Zax, 1989; Grossman, 1989) mali Desentralizasyon ile kamu sektörünün büyüklüğü arasında negatif bir ilişki olduğu sonucuna ulaşmıştır.

Her ne kadar literatürde geçmişteki bir takım araştırmalar bu çalışmada araştırılan soruyu cevaplar gibi görünse de bu araştırmalarda kullanılan ekonometrik metotlar ve veri setleri bir takım problemler içermektedir. Örneğin, yapılan çalışmalarda kullanılan değişkenlere ait verilerin durağanlığı konusunda önemli şüpheler vardır. Ayrıca çalışmalar da kullanılan verilerin büyük çoğunluğu ya sadece zaman serisi yada kesit verileri olarak kullanılarak yapılan tahminlerin etkinliği oldukça düşüktür. Bu çalışma bu tür problemleri göz önünde bulundurmak suretiyle zaman serisi ve kesit verilerinin bir arada kullanıldığı ve aynı zamanda verilerin durağanlığını sağlayacak bir takım yöntemlerle ortaya atılan hipotezi daha sağlıklı bir şekilde test etmektedir.

## 3. Ampirik Model

### 3.1. Veri Seti

desantralizasyonun kamu sektörünün büyüme hızı üzerindeki etkisi 21 OECD ülkesine ve 1960-1997 zaman dilimine ait 38 yıllık veri kullanılarak araştırılmıştır. Bu veri seti Uluslararası Para Fonu(IMF), Dünya Bankası(WB), İktisadi Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) ve Birleşmiş Milletler(UN) veri kaynaklarından oluşturulmuştur. Bu çalışmanın örneği içinde yer alan ülkeler daha çok kurumsal ve örgütsel kalkınmasını tamamlamış, gelişmiş ve demokratik ülkelerdir.

Tahminlerde kullanılan veri setinin panel olmasının bu araştırma için bir takım vazgeçilemez avantajları vardır. Desentralizasyon sürecini temsil eden veriler zaman serisi analizi için yetersizdir. Kesit verileri analizi ise istenilen performansı ortaya

koyamamaktadır. Buna karşın panel verileri daha fazla bilgi, değişkenlik, daha az çoklu korelasyon ve unutulmuş değişken problemi içererek daha etkin bir tahmin yapmaya olanak sağlamaktadır(Baltagi, 1995, Hsiao, 2003).

### 3.2. Değişkenler

Bu çalışma kapsamında yapılan tahminlerde kullanılan bütün değişkenler Tablo 1 de tanımlanmıştır. Ancak bu tabloda yer alan değişkenlerin daha iyi anlaşılması açısından bazı noktaları vurgulamak gerekmektedir. Bağımlı değişken olan kamu sektörünün büyüklüğünü ölçmeye yarayan değişkenler iki guruba ayrılmaktadır. Birisi kamu harcamalarını baz alan değişkenler diğeri kamu gelirlerini baz alan değişkenler gurubudur. Sadece kamusal hizmet üretimine yönelik kamu harcamaları, genel kamu sektörü harcamaları ve merkezi devlet harcamaları harcama bazlı değişkenlerdir. Kamu vergi gelirleri ve toplam kamu gelirleri de gelir bazlı değişkenlerdir. Elbette ki kamu sektörünün genel ekonomi içindeki rolü ve büyüklüğünü tam anlamıyla ölçmek için harcama ve gelirler gibi bütçe tabanlı ölçüler dışında regülasyon ve diğer devlet müdahalelerini göz önünde bulundurmak gerekir. Ancak bu tür faaliyetlerin sayısallaştırılabilmesi oldukça güç olduğundan analizimiz kamu giderleri ve gelirleri gibi bütçe tabanlı ölçülerle sınırlı kalmaktadır.

Tablo1: Tahminlerde Kullanılan Bütün Değişkenlerin Tanımlanması

Değişken	Tanımı
GENKSH	Fert başına reel kamu sektörü harcamalarının büyüme hızı
GENDEH	Fert başına reel genel devlet harcamalarının büyüme hızı
GENDCH	Fert başına reel kamu sektörü cari harcamalarının büyüme hızı
MERDEH	Fert başına reel merkezi devlet reel harcamalarının büyüme hızı
GENKSG	Fert başına reel kamu sektörü gelirlerinin büyüme hızı
GENDEG	Fert başına reel genel devlet gelirlerinin büyüme hızı
GENDVG	Fert başına genel devlet reel vergi gelirlerinin büyüme hızı
FBGSMH	Fert başına reel gayr-ı safı yurtiçi hasılamın büyüme hızı
FIYATOR	Kamu sektörü fiyat endeksinin göreceli büyüme hızı
İŞSİZLİK	İşsizlik oranının büyüme hızı
ŞEHİRLİ	Şehirleşme oranının büyüme hızı
VERGİY	Vergi gelirlerinin GSMH' ya oranı
KSHARY	Genel kamu harcamalarının GSMH' ya oranı
YEREL1	Yerel Yönetim Harcamalarının Genel Kamu Sektörü Harcamaları İçindeki Payı
YEREL2	Fert başına reel yerel kamu harcamaları
YEREL3	Yerel Yönetim Vergi gelirlerinin Genel Kamu Sektörü Gelirleri İçindeki Payı
YEREL4	Fert Başına Yerel Yönetim Reel Vergi Gelirleri
YEREL5	Ulusal Transfer Yardımlarının Yerel Yönetim Gelirlerine Oranı

kontrol gerekse ilgi değişkeni olarak birçok bağımsız değişken yer almaktadır. Bu değişkenlerden Fert Başına GSYİH'nın Büyüme Hızı(FBGSMH), Kamu Sektörü Göreceli Fiyat Endeksi(FİYATOR), İşsizlik Oranının Büyüme Hızı(İŞSİZLİK), Şehirleşme Oranının Büyüme Hızı(ŞEHİRLİ) gibi kontrol değişkenleri olarak adlandırılan değişkenler maliye literatüründe kamu sektörünün büyüklüğünü ve büyümesini etkileyen faktörler olarak sıkça kullanılan ortak değişkenlerdir(Özdemir, 2002). Buna ilaveten kamu sektörünün büyüme hızını belirlemede ölçek etkisini hesaba katma adına Genel Kamu Sektörü Harcamalarının GSYİH'ya oranı(KSHARY) ve Vergi Gelirlerinin GSYİH'ya Oranı(VERGİY) olmak üzere sırasıyla gelir ve harcama açılarından tahminlerin kontrol edilmesi adına ayrı ayrı iki değişken daha kullanılmaktadır.

Bu çalışmada desantralizasyonun kamu sektörünün büyüme hızı üzerindeki etkisi beş farklı değişken yoluyla test edilmektedir. Bunlardan ilk ikisi (YEREL1 ve YEREL2) yerel kamu harcamalarını, sonraki ikisi yerel kamu gelirlerini(YEREL3 ve YEREL4) ve sonuncusu(YEREL5) da merkezi yönetimden yerel yönetimlere yapılan transferleri baz almaktadır. Yerel kamu harcama ve gelirlerini temsil eden değişkenlerin katsayıları literatür bölümünde ele alınan desantralizasyonun kamu sektörünün büyüme hızına etkileri hakkındaki argümanlara bağlı olarak negatif beklenmektedir. Merkezi yönetimlerden yerel yönetimlere transferleri temsil eden YEREL5 değişkeninin katsayısı ise bu değişkenin yerel yönetimlerin merkezi yönetime bağıllığını göstermesi ve yerel yönetimlerin harcama ve gelirleri konusunda daha sorumsuzca hareket etme olasılığını artırması bakımından pozitif beklenmektedir.

### 3.3. Model

Bu çalışmada kullanılan temel model aşağıdaki şekilde ifade edilebilir:

$$g_{it} = \alpha_i + \beta X_{it} + \gamma Z_{it} + v_i + \varepsilon_{it} \quad i=1, \dots, N; t=1, \dots, T$$

Bu modelde g bağımlı değişkene ait verilerin bulunduğu vektördür. Bu vektörde i ülkeyi temsil ederken t yılı temsil etmektedir. N toplam ülke sayısını gösterirken T toplam yıl sayısını göstermektedir.  $\alpha$  ülke sabit etkiler vektörüdür. X bütün kontrol değişkenlerinin vektörüdür. Z ise desantralizasyonu temsil eden değişkenler vektörüdür. Bu tür veriye özel bir uygulama nedeniyle kullandığımız tahmin yöntemi hata terimini ikiye bölmektedir: birisi ( $v_i$ ) paneller arası heteroskedastik ve eşanlı korelasyonlu hata terimi iken diğeri ( $\varepsilon_{it}$ ) iid olduğu varsayılan hata terimidir.

Temelde model standart EKK prosedürüne ülke sabit etkileri eklenerek tahmin edilmiştir. Yapılan Hausman testi bu tahminlerin sabit etkiler modeline göre yapılması gerekliliğine işaret etmektedir. Ayrıca  $v_i$  terimiyle problem teşkil eden panelimizi standart hataları düzeltilmiş panel tahmin prosedürü(PCSE) kullanarak çözerek daha tutarlı hata katsayıları ve kovaryans tahminleri yapılmıştır.<sup>152</sup>

### 4. Bulgular ve Değerlendirme

Bu bölümde önceki bölümlerde tanımlanan değişkenlerin tanıtıcı istatistikleri ve kullandığımız ampirik model dahilinde elde ettiğimiz tahmin sonuçları anlatılmakta ve değerlendirilmektedir. Tablo 2, ülkelerin kamu sektörünün harcama ve gelirler bazından

<sup>152</sup> Bu prosedürle ilgili bakınız, Beck ve Katz (1995).

büyüme hızlarını, kontrol değişkenlerine ait istatistikleri ve Desentralizasyon değişkenlerini göstermektedir. 1960-1997 dönemine genel olarak bakıldığında bir kaç önemli tespit yapmak mümkündür: İlk olarak bu döneme ait fert başına GSMH ortalama olarak % 3 dolayında artarken kamu sektörü genel olarak % 4.5 dolayında büyümüştür. Bu da kamu sektörünün zamanla göreceli olarak daha hantal bir sektör haline geldiğinin bir işaretidir. İkinci olarak istatistiklere 10'ar yıllık dönemler itibariyle bakıldığında kamu sektörünün büyüme hızı 1970 ve 1980'lerde ortalama %6'larda iken Desentralizasyon sürecinin yoğunlaştığı 1990'larda bu hız %2'lere düşmüştür. Bu da kamu sektörünün büyümesiyle Desentralizasyon arasındaki ters bir ilişkiye işaret etmektedir. Diğer bir deyişle son yıllarda ülkelerin yeniden mali yapılanması Desentralizasyon lehine hız kazanırken kamu sektörünün büyüme hızı düşmüştür.

desantralizasyonun kamu sektörünün büyüme hızı üzerine etkileri hem kamu gelirleri hem de kamu harcamaları göz önüne alınarak yapılmaktadır. Ekonometrik tahminler 'Sabit Etkiler Modeli' ve 'Standart Hataları Düzeltmiş Panel Verileri Modeli' kullanılarak yapılmıştır. desantralizasyonun kamu sektörünün büyüme hızı üzerine etkileri öncelikle kamu harcamaları baz alınarak yapılmıştır. Buna ilişkin tahmin sonuçları

Tablo2: Çalışmada Yeralan Değişkenlere İlişkin Tanıtıcı İstatistikler

Değişken	Veri S. <sup>4</sup>	Ortalama	Std.Sapma	Min	Max
GENKSHAR	777	4.3301	5.795201	-25.1757	55.0521
GENDEHAR	777	4.4480	5.457725	-25.1757	42.9496
GENDCHAR	777	3.8482	4.505537	-17.2064	30.8300
MERDEHAR	777	4.5826	7.624758	-28.3793	80.0743
GENKSGEL	777	4.1375	5.585451	-24.4033	51.6939
GENDEGEL	777	4.0164	5.510675	-21.7304	51.6938
GENDVERG	777	4.1590	5.620473	-24.4993	61.6986
FBGSMH	777	2.873346	3.221433	-11.04561	26.0241
FİYATOR	777	0.673219	3.412065	-17.27605	34.6991
İŞSİZLİK	753	7.403164	44.35542	-100	700
ŞEHİRLİ	777	0.545725	1.225103	-20.11763	9.27992
VERGİY	756	33.88532	8.55952	10.4	55.6
KSHARY	756	40.03082	11.33345	12.6804	73.02413
YEREL1	737	322517.5	1117751	0	8021696
YEREL2	756	23.38079	14.27927	0	63.80656
YEREL3	494	17.04842	13.03534	0.51872	48.00047
YEREL4	495	10.67835	19.70951	0.00976	138.0100
YEREL5	347	2.623211	5.235684	0.006927	52.82668

Tablo 3'te özetlenmektedir. Bu tablodaki ilk iki modelde desantralizasyonun fert başına reel kamu sektörü harcamalarının büyüme hızı (GENKSH) üzerine etkileri tahmin edilmiştir. Tablodaki 3. ve 4. modellerde fert başına reel genel devlet harcamalarının büyüme hızı (GENDEH) üzerine etkileri tahmin edilmiştir. Bu tablodaki son iki modelde

ise fert başına reel genel devlet cari harcamalarının büyüme hızı (GENDCH) üzerine etkileri tahmin edilmiştir. Bu tablodaki bütün tahminlerde Desentralizasyon değişkeni yerel kamu harcamalarının genel kamu sektörü harcamaları içindeki payı (YEREL1) olarak alınmıştır. Tablo 3'te gösterilen tahmin sonuçlarına bakıldığında bütün modellerde ilgi değişkeninin(YEREL1) katsayısının negatif olduğu ve istatistiksel olarak %1 hata payı ile anlamlı olduğu görülmektedir. Bu değişkenin modeline göre -5.99 ile -3.47 arasında değişen katsayısı göstermektedir ki bazı OECD ülkelerinde yerel kamu harcamalarının toplam kamu sektörü harcamaları içindeki payındaki 1 birimlik bir yükselme fert başına genel kamu harcamalarında ortalama %4'lük bir düşüşe neden olmaktadır.

Tablo 3: Yerel Kamu Harcama Payı ve Kamu Sektörü Harcamaları Büyüme Hızı İlişkisi

DEĞİŞKEN ADI	(1) GENKSH	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
				GENDEH		GENDCH
FBGSMH	0.310 (4.37)	0.310 (3.44)	0.275 (4.40)	0.338 (3.50)	0.336 (7.22)	0.335 (7.17)
FİYATOR	0.351 (6.33)	0.35 (3.80)	0.343 (6.99)	0.407 (3.96)	0.529 (14.52)	0.530 (11.22)
İŞSİZLİK	0.13 (2.92)	0.013 (2.51)	0.014 (3.55)	0.008 (2.00)	0.008 (3.07)	0.009 (3.98)
ŞEHİRLİ	0.214 (1.21)	0.214 (1.06)	0.258 (1.65)	0.293 (1.34)	0.347 (2.99)	0.347 (3.54)
KSHARY	-25.64 (-9.26)	-25.64 (-10.38)	-22.89 (-9.35)	-14.91 (-3.98)	-22.16 (-12.16)	-22.16 (-15.05)
YEREL1	-5.45 (-2.28)	-5.45 (-2.68)	-5.99 (-2.83)	-4.38 (-2.17)	-3.47 (-2.20)	-3.47 (-3.23)
SABİT TERİM	14.6 (9.54)		11.61 (12.15)		12.06 (11.97)	
SABİT ETKİ	EVET		EVET		EVET	
ÜLKE DUM.		EVET		EVET		EVET
ZAM. DUM.		EVET		EVET		EVET
VERİ SAYISI	693	693	693	693	469	693
ÜLKE SAYISI	20	20	20	20	20	20
R <sup>2</sup>	0.23	0.53	0.25	0.64	0.47	0.70

Not: \*\*\*, 0.01, \*\*, 0.05, \*, 0.10 anlamlılık düzeyini gösterir.

desantralizasyonun harcama bazlı diğer bir ölçüsü de 'Fert Başına Yerel Yönetim Kamu Harcamaları'(YEREL2) olarak alınmıştır. Tablo 4' te bu ilgi değişkeninin çeşitli düzeylerdeki kamu harcamalarının büyüme hızı üzerindeki etkisi gösterilmektedir. Bu

**Tablo 4: Fert Başına Yerel Kamu Harcaması ve Kamu Sektörü Harcamaları İlişkisi**

DEĞİŞKEN ADI	(1) GENKSH	(2)	(3) GENDEH	(4)	(5) GENDCH	(6)
FBGSMH	0.269 (3.82)	0.359 (3.67)	0.233 (3.73)	0.308 (3.33)	0.302 (6.56)	0.361 (8.12)
FIYATOR	0.341 (6.14)	0.361 (3.50)	0.334 (6.80)	0.389 (3.82)	0.516 (14.2)	0.583 (14.7)
İŞSİZLİK	0.013 (2.90)	0.008 (1.56)	0.014 (3.55)	0.008 (1.97)	0.008 (3.01)	0.007 (3.37)
ŞEHİRLİ	0.257 (1.45)	0.317 (1.47)	0.302 (1.94)	0.351 (1.61)	0.379 (3.30)	0.383 (4.20)
KSHARY	-22.65 (-9.51)	-20.72 (-3.63)	-19.57 (-9.28)	-15.081 (-4.06)	-20.32 (-13.05)	-12.88 (-6.27)
YEREL2	-0.001 (-2.90)	-0.001 (-1.27)	-0.001 (-3.24)	-0.001 (-1.13)	-0.001 (-4.19)	-0.001 (-2.58)
SABİT	12.71		11.61		11.05	
TERİM	(11.79)		(12.15)		(15.68)	
SABİT ETKİ	EVET		EVET		EVET	
ÜLKE DUM.		EVET		EVET		EVET
ZAM DUM		EVET		EVET		EVET
VERİ SAYISI	693	693	693	693	693	693
ÜLKE SAYI	20	20	20	20	20	20
R2	0.24	0.58	0.25	0.64	0.48	0.77

Tablo' deki ilk iki model de YEREL2 değişkeninin fert başına reel kamu sektörü harcamalarının büyüme hızı (GENKSH) üzerine etkileri tahmin edilmiştir. Tablodaki 3. ve 4. modellerde YEREL2 değişkeninin fert başına reel genel devlet harcamalarının büyüme hızı (GENDEH) üzerine etkileri tahmin edilmiştir. Bu tablodaki son iki modelde ise YEREL3 değişkeninin fert başına reel genel devlet cari harcamalarının büyüme hızı (GENDCH) üzerine etkileri tahmin edilmiştir. Tablo 4' te gösterilen tahmin sonuçlarına bakıldığında bütün modellerde ilgi değişkeninin (YEREL2) katsayısının negatif olduğu ve istatistiksel olarak %1 hata payı ile anlamlı olduğu görülmektedir. Bu değişkenin modeline göre -4.19 ile -1.13 arasında değişen katsayısı göstermektedir ki bazı OECD ülkelerinde yerel kamu harcamalarının toplam kamu sektörü harcamaları içindeki payındaki 1 birimlik bir yükselme fert başına genel kamu harcamalarında ortalama %2'luk bir düşüşe neden olmaktadır.

desantralizasyonun kamu sektörünün büyüme hızı üzerindeki etkileri kamu gelirleri ölçümleriyle de araştırılmıştır. Kamu sektörünün büyüme hızı gelirler baz alınarak iki şekilde ölçümlendirilmiştir. Bunlardan ilki genel devlet toplam gelirlerinin büyüme hızı (GENDEG) ile ilgili iken ikincisi genel devletin toplam vergi gelirlerinin büyüme hızı (GENDVG) ile ilişkilendirilmiştir. Tablo 5 söz konusu bağımlı değişkenler ile bu değişkenleri etkileyen ilk ikisi harcama bazlı son ikisi de gelir bazlı olmak üzere dört Desentralizasyon değişkenini de içeren modellerden oluşmaktadır. Bu tablodaki tahmin sonuçları yerel yönetim harcamalarının gerek genel kamu harcamalarına oran (YEREL1)

olarak gerekse fert başına (YEREL2) ölçümleriyle kamu gelirleri bakımından kamu sektörünün büyüme hızını zıt yönde etkilediğini göstermektedir. Kamu sektörü gelirlerindeki büyüme hızı harcamaların daha büyük bir kısmının yerel yönetimlere devri ile kısılabilmektedir. Söz konusu ters ilişkinin tablo 4 te gösterilen sonuçları desteklemesi bu çalışmadaki iddiamızı güçlendirici niteliktedir. Ancak Tablo 5 gösterilen yerel kamu gelirlerinin gerek genel kamu sektörü gelirlerine oran (YEREL3) olarak alınarak ve gerekse de fert başına (YEREL) ölçümleriyle ortaya çıkarılan etkisi yukarıdaki sonuçları destekleyici mahiyette değildir. Başka bir deyişle vergilerin yerel otoritelere devredilmesi toplam veri gelirlerini azaltıcı yönde bir etki oluşturmamıştır. Bekli de böyle bir sonuç vergilerin yerel yönetimlere devri ile bazılarının da iddia ettiği gibi toplanabilirliğinin artmasının vergi hasılatı üzerine pozitif etkileri ile beklenen disipline edici etkileri sıfırlayabileceğini göstermektedir.

**Tablo 5: Desentralizasyon ve Kamu Sektörü Gelirleri Büyüme Hızı İlişkisi**

DEĞİŞKEN ADI	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
	GENDEG				GENDVG			
FBGSMH	0.594 (9.58)	0.636 (10.27)	0.446 (6.15)	0.447 (6.18)	0.579 (8.57)	0.651 (9.53)	0.404 (6.12)	0.404 (6.14)
FIYATOR	0.101 (2.05)	0.102 (2.09)	0.023 (0.36)	0.022 (0.34)	0.070 (1.31)	0.091 (1.70)	0.182 (3.05)	0.180 (3.03)
İŞSİZLİK	-0.005 (-1.21)	-0.004 (-1.16)	-0.011 (-2.14)	-0.011 (-2.15)	-0.005 (-1.28)	-0.005 (-1.10)	-0.015 (-3.12)	-0.015 (-3.11)
ŞEHİRLİ	-0.089 (-0.57)	-0.134 (-0.86)	0.138 (0.71)	0.138 (0.71)	-0.073 (-0.43)	-0.149 (-0.86)	0.224 (1.26)	0.219 (1.24)
VERGİY	-0.230 (-7.20)	-0.278 (-7.95)	-0.401 (-5.98)	-0.405 (-6.23)	-0.272 (-7.78)	-0.332 (-8.60)	-0.452 (-7.38)	-0.449 (-7.38)
YEREL1	-0.001 (-2.08)				-0.001 (-5.03)			
YEREL2		-6.343 (-3.19)				-7.917 (-3.61)		
YEREL3			-1.217 (-0.23)				1.457 (0.30)	
YEREL4				1.015 (0.15)				1.457 (0.30)
SABİT	10.47 (8.91)	13.15 (8.83)	17.02 (6.99)	16.86 (6.33)	12.62 (9.86)	15.55 (9.45)	18.59 (8.37)	17.39 (7.17)
TERİM								
SABİT ETK.	EVET	EVET	EVET	EVET	EVET	EVET	EVET	EVET
VERİ SAYI.	693	693	469	469	693	693	469	469
ÜLKE SAY	20	20	20	20	20	20	20	20
R2	0.26	0.36	0.42	0.39	0.36	0.47	0.47	0.36

desantralizasyonun kamu sektörünün büyüme hızı üzerine etkisi değişik bir boyuttan da ele alınabilir. Bilindiği gibi desantralizasyonun bir gereği olarak yerel yönetimlerin belirli bir seviyede mali otonomileri olmalıdır. Aksi bir durumda merkezi yönetimler yerel yönetimlerin gelir ihtiyaçlarını merkez bütçeden yardımlarla sağlamak durumundadırlar. Merkezi yönetimlerden yerel yönetimlere bu şekilde yapılan yardımların yerel yönetim bütçesi içinde önemli bir yer tutması desantralizasyonu azaltacak ve merkezi yönetime bağılılığı artıracaktır. Yerel yönetimlerin merkezi yönetimden aldığı bu cinsten yardımlar ise yerel yönetim otoritesinde daha savurganca harcanarak genel kamu harcamalarını artabilir. Tablo 6' da merkezi yönetim

yardımlarının olası etkilerini çeşitli kamu harcamaları baz alınarak gösterilmiştir. Bu tabloda yer alan bütün modellerde merkezi yardımlar 'merkezi yönetim yardımlarının toplam yerel yönetim gelirlerine oranı'(YARDIMY) olarak alınarak test edilmiştir. Merkezi yardımların yerel yönetim gelirleri içindeki payının artması genel kamu harcamalarının büyüme hızını düşürürken genel kamu gelirleri üzerinde anlamlı bir etkiye sahip değildir. Ancak bazı Desentralizasyon değişkenlerinin kamu gelirleri üzerinde anlamlı etkisinin bulunmaması kamu harcamalarını disipline edici etkisini sabote edici güçte değildir.

Tablo 6: Ulusal Mali Yardımların Çeşitli Kamu Gider ve Gelirleri Üzerinde Etkileri

DEĞİŞKEN	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	GENKSH	GENDEH	MERDEH	GENKS G	GENDE G	GENDV G
FBGSYİH	-0.040 (-0.39)	-0.049 (-0.65)	-0.125 (-1.20)	0.466 (5.39)	0.445 (6.04)	0.423 (5.35)
FİYATOR	0.649 (4.93)	0.616 (6.40)	0.517 (3.82)	0.231 (2.11)	0.214 (2.28)	0.11 (1.16)
İŞSİZLİK	0.015 (2.25)	0.20 (4.20)	0.023 (3.43)	-0.02 (-3.07)	-0.014 (-2.93)	-0.02 (-3.24)
ŞEHİRLİ	0.561 (2.64)	0.562 (3.62)	0.808 (3.71)	0.274 (1.53)	0.336 (2.21)	0.336 (2.10)
HARCAY	-26.21 (-5.33)	-23.60 (-6.56)	-27.99 (-5.54)			
VERGİY				-0.543 (-6.73)	-0.593 (-8.61)	-0.531 (-7.37)
YARDIMY	6.07 (1.76)	7.41 (2.94)	8.85 (2.50)	-0.04 (-0.57)	-0.03 (-0.41)	-0.01 (-0.05)
SABİT ETKİ	EVET	EVET	EVET	EVET	EVET	EVET
VERİ SAYISI	346	346	346	346	346	346
ÜLKE SAYISI	18	18	18	18	18	18
R2	0.23	0.35	0.26	0.25	0.32	0.27

Not: \*\*\*, 0.01, \*\*, 0.05, \*, 0.10 anlamlılık düzeyini gösterir.

## 5. Sonuç ve Politika Önerileri

Bu makalede desantralizasyonun kamu sektörünün büyüme hızı üzerindeki etkileri en çok 21 ülke ve 1960-1997 yılları arasında 38 yıllık panel verileri ve standart hataları düzeltilmiş panel verileri prosedürü kullanılarak test edilmiştir. Bu çalışmada kamu sektörünün büyüme hızı hem çeşitli kamu harcamaları ve hem de çeşitli kamu gelirleri baz alınarak ölçülmüştür. desantralizasyonu temsil eden değişkenler olarak ta yerel yönetim harcama ve gelirleri hem genel kamu harcama ve gelirlerine oran olarak hem de fert başına yerel kamu harcama ve gelirleri olarak kullanılmıştır. Bu değişkenlerin kamu sektörünün büyüme hızı üzerindeki etkisini test etmede kamu harcamaları ve vergi gelirleri ile ilişkileri ayrı değerlendirilmiştir. Tahmin sonuçları desantralizasyonu ölçen değişkenlerin kamu harcamalarıyla güçlü ve ters bir ilişki içinde olduğunu ve kamu gelirleriyle ise daha değişken bir ilişki içinde olduğunu göstermektedir. Spesifik olarak hem yerel kamu harcamaları hem de yerel kamu gelirleri ile ölçülen yerleşme seviyesinde 1 birimlik bir artış genel kamu harcamalarının büyüme hızında %5 genel kamu gelirlerinin büyüme hızında % 2.5 puanlık bir düşüşe neden olmaktadır.

Bu çalışmada elde edilen bulgular göstermektedir ki Desentralizasyon kamu sektörünün büyümesini sınırlandırıcı bir etkidir. Ayrıca bu çalışma ile yapılan tahmin sonuçları göstermektedir ki desantralizasyonun kamu harcamalarını sınırlandırıcı etkisi kamu gelirlerini sınırlandırıcı etkisine göre daha belirgindir. Bu regresyon sonuçları ışığında bugünün yerleşme eğilimlerinin son zamanlarda açık bir sorun haline gelen kamu sektöründeki hantallaşmayı önleme konusunda önemli bir adım olarak değerlendirmek mümkündür. Ancak şunu da unutmamak gerekir ki yerleşmenin rekabet etkisinden azami surette yararlanmanın yolu federalist sistemlerde olduğu gibi yerel yada bölgesel yönetimlere harcama ve vergileme konusunda daha çok yetki bırakmaktır. Bununla birlikte, bu çalışma da yerleşme ile kamu sektörünün büyüklüğü konusunda ortaya çıkan bu istatistiksel olarak anlamlı ve ters ilişki, rekabet etkisinin kamu hizmetlerini gereğinden daha az kısımaya itebileceğine de işaret etmektedir. Dolayısıyla, bu çalışma aynı zamanda bu tür olası etkilerin önlenmesi için koordine konumunda olan ve kuralları koyan bir merkezi yada ulusal bir yönetime her zaman ihtiyaç olduğunu göstermektedir. Son yıllarda ülke yönetimlerinin bir yandan bir çok kamusal mal ve hizmet üretimini yerel yönetimlere bırakırken diğer yandan yerel, ulusal ve bölgesel bazda entegrasyona gitmesi bunun açık bir göstergesidir.

## KAYNAKÇA

- Baltagi, B. (1995). *Econometric Analysis of Panel Data*. New York: John Wiley and Sons.
- Beck N. ve J. Katz. (1995). "What to Do (and Not to Do) with Time Series Cross-Section Data." *American Political Science Review*, 89:3, pp. 634-647.
- Besley, T. ve A. Case, (1995). "Incumbent Behavior: Vote-Seeking, Tax Setting, Yardstick Competition." *American Economic Review*, 85:1, pp.25-45.
- Brennan, G. ve J. Buchanan. (1977). "Towards a Tax Constitution of Leviathan." *Journal Of Public Economics*, 8, pp. 255-74.
- \_\_\_\_\_ (1980). *The Power to Tax: Analytical. Foundations of a Fiscal Constitution*, New York: Cambridge University Press.
- Forbes F. ve M. Zampelli. (1989). Is Leviathan a Mystical beast? *American Economic Review*, 79, pp. 587-96.
- Grossman P. J. (1989). Fiscal Decentralization and Government Size: An Extension. *Public Choice* 62 pp. 63-69.
- Henderson V. J. 1985. "The Tiebout Model: Bring Back the Entrepreneurs." *Journal of Political Economy*, 98 pp. 248-264.
- Hsiao C. (2003). *Analysis of Panel Data*. New York: Cambridge University Press.
- Joulfaian D. ve M. Marlow (1990). "Government Size and Fiscal Decentralization: Evidence from Disaggregated Data." *Southern Economic Journal*, 56 pp. 1094-1102.
- \_\_\_\_\_ (1991). "Centralization and Government Competition." *Applied Economics* 23, 1603-12.
- Musgrave A. Richard. (1969). *Fiscal Systems*. New Haven and London: Yale University Press.
- Nelson M. A. (1987). Searching for Leviathan: Comment and Extension. *American Economic Review*, 77, pp. 198-204.

Oates, W.E. (1985). Searching for Leviathan: An Empirical Study. *American Economic Review*, 75, pp. 748-57.

\_\_\_\_\_ (1989). Searching for Leviathan: A Reply and Some Further Reflections. *American Economic Review*, 79, pp.578-83.

Ozdemir A. R. (2002). Essays on the Determinants of the Level and Structure of Government Expenditures and Taxation, *PhD Dissertation*, U.S.A. Congress Library.

Sinn, S. (1992). "The Taming of Leviathan: Competition Among Governments." *Constitutional Political Economy*, 3:2, pp. 177-195.

Stigler, G. (1972). "Economic Competition and Political Competition." *Public Choice*, 4, pp. 91-106.

Tanzi, V. ve Schuknecht. (1995). "Growth of Government." *IMF Working Paper*, No:95/130.

Tiebout, C. (1956). "A Pure Theory of Local Expenditure." *Journal of Political Economy*, 64, pp. 416-424.

UN: NAS (2000). *National Account Statistics*. United Nations. New York.

Wilson J. (1986). "A Theory of Inter-Regional Tax Competition." *Journal of Urban Economics*, 19, pp. 356-370.

\_\_\_\_\_ (1999). "Theories of Tax Competition." *National Tax Journal*, 52:2, pp. 269-304.

Wittman D. (1989). "Why Democracies Produce Efficient Results?" *The Journal of Political Economy*, 97: 6, pp. 1395-1424.

Zodrow G. ve P. Mieszkowski (1986). "Pigou, Tiebout, Property Taxation, and The Underprovision of Local Public Goods." *Journal of Urban Economics*, 19, pp. 356-370.

**Prof.Dr. Macit İnce** (Başkan): Evet konuşmacı arkadaşımıza teşekkür ediyorum. Şimdi sözü ikinci sıradaki Bülent Bali'ye veriyorum. Buyurun efendim.

## AB ÜYESİ ÜLKELERDE YEREL YÖNETİMLERİN BORÇLANMASI: TÜRKİYE İÇİN BAZI DERSLER<sup>§</sup>

Yrd. Doç. Dr. Besim B. BALI\*  
Yrd. Doç. Dr. Mustafa ÇELEN\*\*

Şayın Başkan değerli katılımcılar hepinizi saygıyla selamlıyoruz hem kendi adıma hem değerli meslektaşım Mustafa Çelen adına Mustafa meslektaşımınla beraber bu tebliğimizin başlığı görüldüğü gibi Avrupa birliği üyesi ülkelerde yerel yönetimlerin borçlanması Türkiye için bazı dersler tebliğimiz iki bölümden oluşmakta birinci bölümünden maliye teorisi açısından alt yönetim borçlan alt yönetim birimlerinin genelde yerel yönetimden kastediyoruz bundan borçlanmasına dair teorik bilgileri vermeye çalışacağız bu durumda ortaya çıkacak avantajlar nelerdir dezavantajlar nelerdir çeşitli sınırlamalar söz konusu mudur olmalıdır varsa düzenlemeler nelerdir bunların üzerinde duracağız 2'nci bölümde ise Avrupa birliği üyesi ülkeler pratiklerine bakmaya çalışacağız yani ülke örneklerinde yerel yönetimlerin yada daha genel bir ifadeyle Alt yönetim birimlerinin borçlanmasıyla ilgili düzenlemeler sınırlamalar nelerdir teorik bazda hangi kategorilerde ülke örnekler değerlendirilebilir bunları ele almaya gayret edeceğiz esasında borçlanmaya bakış maliye teorisinde borçlanıcı alt yönetim birimi olsun ister üst yönetim birimi olsun son derece açık net basit bir şekilde tanımlanıyor değerli hocamız Memduh Yaşa'nın klasik eseri Devlet Borçlanması'ndan aldığımız bu kotasyon bu alıntı sanıyorum net bir şekilde durumu göstermektedir ne zaman borçlanılmalıdır devlet masraflarını diyor hocamız yegane karşılama vasıtası vergidir bu nevi itibarı ile her nevi harcama için esas itibarı ile vergilemeye başvurmak lazımdır 2 tane istisna vardır biri harp diğeri verimli kamu masraflarıdır bunlar dışındaki bütün masrafların karşılama vasıtası vergi gelirlerinden olmalıdır ancak uygulamalara baktığımızda alt yönetim birimlerinde üst yönetim birimlerinde çok çeşitli nedenlerden dolayı borçlandığını görüyoruz borçlanmayla ilgili en önemli nedenlerden bir tanesi borçlanmanın da gelecek kuşaklarında yükümlülük altına alması dolayısıyla eğer faydası gelecek kuşaklara da taşan yatırım harcamaları için borçlanma alınacaksa bunda çok fazla problem görülmeyebilir ancak cari harcamaların finansmanı için ki bu durumda yükümlülük altına girecek gelecek nesiller kuşaklar bir fayda sağlayamayacaklardır bu durumda borçlanmaya cevaz verilmesi daha uygun olacaktır klasik mali federalizm teorisi bu noktada ileriye işi biraz daha ileriye görüyor ve diyor ki yatırım projeleri söz konusu olduğunda yatırım projelerinin finansmanın cari dönem geliriyle karşılamak yerine borçlanmaya gitmek çok daha elverişli olabilir şimdi tabi bu ifadeye ilk başta şaşırıcı görülebilir paradoksal görülebilir iktisadi rasyonerlikten uzak görülebilir çünkü borçlanma kendi başına diğer kaynaklara kıyasla önemli ekstra külfetler ortaya koyacaktır başta borç için ödenecekse faiz olmak üzere ancak daha yakından bakıldığında borçlanma tercihinin altında önemli noktalar olduğunu söylemek mümkün mesela neler bunlar çok kısa zaman kısıtını da göz önünde bulundurarak hızlıca geçmek istiyorum zamanlar arası adaleti sağlamak kaygısı yada maliyetleri yükünün projeden elde edilecek yaralara ulaşımın nesiller arası adil paylaşımı borçlanma için haklı bir neden olabilir kaynakların optimal dağılımı projenin gerçekleşmesiyle hızlanan yerel gelişmenin yaydığı pozitif dış

§ Tam metin gönderilmediği için konuşma metni konulmuştur.

\* Marmara Üniversitesi İktisadiye İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü

\*\* Işık Üniversitesi Öğretim Üyesi

sağlığın borçlanma maliyetinden daha fazla olması operasyonel maliyetlerdeki azalış yapımı uzun zaman alan işlerin daha maliyetli olması proje için gereken bütçe kaynaklarının istikrarı Avrupa birliğinden yada diğer kuruluşlardan sağlanacak yardımlara daha kolay ulaşması bunlar ikna edici argümanlar olarak görülebilir ancak borçlanmanın gündeme getirdiği önemli riskler olduğunu da hatırlatmak gerekiyor mikro düzeyde ve makro düzeyde olmak üzere mikro düzeyde ilk aklınıza gelen risk alt yönetim birimlerin aşırı borçlanması ihtimali bu durumda yerel yönetim borçlarının geri ödenmesinde önemli sorular yaşayabilir burada yerel düzeyde verilen yaşamsal önemi haiz kamu hizmetlerinde büyük aksaklıklara yol açabilir makro düzeyde hatırlanması gereken en temel nokta ise yerel yönetimi borçlarının kamu kesimi genel borç stokunu artırdığı gerçeği yerel yönetimlerin borçlanması başta enflasyon oranı ve faiz halleri olmak üzere ulusal ekonomi üzerinde etkisi olan birçok parametreyi olumsuz etkileyecektir yerel yönetimlerin borçlanması söz konusu olduğundan acaba burada çeşitli sınırlamalara gidilmeli mi şimdi sınırlamalar deyince 2 tür sınırlamadan bahsetmek mümkün bir tanesi iktisadi ekonomik sınır ki bu yerel yönetimlerin alt yönetim birimlerin borçlanmayı düşündükleri sermaye piyasalarının derinliğiyle kapasitesiyle ilgili olan bir hikaye biz daha çok idari sınırlamaları yani üst yönetim birimlerini özellikle Makro ekonomik nedenlerden dolayı alt yönetim birimlerinin borçlanmasına getirmek zorunda hissettikleri sınırlar üzerinde durmak istiyoruz ki genel olarak ta bunları idari sınırlar olarak ta üst başlık altında bir kategorizasyon yapmak gerekirse bu başlık altında tutmayı tercih ettik. Alt yönetim birimlerinin onların ifadesiyle **Subnational Governments** borçlanmalarını kontrolü konusunda baş vurulan yöntemleri 4 kategoride toplamak mümkün biricisi piyasa disiplini güven 2'ncisi işbirliği yaklaşımı 3'üncüsü kurala dayalı yaklaşım 4'üncüsü merkezi yönetimin doğrudan kontrolü bunların yanına İngilizce'sini yazmış olmamız bizim yaptığımız çeviri eğer herhangi bir şekilde eleştiri konusu olacaksa onları da düzeltme açısından orijinallerinin yanlarına yazma ihtiyacını hissettik şimdi çok kısa hepsine değinecek olursak özellikle piyasa disiplini bir yöntem olarak tercih edilebilir ama buna ulaşabilmesi için birtakım ön koşullar var o ön koşullarında gündelik hayatta ne kadar gerçekçi oluğuna ne kadar tutulabilir olduğuna bakmak gerekiyor 4 temel nokta var ön koşul olarak düşünebileceğimiz eğer piyasa disiplini tek başına piyasayı bir kontrol aracı olarak düşünüyorsa biricisi piyasalar mali piyasalar serbest ve açık olmalıdır özellikle mali aracı üzerinde yönetimi öncelikli borçlanıcı pozisyonuna hiç bir düzenleme olmamalıdır 2'nci ön koşulumuz potansiyel borç vericiler için borçlanıcıların önemli borçları ve geri ödeme kapasiteleri hakkında yeterli bilgi hazırda bulunmaktadır bulunmalıdır ki biliyoruz her türlü piyasanın sermaye piyasalarda dahil olmak üzere iyi işliye bilmesi ön koşullarından bir tanesi bilgi bilginin asimetrik olmaması maliyetsiz ulaşılması vesaire 3'üncü nokta borcun geri ödenmemesi durumunda borç verenlerin borcu kefile tevdi etmek gibi bir şansları olmamalıdır tabi kefilin kim olacağı konusu var ve son nokta borçlanılanlar yani alt yönetim birimleri kredi piyasasının dışında kalma noktasında gelmeden önce piyasa sinyallerine uygun hareket etmelerini sağlayan kurum sal yapılara sahip olmalıdırlar acaba bu ön koşullar gerçekten hepsi bir arada düşünülebilir mi şimdi özellikle gelişmekte olan ülkelere bakığımızda Alt yönetim birimlerinin finansmanının takibi konusunda önemli bilgi yetersizliği söz konusu olduğunu biliyoruz ayrıca bir çok ülkeye yönetimin güvenliğini sağlamak için finansal araçlar üzerine çeşitli sınırlamalar getiriyor ya alt yönetim birimlerinin borçlanma konusundaki başarısızlıklarını önlemek için merkezi yönetim müdahalede bulunuyor yada seçim dönemlerinde yerel siyasetçiler mali piyasalara karşı sorumsuz davranabiliyorlar dolayısıyla bu gerçeklerden hareketle piyasa disiplininin tek başına bir kontrol

mekanizması olduğunu iddia etmek zorlaşıyor 2'nci yaklaşıma baktığımızda iş birliği yaklaşımı şunu söylemek mümkün bu yaklaşım alt yönetim birimlerinin borçlanma miktarlarının üzerin yasalarla veya merkezi yönetim kararıyla veya herhangi bir sınırlamanın getirilmediği ancak konuyu üst yönetim birimiyle alt yönetim birimi arasındaki pazarlık süreci aracılığıyla düzenlendiği bir yöntemi ifade ediyor bu yöntemde alt yönetim birimleri makro ekonomik amaçların biçimlenmesinde aktif olarak yer alabiliyorlar iş birliği yaklaşımı çeşitli yönetim düzeyleri arasındaki diyalogun ve bilgi alışverişini geliştirilmesi açısından önemli avantajlara sahip ayrıca alt yönetim birimlerinin bütçe tercihlerinde bulunurken makro ekonomik konularda bilinçlenmelerine imkan veriyor burada tartışabileceğimiz noktalardan bir tanesi de eğer yerel siyaseti ulusal düzeyde bir siyaset için bir ön basamak olarak görülüyorsa böyle bir trendin olabileceğine inanıyorsak bu noktada sanıyorum makro düzeyde politika üretecek olanların yetişme süreçlerinde alt yönetim birimlerinde bu konulara daha önceden değinmeleri eğilmeleri bu konularda bilgilenmeleri önemli olacaktır. Zayıf ya da ekonomik ve mali yönetimde Merkezin yetersiz kaldığı yapılarda etkin borçlanma koşul oluşmasını engelleyebilmekte. üçüncü yaklaşımımız kurala dayalı bu yaklaşımda alt yönetim birimlerinin kurala dayalı borçlanmalarının kontrolü anayasada veya yasa belirtilen kurala dayanıyor bu kurallardan bazıları alt yönetim birimlerin borçlanma miktarları konusunda kesin bir sınırlama getirirken bazı kurallar borçlanmanın sadece belli bir amaç için yapılmasına izin vermekte bazıları ise önemli makro ekonomi riskler içeren belirli borçlanma tiplerini baştan sınırlandırmakta yaklaşım şeffaflık merkezi yönetimi ile alt yönetim düzeyleri arasındaki pazarlık sürecini uzamasını engellemek gibi doğası gereği esneklikten yoksun ve uygulamanın geliştirilmesi konusundaki teşvikler çoğu zaman hakim kurallar çerçevesinde ancak mümkün olabiliyor. Son yaklaşım Merkezi yönetiminin doğrudan kontrolü bu yaklaşımda merkezi yönetim alt yönetim birimlerinin borçlanmaları üzerinde doğrudan kontrol yetkisine sahip bu kontrol alt yönetim biriminin borçlanmaları konusunda yıllık kapsayıcı sınırlamaların konulması borçlanma işlemlerine önceden izin verilmesi ve gözlenmesi bütün borçlanmaların Merkezileştirilmesi gibi çeşitli biçimlerde ortaya çıkmakta alt yönetim birimlerinin borçlanmadaki kontrol gücü yalnızca önceden izin verme şeklinde değil sonradan denetim biçiminde de gerçekleştirilmekte bu yöntem ağırlıklı olarak dış borçlanmalarda tercih ediliyor bunun nedenleri belli vakitten tasarruf etmek için bunları geçiyorum. İç borçlanma konusunda doğrudan kontrolü Merkezi yönetimi pek görmüyoruz şimdi tebliğimizin ikinci bölümü bu anlattığımız teorik çerçeveleri Avrupa birliği pratiğinde test etmek Avrupa birliğinin genel olarak karşı karşıya kaldığı bir dilanmadan bahsetmek mümkün birincisi bir tarafında bir uçta yerinden dipsipalitse ilkesi buna bağlı olarak geliştirilen yerel yönetimlerin özerkliği her anlamda özerkliği var öbür tarafta öbür uçta özellikle Avrupa para birliği içinde yer alan ülkelerin uymak zorunda oldukları mali disiplin Maastricht kriterleri bundan sonra geliştirilen dünde (Profesör Hagen'ın) bahsedildi. Çeşitli sorularla çok tartışılan gündemde olan bir konu istikrar ve güven paktının getirdiği birtakım durumlar var. Dolayısıyla mali disiplini bir üst sınır kısıt olarak düşünürseniz yenidenlikle özerklikle bunun nasıl bağdaştıracağınız bu önemli bir sorun olarak karşımıza çıkmakta Avrupa birliğinde yerel yönetimlere bakışı genel olarak anlatmak mümkün ama hocamda bana bakıyor anladığım kadarıyla hızlı geçmek durumundayım onlara çok fazla girmeyeceğim sadece önemli bir nokta 2001 yılında yayınlanan Avrupa birliğinin beyaz kitapta iyi yönetim yönetim kimilerinin sevmediği bir kavram olabilir ama en azından bizim parodimmemizde belli bir yeri var onun için vurgulamak istiyorum 2 noktayı ön plana çıkarıyor biri yerel yönetimlerin çalışmalarını

vatandaşların denetimine açık olmalıdır. İkincisi kamu hizmetleri etkin şeffaf ve katılımcı bir şekilde sunulmalıdır bun noktada eğer Avrupa birliğinin yerel yönetimlere bakışın temel noktası olan yerindenlik ilkesi olan supsidenlik tekrar hatırlatmayı yarar olacağını düşünüyoruz yerindenlik kamu projelerine ölçeklerine ve yapılarına göre anlara en uygun merkezi yerel veya merkezi otorite tarafından tasarlanıp uygulanması demek bu noktada iki önemli hukuksal dökümanı da çok kısa gündeme getirmek istiyoruz sadece bizim konumuzla ilgili olan bölümlerini birincisi Avrupa yerel yönetimler özerklik şartı Türkiye'nin de belli çekincelerle imzaladığı bir şarttır bu hareket noktası yerel idarelerin güçlendirilmesi özerkliklerinin savunulması yerinden yönetimi demokrasi ilkelerine dayanan bir Avrupa'nın kurulmasının temel koşuludur şartın 9'uncu maddesinin 8'inci fıkrası ki 9'uncu madde yerel makamların mali başlığını taşır şunu söylüyor tam da bizim konumuzla ilgili 8'inci fıkra yerel makamlar sermaye yatırımlarının finansmanı için kanunla belirlenen sınırlar çerçevesi içerisinde ulusal sermaye piyasasına girebileceklerdir. 2'ci önemli hukuksal döküman olarak Avrupa bölgesel yönetimler özerklik şartını gündeme getirebiliriz burada 9'uncu madde yerel makamların mali kaynakları başlığını taşımaktadır burada da bizim açımızdan baktığımızda 14'cü maddenin pardon 6'cı fıkrası şunu söylüyor Bölgesel yasal sınırlar içerisinde sermaye yatırımlarının borçlanma yoluyla finansmanı için sermaye yatırımları geri ödemeyi ödeme dönemi içerisinde kendi gelirlerini yapabilme kabiliyeti gösterme koşuluyla yerel yönetim ile alt yönetim bilimleri bölgeler sermaye piyasasına girebileceklerdir şimdi bir taraftan özerklik öbür tarafta mali disiplin gündeme geldiğinde acaba alt yönetim birimlerin borçlanmasını sınırlayan kategorik yaklaşımlarla teorik yaklaşımlarla özerklik ne ölçüde bir arada düşünülebilir bunun üzerinde durmak istiyoruz demin termilasyon ve kirekten algıladığımız 4 yönetim yada kontrol mekanizmasını özerklik perspektifinden değerlendirdiğimizde çok kısa şu vargıya varmak mümkün yerel yönetimlerin borçlanmaları üzerindeki kontrolü tamamen sermaye piyasasına bırakan piyasa disiplinine bırakan güven yaklaşımı ile borçlanmaya ilişkin hususların merkezi yönetimi ile yerel yönetimi arasındaki karşılıklı diyalog sonucunda oluşturulduğu işbirliği yaklaşımı şüphesiz özerklik açısından en uygun yaklaşımlar geriye kalan iki yaklaşım ise birincisi kurala dayalı yaklaşım ikincisi merkezi yönetimin doğrudan kontrolü bu yerel yönetimlerin özerkliğini önemli ölçüde sınırlandıran düzenlemeleri içermekte şimdi Avrupa birliği üyesi ülkeleri için teker teker çok kısa bir şekilde tahammülünüzü ve sabrınızı fazla zorlamadan ülke örneklerine baktığımızda acaba hangi ülkelerin ne tür sınırlamaları bu 4 temel yöntemden hangisini uyguladığını ele almaya çalışacağız burada kullandığımız temel bir kaynak demin sayın Doğrusöz'ün vekaleten Ayşe Güner'in Ayşe hocamın sunduğu tebliğde de çok geçen bir kaynaktı sanıyorum Hakan Yılmaz Ferhat Bey'in çalışmasında da çok değinilen bir kaynak bu son zamanlarda bu alanlarda çalışan hepimiz için çok önemli bir data kaynağı oldu OECD'nin hazırladığı bir çalışma EYLÜL 2002 tarihli buradaki dataları temel alarak vurgulamaya çalıştık önce son genişleme sürecinde yer alan ülkelerle başlayacağım çok kısa geçeceğim. Bulgaristan için çok sıkı limitler dahilinde alt yönetim birimlerinin borçlanmasına izin veriliyor Çek Cumhuriyeti herhangi limit olmadan borçlanmaya izin vermiş Estonya önemli bir farklılık gösteriyor alt yönetim bütçelerinin mutlaka denk olması gerekiyor dolayısıyla borçlanma için zaten herhangi bir neden yok ülke yönetimine göre Macaristan'da alt yönetim birimleri cari dönem gelirlerine göre çeşitli hesaplama biçimlerinde ortaya çıkan limitler dahilinde borçlanabiliyorlar. Latfiya Merkezi Hükümet temsilcisi devlet bankası yetkilileri ve yerel yönetimden oluşan bir kurulun iznini almak zorunda bırakıyor Alt yönetim birimlerini Evet hocam ama genelde de 3 çalışmada da Latvia ve Litvanya diye geçtiği için bizde

aynı şekilde koruduk Litvanya'da Maliye Bakanlığının izni gerekmekte Polonya'da uygulama alt yönetim birimleri cari dönem gelirlerine göre hesaplanan limitler dahilinde borçlanabilir diye Romanya'da herhangi bir açık limit olmaksızın borçlanma söz konusu Slovak Cumhuriyeti aynı şekilde alt yönetim birimleri limitsiz borçlanabilir Slovenya sıkı limitler dahilinde çeşitli izin mekanizmalarıyla borçlanmaya izin veriyor şimdi Avrupa topluluğunun Avrupa ekonomik topluluğunun Avrupa birliğinin çekirdeklerine baktığımızda raporuna baktığımızda çok net gözlemlediğimiz bir şey var cari harcamaların finansmanı için uzun vadenin kesinlikle uzun vadeli borçlanmanın kesinlikle yasaklandığı ülkeler Avusturya, Fransa, Danimarka, İngiltere, Almanya, İtalya, Norveç, İspanya ve İngiltere cari harcamanın finansmanı için kesinlikle uzun vadeli borçlanma söz konusu değil Belçika'ya baktığımızda sermaye yatırımları finansmanı için alt yönetim birimleri borçlanabilir ve bütün kitaplarda yazdığı gibi maliye teorisi kitaplarında yazdığı gibi borçlanmaya cevaz verilen alanlardan bir tanesi gelir giderin zaman bakımından uyumsuzluğu söz konusu yeni kısa vadeli nakit ihtiyacı söz konusu olduğunda borçlanabilir ve izin dahilinde Danimarka çok net bir prensip koymuş ister alt düzey olsun ister üst düzey olsun yönetim birimleri borçlanamaz ama uygulamada önemli istisnalar var Alt yönetim birimi Merkezi Hükümet iznine gerek duymadan borçlanabilir ancak borçlanma sonucunda elde ettiği geliri kullanacağı olanlar baştan belirlenmiştir elektrigasyon enerji tasarrufunu sağlamaya yönelik yatırımlar Huzurevi gibi başka bir amaç için alt yönetim birimi borçlanacaksa mutlaka işleri bakanlığının onayı alınacaktır. Fransa yerel yönetim borçlanmaları açısından önemli bir örnek çünkü toplam sermaye yatırımlarının alt yönetim birimlerinin gerçekleştirdiği toplam sermaye yatırımlarının yaklaşık yarısı borçlanmayla finanse ediliyor bu da önemli bir gelir kaynağı olduğunu gösteriyor borcun Fransız alt yönetim birimleri açısından burada bir ihtiyat kuralı var bu cari dönem geliri arasında bir ilişki kurmak zorunda İtalya zaten herkesin bildiği gibi her alanda kamu borcuyla sorunları olan bir ülke alt yönetim birimleri bono tahvil ihracını serbest bir şekilde yapıyorlar ancak bir altın kural söz konusu dolaylı bir tavanla yasal düzenlemeler var önemli bir nokta herhangi alt yönetim biriminin borç servisi toplama öz gelirlerini % 25'ini aşan az ve sadece yatırım borçlanılabilir İspanya aynı şekilde sadece yatırım amaçlı borçlanmaya alt yönetim birimlerine izin vermektedir maksimum vadenin 20 yıl olması gerekiyor eğer gerekiyorsa makro ekonomik nedenlerden dolayı üst yönetim birimi çeşitli eks sınırlamalar düzenlemeler getirebilir ve borç servisi cari geliri oranı % 25'i aşıyor ise mutlaka Maliye Bakanlığı'ndan onay alınması gerekecektir. İsveç özellikle yine borçlanmanın sadece yatırım harcamalarının finansmanı için olduğu bir ülke ancak son zamanlarda baktığımızda 1970'lerden bu yana yatırım harcamalarının toplam yerel yönetim harcamaları içinde payının düştüğünü görüyoruz bu borçlanma ihtiyacını zaman içinde azaltan bir öğe olarak düşünülebilir İsveç'te herhangi bir izin şart değil ancak yönetim yeni kontrol mekanizmaları arayışı içinde İngiltere'de yatırım harcamaları yerel yönetimlerin yatırım harcamaları toplam harcamalarının beşte birini oluşturmakta bu arada çeşitli finansman araçları var borçlanma bağışlar varlık satışından sağlanan gelirler ve genel bütçeden alınan paylar şeklinde alt yönetim birimlerinin en önemli harcama kalemi İngiltere'de konut daha öncede söyledin cari harcamaları finansmanı için borçlanma yasayla engellenmiş durumda sağlan İngiltere'de alt yönetim birimlerinin işlettiği konutlardan sağlanan gelirin % 75 i ve varlık satışından sağlanan gelirin % 50'si borçların geri ödenmesi için kullanılmak zorunda alt yönetim birimlerine bu anlamda çok fazla manevra alanı verilmiş değil birinci bölümde genişletmeye çalıştığımız dörtlü kategorizasyonuna baktığımızda işbirliği yaklaşımının Belçika ve Danimarka'da idari uygulamaların ağırlıklı olarak

Avusturya İspanya İngiltere’de kurala dayalı yaklaşımın İtalya ve Almanya’da olduğunu görüyoruz Norveç kurala dayalı yaklaşımla idari önlemleri bir kombinasyonunu yapmakta bu da belki akla gelecek bir soru 4’üncü yöntemin yani piyasa disiplinin güvenin nerede olduğu piyasa disiplinine güven daha ziyade Amerika Birleşik Devletleri Kanada ve İsviçre’de gündeme gelen bir şey kıta Avrupa’ında böyle bir yaklaşımın alt yönetim birimlerinin borçlanmasının konusunun gündeme gelmediğini görüyoruz özetleyecek olursak ne sonuç çıkartabiliriz çalışmamızda yerel yönetimler borçlanmalı mıdır borçlanacaklarsa bazı kısıtlamalarla karşı karşıya kalmalı mıdır yerel düzeyde siyaset yapanlarla yapmayanlar arasında görüş farklılıkları olması halinde sorun nasıl çözümlenir gibi sorunlara AB perspektifinden baktığımızda teorik yada pratik olarak pratikte çok net tam kesin cevaplar vermek mümkün değil uygulamalara baktığımızda çok net söyleyebileceğimiz şeyin şu olduğunu görüyoruz yatırım harcamalarının finansmanı için yapılacak borçlanma ile cari harcamalarının finansman borçlanmaları ile mutlaka birbirinden ayrılmalıdır yani bildiğimiz maliye teorisindeki ihtiyatlı borçlanmak denk bütçenin altın kuralına uymak gereğidir özerklik konusunda yerel yönetimin borçlanması konusundaki düzenlemelerle Avrupa Birliği çok önem verdiği özerklik konusundaki ilişkiye gelince hemen hemen hiçbir ülkede görüyoruz ki yerel yönetimler borçlanma konusunda tamamen serbest değil Makro ekonomik nedenlerle üst yönetim birimi yerel yönetimlerin borçlanmalarını çeşitli şekillerde sınırlandırmakta ve kontrol altında tutmakta kaldı ki yerel yönetimlerin borçlanmasının kontrolünü sağlamak açısından her birinin 4 yaklaşımı kastediyoruz burada yerel özerklik üzerindeki etkileri birbirinden farklı olacaktır zamanımı etkin kullandığımı sanıyorum hocam herkese ilgisinden dolayı teşekkür ediyoruz

**Prof.Dr. Macit İnce** (Başkan): Efendim her iki konuşmacıya tekrar teşekkür ederim. Üçüncü konuşmacıya geçiyorum. Hemen sözü Sayın Hakan Bey’e veriyorum.



## AVRUPA BİRLİĞİ TÜRKİYE ARASINDA YEREL YÖNETİMLERİN FİNANSMAN VE YÖNETİM UYUMLAŞTIRILMASI

M. Ferhat Emil\*  
H. Hakan Yılmaz\*\*

### 1. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yapısı ve Mali Büyüklüğü

#### 1.1 Kamu Sektörü ve Yerel İdareler

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunuyla (KMYKK) mali sistemimize getirilen merkezi yönetim ve genel yönetim tanımlarına kadar yerel yönetimlerin mali büyüklükleri ve bu büyüklüklerin kamu harcamaları içindeki payı konusunda Türkiye’de ortak bir yaklaşımın olduğunu söylemek pek mümkün değildi. Özellikle Kamu Yönetimi Temel Kanunu (KYTK) ile toplam kamu kaynakları içinde yerel yönetimlere ne düzeyde bir kaynak aktarımı yapılacağı tartışmaları bu konudaki eksikliği bir anlamda yeniden gündeme getirmiştir.<sup>153</sup>

5018 sayılı KMYKK ile kamu kurumlarının sınıflandırılmasında IMF GFS 2001, SNA 93 ve ESA 1995 standartlarına yaklaşan bir idari ayırım getirilmeye çalışılmıştır. Kamusal nitelikli kurumlar tarafından yapılan harcamalar, uluslar arası kabul görmüş standartlara göre, kurumsal yapıların gerek ürettikleri hizmet gerekse hukuki statüleri ve bağlı oldukları kurumsal yapıya göre kendi içinde üç ana bölüme ayrılmak suretiyle sınıflandırılmaktadır. Bunlar: Merkezi Yönetim (Central Government); Genel Yönetim (General Government); ve Toplam Kamu Sektörü (Public Sector).

*Genel Yönetim = Merkezi Yönetim + Sosyal Güvenlik Kurumları + Yerel İdareler*  
*Toplam Kamu Sektörü = Genel Yönetim + Finansal Olmayan Kamu Ekonomik İşletmeleri*  
*Finansal Kamu Ekonomik İşletmeleri*

Merkezi idareler başlığı altında esas olarak mevcut bütçe kapsamındaki kuruluşlar, fonlar ile bu kuruluşların ürettikleri hizmetle ilgisi olan diğer kamu idarelerin yer alması gerekirken sosyal güvenlik kurumları ise esas olarak üç temel sosyal güvenlik kurumundan (Sosyal Sigortalar Kurumu, Emekli Sandığı, Bağ Kur) oluşmaktadır. Bununla birlikte, mevcut uygulamada Devlet Planlama Teşkilatının kamu kesimi genel dengesi çerçevesinde söz konusu uluslar arası standartlara uygun şekilde merkezi yönetim ve genel yönetim bazlı veri ürettiğini söylemek mümkün değildir.

2005 yılından itibaren uygulamaya girecek olan 5018 sayılı kanun ekinde yer alan cetvellerle merkezi yönetim ve genel yönetim kapsamındaki kuruluşlar uluslar arası standartlara tam uygun olmasa da sıralanmıştır. 2005 yılını takip eden dönemde merkezi yönetim, genel yönetim ve kamu sektörü verileri daha kapsamlı ve kaliteli bir şekilde üretilmesi beklenmektedir. Mevcut muhasebe ve mali raporlarının standartlarının gelecek yıllarda uluslar arası standartlara yakınlaştırılmasıyla (tahakkuk muhasebesine geçiş gibi) birlikte kamu sektörü için üretilen verilerin kalitesinin ve güvenilirliğinin artacağına inanılmaktadır.

\* Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Öğretim Görevlisi

\*\* DPT Uzmanı

<sup>153</sup> Bu konuda bakınız: H. Hakan Yılmaz, Yerel Yönetimlerde Planlama, Bütçe, Borçlanma ve Denetim Süreçlerinin Yeni Yasalar Çerçevesinde Değerlendirilmesi, Güncelleştirilmiş Türkiye Ekonomi Kurumu Tebliği, 2004

Türkiye'de kamu kesimi genel dengesinde yerel idareler başlığı altında ele alınan ve uluslar arası sınıflandırmalara göre genel yönetim kapsamında bulunan yerel idareler;

- 3200 civarında olan Belediyeler,
- 16 Büyükşehir Belediyesi,
- 81 adet İl Özel İdaresi,
- Büyükşehir Belediyelerine bağlı Su ve Kanalizasyon İdareleri
- ile Doğalgaz İdaresi,
- ve İller Bankasından oluşmaktadır.

## 1.2 Yerel İdarelerin Mali Büyüklükleri

Yukarıda çerçevesi çizilen genel yönetim tanımı içinde yerel yönetimlerin mali büyüklükleri mevcut veriler ve kurumsal yapılar çerçevesinde uluslararası sınıflandırmaya uygun bir şekilde ele alınmaya çalışılmıştır.

Türkiye'de genel yönetim harcamalarının toplam büyüklüğü 1994-95'de GSMH'ya oran olarak ortalama yüzde 34-35'lerdeyken önemli düzeyde artarak 2000'li yıllarda yüzde 50'lerin üzerine çıkmıştır. Bu artışta transfer harcamalardaki sürekli artış belirleyici olmuştur. Transfer harcamaları içinde faiz harcamaları, sosyal güvenlik kurumlarına yapılan transferler ve çok çeşitli yükümlülüklerle üstlenilen mali risklerin gerçekleşmesi sonucu ödenen ödemeler bu dönemde öne çıkmıştır.

Faiz hariç genel yönetim harcamalarının büyüklüğüne baktığımızda, GSMH'ya oran olarak bu büyüklüğün yüzde 35'in altında olduğu görülecektir. 2000'li yıllarda faiz hariç merkezi yönetim harcamaları ise ortalama yüzde 20 düzeyinde gerçekleşmiştir.

Bu toplam genel yönetim harcama yapısı içinde mahalli idarelerin toplam harcamalarının GSMH'ya oranı 90'ların sonu ve 2000'li yılların başında ortalama olarak yüzde 4 düzeyinde gerçekleşmiştir. 1990'ların ortasında mahalli idarelerin toplam harcama büyüklüğü GSMH'ya oran olarak ortalama yüzde 3,5 oranında olmuştur. Toplam içinde mahalli idarelere bağlı vakıf, şirket, dernek gibi kuruluşlar yer almamaktadır. GSMH ile GSYİH arasında bu dönemde önemli bir farklılık olmadığı dikkate alındığında GSYİH'ya oran olarak da toplam harcamaların büyüklüğünün yüzde 4 düzeyinde olduğunu söyleyebiliriz.<sup>154</sup>

Tablo 1. Genel Yönetim Harcamaları ve Yapısı

	GSMH'ya Oranları %				Yüzde Dağılım			
	1999	2000	2001 (G)	2002	1999	2000	2001 (G)	2002
Konsolide Bütçe (1)	30,4	32,3	42,5	36,6	61,9	63,6	72,1	69,2
Fonlar	2,7	2,8	1,1	1,2	5,6	5,5	1,9	2,3
Döner Sermayeler	2,7	2,8	1,1	1,2	5,6	5,5	1,9	2,3
<b>Merkezi Yönetim Harcamaları</b>	<b>35,9</b>	<b>37,9</b>	<b>44,8</b>	<b>39,0</b>	<b>73,1</b>	<b>74,5</b>	<b>75,9</b>	<b>73,7</b>
Sosyal Güvenlik Kurumları	9,1	8,7	9,8	10,1	18,6	17,1	16,6	19,0
Mahalli İdareler	4,1	4,2	4,4	3,8	8,3	8,3	7,5	7,2
<b>Genel Yönetim Harcamaları</b>	<b>49,1</b>	<b>50,8</b>	<b>59,0</b>	<b>52,8</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Faiz Ödemeleri				
Merkezi Hükümet	14,6	16,9	25,1	18,0
Genel Hükümet	15,0	17,3	25,8	18,5
Faiz Dışı Harcama				
Merkezi Hükümet	21,3	21,0	19,7	20,9
Genel Hükümet	34,1	33,5	33,2	34,4

Kaynak: YPK 1999-2004 Genel Ekonomik Hedefler Raporları, DPT 2004 Programı

Yılmaz (Toplam kamu harcama ve gelir düzeyi konusunda yapılan bir hesaplama çalışması-ODTÜ ders notu)

(1) 2001 yılı gerçekleşmelerine BMEÖ hesabı altında yer alan 3,1 katrilyon liralık faiz gideri ile 1 katrilyon liralık Sosyal Güvenlik Kurumlarına yapılan ödemeler dahil edilmiştir.

Türkiye'de toplam genel yönetim harcamaları içinde yerel idarelerin payı yaklaşık yüzde 7-8 düzeyindedir. Faiz hariç genel yönetim harcamaları içinde yerel yönetimlerin payına bakıldığında bu oran yüzde 11-12'ye çıkmaktadır.

Mevcut harcama ve gelir büyüklüklerine DPT kamu kesimi genel dengesi çerçevesinde hazırlanan tablodan bakıldığında, yerel yönetimler konsolide bütçe ve sosyal güvenlik kurumlarının ardında kamu hizmetlerinin görece olarak daha düşük bir kısmını sunmaktan sorumlu kuruluşlar olarak görülmektedir. Bununla birlikte, faiz dışı harcama büyüklüğü içinde ise yerel yönetimlerin payı yüzde 10'un üzerine çıkmaktadır.

Mahalli idarelerin gelir ve harcamalarının yapısına kısaca DPT mahalli idareler genel dengesi büyüklükleri çerçevesinde baktığımızda, özet olarak aşağıdaki tespitlerde bulunabiliriz:

- Yerel idarelerin toplam gelirlerinin ortalama yüzde 60'ı vergi gelirlerinden kaynaklanmaktadır. Vergi gelirlerinin ise yaklaşık yüzde 75'i genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları vergi paylarından oluşmaktadır.
- Belediyelerin harcamalarında ağırlık cari nitelikli harcamalardadır. Cari giderlerin toplam giderler içindeki payı ortalama yüzde 40 civarında değişmektedir. Cari nitelikli transferlerde bu paya eklendiğinde bu oran yüzde 50'ye ulaşmaktadır.

Tablo 2. Mahalli İdarelerin Gelir ve Harcamalarının Yüzde Dağılımı

	1999	2000	2001	2002
<b>GELİRLER</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
1.Vergiler	65,1	66,4	63,7	55,3
2.Vergi Dışı Normal Gelirler	15,9	14,1	15,0	19,2
3.Faktör Gelirleri	19,4	19,5	21,3	25,5
<b>HARCAMALAR</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
1.Cari Giderler	38,4	36,6	34,9	43,3
2.Yatırım Harcamaları	35,2	34,0	33,7	38,5
3.Cari Transferler	22,7	24,0	26,7	11,9
4.Sermaye Transferleri	3,7	5,4	4,6	6,3

Kaynak: DPT

- Yatırım nitelikli harcamalar özellikle dış proje kredisi kullanımındaki artışın etkisinin devam etmesiyle birlikte mahalli idarelerin toplam harcamaları içinde önemli bir yer tutmaya başlamıştır. Konsolide bütçede (tam karşılığı olmasa da merkezi idarede) yatırım harcamalarının toplam harcamalar içindeki payının yüzde 4'lere düştüğü dikkate alındığında, yerel idarelerde yatırım harcamalarının görece büyüklüğü daha iyi anlaşılacaktır.

KYTK (madde 7-8 ve geçici 1) ile mahalli idarelerle ilgili yapılan son üç düzenleme incelendiğinde, daha önceden merkezi idare tarafından yerine getirilen başta sağlık, kültür, orman, çevre, sosyal koruma olmak üzere bazı kamusal hizmetlerin yerel yönetimler tarafından yerine getirileceği görülmektedir. Böyle bir geçişin gerektirdiği kaynak yapısı ve akışı ilgili düzenlemelerin henüz yapılmamış olması önemli ve yaşamsal bir eksiklik olarak görülmektedir. Mevcut düzenlemelerin kaynak perspektifi olmadan bazı hizmetlerin merkezi idare kapsamındaki kuruluşlardan mahalli idarelere devrini şimdiden düzenlemeye çalışılması aslında düzenlemelerin ne şekilde işleyeceği konusundaki belirsizliklerinde artmasına yol açmaktadır.

Çeşitli çalışmalarda yapılan hesaplamalarda kamu yönetiminde yapılan yeni düzenlemelerle GSMH'ya oran olarak yerel yönetimlerin harcama büyüklüğü yüzde 4'lerden yüzde 8'lere kadar çıkmaktadır. Bu anlamda, 2002 yılı konsolide bütçe toplam harcamalarının yaklaşık yüzde 10'u oranındaki büyüklük yerel yönetimlere bırakılmaktadır. Faiz dışı harcamalar açısından bakıldığında bu oran yüzde 19'lara kadar çıkmaktadır.

## II. AB Ülkelerinde Yerelleşme, Yerel İdarelerin Mali Büyüklükleri

### II.1 Avrupa Birliğinde Yerelleşme

Avrupa Birliğinin (AB) bugün ekonomik birlikten başlayıp özellikle siyasi birlik yolunda gelmiş olduğu noktaya yerellik kavramına getirdiği yaklaşımın önemli olduğu düşünülmektedir. Birliğin yerindenlik (subsidiarity) ilkesini kabul etmesi yanında bölgesel eşitsizlikler üzerine ısrarlı bir şekilde geliştirdiği programlar bu sürecin gelişmesini hızlandıran temel adımlar olmuştur.

ekonomik olarak verimlilik ilkesini göz önünde tutmak kaydıyla vatandaşlara en yakın düzeyde kalınmasının doğru olacağını savunmaktadır. Bu ilke önce ulus devlet-AB ilişkileri açısından formüle edilmiştir. Birlik bakımından amaçlanan hedeflere ulaşmakta Topluluk düzeyinde ele alınmanın daha kolay olacağı durumlarda bu soruna AB düzeyinde yaklaşılacak, yoksa bu sorun ulus düzeyinde ele alınacaktır. Bir konunun Topluluk düzeyinde ele alınması için etkinlik ve gereklilik gereçlerinden birinin bulunması gerekir. Salt AB içinde merkezleşmeyi sağlamak için yetkiler merkezde toplanmayacaktır. Bu güçlü desantralizasyon ilkesidir. Bu ilkeyle ulus devletlerin kimliklerine de saygı gösterilmiş olmaktadır. İlk kez 1987 yılında Tek Senet içinde sadece çevreye ilişkin konularda kullanılmak için formüle edilen bu ilke, 1992 yılında kabul edilen Maastricht Anlaşması'nda AB'nin tüm faaliyet alanlarını kapsayacak biçimde yaygınlaştırılmıştır. Maastricht Anlaşması'nda siyasal birlik konusunda uluslar arası uzlaşmanın sağlanması bu ilke sayesinde gerçekleşmiştir. Siyasal gücün aşırı bir şekilde Brüksel'de toplanmasına karşı bir güvence olarak görülmüştür. Bu ilkeyi sadece AB ile ulus devletler arasındaki iş bölümü açısından yorumlamak doğru olmaz. Ülke-altı mekanlarda da geçerli olacak Ulus-devletin merkezi ile alt bölgeleri arasındaki iş bölümünü belirlemekte de uygulayacaktır. Bu yolla Avrupa Birliği, yurttaşlarına daha yakın hale gelecektir (A union closer to its citizens).<sup>155</sup>

AB'ne katılacak olan ülkelerin uyum sürecinde AB mevzuatına göre yapmaları gereken değişikliklerin içinde yerel yönetimlerce gerçekleştirilecek düzenlemeler önemli bir yer tutmaktadır. Ülkelerin yönetim yapılarına göre değişmekle birlikte bazı çalışmalarda yapılması gereken düzenlemeler içinde yerel yönetimlerin payı yüzde 50'nin üzerinde çıkmaktadır.

AB'de kamu yönetimi içinde yerel idarelerin yapısı esas olarak yerindenlik ilkesi çerçevesinde tanımlanmakta ve gerektiğinde yerel ölçekte demokratik yaşamın bir güvencesi olarak öne çıkmaktadır.

Yerindenlik ilkesinin uygulanması ile dört kademeli bir AB yönetimi ortaya çıkmaktadır denebilir. Bu dört düzey; AB, Ulus-Devletler, Bölgeler ve Yerel Yönetimler diye sıralanmaktadır. AB üyesi ülkelerin de üye oldukları Avrupa Konseyi yerel yönetimler konusunda çok daha önceden esas tercihlerini belirlemiştir. Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın hazırlıklarına 1981'de başlamış, hazırlanan Şart 1985 yılında imzaya açılmış ve 1 Eylül 1988'de yürürlüğe konulmuştur. Türkiye, Özerklik Şartı'nı bazı çekinceler koyarak 21 Kasım 1988'de imzalamış ve 8 Mayıs 1991'de 3723 sayılı yasayla TBMM'nce onaylanmış ve 6 Ağustos 1992'de Bakanlar Kurulu kararıyla uygulamayı bağlayıcı nitelik kazanmıştır. Halen 1988 yılında yürürlüğe giren Şart'a, 45 Avrupa Konseyi ülkesinden 38'i taraf olmuş, 3'ü ise imzalamış, ancak henüz taraf olmamıştır.<sup>156</sup>

Yerel Yönetimler Özerklik Şartı AB'nin bu konuya yönelik uygulamaları konusunda temel başvuru kaynağı niteliğindedir. Yerel yönetimlerin hakları mevcut kanunlar çerçevesinde güvence altına alınırken, bu idarelerin kendilerine verilen görevleri istenen düzeyde yapabilmesi için yeterli mali kaynakla donatılmaları konusunda AB'nin rolü arasında yer almıştır. Özerklik Şartı'nın 9 uncu maddesinde yerel makamların mali

kaynakları ve bundan ne anlaşılması gerektiği ayrıntılı bir şekilde sıralanmıştır. Bunlar:

- 1- Ulusal ekonomik politika çerçevesinde, yerel makamlara kendi yetkileri dahilinde serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynaklar sağlanacaktır.
- 2- Yerel makamların mali kaynakları anayasa ve kanunla belirlenen sorumluluklarla orantılı olacaktır.
- 3- Yerel makamların mali kaynaklarının en azından bir bölümü oranlarını kendilerinin kanunun koyduğu sınırlar dahilinde belirleyebilecekleri yerel vergi ve harçlardan sağlanacaktır.
- 4- Yerel makamlara sağlanan kaynakların dayandığı mali sistemler, görevin yürütülmesi için gereken harcamalardaki gerçek artışların mümkün olduğunca izlenebilmesine olanak tanımaya yetecek ölçüde çeşitlilik arz etmeli ve esneklik taşımalıdır.
- 5- Mali bakımdan daha zayıf olan yerel makamların korunması, potansiyel mali kaynakların ve karşılanması gereken mali yükün eşitsiz dağılımının etkilerini ortadan kaldırmaya yönelik mali eşitleme yöntemlerinin veya buna eş önlemlerin alınmasını gerektirir. Bu yöntemler ve önlemler yerel makamların kendi sorumluluk alanlarında kullanabilecekleri takdir hakkını azaltmayacaktır.
- 6- Yeniden dağıtılan kaynakların yerel makamlara tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda, kendilerine uygun bir biçimde danışılacaktır.
- 7- Mümkün olduğu ölçüde, yerel makamlara yapılan hibeler belli projelerin finansmanına tahsis edilme koşulu taşımayacaktır. Hibe verilmesi yerel makamların kendi yetki alanları içinde kendi politikalarına ilişkin olarak takdir hakkı kullanmadaki temel özgürlüklerine halel getirmeyecektir.
- 8- Yerel makamlar sermaye yatırımlarının finansmanı için kanunla belirlenen sınırlar içerisinde ulusal sermaye piyasasına girebileceklerdir.

Türkiye 3723 sayılı yasa ile bu maddenin 1,2,3,5 ve 8 numaralı bentlerini kabul etmiş 6 ve 7 numaralı bentleri konusunda ise ulusal normlar açısından çekince koymuştur. Yeniden dağıtılan kaynakların yerel makamlara tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda, yerel yönetimlere danışılması ile yerel makamlara yapılan hibelerin belli projelerin finansmanına tahsis edilme koşulu taşımaması ilkelerini Türkiye kabul ulusal mevzuat normları açısından uygun bulmamıştır.

24.7.2003 tarihinde "Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı İle Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine" dair 2003/5930 sayılı Bakanlar Kurulu Kararında "Kamu'da Yönetişimin Güçlendirilmesi" başlığı altında

"...Ağır bir merkezi vesayet ve yetersiz yerel kaynaklar ile çalışan yerel yönetimlerin, ülkemizin de imzalayarak taraf olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına uygun olarak yeniden yapılandırılması öngörülmektedir. Bu kapsamda yerel yönetimlerin yetki ve görevleri tadadı olarak sayılmak yerine, merkezi idarenin görev ve fonksiyonları belirlenecek, geriye kalan her türlü mahalli ve müşterek nitelikli görev ve hizmetler yerel yönetimlerin uhdesine verilecektir.

Yapılacak reformlar sonrasında yerel yönetimler; merkezi idarenin belirleyeceği ilke ve standartlara, ulusal ve bölgesel planlara uygun olarak, mahalli ve müşterek nitelikli ihtiyaçların karşılanması konularında kendi kararlarını alan, kaynaklarını oluşturan, projelerini uygulayan ve vatandaşların denetimine açık çağdaş idari birimler olarak

yeniden yapılandırılacaktır. ..."

demekle birlikte yerel yönetimlerin mali olarak güçlendirilmesi ve kaynak yaratma ve kullanımındaki serbestilerinin artırılması konusunda somut bir program ortaya konmadığı düşünülmektedir.

## II.2 AB Ülkelerinde Yerel İdarelerin Mali Yapısı: Türkiye Karşılaştırmalı

Bu bölümde seçilmiş bazı AB üyesi ülkeler ile aday ülkelerin mali yönetim sistemleri içinde yerel yönetimlerin mali büyüklükleri ve mali yapısı ele alınmaktadır.

GSYİH'ya oran olarak geniş anlamda yerel yönetimlerin harcamaları<sup>157</sup> AB'ye üyelik sürecindeki ülkelerde (10 ülke) ortalama yüzde 7,2 düzeyindedir. Üyelik sürecindeki ülkelerde en büyük oran yüzde 12,1 ile Polonya'ya ait olurken en düşük oran yüzde 2,7 ile Slovak Cumhuriyetindedir.

AB üyesi ülkelerde (beş ülke) ise yerel yönetimlerin harcamalarının GSYİH'ya oranı ortalama yüzde 16,2'ye çıkmaktadır. Danimarka ayıklanıp bakıldığında ortalama oran yüzde 12,6'ya düşmektedir. Yerel harcamaların büyüklüğü açısından seçilmiş üye ülkelerde en yüksek oran yüzde 30,5 ile Danimarka'ya en düşük oranda yüzde 10 ile Fransa'ya ait olmaktadır.

Mevcut durumda, yerel yönetimlerin harcamalarının büyüklüğü bakımından geçiş sürecindeki ülkelerin oranı bizim sahip olduğumuz oranın yaklaşık bir katı büyüklüğündedir. Polonya, Macaristan gibi ülkeler yaklaşık dört kat büyüklüğünde bizden daha fazla kaynak kullanırken, Romanya ve Slovakya Cumhuriyeti ise bizden daha az kaynak kullanmaktadır.

Seçilmiş üye ülkelerin yerel yönetim harcamalarının büyüklüğü ise bizim sahip olduğumuz oranın yaklaşık dört katı büyüklüğündedir. Danimarka dışarıda tutulduğunda bu oran yaklaşık 3 kata düşmektedir.

<sup>157</sup> Bölgesel idareler, kantonlar, eyaletler, il idareleri, belediyeler.

**Tablo 3. Yerel İdare Harcamalarının Fonksiyonel Dağılımı (GSYİH'ya Oran Olarak-1999)**

Ülkeler	Genel Kamu Hizmetleri	Eğitim	Sağlık	Sosyal Güvenlik	İskan ve Toplum Refahı	Ulaşım ve Haberleşme	Diğer	Toplam	Genel Yönetim Harcamaları Toplamı
Bulgaristan (2000)	0,6	2,3	1,5	1,2	0,6	0,3	0,5	7,0	40,0
Çek Cumhuriyeti (1999)	1,1	0,8	0,1	0,7	2,5	1,4	1,3	7,9	43,0
Estonya (1999)	1,0	2,9	0,1	0,9	0,7	0,4	1,1	7,1	36,2
Macaristan (1999)	1,5	3,4	1,9	1,7	0,9	0,1	0,9	10,4	44,0
Latvia (1999)	1,2	4,7	0,1	0,8	1,0	0,4	1,3	9,5	41,4
Litvanya (1999)	0,3	3,5	0,0	1,0	0,5	0,2	0,8	6,3	32,1
Polonya (1999)	1,1	4,1	0,3	1,3	2,8	0,9	1,6	12,1	43,6
Romanya (2000)	0,5	0,3	0,0	0,5	0,8	0,8	0,5	3,4	33,5
Slovak Cumhuriyeti (2000)	0,6	0,0	0,0	0,0	1,0	0,4	0,7	2,7	41,8
Slovenya (2000)	0,8	1,3	0,1	0,2	1,3	0,6	1,0	5,3	44,1
<b>Ortalama</b>	<b>0,9</b>	<b>2,3</b>	<b>0,4</b>	<b>0,8</b>	<b>1,2</b>	<b>0,5</b>	<b>1,0</b>	<b>7,2</b>	<b>39,9</b>
Danimarka (2001)	1,2	4,1	5,0	17,3	0,2	0,0	2,7	30,5	53,2
Fransa (1993)	1,1	2,0	0,2	1,8	2,4	0,4	2,1	10,0	46,2
Hollanda (1997)	1,3	2,4	0,3	3,0	2,7	0,9	2,7	13,3	45,9
İspanya (1997)	1,1	3,0	3,4	0,8	1,8	1,2	5,3	16,6	41,2
İngiltere (1998)	0,4	3,0	0,0	3,4	0,6	0,5	2,6	10,5	36,9
<b>Ortalama</b>	<b>1,0</b>	<b>2,9</b>	<b>1,8</b>	<b>5,3</b>	<b>1,5</b>	<b>0,6</b>	<b>3,1</b>	<b>16,2</b>	<b>44,7</b>

Kaynak: OECD-TPA, Fiscal Decentralisation in EU Applicant States and Selected EU Members States, 2002

AB ülkelerindeki yerel yönetim harcamalarının reel büyüklükleri yanında fonksiyonel dağılımına baktığımızda ise:

- Aday ülke sürecindeki ülkelerin yerel yönetimlerinin harcamalarının yüzde 29'u eğitim, yüzde 19'u iskan ve toplum refahı, yüzde 12,8'i genel kamu hizmetleri, yüzde 11'i ise sosyal güvenlik ve sosyal yardım niteliğindedir.
- Üye ülkelerde ise harcamaların fonksiyonel dağılımı daha farklı bir sıralama izlemektedir; yüzde 27 ile sosyal güvenlik ve yardım öne çıkarken, bunu yüzde 20 ile eğitim, yüzde 8 ile sağlık takip etmektedir.

Türkiye'de belediye harcamalarının uluslar arası standartlara uygun fonksiyonel sınıflandırılması uygulamasına henüz geçilememiştir. Bu yüzden benzer bir karşılaştırmayı yapmak mümkün olmamıştır.<sup>158</sup>

<sup>158</sup> Bu tür bir karşılaştırma kısmen yatırım harcamaları için yapılabilecek olsa da, gerek standardizasyon gerekse kapsam konusundaki sorunlar bu karşılaştırmayı çok anlamlı yapmayacaktır.

**Tablo 4. Yerel İdare Harcamalarının Fonksiyonel Dağılımı (%)**

Ülkeler	Genel Kamu Hizmetleri	Eğitim	Sağlık	Sosyal Güvenlik	İskan ve Toplum Refahı	Ulaşım ve Haberleşme	Diğer	Toplam
Bulgaristan (2000)	8,0	33,4	22,0	16,8	9,0	4,7	6,1	100,0
Çek Cumhuriyeti (1999)	13,5	10,0	1,1	9,3	31,7	17,7	16,7	100,0
Estonya (1999)	13,5	40,8	1,2	12,5	10,4	5,5	16,1	100,0
Macaristan (1999)	14,3	32,6	18,6	16,1	8,6	1,2	8,6	100,0
Latvia (1999)	13,0	49,5	1,1	8,7	10,4	4,5	12,8	100,0
Litvanya (1999)	4,6	56,3	0,5	16,1	7,9	3,4	11,2	100,0
Polonya (1999)	8,8	33,9	2,5	10,9	22,8	7,1	14,0	100,0
Romanya (2000)	15,6	7,9	0,2	13,4	23,8	23,3	15,8	100,0
Slovak Cumhuriyeti (2000)	22,8	0,2	0,6	1,8	38,1	13,0	23,5	100,0
Slovenya (2000)	14,3	24,1	1,7	3,9	23,7	11,3	21,0	100,0
<b>Ortalama</b>	<b>12,8</b>	<b>28,9</b>	<b>5,0</b>	<b>11,0</b>	<b>18,6</b>	<b>9,2</b>	<b>14,5</b>	<b>100,0</b>
Danimarka (2001)	4,0	13,4	16,5	56,7	0,8	0,0	8,6	100,0
Fransa (1993)	10,7	19,7	2,3	17,7	24,1	3,6	21,9	100,0
Hollanda (1997)	9,4	17,9	2,6	22,6	20,0	6,7	20,8	100,0
İspanya (1997)	6,9	18,3	20,5	5,1	10,7	7,2	31,3	100,0
İngiltere (1998)	4,0	28,7	0,0	32,5	5,4	4,9	24,5	100,0
<b>Ortalama</b>	<b>7,0</b>	<b>19,6</b>	<b>8,4</b>	<b>26,9</b>	<b>12,2</b>	<b>4,5</b>	<b>21,4</b>	<b>100,0</b>

Kaynak: OECD-TPA, Fiscal Decentralisation in EU Applicant States and Selected EU Members States, 2002

Gelirlerin yapısına bakıldığında:

- Geçiş sürecindeki ülkelerin toplam gelirlerinin ortalama yüzde 56'sı vergi gelirlerinden, yüzde 18'i vergi dışı gelirlerden yüzde 26'sı ise bağış ve hibelerden oluşmaktadır. Bununla birlikte, ülkeler arasında örneğin vergi gelirleri payı yüzde 24 (Polonya) ile yüzde 91 (Litvanya) arasında değişmektedir.
- Üye ülkelerde ise bu oranlar sırasıyla yüzde 43, yüzde 11 ve yüzde 46 düzeyinde olmaktadır. Temel farklılık hibe ve bağışların üye ülkelerde daha ağırlık kazanmasıdır. Özellikle yerleşmenin daha yoğun olduğu ülkelerde bu tespit öne çıkmaktadır. Bununla birlikte, ülkeler arasında toplam gelirlerin dağılımı önemli farklılıklar göstermektedir.

Tablo 5. Yerel İdare Gelirlerinin Yüzde Dağılımı

	Vergi Gelirleri (%)	Vergi Dışı Gelirler (%)	Hibe ve Yardımlar (%)
Bulgaristan	46,3	13,8	39,9
Çek Cumhuriyeti	47,7	36,3	16,0
Estonya	68,4	9,1	22,5
Macaristan	33,0	17,0	50,0
Latvia	56,0	20,4	23,6
Litvanya	91,0	4,8	4,1
Polonya	24,5	24,2	51,3
Romanya	69,7	13,8	16,5
Slovak Cumhuriyeti	67,1	20,9	12,0
Slovenya	58,5	18,1	23,3
<b>Ortalama</b>	<b>56,2</b>	<b>17,8</b>	<b>25,9</b>
Belçika	78,5	3,1	18,4
Danimarka	51,4	8,2	40,4
Fransa	47,0	19,0	34,0
İtalya	33,8	13,5	52,6
Hollanda	9,6	14,4	76,0
İspanya	37,1	8,9	54,0
İsveç	75,0	5,5	19,5
İngiltere	14,0	13,3	72,6
<b>Ortalama</b>	<b>43,3</b>	<b>10,7</b>	<b>45,9</b>

Kaynak: OECD-TPA, Fiscal Decentralisation in EU Applicant States and Selected EU Members States, 2002

Türkiye’de ise belediyeler özelinde baktığımızda, toplam gelirler içinde vergi gelirlerinin payı son 10 yıllık dönemde yüzde 60-65 oranında, vergi dışı gelirlerin payı 30-35 oranında, özel yardım ve fonların payı ise yüzde 2-4 oranında değişmiştir. Türkiye’de yapı daha çok vergiler ağırlıklı çıkmakta bu ise vergilerin esas olarak merkezden belirlenmesi nedeniyle merkeze olan bağımlılığı artırmaktadır.

Bağış ve hibelerin yapısına bakıldığında, geçiş sürecindeki ülkelerde ağırlığın ortalama yüzde 66 ile özel bağışlarda yüzde 34 ile genel bağışlarda olduğu görülmektedir. Özel bağışların ortalama yüzde 23’ü koşullara bağlı olmayıp geri kalanı koşulsal niteliktedir. Bununla birlikte ülkeler arasında bu durum önemli farklılıklar göstermektedir. Nitekim, Slovak Cumhuriyeti, Macaristan ve Çek Cumhuriyeti hariç özel bağışlarda koşulsallığın olmadığı ülke yoktur.

Tablo 6. Geçiş Ülkelerinde Özel ve Genel Bağışların Koşulsallıkları (1999-2000)

	Özel Bağışlar				Genel Bağışlar				Toplam Gelirler İçinde Bağışların Oranı
	Standart Maliyete Göre Koşullu	Gerçekleşen Maliyete Göre Koşullu	Koşulsuz	Toplam	Vergi Çabasına Dikkate Alınmayan Objektif Kriterler	Vergi Çabasına Dikkate Alan Objektif Kriterler	Ayrımcı Genel Bağışlar	Toplam	
Bulgaristan	9,1	-	-	9,1	65,0	-	25,9	90,9	39,9
Çek Cumhuriyeti	16,0	37,2	46,8	100,0	-	-	-	-	16,0
Estonya	40,2	-	-	40,2	-	59,8	-	59,8	22,5
Macaristan	94,2	0,6	1,8	96,6	-	0,6	2,8	3,4	50,0
Latvia	90,0	-	-	90,0	10,0	-	-	10,0	23,6
Litvanya	12,7	32,5	-	45,2	54,7	-	-	54,7	4,1
Polonya	14,3	25,1	-	39,4	60,6	-	-	60,6	51,3
Romanya	-	100,0	-	100,0	-	-	-	-	16,5
Slovak Cumhuriyeti	-	-	100,0	100,0	-	-	-	-	11,9
Slovenya	18,7	18,2	-	36,9	63,1	-	-	63,1	23,3
Ortalama	29,5	21,4	14,9	65,7	25,3	6,0	2,9	34,3	25,9

Kaynak: OECD-TPA, Fiscal Decentralisation in EU Applicant States and Selected EU Members States, 2002

Genel bağışlarda ise ayrımcı nitelikteki genel bağışların oranı toplam genel bağışlar içinde yüzde 9 düzeyindedir. Geçiş ülkelerinde genel bağışlarda ağırlık yüzde 74 ile vergi çabasına bağlı olmayan genel bağışlardır. Genel kuralı bu anlamda bozan Estonya olmuştur. Bu ülkede ise genel bağışların yüzde 100’ü vergi çabasına bağlı olarak belirlenmektedir.

Yerel idarelerin vergi gelirleri açısından, vergilendirmeden başlayıp uygulamada vergilendirme sürecinde vergi oranları ve vergi matrahı başta olmak üzere belirleyici olma özellikleri de yerel yönetimlerin kaynak yapısı ve sürdürülebilirliği açısından önem taşımaktadır.

Yerel idarelerin vergi gelirleri üzerinde etkinliğini başka bir deyişle mali serbestisini gösteren uygulamalar seçilmiş AB üyesi ülkelerde ve aday ülkelerde farklılıklar göstermektedir. İzleyen tabloda söz konusu ülkelerde yerel idarelerin vergi gelirleri üzerinde belirleyici olma güçleri ve şekilleri gösterilmektedir. Bu tabloda öne çıkan konular ana başlıklar halinde şu şekilde özetlenebilir:

- Toplam vergi gelirleri içinde yerel idarelerin sahip olduğu pay geçiş ülkelerinde ortalama yüzde 11,8 iken bu oran seçilmiş üye ülkelerde yüzde 9,4 düzeyindedir. Bununla birlikte, iki grup ülke içinde de önemli farklılıklar olduğu görülmektedir. Örneğin üye ülkeler grubunda Danimarka ile İsveç’in sahip olduğu oranlar yüzde 20’yi aşarken, Hollanda’da yüzde 2’ler düzeyine kadar inmektedir.
- Vergilendirmede belirleyici olma konusunda ülkeler arasında önemli farklılıklar ortaya çıkmakla birlikte geçiş sürecindeki ülkelerde baskın olan aktörün merkezi idare olduğu görülmektedir. Merkezi idare ile gelir paylaşımı sonucu elde edilen vergi geliri toplamı ortalama toplam vergi gelirlerinin yüzde 50’sini aşmaktadır. Bazı ülkelerde vergilemede tamamen belirleyici merkezi idare olmaktadır (Latvia ve Litvanya).
- Geçiş sürecindeki ülkelerin toplam vergi gelirleri içinde vergi oranları ile vergi

matrahını belirledikleri oran ortalamada yüzde 20'nin altında kalmaktadır. Bu anlamda en yüksek orana sahip ülkeler yerel harcama düzeyleri de ortalamanın oldukça üstünde olan Macaristan ile Polonya olmaktadır (yüzde 40'in üzerinde).

- Üye ülkelerde ise vergi uygulamasında temel belirleyici olan idare yerel idareler çıkmaktadır. Seçilmiş ülke örnek ortalamasında toplam vergi gelirleri içinde mahalli idarelerin belirleyici olma oranı bir çok ülkede yüzde 80'i aşmaktadır (İngiltere'de bu oran yüzde 100 düzeyindedir).

**Tablo 7. Yerel İdarelerin Merkezi İdare İle Vergilendirme Sürecindeki İlişkileri**

	Yerel Düzey	Toplam Vergi Gelirleri İçinde Mah. İd. Payı (%)	Mah. İd. Vergi Oranı ve Vergi Matrahını Belirliyor	Mah. İd. Vergi Oranını Belirliyor	Mah. İd. Vergi Matrahını Belirliyor	Gelir Paylaşımı: Mer. İd. ve Mah. İd.		Mer. İd. Mah. İdare vergilerinin hem vergi tabanını hem de vergi oranını belirliyor
						Mah. İd. Kabul etmesi durumunda değişiyor	Yasa ile konuluyor ve karşılıklı değişimle değişiyor	
Bulgaristan	Yerel	10,0	-	-	-	-	39,0	61,0
Çek Cumhuriyeti	Yerel	11,1	2,7	3,5	-	-	91,7	-
Estonya	Yerel	16,2	-	9,2	-	-	90,8	-
Macaristan	Yerel	10,4	49,2	-	-	-	-	50,8
Latvia	Yerel	17,1	-	-	-	-	-	-
Litvanya	Yerel	22,0	-	-	-	-	-	100,0
Polonya	Yerel	8,3	-	41,9	0,6	-	57,6	-
Romanya	Yerel	10,5	-	6,0	0,6	-	75,0	18,4
Slovak Cumhuriyeti	Yerel	4,0	7,0	28,2	-	-	-	64,8
Slovenya	Yerel	7,9	16,7	0,6	0,4	-	62,3	-
<b>Ortalama</b>		<b>11,8</b>	<b>7,6</b>	<b>9,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,0</b>	<b>36,1</b>	<b>25,2</b>
Belçika	Yerel	6,0	13,0	64,0	-	-	2,0	1,0
	Topluluk	13,0	-	3,0	-	97,0	-	-
	Bölgesel	10,0	8,0	92,0	-	-	-	-
Danimarka	Bölgesel	22,0	-	96,0	-	-	4,0	-
	İlçe	9,0	-	93,0	-	-	-	7,0
Hollanda	Belediye	1,0	-	100,0	-	-	-	-
	Kurul	1,0	-	100,0	-	-	-	-
İspanya	Yerel	9,0	33,0	51,0	-	16,0	-	-
		5,0	15,0	7,0	-	78,0	-	-
İsveç	Belediyeler	22,0	4,0	96,0	-	-	-	-
	İlçeler	11,0	-	100,0	-	-	-	-
İngiltere	Yerel	4,0	-	100,0	-	-	-	-
<b>Ortalama</b>		<b>9,4</b>	<b>6,1</b>	<b>76,8</b>	<b>0,0</b>	<b>15,9</b>	<b>0,5</b>	<b>0,1</b>

Kaynak: OECD-TPA, Fiscal Decentralisation in EU Applicant States and Selected EU Members States, 2002

Türkiye'de 2000'lerin başlamasıyla birlikte fonların tasfiye edilmesi belediyeler ve il özel idarelerinde bağışların ve yardımların payını oldukça düşmüştür. Mevcut durumda, il özel idarelerinde yatırım projeleri için merkezi kurumlardan aktarılan tutarlar bir tarafa bırakıldığında, yerel idarelere yapılan bağışların toplam içindeki düşüklüğü yanında koşullu da oldukça sınırlı düzeydedir.

Belediyelerin büyüklükleri açısından bakıldığında, geçiş ülkeleri arasında önemli farklılıklar olduğu görülmektedir. Romanya, Macaristan, Estonya gibi ilkelerde nüfusu 10 binin altındaki belediyelerde yaşayan nüfusun toplam belediyelerde yaşayan nüfus içindeki oranı yüzde 40'in üzerinde çıkmaktadır. Bunun aksine, Bulgaristan, Litvanya gibi ülkelerde nüfusu 10 binin altındaki belediyelerde yaşayan nüfusun toplam belediyelerde yaşayan nüfus içindeki payı yüzde 10'un da altına inmektedir. Baskın olan yapı nüfusun önemli bir kısmının nüfusu 10'binin üzerindeki belediyelerde yaşadığıdır.

Belediye sayıları açısından baktığımızda, geçiş ülkeleri arasındaki farklılıklar çok daha ön plana çıkmaktadır. Örneğin Çek Cumhuriyetinde toplam belediyelerin yaklaşık yüzde 80'i nüfusu 1000'den küçük belediyelerdir. Litvanya, Polonya, Bulgaristan gibi ülkelerde ise ağırlık nüfusu 5 binin üzerindeki belediyelerdedir. Bulgaristan'da toplam belediyelerin yüzde 60'ından fazlası nüfusu 10 binin üzerindeki belediyelerdir. Litvanya'da bu oran yüzde 80'in üzerindedir.

Türkiye'de ise yaklaşık 3225 belediyenin yüzde 60'ından fazlası nüfusu 5 binin altındaki belediyelerden oluşmaktadır. Belediye sayılarında yoğunluk yüzde 51 ile nüfusu 2-5 bin arasındaki belediyelerden oluşmaktadır. Belediyelerin sayıları açısından bakıldığında, geçiş ülkeleri arasında önemli farklılıklar olmakla birlikte ortalama oranlar bizden çok daha iyi çıkmaktadır.

**Tablo 8. Belediyelerde Yaşayan Nüfusun Belediye Büyüklüklerine Göre Yüzde Dağılımı**

	1.000 Altında	1.000-2.000	2.000-5.000	5.000-10.000	10.000-50.000	50.000-100.000	100.000 Üzerinde	Toplam
Bulgaristan	0,0	0,1	1,0	5,6	34,1	17,7	41,5	100,0
Çek Cumhuriyeti	16,8	8,8	10,6	9,1	21,5	12,2	21,0	100,0
Estonya	1,0	10,0	19,0	10,0	12,0	12,0	36,0	100,0
Macaristan	7,5	9,2	14,8	9,4	22,7	7,5	28,9	100,0
Latvia	5,6	12,6	13,3	7,3	15,4	8,7	37,1	100,0
Litvanya	0,0	0,0	0,0	0,3	31,7	28,0	40,0	100,0
Polonya	0,0	0,0	5,9	19,5	36,5	18,1	20,0	100,0
Romanya	0,2	2,8	24,6	18,1	15,5	7,8	31,0	100,0
Slovak Cumhuriyeti	16,3	13,9	13,7	6,7	24,6	12,0	12,8	100,0
Slovenya	0,2	1,4	12,6	14,8	49,3	2,5	19,2	100,0

Kaynak: OECD-TPA, Fiscal Decentralisation in EU Applicant States and Selected EU Members States, 2002

AB üyesi seçilmiş bazı ülkelerdeki mahalli idarelerin sayısına alt yerel idareler ayrımında baktığımızda ülkeler arasında oldukça farklı bir yapı ile karşılaşırız. Bu anlamda Fransa belediye ve diğer yerel idareler sayısı bakımından en dağınık gözükürken ülkedir. Fransa'da yerel idarelerin toplam genel yönetim harcamaları içindeki payı diğer ülkelere göre daha düşük olmakla birlikte yerel idare sayısı en fazla olan ülke Fransa olmaktadır. Fransa'yı İtalya ve İspanya izlemektedir. Yerel yönetimlerin en güçlü olduğu İngiltere toplam sayı bakımından yerel idarelerin en az olduğu ülkelerden birisi konumundadır.

**Tablo 9. Seçilmiş Bazı AB Üyesi Ülkede Mahalli İdareler**

Ülke	Bölge	Ara Düzey	Yerel Yönetim	Toplam Harcamalar İçinde Mah. İd. Payı
Belçika	3 Bölge 3 Toplum	10 İl	589 Belediye	23,8
Danimarka		14 İlçe	275 Belediye	57,33
Fransa	26 Bölge	100 İdare	36.763 Belediye	21,69
İtalya	15 Normal Bölge 5 Özel Bölge 2 Özerk İl	100 İl	8.100 Belediye	29,7
Hollanda		12 İl	548 Belediye	28,97
İspanya	17 Bölge	50 İl	8.078 Belediye	40,16
İsveç		21 İlçe	289 Belediye	38,54
İngiltere	4 Ulus	34 İlçe	263 Konsey	28,36
	8 İngiliz Bölgesi			

Kaynak: OECD

### II.3 AB Bölgesi Ülkelerinde Yerel Yönetimlerde Borçlanma Uygulaması ve Çıkarılacak Dersler

Temel yaklaşım yerel idarelerin borçlanmasının sermaye harcaması niteliğindeki harcamalar için söz konusu olmasıdır. Yerel idarelerin olağan gelirleri dışında harcamalarını finanse etmelerinde borçlanma sınırlı kullanılan bir enstrüman olmalıdır. Belediyelerin borçlanarak mali yükümlülüklerini artırmaları karşılığında bilançolarında varlık değerlerini yükseltmeleri net değer korunmasına yol açacaktır. Aksi durumda yani cari harcamaların finansmanı için yapılan borçlanmalar varlık tarafında bir artış yaratmadığı için belediyenin bir anlamda daha küçülmesi sonucunu beraberinde getirecektir.

İncelenen AB bölgesi ülkelerinde birkaç ülke uygulaması hariç cari harcamalar için mahalli idarelerin borçlanma yetkisi bulunmamaktadır. Bu kural yerelleşmenin en yoğun olduğu ülkeler içinde geçerlidir.

Yerel yönetimlerin borçlanması konusunda ülkelerin önemli bir kısmında borçlanma üzerinde bir üst sınır ve izin süreci bulunmaktadır. Bu bağlamda bazı AB bölgesi ülke uygulamalarına bakarsak:

- Geçiş sürecindeki 10 ülkeden<sup>159</sup> sadece üçünde borçlanma üzerinde sınırlı bir kontrol süreci bulunmaktadır (Çek Cumhuriyeti ve Slovak Cumhuriyeti), diğer ülkelerde ise yerel yönetimlerin borçlanmaya başvurması konusunda oldukça sınırlayıcı olan kontroller ve izinler vardır.
- Özellikle Bulgaristan ve Slovenya'da yerel yönetimlerin borçlanması üzerinde yeni düzenlemeler çerçevesinde oldukça katı kurallar ve sınırlamalar getirilmiştir.
- Belçika'da sermaye harcamalarına yönelik borçlanma için yerel yönetimler önemli bir esnekliğe sahip olmakla birlikte cari nitelikli harcamalar için sadece kısa dönemli borçlanmalara başvurabilmektedirler.
- Danimarka'da belediyeler eğer önceden belirlenmiş sektörlere yönelik olarak yatırım harcaması niteliğinde borç kullanacaklar ise izin almadan borçlanma yapabilmektedirler. Bunun dışında yapılacak borçlanmalar İçişleri Bakanlığının onayına tabi olmaktadır.
- Fransa'da borçlanma belediyelerin toplam gelirlerinin yarısına ulaşmak suretiyle temel kaynakları arasına girmiştir. Belediyeler sermaye niteliğindeki harcamalar için cari gelirleriyle de bazı ilişkiler kurulmak suretiyle sınırsız şekilde borçlanabilmektedirler.
- İtalya'da bölgesel ve yerel idareler borçlanabilmekte ve bunun için tahvil çıkarabilmektedirler. Çıkarılan bir kanun ile borçlanma üzerine altın kural denilen tavan sınır getirmiştir. Borç servisi yerel idarelerin kendi gelirlerinin yüzde 25'ini aşmamakta ve sadece sermaye harcamaları için yerel idareler borçlanma yoluna gitmektedirler.
- İspanya'da belediyeler sadece sermaye harcamaları için belli bir yılı aşmayacak vadede borçlanabilmektedirler. Eğer borç servisi cari gelirlerinin yüzde 25'ini aşmıyorsa Maliye Bakanlığının onayını almalarına gerek bulunmamaktadır.

<sup>159</sup> Bu ülkeler: Bulgaristan, Polonya, Macaristan, Litvanya, Çek Cumhuriyeti, Slovak Cumhuriyeti, Slovenya, Romanya, Latvia ve Estonya

Bununla birlikte, merkezi idare uygulanan makro ekonomik politikanın gerekleri doğrultusunda gerektiğinde ilave sınırlamalar koyabilmektedir.

- İngiltere'de yerel yönetimlerin cari harcamalarını finanse etmek için borçlanmaları yasa ile engellenmiştir. Sadece sermaye niteliğindeki harcamaları için borçlanabilmektedirler.

### III. SONUÇ

Avrupa Birliğinin (AB) bugün ekonomik birlikten başlayıp siyasi birlik aşamasına gelmiş olmasını etkileyen temel faktörlerin arasında yerel idarelere ve yerel yönetime yaklaşımını ortaya koyan yerindenlik ilkesinin olduğunu söylemek yanıltıcı olmayacaktır. Birliğin yerindenlik ilkesini kabul etmesi yanında bölgesel eşitsizlikler üzerine geliştirdiği politikalar ve programlarda bu sürecin hızlanmasında etkin olmuştur.

AB'ne katılacak olan ülkelerin uyum sürecinde AB mevzuatına göre yapmaları gereken değişikliklerin içinde yerel yönetimlerde yapılacak olanlar önemli bir yer tutmaktadır. Özellikle bölgesel eşitsizliklerden başlayıp, demokrasinin kalitesine kadar uzanan amaçlar için yerel idareler bir anlamda mutfak rolü üstlenmektedir. AB'de kamu yönetimi içinde yerel idarelerin yapısının esas olarak yerindenlik ilkesi çerçevesinde tanımlanması özünde demokratik yaşamın bir güvencesi olarak görülmektedir.

Avrupa Konseyi tarafından 1 Eylül 1988'de yürürlüğe konulan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı Türkiye bazı çekinceler ile 8 Mayıs 1991'de 3273 sayılı yasayla TBMM'nce onaylamıştır. Yerel Yönetimler Özerklik Şartı AB'nin bu konuya yönelik uygulamaları konusunda temel başvuru kaynağı niteliğindedir. Yerel yönetimlerin hakları mevcut kanunlar çerçevesinde güvence altına alınırken, bu idarelerin kendilerine verilen görevleri istenen düzeyde yapabilmeleri için yeterli mali kaynakla desteklenmiş olmaları genel ilkeler arasında özellikle yer almıştır. Özerklik Şartı'nın 9 uncu maddesinde yerel makamların mali kaynakları ve bundan ne anlaşılması gerektiği ayrıntılı bir şekilde ele alınmıştır. Bunlar, yeterli kaynağın sağlanması, mali kaynağın kendilerine verilen sorumlulukla orantılı olması, en azından belli bir bölüm vergiler üzerinde belirleyici olmaları ve mali eşitlik konusunda gerekli önlemlerin alınması şeklinde özetlenebilir.

Bu temel mali ilkelere Türkiye'de uyulduğunu ve/veya bir geçiş süreci içinde bu ilkelere yönelik bir uyumlaştırmanın istenen düzeyde başladığını ileri sürmek mümkün değildir. Parlamentoda kabul edilen ama yasalaşma süreci daha tamamlanmayan (Büyükşehir belediyeleri kanunu hariç) belediyeler ve il özel idareleri kanunlarında yerel idarelerin mali yeterliklerinin ve özerkliklerinin geliştirilmesi konusunda somut düzenlemeler getirilmemektedir.

Yerel yönetimlerin vergi gelirleri üzerinde belirleyici olmaları kaynak kullanımı ve kaynak planlaması yönünde mali etkinliklerini artırmaktadır. Aksine özellikle vergiye ilişkin temel parametrelerin (vergi matrahı, vergi oranı gibi) esas olarak merkez tarafından belirlenmesi yerel idarelerin mali serbestlik derecesini azaltmaktadır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının gereklerine yönelik olarak Türkiye koşullarında kapsamlı bir düzenleme ihtiyacı açıktır.

GSYİH'ya oran olarak yerel yönetimlerin harcamaları AB'ye üyelik sürecindeki ülkelerde ortalama yüzde 7,2, AB üyesi ülkelerde ise ortalama yüzde 16,2 düzeyindedir.

Yerel yönetimlerin harcamalarının büyüklüğü bakımından geçiş sürecindeki ülkelerin oranı bizim sahip olduğumuz oranın yaklaşık bir katı büyüklüğündedir. Seçilmiş üye ülkelerin yerel yönetim harcamalarının büyüklüğü ise bizim sahip olduğumuz oranın yaklaşık dört katı büyüklüğünde çıkmaktadır.

Türkiye yerel yönetimlerin gelir ve harcama büyüklüğü açısından AB bölgesi ülkelerinin oldukça gerisinde kalmaktadır. Ama daha belirleyici olan zayıflık özellikle gelirlerini belirleme konusunda yerel idarelerin kısıtlarının daha fazla olması ve genel bir politika olarak hükümetlerin bu konunun kaynak noktasını sürekli ihmal etmeleri gelmektedir.

Türkiye’de yaklaşık 3225 belediyenin yüzde 60’ından fazlası nüfusu 5 binin altındaki belediyelerdir. Yoğunluk yüzde 51 ile nüfusu 2-5 bin arasındaki belediyelerdedir. Aday ülkeler arasında önemli farklılıklar olmakla birlikte belediyelerin dağılımı açısından ortalama oranlar bizden çok daha iyi çıkmaktadır. AB üyesi ülkelerde ise Fransa hariç olmak üzere belediye sayıları ve dağılımları Türkiye’den çok daha iyi durumdadır.

#### KAYNAKLAR

Bindebir, Serap, Intergovernmental Finance and Local Government System in Turkey: Experiences and Lessons to be Learned from Poland, Prepared for Ecomod 2004-International Conference on Policy Modeling, April 2004

Bird, Richard M., Michael Smart, Intergovernmental Fiscal Transfers: Some Lessons from International Experience, International Tax Program Rotman School of Management University of Toronto, January 2001; revised March 2001

Devlet İstatistik Enstitüsü, 1990-2002 Belediyeler ve İl Özel İdareleri Kesin Hesapları ve Bütçeleri.

Devlet Planlama Teşkilatı, 2000-2004 Yıllık Programlar.

Devlet Planlama Teşkilatı, 1950-2003 Ekonomik ve Sosyal Göstergeler.

Emil, M. Ferhat, H. Hakan Yılmaz, Kamu Borcu Nasıl Oluşturdu? Bu Noktaya Nasıl Gelindi, TESEV, Aralık 2004

OECD-TPA, Fiscal Decentralisation in EU Applicant States and Selected EU Members States, 2002

Shah, Anwar, Balance, Accountability, and Responsiveness: Lessons about Decentralization, World Bank, 2000  
<http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/wps2000series/wps2021/wps2021.pdf>

Tekeli, İlhan ve Selim İlkin, Avrupa Birliği, Türkiye ve Yerellik, Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği, Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı, Aralık 2003

Yılmaz, H. Hakan, Toplam Kamu Harcama ve Gelir Düzeyi Konusunda Yapılan Bir Hesaplama Çalışması, ODTÜ Ders Notu, 2002

Yılmaz, H. Hakan, Yerel Yönetimlerde Planlama, Bütçe, Borçlanma ve Denetim Süreçlerinin Yeni Yasalar Çerçevesinde Değerlendirilmesi, Türkiye Ekonomi Kurumu Tebliği Güncelleştirilmiş Hali, 2004

#### Beşinci Oturum Tartışmaları

**Prof.Dr. Macit İnce** (Başkan): Evet efendim Sayın konuşmacıya teşekkür ediyorum. Tekrar şimdi sorularımızı veya katkılarınızı almak üzere işaretinizi bekliyorum.

**Ahmet Keskinler:** Hazine Müsteşarlığı. Soruyu Ali Bey’e soracağım. Şimdi konu yerel yönetimler ve borçlanma olunca tabii bunun Hazine’yi ilgilendiren bir yönü de var. Özellikle hazine müsteşarlığı hem itiraz yoluyla hem de garanti sağlamak yoluyla mahalli idarelere finansman sağlamaktadır. Şimdi buna baktığınız zaman da bunlar aslında yatırım programında yer alan harcamalar ve yatırım projeleri kapsamında sağlanan kredilerdir. Yani dediğiniz anlamda yıllara yaygın projeler ve bunlar borçlanmayla karşılanan projelerdir. Zaten 4749 Sayılı Kanun’la bunlara birtakım sınırlamalar getirildi, birtakım önlemler alındı. Bu borçlanmalara ilişkin olarak mesela risk hesabı kuruldu, garantili kredilerle ilgili olarak yine bu itirazlı kredilerle ilgili olarak kurulan dış borç ödeme hesabı var. Yani bu anlamda birtakım sınırlamalar var. Bu borçlanmalara baktığınız vakit borcunu ödemeyen belediyeye bir transfer gerçekleşmektedir. Bunu bütçeden net olarak göremeyebilirsiniz. Ama genel bütçe vergi gelirleriyle bu belediyelerin yerel nitelikteki hizmetlerin altında bir transfer harcaması niteliğinde finansmanını görüyoruz. Yani genel olarak değerlendireceğimiz vakit bu borçlanma üzerinde bunlara daha net sınırlamalar konulması gerekmiyor mu? Teşekkür ederim.

**Prof.Dr. Macit İnce** (Başkan): Teşekkür ederim, evet sorular kısa olsun, efendim.

**Can Erdem:** Hazine Müsteşarlığı. Ben de arkadaşımın sorusunu desteklemek üzere bir iki bilgi vereceğim. Sorumda Sayın Bülent Bali Bey’e olacak. Şimdi bizim müsteşarlığın 4749 Sayılı Kanun’dan sonra yayınladığımız ve meclise sunduğumuz Kamu Borç Yönetim Raporumuz var. Onun verilerine göre 2004 senesinde yerel yönetimlerde Hazine garantili kredilerde üstlenim oranı % 70’dir. Hazinesinin garanti verdiği bütün kredilerde diğer kuruluşlara da verebiliyor. Hazine kamu kurumlarına üstlenim oranı % 18’dir. 2004 senesinde hazinenin yine vadesi geçmiş alacak stokunda Yerel Yönetimlerin payı 10 buçuk katrilyondur. 2003 sonu itibarıyla ise bu rakam 6.5 katrilyon yaklaşık 4 katrilyona yakın bir alacak vadesi geçmiş. Yani alacak stokumuzda artış var. Yerel yönetimlerde hal böyle olunca borçlanma imkanı sağlanması konusunda biraz daha dikkatli olmak ve biraz daha fazla tereddüt etmek gerekmez mi ?

**Prof.Dr. Macit İnce** (Başkan): Teşekkür ederim, efendim. Başka soru, buyurun hanımefendi! Hülya hanım ,buyurun.

**Prof.Dr. Hülya Kirmanoğlu:** Teşekkür ederim, Sayın Başkan. Benim sorum da Sayın Ali Özdemir’e olacak. Şimdi yaptığımız Regresyon çalışmasında 1960-1997 yılları arası bir dönemi ele aldık. Burada bir yandan yerel yönetimlerin paylarının düşmesi diğer yandan kamu harcamalarının payının artması söz konusudur. Şimdi ekonomi ritimle bakarsak bende şöyle bir endişe doğuyor. Bu 2 değişken birden başka 3’üncü değişken tarafından belirleniyor olabilir. Belki örneğin politik faktör yerelleşme veya nedensellik kamu kesimindeki büyümeden yerel yönetimlerin küçülmesine doğru olabilir. Yani bu konuda sizin bulduğunuz nedenselliğin doğru olduğu yönünde bizleri ikna edecek testler söylerseniz memnun olurum. Teşekkür ederim.

**Prof.Dr. Macit İnce** (Başkan): Teşekkür ederim efendim. Buyurun.

**Niyazi Cangir:** Teşekkürler. Maliye Bakanlığı. Önce Ali Rıza Bey 'e çok teknik kısa bir soru yönetmek istiyorum. R<sup>2</sup> değişkeni gördüğüm kadarıyla son derece düşük. Bu acaba bu modelin bir özelliği mi yoksa açıklama kapasitesi mi düşük ? Bir de izin verirsiniz genel ama çok kısa bir değerlendirme yapmak istiyorum. Katkı çerçevesinde yerel yönetimlerin durumu değerlendirirken tarihin sıfır noktasındaymışız gibi bir izlenim edindim .Bunun sağlıklı bir değerlendirmeye engel olduğunu düşünüyorum. Tarihin sıfır noktasında değiliz. Bu kadar yeterli, teşekkür ederim.

**Prof.Dr. Macit İnce** (Başkan): Teşekkür ederim. Evet, buyurun efendim Sayın Güneri Bey

**Prof.Dr. Güneri Akalın:** Hacettepe Üniversitesi. Hakan Bey de Ali Rıza Bey de cevap verebilirler. Bu yerel borçlanma ve borcu ödememe meselesi aslında bana göre bilmiyorum. Siz nasıl paylaşıyorsunuz daha çok belediye başkanının başvurduğu yerel vergi mükelleflerinden vergi yükünü Türkiye genelindeki vergi mükelleflerine kaydırma yansıtma süreci olarak ortaya çıkıyor. V.Hagen'in anlattığı kamusal yaklaşımının devletin başarısızlıkları yaklaşımlardan bir tanesi de buna çok güzel bir örnektir. Siz ne diyorsunuz bununla ilgili olarak aynı görüşü paylaşır mısınız? İkinci bir şey de Hakan Bey daha önce genel devlet olarak anlattı. Fakat bu bizim kayıt dışı devlet terimlerinin çoğunu kapsamıyor. Yani bir benim bütünüyle bu yapılan 5018'le ilgili reformlara 2 noktada itirazım var. Bir öyle reform ki henüz kamu harcaması nedir konusunda bir kriter geliştirememiş. Yani devletin harcama açısından bir sınırı yok. Biraz önceki daha önce oturumdaki sonuç da oraya geldi. Siyasi otorite yaşama otoritesi istediği kadar bunu geliştirebilir. Dolayısıyla böyle bir şeye acaba bir reform denilebilir mi? İkincisi vergi düzenimiz vasıtasız vergiler açısından aşağı yukarı 19. yüzyıla doğru giderken, harcama düzenimiz de 21. Yüzyıla doğru gidiyor. İkisi arasındaki süreçler ve anlayış bakımından kopma var siz ne diyorsunuz.?

**Prof.Dr. Macit İnce** (Başkan): Başka soru yok sanırım. Evet cevaplara geçiyoruz. Buyurun, Sayın Özdemir.

**Yrd.Doç.Dr. Ali Rıza Özdemir:** Borçlanmayla ilgili arkadaşın sorusu bana mıydı? Bende öyle düşündüm ancak isterseniz o cevapsın ama ben de cevaplayabilirim.

**Yrd.Doç.Dr. Mustafa Çelen:** İsterseniz Bülent Bey değil de onu ben cevaplayayım. Tebliğin ortağı olarak, daha anlamlı olur. Gerek Ahmet Bey gerek Can Bey'in kaygılarını anlıyoruz. Zaten Güney Amerika'daki istikrar politikalarının çökmesinin nedenlerinden biri de bu yerel idarelerin hesapsızlığıdır. Gerek borçlanma gerek harcama bazında ama şu da bir gerçek yani en önemli risk mali risk kaynağı verilen garantilerdir. Hem borçlanma garantileri hem alt yapı yatırımlarına verilen satın alma garantileridir. Ama şu da söz konusu, maliye politikasının en önemli konularından biri nesiller arası muhasebe, yeni nesiller arası yük fayda dengesinin sağlanmasıdır. Eğer siz bir yatırım harcaması yapıyorsanız bu yatırım harcamasının da faydası bir nesili aşıyorsa bunu borçlanmayla birazcık da öbür nesile kaydırmanın çok da kötü olmadığını düşünüyorum. Bizim

hazinenin ödenmeyen yerel yönetim borç stokunu görüyoruz.ve kaygı duyuyoruz Ama 1990'la 2000 yılı arasındaki o garip mali yapının dizayn edildiği dönemin bir ürünü olduğunu da biliyoruz. Biz bundan sonrasına bakıyorsak; tamam ihtiyatlı olalım. Yani bütün yönleriyle merkezi idare kendisini sağlama alsın ama bu açık kapıyı da bırakalım. Çünkü herkes belli ölçülerde, belli sınırlamalara bağlı olarak bunu yapıyor. Bunu yapmazsınız farklı şekillerde yapıyor. İşte veriyorsunuz ödemiyor hocamızın dediği gibi bir yapı ortaya çıkabiliyor. Biz bu yetkinin belirli ölçülerde verilmesi taraftarıyız. Bu bir anlamda yerel demokrasi dediğimiz kendini yöneten yerel idarelere güveninin de bir test vasıtasıdır. Yani siz borç alan ve ödemeyen, iflas eden bir yerel idarenin başkanına bir daha oy verebilir misiniz? Bunun da bir anlamda denkleştirici vasıta gibi çalışacağını umuyorum. Teşekkürler

**Yrd.Doç.Dr. Bülent Bali:** İzin verirsiniz bir kaç kelime de ben etmek istiyorum. Şimdi birincisi her ne kadar bizim tebliğin başlığı Türkiye için derslerse de biz Türkiye için dersleri çıkarmadık. Bunu son tartışmaya bıraktık. Türkiye'yle ilgili normatif anlamda da pozitif anlamda da bir şey söylemedik ancak teorik olarak baktık. AB pratiğinden baktık. Bunun önemli sebeplerinden bir tanesi de belediye gelirleriyle ilgili yasal düzenlemenin henüz hazırlanmamış olmasıdır. Yani hazırlanma süreci var fakat yasalaşmadı. Dolayısıyla oradan kaynaklanan bir açık var olmayan şeyler üzerinde, hipotetik şeyler üzerinde, her an değişebilecek şeyler üzerinde fikir yürütmeyi tercih etmedik. Şimdi birincisi gerçekten bizim de kamu maliyecileri olarak, kamu iktisatçıları olarak çok yararlandığımız bir şey hazinenin düzenli aralıklarla yasal gereklilik de bunda etken sanıyorum. Çıkardığı borç yönetim raporu ona da borç takas diyelim tabiri caizse belediyeleri ifşa da ediyorsunuz meblağlarla beraber, bu da çok güzel. Güneri hocanın söylediklerine bizim ekleyecek bir şeyimiz yok. Zaten benim de sizin sorunuza cevabım o şekilde olacaktı. Arada yük kaydırması var. Yani bir bölge sayıcı çok da önemli değil bölge insanının ekstra külfetten kurtulması geri kalan en eksi birin ekstra külfetiyle mümkün olabiliyor. Diğer arkadaşımızın da daha tereddütlerinin daha dikkatli olmamızın gereğindeki vurgularının da anlayışla karşılıyorum. Fakat görünen o ki örneğin büyüme ve istikrar faktöründe de biz bunu yaşadık. Kurala çok bağladığımız zaman ortaya çıkabilecek esneklik kaybı önemli noktalardan bir tanesidir. Başka bir nokta, belki bizim mesleki deformasyondan da gündeme getirdiğimiz bir şey ama (sosyal seçim teorisi) şimdi nasıl kararını vereceksiniz? Başka bir yönetim daha önce bağlanmış kuralları ortadan kaldırma hakkını kendinde bulabilecek mi? Yani orada belli bir çoğunluğu ele geçirenin benden daha önce getirilen kuralları ben artık takmıyorum. Çünkü benim ajandamda olması gereken şeyler için bu sınırlamalar gereksizdir ve bende 100 kişiden 51'inin desteğini arkama aldım. Bu kuralı kaldıralım dediği zaman ne yapacaksınız? Kuralları değışmez olarak kurma şansımız var mi bilemiyorum. Sayın Doğrusöz az önce vekaleten tebliğinde de söyledi. Neticede anayasalar bile belli bir çoğunluğu bulduğumuz zaman değıştirilmesi mümkün olan metinlerdir. Dolayısıyla burada toplumsal uzlaşma belki çok söylediğimiz içini de nadiren doldurabildiğimiz bir şey ama konsensüs önemlidir. Başka bir şeyle isterseniz bitirmeye gayret edeyim. Mesela son İMF ile yaptığımız Stand- by mektubunda Merkez Bankası özerkliği korunacaktır diye bir ifadenin varlığı bende biraz rahatsızlık yaratıyor. Bunu niye vurgulamak ihtiyacı içindeyiz ki, özerkse zaten öyledir sürekli olarak bir şeyler yapacaktır, yapacağız, yapacak diyorsanız sanki bunun arka planında ya bir fırsatını bulsak ta acaba bunlardan caysak mı düşüncesi vardır ve karşı tarafta bunu hissediyorsa yok esasında yok öyle benim gizli ajandam deme ihtiyacını hissedebilirsiniz. Tarihin sıfır noktasında olma

hissini ben verdiysem açıkçası yapmak istediğimden çok fazlasını yapmışım. Öyle bir kaygıyla hareket etmedim. Bunlar herhalde yaşanmış deneyimlerdir. O noktayı çok net anlayamadığım için cevap veremeyeceğim, özür dilerim. Güneri Hoca'nın işaret ettiği iki tane nokta var. Bunlardan bir tanesi kayıt dışı devlettir. Şimdi 2000-2004 arası dönemde yapılan reformlarla bu kayıt dışı devletin başta fonlar olmak üzere, fonların bütçe içine alınması üzere aslında 1999 ve 2000 öncesinde göre daha iyi bir noktadayız. Ama gün geçtikçe benim bu konuda biraz umutsuzluğum artmaya başlıyor. Onun iki temel nedeni var. 1990'lı yıllardaki bizim gizli açık yaratma gib kötü alışkanlıklarımız vardı. Bütçe dışında bir kısım işlemleri tekrar zemin bulabilir. İkincisi ise bu hane halkı eğitim harcamaları ise beni çok etkiledi. Çünkü ortaya çıkan şey şöyle bir şey yani erdemli malı da ilk öğretimi de dahil olmak üzere biz hane halklar eğitim hizmeti ciddi bir kaynak aktarıyoruz. Bunun teorik tartışması yapılır. Bu ayrı bir şeydir. Ama aktarılan kaynağın önemli kısmını biz kamu harcamalarında görmüyoruz. Dolayısıyla oradaki okulun işletmesi bakım, onarımı vesaire bu bir sektör olarak söylüyorum bu ciddi bir büyüklüğe ulaşıyor. Çünkü bu bahsettiğimiz oran Güney Kore'den sonra dünyada 2'nci kişilerin kendi cebinden yaptıkları harcamalarla eğitimi finanse ediyor olmalarıdır. İkincisi bence yine çok önemli bir nedendir. 5018 Sayılı Kanun'un kamu harcaması veya bunun tartışmasına yardımcı olacak gerek siyasi sorumluluk anlamında, gerekse plan program bütçe ve anlamında tek uygulayıcılar açısından en azından gerekçesinde bunu oturup belki orada gerekçelerde ciddi bir kısım tartışma koymamız lazım ki ileride bu kanuna göre yapılacak olan tartışmalar da bu bir baz olarak alınsın. Teşekkür ederim, son bir şey daha söyleyeceğim, süreyi aştığım için çok özür dilerim. Biz Ferhat Bey'le yaptığımız başka bir çalışmada şöyle bir tablo hazırladık. 2002 yılının bir resmini çektik. Yerel yönetimlerin belediyelerin toplam gelirlerinin % 30'u borç servisine karşılık geliyor. Toplam bütçeden aldıkları payın yine % 60'ı borç servisine karşılık geliyor. Öz gelirlerin ise yine % 50'si yine borç servisine karşılık geliyor ve bu yükün önemli bir kısmını da belediyeler ve yerel yönetimler yerine getirmemek eğilimindedir. Çünkü bu eğilimi de çok net görüyoruz. Dolayısıyla aslında bu borçlanmış olan belediyeler, yapmış oldukları harcamaları başka bölgelere veya başka vergi mükelleflerine aktarmak suretiyle finanse ediyorlar. Günün sonunda bunu ödeyecekler mi ödemeyecekler mi o başka bir şey ama geçici olarak böyle transfer yapıldığına ben de katılıyorum.

**Prof.Dr. Macit İnce** (Başkan): Teşekkür ederim.

**Yrd.Doç.Dr. Ali Rıza Özdemir:** Ben sıralı olarak Güneri Hocam ile başlamak istiyorum. Makalenin girişine göre sorular öncelikle kamu probleminin bu konuda neler getirdiği ile ilgiliydi. Burada yerel yönetimleri de bir ilgi grubu olarak düşünürsek, siyasi partilerin demokratik sistem içerisinde daha çok kendini destekleyen, ilgi gruplarına menfaatleri aktarıp bunu topluma yaymalarının, kamu harcamalarını arttırıcı bir etkisi var. Bu anlamda yerelleşmenin de getirdiği yerel yönetimlerin bu şekilde bir güce sahip olması evet arttırabilir. Ancak onun karşısında şöyle bir görüş var. O da bırakın yerel yönetimler onlar için öngörülen hizmetleri yapsınlar ve merkezi yönetimde bunların o hizmet yapılarında harcamalarını, gelirlerini belirleyişlerini, politikalarını belirlesin. Yani bunları kurallarla merkezi yönetimin belirlemesi, politikaları oluşturması esas politikacının kendi işine dönmesidir. İş bulma, sağlık için ameliyat yapmaya kadar Milletvekillerinin uğraşması yerine esas politikaları belirlemesi bu konuda yinede sağlıklı finansman ve hizmet yönetimine doğru bizi götürecektir diye de düşünebiliriz. Ben regresyon sonuçlarında öncelikle Hülya Hanım'ın sorduğu değişkenler konusuna

değineyim. Bu öncelikle nedensellik analizi değil bu bağımlı bağımsız değişken arasındaki etkileşimi gösteren bir analizdir. Buradaki model geleneksel Reglasyon Modeli ve değişkenleri de 15'e sayıları 15'e yaklaşık bağımsız olarak düşündüğümüz değişkenlerdir. Burada yerelleşme başka bir değişkene praksi olabilir mi yani temsil edebilir mi? Ben size sorayım, yani ben onun yerine düşüneceğim onu tamamen temsil edecek bir değişken bilmiyorum. Özellikle ekonomistler bu Reglasyonları yaparken politikada oluşturulmuş birtakım kuralları kanunları tamamen bağımsız olarak alıp onun etkisine bakmaya çalışırlar. Bu anlamda yani bu bir nedensellik analizi değil ve orada genelleşme dışındaki etkileri temsil edecek, kontrol edecek ve ayrıca ülke sipesifik etkileri kontrol edecek birçok değişken var.

Şimdi ikinci soruya geçeyim. Hemen buradan R<sup>2</sup> burada R<sup>2</sup> açıklama gücünü gösteren değişkenin düşük olduğunu, katsayının düşük söylediniz. Bu bir Growth Modeli'ni yani büyümeyi gösteriyor. Temelinde modelin içinde değişkenin içinde tarihsel bir hafızayı saklayan, uzun dönemde etkiyi saklayan bir şey yok. Bir yıldan öbür yıla etkisini gösteren kısa dönem değişkeni dolayısıyla bu büyüme modülünde orada gösterilen katsayıların açıklama gücünün % 30'lar % 40'lar civarında olması çok şaşırtıcı değil. Ayrıca modellerde de dikkat ettiyseniz % 30'dan % 70'e varan değişkenlik var. Açıklama gücünde R<sup>2</sup> de şundan kaynaklanıyor. Bir ülke spesifik etkilerin olmadığı modelde R<sup>2</sup> düşükten ülke spesifik etkilerini kattığınız da yeni her ülkenin ayrıca demokratik politik başka nedenlerle açıkladığı değişkeni bağımlı değişkeni açıkladığı etkileri kattığınızda R<sup>2</sup> artıyor. Ayrıca bazı kamu sektörü harcamalarının tanımlarında R<sup>2</sup> yine artıyor. % 70'lere çıkıyor. Özellikle cari harcamalar genel devlet cari harcamalarına açıklama konusunda % 70'e çıkan bir R<sup>2</sup> var. Yani bu ne demek? Burada daha çok desantralizasyon hizmetler bazında bir etkinliğe yol açtığı konusu ön plana çıkıyor. Bir transferden daha çok transfer harcamaları içine kattığımız bir kamu sektörü büyüklüğünden daha çok cari harcamalar konusunda etkili olduğunu ön plana çıkarıyor. O modeli daha iyi açıkladığını ön plana çıkarıyor. Teşekkür ederim.

**Prof.Dr. Macit İnce** (Başkan): Teşekkür ederim.

## VI. OTURUM 26 Mayıs 2005 (Üçüncü Gün)

OTURUM BAŞKANI : Prof. Dr. Selahattin TUNCER

- **İdareler Arası Mali Yardım Dağıtım Sisteminin Yeniden Yapılandırılması ve Bütçenin Mali Yardım Yoluyla Türkiye’de Bölgeler Arası Eşitliğe/Gelir Dağılımına Etkisi**  
(Yrd.Doç.Dr. Recep TEKELİ, Yrd.Doç.Dr. Ertuğrul ACARTÜRK & Arş.Gör.Dr. Şakir GÖRMÜŞ, Adnan Menderes Üniversitesi )
- **Bir Yerelleşme Örneği Olarak Avrupa Birliği Bölgesel Politikaları**  
(Araş.Gör. Feride B. Uymaz & Araş.Gör. Şermin Sarıca Marangoz, İstanbul Üniversitesi)
- **Kamuda Kalite Artırma Çabaları ve Performansa Dayalı Bütçeleme**  
(Araş.Gör. Hilmi Çoban & Araş.Gör. Fatih Deyneli, Pamukkale Üniversitesi)
- **Altıncı Oturum Tartışmaları**

## VI. OTURUM

Oturum Başkanı: Prof.Dr. Selahattin Tuncer

**Prof.Dr. Selahattin Tuncer (Başkan):** Dördüncü oturumunu açıyorum. Hepinize günaydın. Bugün ele alacağımız konu maliye teorisinde daha evvel değişik başlıklar altında ele alınmış. Bir konu 1950’li yıllarda Profesör Neumark’ın yayınlamış olduğu “Maliyeye Dair Tetkikler” adlı kitapta mali tevzin diye bir terim kullanılmıştı. Mali tevzin deyiminin nereden ve nasıl çıktığını o zaman için çok merak etmiştik. Sonra bunun diğer dillerdeki karşılıklarını bulduk. Bu deyim Almanca dan geliyor. Prof. Neumark’ın bunu mali tevzin diye çevirmiş. Türkçe’ye mali dengelemede şeklinde de çevrilebilir fakat bu terimin Fransa’daki karşılığı mali uyuşma şeklinde olabiliyor. Fakat İngilizce karşılığı çok enteresandır. İngilizce karşılığı “intergovernmental fiscal relations” yani “idareler arası mali ilişkiler” şeklinde çevrilebilir. Rahmetli Profesör Nadaroğlu da bu terim üzerinde uzun uzun durmuştu. Hatta bir araştırması da vardı. Bugün galiba ele alacağımız konunun geçmişi bu şekilde, fakat zamanımıza gelirlerin idareler arası bölüşümü şeklinde uyarlama yapılabilir, özetlenebilir. Konu şimdi mali tevzin deyimini tabi çok kötü bir deyim ve iyi çeviri de olmamıştır. Türkçe’ye şimdi bugün ele alacağımız konu üç başlık altında toplanmış. Bu üç konu birbirini aşağı yukarı dengeler vaziyettedir. Şimdi birinci tebliği Yrd.Doç.Dr. Recep Tekeli Bey verecek. Şimdi söz kendisinin zamanı iyi de kullanmamız lazım. Çünkü bizden sonra Aykut Bey arkadaşımızın oturumu var. O itibarla her arkadaşımız 15-20 dakikalık bir zaman kesiti içinde tebliğlerini sunacaklar ve kalan kısa zaman içinde de sorularımızı ve bunlara verilecek cevapları olarak oturumu zaman süresi içinde kapatmaya çalışacağız. Şimdi söz Sayın konuşmacının. Buyurun.



## İDARELER ARASI MALİ YARDIM DAĞITIM SİSTEMİNİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI VE BÜTÇENİN MALİ YARDIM YOLUYLA TÜRKİYE'DE BÖLGELER ARASI EŞİTLİĞE/GELİR DAĞILIMINA ETKİSİ

Yrd. Doç Dr Recep TEKELİ\*  
Yrd. Doç Dr Ertuğrul ACARTÜRK\*  
Ar. Gör. Dr Şakir GÖRMÜŞ\*

### 1 Giriş

İdareler arası mali yardımlar bir hükümet idaresinden başka bir hükümet idaresine transfer edilen karşılıksız fonlardır. Federal devletlerde bu transferler federal hükümetten eyalet devletlerine ve yerel yönetimlere veya eyalet devletlerinden yerel yönetimlere doğru yapılır. Üniter devletlerde ise merkezi hükümetten yerel yönetimlere doğru yapılır. Mali yardımlar dağıtılırken teorik olarak merkezi hükümet bir takım amaçlar gerçekleştirmeye çalışmaktadır. Diğer bir ifadeyle yerel mal ve hizmet sağlarken oluşan dışsallıkların dikkate alınması, yerel mal ve hizmetlerde asgari standartların yerleştirilmesi, dikey mali eşitsizliğin giderilmesi, mali eşitliğin sağlanması (bölgelerarası yatay gelir ve gider dengesizliklerinin giderilmesi) için mali yardımlar yerel yönetimlere verilmektedir<sup>160</sup>.

"Eşitlik ilkesi" yaklaşımı mali yardımların fakir yerel yönetimlere (yada fakir bölgelerdeki belediyelere) dağıtılması prensibini savunmaktadır. Böylece fakir bölgelerdeki yerel yönetimler aynı kamusal hizmetleri aynı vergi oranları ile zengin bölgelerdeki yerel yönetimler gibi asgari standartlarda sağlayabilsinler.

Merkezi hükümetin yerel yönetimlere verdiği mali yardımların eşitlik ve etkinlik amaçlarının sağlanması doğrultusunda dağıtılmadığı eldeki Türkiye koşullarındaki verilerle gösterilmesi durumu bize fiskal eşitlik amacını gerçekleştirmek için mali yardım sisteminin daha iyi bir şekilde dizayn edilmesi gerektiğini daha önemli bir hale getirmiştir (bkz Tekeli 2002).

Bu ampirik çalışmamızda da mevcut mali yardım dağılımı yapılırken gelir faktörünün; fiskal kapasite farklılığını, gelir eşitsizliğini ve bölgelerarası ihtiyaç farkını (talep ve maliyet farklılığı nedeniyle oluşan ve belediyeler arasında göreceli bir harcama farklılığına yol açan ihtiyaçlar) giderici nitelikte bir element olarak kullanılmadığı gösterilmektedir.

2001 yılında kabul edilen 4629 sayılı yasaya göre 2002 yılından itibaren belediyelerin genel bütçe gelirlerinden aldıkları paylar düz bir hesapla sadece nüfus kriterine göre dağıtılmaya başlanmıştır<sup>161</sup>. Halbuki 1989 mali yıl bütçe kanununda payların dağıtılması konusunda eleştiriye açık olmakla birlikte nüfus kriterinin yanı sıra kalkınmışlık derecesi,

mali kaynaklar, coğrafi konum ve turistik oluşum gibi yeni ölçütler getirilmişti (bkz Nadaroğlu ve Keleş 1991 s40).

Ayrıca kamu mali reformu kapsamında 5272 sayılı Belediye Kanunu'nda<sup>162</sup> belediyelerle ilgili birtakım idari ve mali düzenlemeye gidilmesine rağmen yardımların yeniden dağıtılması konusunun yasal bir düzenleme konusu yapılmaması ve uluslararası alanda Amerika ve İngiltere gibi ülkelerde devam eden uygulamaların dikkate alınmaması bölgelerarası mali eşitliğin sağlanması açısından bizce büyük bir eksiklik olarak ortaya çıkmaktadır.

Bilindiği gibi bütçenin klasik fonksiyonlarının yanı sıra bir de çağdaş fonksiyonları (telafi edici fonksiyonu, kalkınma fonksiyonu, gelir dağılımını düzenleme fonksiyonu gibi) bulunmaktadır.<sup>163</sup> Bütçenin gelirin yeniden dağıtımında ve iyileştirilmesinde bir araç olarak kullanılabilmesi ders kitaplarında anlatılmaktadır. Tabii bu amacı gerçekleştirmede harcama ve vergileme araçları ağırlıktadır. Bu çalışmamızda mevcut mali yardım sisteminin belediyeler arasındaki fiskal kapasite<sup>164</sup> ve yerel nitelikteki ihtiyaçlarda ortaya çıkan farklılığı etkin bir şekilde tazmin edip edemeyeceği hipotezi ampirik olarak test edilmiştir. Aynı zamanda devletin kaynaklarını etkili bir şekilde dağıtarak hükümetin amaçlarına (fiskal eşitlik) ulaşmasını sağlayacak bir model geliştirdik. Diğer bir ifadeyle bütçeden belediyelere verilen mali yardımların bölgelerarası gelir farklılığını düzeltmek amacıyla kullanılabilmesini göstereceğiz.

Çalışma sonuçlarını kısaca özetlemek gerekirse; ilk olarak bizim önerdiğimiz metot ile mali yardım dağılımında objektif faktörler dikkate alınmakta ve önerilen formül siyaset dışındadır. İkinci olarak bizim önerdiğimiz metot ile devlet bütçesinde mali yardımlar bölgeler arasındaki gelir dağılımını düzenleyici bir maliye politikası aracı olarak kullanılabilir. Son olarak bölgeler arasındaki ihtiyaç ve yerel vergileme/gelir kapasitesindeki farklılıklar mali yardım dağılımında dikkate alınabilecektir.

Çalışmanın ikinci bölümünde Türkiye'de mali denklik mekanizmasının dizaynı üzerinde durulmuştur. Üçüncü bölümde mali kapasite farklılığının yatay eşitlenmesini göz önüne alınmıştır. Dördüncü bölümde belediyelerin yerel harcama ihtiyaçlarında görülen eşitsizlikleri düzeltmek için, ihtiyaç farklılıklarını dikkate alan yatay denkleştirici yardımları öne sürdük. Bu bölümde, teklif ettiğimiz mali yardım dağılımında kullanılacak göstergelerin ağırlıklarını bulabilmek için optimizasyon yöntemi kullandık. Beşinci bölümde mali yardımın bölgelerarası gelir eşitliğine olan etkisini inceledik. Altıncı bölüm ise çalışmamızın sonuçlarını özetlemektedir.

### 2. Türkiye'de Mali Denklik Mekanizmasının Dizaynı

1580 sayılı Kanunla belediyelere önemli ölçüde hizmet sorumlulukları yüklenildiği halde paralel bir gelir kaynakları belediyelere devredilmemiştir. Bu şartlar altında belediyeler hizmet sorumluluklarını kendi öz kaynaklarını kullanarak yerine getirme yeteneğine sahip değildirler. Sonuçta da bu durum onların sağladıkları kamu harcamaları yoluyla gelirin (yada refahın) yeniden dağılımına yaptıkları katkının yetersizliğine yol açmaktadır.

<sup>162</sup> 24.12.2004 tarihli 25680 numaralı Resmî Gazetede yayımlanmıştır.

<sup>163</sup> Bkz Tügen(2003) ve Coşkun (1991).

<sup>164</sup> Fiskal kapasite gelir toplama/vergileme kapasitesi yada yerel yönetimlerin sağladıkları mal ve hizmetlerin finansmanı için gelir toplama yetenekleri/kabiliyetleri olarak tanımlanmaktadır.

\* Adnan Menderes Üniversitesi, İİBF,

<sup>160</sup> Bkz Oates (1972), Break (1980), Boadway ve Wildasin (1984), King (1984), Shah (1994) ve Jha (1998).

<sup>161</sup> İlgili yasaya göre "Genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden belediyelere % 6, il özel idarelerine % 1.12 nispetinde pay verilir. Bu paylar, ek 2 nci madde hükümlerine göre aylık olarak hesaplanır, tahsil edilen ayı takip eden ay sonuna kadar İçişleri Bakanlığı emrinde ayrı ayrı hesaplara kaydolunmak üzere İller Bankasına yatırılır. İller Bankasında her ay sonuna kadar toplanan belediyeler payı Banka tarafından İçişleri Bakanlığınca bildirilecek son genel nüfus sayımı sonuçlarına göre Büyükşehir belediyeleri dışındaki belediyelere dağıtılır."

Türkiye’de belediyelerin dikey dengesizliğinin(yani harcama gelir farklılığı) giderilmesi bilindiği gibi temel olarak merkezi hükümetin belediyelere bütçeden vermiş olduğu mali yardımlarla çözümlenmeye çalışılmıştır. Mali yardımların verilmiş amacından da yola çıkarak bu durum merkezi hükümetin minimum seviyede kamu hizmetlerinin ve mallarının sağlanmasına yönelik tercihlerinin yerine getirilmesini sağlar.

Yatay denge konusu bölgeler arası kaynak dağılımı önem arz ettiği için ortaya çıkmaktadır. Yatay mali denklik bir ülke sınırları içerisinde farklı bölgelerdeki belediyelerin gelir kaynakları ve harcama sorumlulukları arasındaki dengeyi tarif eder. Gelir kaynakları ve harcamalardaki farklılıklar bölgeler arasında net mali faydada (net fiscal benefit<sup>165</sup>) farklılıklara neden olduğu için yatay mali dengesizlikler düzeltilmelidir. İllerin gelir seviyesindeki farklılıklar belediyelerin sahip oldukları vergi tabanlarından gelir elde etme kabiliyetlerinde farklılık yaratmaktadır (Shah 1994). İhtiyaçlardaki farklılıklar ise değişik nedenlere dayandırılabilir; a) yüklenilmiş olan hizmet sorumluluklarında farklılıklar olabilir, b) bölgesel özelliklerde farklılıklar olabilir, örneğin kentsel nüfus, coğrafi büyüklük (servis noktasına olan uzaklık), sosyo ekonomik durumlar, c) ölçek ekonomilerinin eksikliği ve coğrafyanın fiziksel özelliği nedenleriyle yerel hizmetlerin maliyetlerinde görülen farklılaşmalar gibi bir takım nedenlerden dolayı olabilir.<sup>166</sup> Dolayısıyla, belediyelerin gelir kaynakları ve harcama ihtiyaçlarındaki farklılıkların kısmen tazmini suretiyle yatay denklik konusu çözüme kavuşturulabilir veya işaret edilebilir.

Ekonomik kalkınmışlık seviyesi, kaynaklar ve nüfus dağılımındaki bölgeler arası farklılıklar bölgeler arası kişi başı mali kaynaklarda farklılıklara yol açabilir. Tabidir ki mali kaynaklardaki bu farklılıklarda belediyeler arasında yerel mal ve hizmetlerin dağılımında eşitsizliklere neden olabilmektedir. Sonuçta bu durumda bütün bir ülkeyi düşündüğümüzde bu mal ve hizmetlerden fayda sağlayan kişiler arasında bir eşitsizliğe yol açmaktadır. Diğer durumların değişmediğini varsayarsak, Muş ve Mardin gibi emlak vergisi ile çevre temizlik vergisi gelirleri ülke ortalamasının çok üstünde olan belediyelerin Denizli ve Aydın gibi bu iki vergi gelirleri ülke ortalamasının çok üstünde olan belediyelerin aynı miktar ve kalitede topluma yerel mal ve hizmet sunması beklenemez. Denizli’de yüksek emlak değerlerinden dolayı 3 oda bir salon evin üzerine salınan emlak vergisi Türkiye averajının üzerinde olması beklenir. Onun için mali yardım sisteminin belediyelere yükümlüklerini yerine getirmek için yeterli gelir sağlamak gibi belirlenen amacının yanı sıra mali kapasite farklılıklarını da tazmin eder nitelikte olması gerekir.

Sonraki bölümler mali kapasitelerde ve ihtiyaçlardaki yatay farklılıkları dikkate alan denkleştirici mali yardımı dizayn etmek için metodolojiyi ele alacaktır.

### 3. Mali Kapasite Farklılığının Hedeflenmesi

Denklik kavramının dikey ve yatay olarak iki boyutunun olmasına karşın biz sadece mevcut mali yardım dağılımı ile ilgilendiğimiz için amacımızı bölgelerarası mali denkliğin sadece yatay boyutu ile sınırlandırdık. Yerel mali kapasiteyi ölçmek için kişi başı bölgesel geliri “Proxy” değişken olarak kullanacağız.

<sup>165</sup> Buchanan’ın (1950) kullandığı net fiscal benefit terimi ödenilen vergi karşılığında elde edilen harcamayı işaret etmektedir.

<sup>166</sup> Ölçek ekonomileri ölçeğin üç yönü ile ilişkilendirilebilir: yerel yetki sınırı, şehir büyüklüğü, yerleşim yoğunluğu (daha fazla açıklama için bkz. Bramley (1990)).

Mali yardım sisteminin denkleştirici etkisini test etmede en göze çarpan problem bölgesel fiskal kapasitenin tanımlanması ve hesaplanması sırasında ortaya çıkan problemdir. Mali kapasitenin ‘bir yönetim biriminin hizmetlerinin finansmanı için gelir toplama yeteneğini’ ifade ettiği konusunda ortak bir görüş vardır (ACIR 1982 ve 1990). Dolayısıyla bizde bölgesel fiskal kapasiteyi belediye yönetiminin yerel hizmet sağlamak için gelir elde etme kabiliyeti olarak tanımlayacağız.

‘Mali denkleştirmeyi gerçekleştirebiliriz’ hipotezini test etmek için bölgelerin mali kapasitelerini karşılaştırmamız gerekmektedir. Bölgelerin gelir kapasitesi için bir ölçü bulduktan sonra bölgeleri Proxy’leri bazında karşılaştırabiliriz. Bölgelerarası gelir elde etme kabiliyetlerindeki farklılıklar esasen emlakların sayısıyla, gelir ve üretim seviyesiyle ve diğer vergi ve vergi tabanlarıyla ilişkili olduğundan bu sayılan faktörler yerel mali kapasite göstergesi olarak kullanılabilir.

Makroekonomik (Amerika’daki gelir göstergesi gibi) yada mikro ekonomik data (Kanada ve Avustralya’daki Representative Tax System (RTS) ile yine Amerika’daki Representative Revenue System (RRS)’de kullanıldığı gibi) gerekmektedir. Ancak alternatif hesaplamaların (RTS ve RRS)<sup>167</sup> daha önemli potansiyel kullanımı merkezi yardımların daha eşit ve daha etkili dağıtımını gerçekleştirebilecek yardım dağıtım formülü geliştirerek mali eşitliğin gelişmesine yardımcı olmak olduğu halde söz konusu hesaplamalar belediyelerin hizmetlerinin finansmanı için gelir toplama kapasiteleri ve belediyelerin vergileme isteği üzerine kesin veri gerektirdiği için biz bu hesaplamaları kullanmayacağız. Vergi kapasitesi ya vergi oranlarındaki farklılıktan yada vergi tabanındaki farklılıktan dolayı bölgeler arası fark edebilir. Ancak Türkiye’de vergi oranları ülke genelinde aynıdır. Dolayısıyla vergi tabanlarındaki farklılıktan ve belediyelerin kendi serbestisinde oldukları ücret ve tarifelerdeki farklılıklar nedeniyle mali kapasite fark edebilir. Ancak Türkiye’de vergi tabanlarını hesaplamak da mümkün olmayabilir.

Diğer taraftan vergi toplama isteksizliği vergi gelirlerinin az seviyede olmasına neden olabilir. Bu durum ise mali kapasitenin belediyeler arasında fark etmesine neden olabilir. Böyle bir durumda ise belediyelerin vergilemedeki istekliliği ölçülmesi zor bir olaydır(Sağbaş 2003; s136).

Detaylı yayımlanmış veri eksikliğinden dolayı biz kişi başına bölgesel gayri safi yurt içi hasıla değerini mali kapasite göstergesi olarak kullanacağız ve bundan sonra bu değeri “gelir” olarak adlandıracağız. Burada belirtilmesi gereken kişi başı bölgesel gayri safi yurt içi hasıla ile bölgesel kişi başına gelir arasında kavramsal bir fark olduğudur. İkincisinde bölge sakinine tahakkuk eden gelir anlaşılırken, ilkinde bölge içi halkı ve bölge dışı sakinlerin yurtiçi ve yurtdışı dağıtımını dikkate almaksızın ürettikleri mal ve hizmetleri kapsamaktadır. Aynı şekilde kişi başına gelirdeki farklılığın bölgelerin gelir toplama kabiliyetlerindeki eşitsizliği yansıtacak mükemmel bir yöntem olmadığı da ileri

<sup>167</sup> RTS’ de bir eyaletin ve onun yerel yönetimlerinin benzer /tek bir vergi oranları setinin kullanılması durumunda elde edilebilecek gelir miktarının hesaplanması yoluyla vergileme kapasitesi hesaplanmaktadır. Hesaplama kullanılan oranlar ülke averajı olduğundan temsili olmaktadır. Varsayım dayanan vergi geliri doğrudan eyaletler arası vergi tabanlarında görülen farklılığı yansıtmaktadır. RRS’ de ise yasalarla belirlenmiş geniş bir vergi ve vergi dışı gelir tabanları seti bir araya getirilmektedir (bkz. ACIR 1990).

sürülebilir (ACIR 1982 s25-26).

Proxy ölçü birimi olarak kişi başına gelir mali kapasitenin hesaplanmasında temel olarak kullanılmıştır. Bu çeşit makroekonomik yaklaşım Amerikan denkleştirme sisteminde eyaletlerin mali kapasitesini ölçmek için uzun zamandır kullanılmaktadır. Örnek vermek gerekirse AFDC (Bağımlı çocuğu olan ailelere verilen yardımlar) ve Medicaid yardımlarında eyaletlerin mali kapasitelerini göstermek için kullanılan yegane faktör kişi başına gelir değişkenidir (ACIR 1982, s25). Bizim bu Proxy değişkenini kullanmamızın nedenine gelince; öncelikle basit bir değişken, hazır olarak bulunabilir bir data, ve bölgenin mali kapasitesinin bölgede gerçekleştirilen ekonomik aktivitelerin ve bölgede yaşayanların gelir seviyesine bağlı olduğu içindir (ACIR 1982). Bu yüzden söz konusu avantajlar bizim bu yolu seçmemizde karar verici niteliktedir.

Daha önceki yapılan çalışmalarda mevcut dağıtım mekanizmasının mali denkleştirme amacına hizmet etmediği tartışılmıştır (bkz Tekeli R 2002). Ayrıca Sağbaş (2003) çalışmasında mevcut mali yardım sisteminin yerel fiskal kapasite farklılığını yada harcama farklılığını gidermek için kullanılmadığı sonucuna ulaşmıştır. Denkleştirme amacına dönük olarak kullanılabilir tek faktör bölgesel kişi başına gelir seviyesi olabilirdi. Ancak yapılan regrasyon analizlerinde kişi başına gelir ile mali yardım arasında ters yönlü bir ilişkinin olmadığı tespit edilmiştir. Aynı şekilde kişi başına gelir ile kişi başına mali yardım<sup>168</sup> dağıtım arasındaki korelasyona baktığımızda kişi başına mali yardımın kişi başına gelire pozitif yönde ilişki içinde olduğunu bulduk (bkz ekler Tablo 1). Korelasyon güçlü bir ilişkinin varlığına işaret etmemekte ve korelasyon işareti pozitifdir (r=0,1). Mevcut mali yardımın verilmiş biçimi belediyelerin içinde bulunduğu dengesiz gelir dağılımını ortaya koyan eşitsizlikleri gidermemektedir.

Aynı zamanda düşük gelirli olan ve az mali yardım alan bölgelerle yüksek gelirli ve çok mali yardım alan bölgeleri Figür 1'deki haritada gösterdik(bkz ekler). Bu haritanın çarpıcı bir yanı düşük gelirli olan ve düşük mali yardım alan belediyelerin ülkenin aynı coğrafi bölgesinde –doğusunda– yoğunlaşmasıdır. Düşük mali yardım alan 19 belediye<sup>169</sup> aynı zamanda kişi başına bölgesel geliri de düşük olan fakir bölgelerdir (sarı renkle gösterilmişlerdir). Yüksek mali yardım alan 18 belediye ise bölgesel kişi başına geliri yüksek olan zengin belediyelerden oluşmaktadır(haritada mavi renkle boyanmış bölgeler). Yüksek gelire sahip olan ve yüksek mali yardım alan belediyeler genelde ülkenin batısında toplanmış bulunmaktadır. Bu durum aslında ülkenin doğu ve batısı arasındaki kalkınmışlık derecesindeki geleneksel farkı yansıtmaktadır. Aynı şekilde bu durum mali yardım dağıtımında gelir dağılımının dikkate alınmadığını göstermektedir.

Figür 2'de (bkz ekler) 12 yüksek gelir düşük mali yardım alan bölgeleri (sarı renkle gösterilmiştir) ve 12 düşük gelir yüksek mali yardım alan bölgeler (mavi renkle gösterilmiştir) gösterilmiştir. Bölgelerin dağılımı bir önceki figür ile benzerlik arz etmektedir. Burada yüksek gelirli bölgeler ülkenin batısında yer alırken düşük gelirli bölgeler ülkenin doğusunda yer almaktadır. Devlet sadece 12 düşük gelirli bölgeye

<sup>168</sup> Yalnız genel bütçe gelirlerinden belediyelere verilen paylar dikkate alınmıştır. Diğer şekillerde aktarılan fon ve yardımlar dikkate alınmamıştır.

<sup>169</sup> Bölgedeki belediyelerin aldığı mali yardım sıralamadaki medyan belediyenin aldığı mali yardımdan az ise az mali yardım alan belediyeler olarak tanımlanmıştır. Yüksek mali yardım alan belediyeler de aynı şekilde fakat karşıt yönde tanımlanmıştır.

yüksek mali yardım aktarabilmiştir.

Kişi başına mali yardımlar ile mali kapasite göstergesi (kişi başına bölgesel gelir) arasında ters yönlü bir korelasyonun olmadığı sonucuna varmaktayız. Aslında bu durumun aksine, ilişkinin yönü güçlü olmamasına rağmen pozitif olmaktadır. Onun için mali yardımın mali kapasite farklılıklarını hafifletmekteki rolü bulunmamaktadır. Gelişmiş ülkelerde olduğu gibi mali yardım dağıtım formülünde mali kapasite göstergesi açıkça yer almamaktadır ve mali kapasite farklılıklarını denkleştirmeye yönelik yaklaşımlar yoktur. Bu durum mali yardımın bölgeler arası eşitliğe olan etkisinin önemsiz olduğunu destekler mahiyettedir. Dahası şimdiki mali yardım dağıtım dizaynı gerçekte eşitsizliği daha da genişletmektedir.

### 3.1. Uygulama

Toplam mali yardımı dağıtmak için belediyelerin kişi başına görece mali kapasitesinin göstergesi olan kişi başına gelire dayanan formülü kullanacağız. Kişi başına mali kapasite ile belediyenin aldığı mali yardım şu şekilde ilişkilendirilecektir:

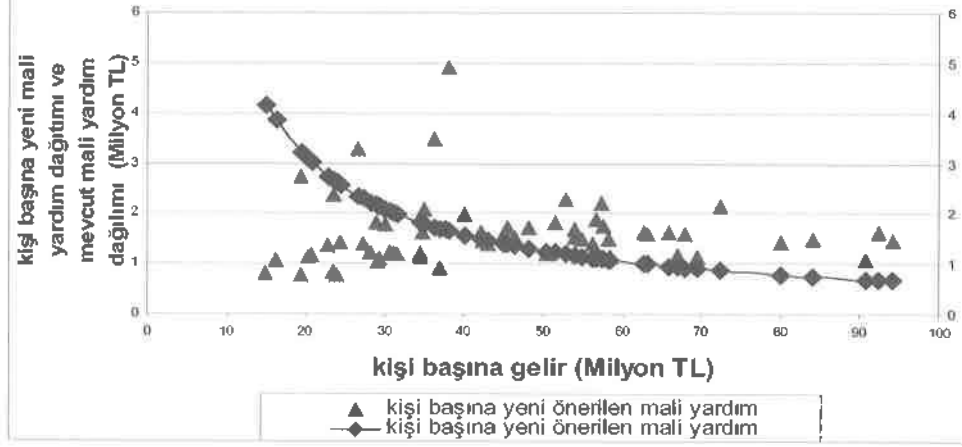
$$TG^i = TG \times \frac{\frac{1}{PCY_i} N_i}{\sum_{i=1}^n \left( \frac{1}{PCY_i} N_i \right)} \quad (1)$$

Yukarıdaki formül esasen belediyelerin aldığı idareler arası mali yardımı (TGy) kişi başına gelire (PCY) ters yönlü olarak ilişkilendirir. N nüfus sayısını göstermektedir. Payda normalleştirme elementi olup toplamı toplam denkleştirici mali yardım verilen toplam mali yardıma eşitlemektedir. Yatay eşitsizliği göz önünde bulundurmamak için teklif ettiğimiz mali yardım sisteminde dağıtılan fonlar ekonomik şartlarla ilişkilendirilmiştir. Eşit ekonomik şartları olan bölgeler (gelir seviyesiyle tanımlanmıştır) mali yardımlardan da eşit pay almalıdırlar diğer taraftan daha kötü ekonomik şartları olan bölgeler yardımdan daha fazla pay verilerek farklı muameleye tabi tutulmalıdır. Yukarıdaki formülle gelir seviyesinin çok düşük olduğu belediyeler yada fakir bölgeler zengin bölgelere nazaran daha fazla mali yardım almalıdırlar.

Figür 3 kişi başına gelir (mali kapasite göstergesi yada eşit bölüşüm objesi olarak) ile 1 numaralı eşitlikle elde edilen kişi başı mali yardım dağıtım arasındaki ilişkiyi göstermektedir. Mevcut mali yardım dağılımı aynı zamanda önerilen mali yardım dağılımı ile yan yana gösterilmiştir. Belediyelerin aldıkları mali yardım ile kişi başına gelir seviyesinin nasıl ters yönlü ilişkilendiğini görebiliriz. Aynı zamanda bu gösterge ile kişi başına denkleştirici mali yardım dağılımı arasındaki basit korelasyon katsayısı (r) negatif olmaktadır (-0.88). Bu sonuca göre az gelirli bölgeler zenginlere nazaran daha fazla mali yardım alabilmektedir.

**Figür 3**

Teklif edilen yeni mali yardım dağıtımı, kişi başına gelir ve mevcut mali yardım dağılımı



Tablo 3'de tanımlayıcı istatistik yer almaktadır. Bölgeleri gelir seviyesine göre ve aldıkları mali yardım miktarına göre sıraladık (sütun 2 ve 3) (bkz ekler). Dördüncü sütunda ise bölgeleri mali yardım dağılımının gelir seviyesine göre yeniden dizaynı sonrası olabilecek duruma göre tekrar sıraladık. Burada yatay eşitlik prensibini takip eden "distributive" bir seyir gerçekleştirdiğimiz için düşük mali kapasiteli bölgelerin yüksek mali kapasiteli bölgelere nazaran daha fazla mali yardım almasını beklerdik. Diğer bir ifadeyle; eğer mali yardım sistemi denkleştirici veya eşitlik sağlayıcı hedefi varsa, düşük mali kapasite kategorisine düşen bölgeler (örneğin sıralamada 30 düşük gelirli bölgeler) sıralamadaki medyan seviyesinin üstünde daha fazla mali yardım almalıdırlar (bu ifadenin terside geçerlidir). Tablo 3'te görüldüğü üzere düşük mali kapasiteli bölgeler medyadaki belediyelerin üzerinde yarar sağlamaktadırlar. Yeniden dizaynı yapılmış mali yardım dağıtım sistemi mali denkleştirmeyi sağlayıcı güçlü bir eğilime sahiptir. Örneğin Ağrı 1994 yılı gelir seviyesi açısından en fakir bölge konumundayken aynı zamanda düşük seviyede mali yardım alan bölgelerden biriydi. Bizim teklif ettiğimiz alternatif sistemle Ağrı'nın durumu daha iyi hale getirilebilir. Bilecik, Kırklareli ve Muğla gibi göreceli olarak zengin olan veya yüksek mali kapasiteli bölgeler daha düşük mali yardım alabilecektir. Ancak ülke genelinde asgari seviyede yerel hizmet sağlanamayabileceğinden belirli bir miktarın üzerindeki mali yardım gelire göre dağıtılabilir.

Bu tablonun ilgi çeken bir diğer tarafı ise hükümet etkili bir şekilde "egalitarian"(eşitlikçi) politikalar izleyebilir. Örneğin Ağrı, Muş, Bitlis, Ardahan, Bingöl, Iğdır, Şırnak gibi fakir bölgeler ülkenin doğusunda yerleşmiştir. Bu bölgeleri ülkenin diğer bölgeleriyle bilhassa daha gelişmiş yada endüstriyel batı ile entegrasyonunun sağlanması açısından hükümet fakir olan bu bölgelere diğerlerine nazaran averajın üstünde daha fazla mali yardım aktararak daha adil bir mali yardım dağıtımını yapabilir. Bu şekilde fakir bölgelerin hedeflenmesi ülkedeki ekonomik ve politik problemlerin hafifletilmesi açısından hükümete yardımcı olabilir.

#### 4. Harcama İhtiyaçlarının Hedeflenmesi

Denkleştirmenin ikinci alanı "harcama ihtiyaçları"ndaki farklılıklar ile ilgilidir. Yerel yönetimlerin istenilen mal ve hizmetleri sağlayabilmesi için bölgesel harcama ihtiyaçlarında görülen farklılıkların tazmin edilmesi gerekmektedir. Burada önemli olan faktör ülke genelinde belediye harcamalarında farklılığa neden olan faktörlerin dikkatli bir şekilde tanımlanmasıdır.

Harcama ihtiyaçlarında ve yerel hizmet maliyetlerinde görülen farklılıklar yerel talepleri karşılamak için gereken mal ve hizmetlerin yetersiz olmasına neden olabilir. Bu da iş ve yerel mallardan yararlanma imkanlarında ve kişilerin refahını etkileyerek gelir seviyelerinde bölgeler arası eşitsizliklere yol açabilir. Bu durum yerel harcama ihtiyaçlarının ölçülmesinin merkezi hükümet tarafından verilen mali yardım transfer sistemi için ne derece kritik bir önem taşıdığını göstermektedir. Burada belediyeler arasındaki harcama ihtiyaçlarındaki farklılıkların tazmin edilmesi için mali yardımın önemini işaret edeceğiz.

##### 4.1. İhtiyaçların ölçülmesi problemi

Bölgeler arasında bölgesel harcama ihtiyaçlarında görülen farklılıklar nedeniyle ortaya çıkan eşitsizliği hafifletmek yada tamamen ortadan kaldırmak için merkezi hükümet tarafından bir çeşit denkleştirici mali yardım verilmesi gerekmektedir. Gelir kaynaklarının yetersiz olduğu durumlarda 'ihtiyaçları' yüksek olan bölgeleri seçip eldeki kaynakları bu bölgelere aktarmak önemli bir politika unsuru haline gelmektedir.

Eğitim sektöründen bir örnek vermek gerekirse; lise çağındaki öğrencilerin göreceli olarak yüksek olduğu Hatay ve Malatya gibi şehirler doğudaki daha az sayıda lise çağındaki öğrencilere sahip olan Şırnak ve Bayburt gibi illerden daha fazla kamu taşımacılığına ihtiyaç duyabilir. Belediye içme suları servisini ele alırsak; su verilen/bağlanılan ev sayısı Denizli ve Malatya bölgelerinde diğer bölgelere nazaran daha yüksektir(bkz Su istatistikleri 1992). Su hizmeti vermek için bakım ve su boruları tesisi için yapılan harcamalar Denizli ilinde Ordu iline (nüfusu averajdan yüksek olmasına rağmen ev ünitesi sayısı ortalama ev sayısından daha azdır) nazaran daha yüksek olabilmektedir. Diğer taraftan Güneydoğudaki hane halkı büyüklüğü batı bölgelerine göre daha büyük olmaktadır (bkz Nüfus istatistikleri 1990). Nüfusu yaklaşık olarak birbirine yakın olduğu halde (Adıyaman ve Kütahya gibi nüfusu diğer iller ortalamasından yüksek olan şehirler) hane halkı büyüklüğü dolayısıyla Adıyaman gibi doğudaki illerde ev sayısı daha az olabilir. Bunlar ihtiyaçlardaki farklılığın sadece nüfus farklılıklarıyla yansıtılmayacağı (eş değerde tutulamayacağı) anlamına gelmektedir. Bu örnekler bölgeler arası eşitsizlikleri azaltmayı hedef almış bir mali yardım dağıtım sistemi için yerel harcama ihtiyaçlarının düzgün şekilde ölçülmesine gerek olduğunu göstermektedir.

İhtiyaçlar ortalama standart bir hizmet sağlanması için gereken kişi başına yerel kamusal harcamalarda artışa neden olan faktörler olarak tanımlanabilir (bkz Rye ve Searle 1997a, s46). Harcama ihtiyaçları üzerine iki tür etki söz konusudur. Bunlar talep etkisi ve maliyet etkisidir. Bu iki etkinin ihtiyaçlar üzerine etkisinin kullanımı ile ilgili potansiyel problem, ihtiyaçları ölçmek için gereken bilginin bulunmasında yatar. Pratikte talep ihtiyaçlarını ölçmek için kullanılan göstergeler maliyet ihtiyaçlarını ölçmede kullanılan göstergelerden daha kolay bulunabilir.

İhtiyaçlar için talep yaklaşımında ihtiyaçların ölçülmesi işlemi bölgenin bütün nüfusuna ilişkilendirilen kişi başına göreceliğe bağlıdır. Yani bu yaklaşımda değerlendirilen her bir servis için ilgili nüfus belirlenir. Tabii bu yöntem İngiltere’de kullanılan sisteme (Client Group yaklaşımı) benzemektedir. Burada ilgili nüfustan kasıt hizmet talep edebilecek birim sayısıdır. Nüfusun kompozisyonu; farklı yaş ve cinsiyet dağılımı harcama ihtiyaçlarını etkileyebilir.

İhtiyaçlar için maliyet-tabanlı yaklaşımda yerel yönetimin spesifik bir hizmet için görece maliyetlerini etkileyen bir takım faktörler vardır (nüfus yoğunluğu, girdi maliyetleri, yönetim ölçeği ve diğer demografik faktörler). Örneğin, itfaiye aracının yakıt maliyeti daha geniş bir alana yayılmış nüfus için daha fazladır. Yerel yönetimlerin kontrolü dışında olan faktörlerin ihtiyaç faktörü olarak dikkate alınması gerektiği savunulmaktadır (bkz LeGrand 1975 ve Bradbury vd 1984). Çünkü kontrol edilemeyen faktörler aynı hizmeti/amacı gerçekleştirmek için farklı seviyelerde kişi başına harcamaları gerektirmektedir. Burada üzerinde durulması gereken konu yerel yönetimin kendi yönetim bozukluğundan (idari zafiyetinden) dolayı maliyet farklılığına neden olması halinde bu maliyet farklılığına etki eden faktörlerin ihtiyaçların tanımlanmasında dikkate alınmasıdır. Bölgeler arasındaki maliyet farklılıkları nedeniyle aynı miktardaki harcamalar aynı seviyede mal ve hizmet sağlanması anlamına gelmeyebilmektedir. Bu yüzden bir birim mal ve hizmet çıktısının elde edilmesi için yapılan maliyetlerdeki farklılıklar nedeniyle belediyelerce sağlanan yerel mal ve hizmetlerde önemli farklılıklar olabilir.

Bizim analizimiz açısından belediye harcama ihtiyaçlarının ölçülmesi için iki yöntem önerilebilir: standart harcama ihtiyaçları ve göreceli harcama ihtiyaçları.

#### 4.1.1. Standart harcama ihtiyaçları yaklaşımı

Harcama ihtiyaçlarını eşitlemeye çalışan ideal bir transfer sistemi “standart harcama ihtiyaçları” yaklaşımını kullanabilir. Ancak bu yöntem her bir yerel hizmet için geniş bir hizmet standartları gerektirir (örneğin yasalarla parlamento tarafından belirlenmiş olabilir)<sup>170</sup>. Tavsiye edilmiş standartlardan yola çıkarak, merkezi hükümet tavsiye edilmiş standartları garantilemek için yapılan yerel hizmet maliyetlerini hesaplayabilir. Bu durum daha sonra yardımı dağıtana, hangi bölgenin çok yada az ihtiyaç içerisinde olduğunu sıralamasına yada karar vermesine izin verir. Bununla birlikte Türkiye’de bu yöntemin uygulanmasında diğer ülkelerde olduğu gibi bir takım problemlerle karşılaşılabilir. Her şeyden önce standartlar için yapılmış yasal bir tanımlama yoktur. Kavram belirsiz, anlaşılmaz ve politik arenada kolayca belli bir amaç doğrultusunda yönlendirilebilir niteliktedir. İngiltere’de eskiden kullanılan Grant Related Expenditure (GRE) sisteminde bile kullanılan terminoloji dokümandan dokümana değişmektedir. Bramley’in (1990) işaret ettiği gibi oldukça uzlaşılabilir bir kelime olan ‘eşit’ kelimesi yerine “tipik, averaj, aynı, ortak, karşılaştırılabilir standart, kelimeleri genel ve yaklaşık kelimesiyle birlikte sıkça kullanılmıştır (Bramley vd 1982)” (bu konuda ayrıca bkz Midwinter vd (1987)). Aynı zamanda belediyelerin önceliklerini tartışmakta kolay olmamaktadır. Bazı belediyeler bazı hizmetler için daha fazla öncelik verirken aynı hizmetler başka belediyelerce daha az öncelik verilebilmektedir. Öncelik verilen hizmet

<sup>170</sup> Eğer standartlar çıktı seviyesinde gerçekleştirilmek isteniyorsa; örneğin çöp toplama alanında standart çıktı haftada bir kez çöp toplama olabilir. Onun için standartlar aslında bir çeşit görüş olmakta ve detaylı bir şekilde anlatmaya gerek olmamaktadır.

için gösterilen çabalar tabidir ki öncelik verilen alanlarda yapılan harcama seviyesini etkileyebilmektedir.

Tabii bu yöntemin temel kısıtlanması standart ölçümün yapılması için gerekli istatistiklerin olmaması gibi pratik nedenlerden dolayıdır. Yeterli bilgi eksikliğinden dolayı bu yöntem alternatif yaklaşımlar olabilir (Rye ve Searle 1997a). Birinci alternatif harcama ihtiyaçlarını ölçmek için kişi başına harcamalardaki eşitliktir. Buradaki temel varsayım yerel yönetimler arasında sağlanan hizmetin maliyetinde farklılık olmadığıdır. Dolayısıyla yerel hizmetlerde farklılığa yol açan ihtiyaç farklılığı yoktur. Değerlendirme sistemi standart kişi başına harcamayı (ülke ortalamasını), her bir yerel yönetimin kişi başına harcamasına ilişkilendirir. Ortalama kişi başına harcamalar ile yerel yönetimin kişi başına harcaması arasında oluşan bu fark mali yardımla eşitlenmeye çalışılmaktadır.

Bir diğer alternatif metot gerçek kişi başına harcamaların kullanılmasıdır. Bu yöntem, yerel yönetimin yerel hizmetler için yaptığı harcamaları göreceli (nispi) ihtiyaçlarının bir yansıması olarak düşünür. Bu metot politik tercih yada verimlilik farkı olmadığını varsayarak farklılıkların sadece gerçekleşen gelirlerdeki veya harcamalardaki farklılıklardan kaynaklandığını varsayar (Rye ve Searle 1997a,b). Standartlaştırılmış harcamalar her bir yerel yönetimin gerçekleşen harcamalarına eşitlenmiştir (yani geçmiş yıl harcama seviyesi görece ihtiyaçlar için bir Proxy olmaktadır). Dolayısıyla cari harcamalar ile gelirler arasındaki fark denkleştirilmeye çalışılmaktadır. Tabii burada iki tür problem ortaya çıkmaktadır (bkz Davey (1983). Birincisi belediyelerin verimliliği ile ilgilidir. Buna göre bütün belediyeler aynı düzeyde hizmet vermeyi amaçlasalar bile belediye harcamaları verimlilikten dolayı fark edebilir. Bunun sonucunda aynı miktarda harcama aynı seviyede hizmetin sağlanacağı anlamına gelmemektedir. İkinci olarak belediyeler arasındaki harcamalar tarihi gelişim veya bölgenin fiskal kapasite farklılıklarından dolayı değişebilir. Dolayısıyla böyle bir metot uzun yıllar sonra yatay eşitsizliği daha da artırabilir. Bu yöntem objektif harcama ihtiyaçlarını ve politik tercihleri, tarihi nedenler ve verimlilik farkından dolayı ortaya çıkan ihtiyaçlardan ayırt etmediği için kolaylıkla değerlendirmeden çıkarılabilir.

#### 4.1.2. Göreceli (Karşılaştırmalı) harcama ihtiyaçları yaklaşımı

Geniş çaplı bir harcama ihtiyaçları değerlemesi uygulamak zor olmaktadır. Örneğin Avustralya için çok yönlü bir sistem 60 yıldan fazla bir zaman almıştır Buna alternatif yöntem önemli ihtiyaç kategorilerinin belirlendikten sonra bir formülde birleştirmek olabilir. (Rye and Searle 1997a)

Bu yüzden harcama ihtiyaçlarındaki farklılıkları ölçmek için karşılaştırmalı harcama ihtiyaçları yaklaşımını kullanabiliriz. Bu yaklaşım gerçek harcamalardaki değişmelerin nedeninin bulunmasıyla başlar. Hesaplamalar ya toplam harcamalardaki yada belli bir hizmet için yapılan harcamalardaki değişmelerin analizi ile başlayabilir. Ancak Türkiye’de belediyelerin ayrıntılı hizmetler için yaptıkları harcamalar pek yayımlanmadığı için biz toplam belediye harcamalarını kullanacağız. Pratikte harcamalardaki objektif farklılıkları temsil ettiği öne sürülen bir çok açıklayıcı değişken; demografik, coğrafik ve sosyo ekonomik değişkenleri kapsamaktadır.

Kişi başına harcamalar ile regrasyon işlemi sonucunda elde edilen katsayıları önemli ve anlam ifade eden değişkenler daha sonra ihtiyaç göstergesi olarak kullanılmaktadır.

Örneğin İngiltere’de çok kompleks bir formül geliştirilmiştir. Göstergeler mali yardım formülüne bulunan katsayıları ağırlık ölçüsü olacak şekilde katsayılarla birlikte dahil edilmektedir (bkz Duncan and Smith 1995, Potter 1997 s347). Benzer bir yöntem Danimarka’da uygulanmaktadır. Çocuk sayısı, yaşlı insan sayısı ve km yol uzunluğu gibi ihtiyaçları etkileyen ana faktörler doğrudan kullanılmaktadır (bkz OECD 1981 ve Lotz 1997). Bu yaklaşım harcama seviyelerinin bölgeler arasında farklı olmasının sebebinin kısmen açıkladığı için yaygın olarak kullanılmaktadır (bkz Midwinter 1987). Mali yardım politikasının objektif (yani yansız) olup olmadığını değerlendirmek için bu yöntem belediyelerin harcama ihtiyaçlarında farklılığa yol açan bazı objektif değişkenlerin belirlenmesine yardımcı olabilmektedir. Aynı zamanda hazır dataların kullanılmasına izin verdiği içinde pratik olmaktadır.

#### 4.2. Harcama ihtiyaçlarının hedeflenmesi

Standart harcama ihtiyaçları yaklaşımı ihtiyaçların hesaplanması açısından pek pratik olmadığından ve zor olduğundan, kişi başına mali yardım dağıtımının ihtiyaç farklılıklarını tazmin edilip edilemeyeceğini görmek için biz karşılaştırmalı ihtiyaç yaklaşımını kullanacağız. Açıklayıcı değişkenlerin seçimi harcama ihtiyaçlarında farklılığa neden olan objektif faktörler olduğu kanaatine göre yapılmıştır.

Kişi başına harcama seviyesindeki farklılıkları belirleyen faktörleri teşhis etmek için kişi başına mali yardım(PCG), harcamalar (PCE) ve sosyo ekonomik göstergeler arasındaki Korelasyon Katsayıları Matrisini analiz ettik (bkz Tablo I Ekler). Aşağıdaki değişkenlerin (göstergelerin) harcama ihtiyaçlarındaki objektif farklılıkları yansıttığı düşünülmektedir (kişi başına harcamalar ile söz konusu göstergeler arasındaki korelasyon katsayısı (r) parantez içerisinde verilmiştir):

- Nüfus (N) milyon ile ölçülmüştür (r = 0.07),
- Kişi başı Gelir (Y) milyon ile ölçülmüştür, (r = 0.51),
- Bin kişiye düşen lise çağındaki öğrenci sayısı (HS), (r = 0.33),
- Nüfus yoğunluğu (i.e. kilometre kareye düşen insan sayısı) (D), (r = 0.13)
- İşsizlik oranı bin kişiye düşen işsiz sayısı (UE), (r = -0.09)
- Bin kişiye düşen motorlu araç sayısı (MV), (r = 0.59)
- Bin kişiye düşen ev sayısı (H), (r = 0.41)
- Kentleşme oranı (U), (r = 0.24).

Bu değişkenlerin optimizasyon işlemi kapsamında alınmasının açıklaması şu şekilde yapılabilir: İşsizlik oranı (UE) maliye politikasındaki bölgesel farklılıkları yakalamak için kullanılmıştır. Bu değişkenin iki yönü vardır: ilk olarak merkezi hükümetin fonları işsizlik oranı yüksek olan ihtiyaç içindeki bölgelere transfer edeceği varsayılmaktadır. İkinci olarak bu değişken yerel vergi tabanı için bir gösterge olmada rol oynayabilir: gelir elde etme kapasitesi yüksek miktarda işsizlerin olduğu bölgelerde daha düşük olabilir. Onun için bu değişkenin katsayısını önsel (a priori) pozitif işaretli bekliyoruz. Bununla birlikte bu değişken fiskal kapasite için iyi bir gösterge olmayabilir. Bir şehirde işsizlik oranı çok olmasına rağmen yine de diğer şehirlerden daha zengin olabilir. Bu nedenle Y değişkeni yatay mali kapasite farklılıklarını açıklamada daha iyi bir değişken olabilir.

Gelir değişkeni (Y) mali yardımın denkleştirici etkisini yakalamak için kullanılmıştır.

Kişi başına bölgesel gelir belediyelerin göreceli mali kapasitelerinin göstergesi olarak seçilmiştir.<sup>171</sup> Burada şunu belirtmeliyiz ki; kaynakları mükemmel bir şekilde yansıtan bir değişken bulmak zordur. Mali yardım programı için mali kapasiteyi gelir ile ölçme yaklaşımın kavramsal temeli, bütün millet için, toplam milli gelirin mal ve hizmete olan kamu ve özel sektör taleplerini karşılayacak toplam kaynakları temsil etmesindedir. Burada gelir değişkeninin katsayısının işaretinin negatif değerli olmasını bekliyoruz. Denkleştirme planı uğruna eğer mali yardımın dağıtıcı seyri yatay eşitsizliği giderici nitelikteyse düşük mali kapasiteli belediyelerin (veya düşük yerel vergi kaynaklarına sahip) yüksek mali kapasiteli belediyelerden (yüksek yerel vergi kaynaklarına sahip) daha fazla mali yardım almalarını bekliyoruz. Diğer bir deyişle, eğer mali yardım yeniden dağıtıcı özelliğe sahipse (ve bölgeler arası gelir eşitsizliklerini azaltmayı amaçlamışsa), düşük mali kapasite sınıfına giren belediyeler ortalamasının üzerinde kişi başına mali yardım almalıdırlar (bu ifadenin terside doğrudur).

Nüfus sayısı (N), genellikle artan yerel harcamaların nedeni sayılmaktadır. Bu yüzden eğer nüfus belediye harcamalarında ihtiyaç göstergesini yansıtırsa önündeki katsayı pozitif işaret taşımalıdır. Bölge nüfusundaki bir artış yerel mal ve hizmetlere olan talebi artırır. Ancak Grossman’a (1987, 1989) göre nüfusla ilgili olarak bir birini tutmayan hipotezler vardır ve ampirik çalışmalar N ile yerel harcamaların negatif şekilde ilişki içerisinde olduğunu göstermektedir. Söz konusu düşüncede kamu malları azalan maliyet özelliği gösterirler ve harcamaları azaltırlar (yani mal ve hizmet sağlayan yerel yönetimde ölçek ekonomisinin varlığını gösterir). Bu iki görüşten birisini destekleyici sağlam kanıtların yokluğu nedeniyle Grossman (1987), N ve mali yardım arasındaki ilişki hakkında a priori bir işaret varsaymamaktadır.

D (nüfus yoğunluğu) bölgelerarası maliyet farklılıklarını yakalamak için kullanılmıştır. Belediye hizmetlerinin maliyetleri çevresel faktörler, ölçek ekonomileri ve diğer etmenler nedeniyle bölgeler arası farklılık gösterebilir. Genelde maliyetlerde farklılığa yol açan iki faktör vardır. Birincisi iş gücü ve önemli materyal gibi girdi fiyatlarıdır. Bunlar bölgeler arasında kayda değer bir farklılık gösterebilir. Bir dereceye kadar bu farklılıklar dengelenebilir. Ücretler kırsal kesimde daha düşük olabilir ve materyallerin ulaştırma maliyetlerini karşılayabilir. Ancak ücretlerin değişmediği durumlarda ise farklılıklar girdi maliyetlerindeki farklılıklardan ileri gelebilir. İkinci faktör yerleşme problemidir. Bunun nedeni yerleşim yerinin coğrafi özelliğinin (dağlık olması gibi) sağlanan hizmetin maliyetini etkileyebilmesindedir. Üretilen yada ithal edilen hammaddeye olan uzaklıkta ulaştırma maliyetlerini artırabilir ve bazı bölgelerde aynı hizmet seviyesini gerçekleştirmek için daha fazla kaynak ayırmak gerekebilir. Bu maliyet farklılıkları harcama ihtiyaçları için bir başka faktör olarak eklenebilir.

Parklar, çöp toplama, itfaiye hizmetleri açıkça nüfus yoğunluğuyla ilişkilendirilebilir; kırsal alanlarda ve nüfus yoğunluğu düşük olan yerlerde aynı hizmet seviyesini gerçekleştirmek için daha fazla kişi başına harcama gerektirir. Bu maliyet farklılıkları çoğunlukla istem dışı, kontrol edilemez niteliklidir. Genelde nüfusu serpilmiş olan yerlere sağlanan hizmetlerin kişi başı maliyetleri fazla olduğundan, nüfus yoğunluğu düşük olan yerler oransal olarak daha fazla kaynak çeker. Örneğin, çöp toplama hizmeti taşıma maliyetinin yüksekliği nedeniyle ekstra harcama gerektirebilir.

<sup>171</sup> Bölgesel mali kapasiteyi yerel yönetimin kendi harcamalarının finansmanı için gelir toplama yeteneği olarak daha önce tanımlanmıştı.

Yerel mal ve hizmetler kırsal nüfus yoğunluğunun fazla olduğu yerlerdeki belediyeler tarafından yeteri miktarda sağlanmayabilir. Eğer nüfus yoğunluğu bir bölgede düşükse belediyenin yerel mal ve hizmeti daha yüksek marjinal maliyetle sağlaması gerekebilir (Bungey vd 1991). Bu da söz konusu hizmetlerin eksik sağlanmasına neden olabilir. Etkinlik düşüncesine göre bu tip belediyelerin söz konusu mal ve hizmetleri asgari seviyede gerçekleştirilmesi için idareler arası mali yardımlarla sübvansede edilmelidir. Bu yüzden yatay mali denkleştirme amacına yönelik mali yardıma neden olan faktör ile belediyenin eksik sağladığı malın göreceli fiyatını düşürerek miktarını artırmak için dizayn edilecek mali yardımlara neden olan faktörü D değişkeni yakalayabilir. D katsayısının a priori beklenen işareti negatiftir.

U değişkeni mali yardımın belediyeler arasındaki ihtiyaç ve maliyet farklılıklarını tazmin etmedeki rolünü yakalamak için kullanılmıştır. Yüksek yoğunluklu kent yerleşiminin ortalamasının üzerinde harcama ihtiyaçları doğurduğu varsayılmaktadır. Kentleşme oranının yüksek olduğu yerlerin geniş çapta yerel kamu hizmetleri sağlamasını ve kentleşme probleminin çözümünün daha fazla harcama gerektirmesini bekleriz. Bununla birlikte kentleşme oranı ile belediye harcamaları arasındaki ilişki hakkında karşıt görüşler vardır (bkz Grossman 1987,1989). Kentleşmenin (U) üç boyutu önem kazanmaktadır: daha fazla ihtiyaçlar, negatif ölçek ekonomileri (idari verimsizlik) ve kıt alanların maliyete etkisi (congestion-kalabalıklaşma). Genelde bu sayılanlar kentleşmiş şehirlerde daha fazla belediye harcama gereklerini artırmaktadır. Sosyal ihtiyaç göstergelerinin çoğu kentlerde yoğunlaşmakta olduğu gözlemlenebilir. Artan kentleşme, artan talepler ve büyük şehirlerin kalabalıklaşma ve kirlilik gibi problemleri nedeniyle belediye mal ve hizmetleri için daha fazla istek yaratabilir. Ancak nüfusun bir yere yığılması yerel mal ve hizmet sağlamadaki ölçek ekonomilerinden daha fazla yararlanmaya izin verebilir. Onun için kentleşme ve mali yardım arasındaki ilişkinin işareti hakkında a priori bir beklentimiz bulunmamaktadır.

MV (motorlu araçlar) değişkenini harcama ihtiyaçlarını yansıtabileceği için kullandık. Aynı şekilde yerel hizmet maliyetine etki eden faktörü de yansıtabilir. Yerel mal ve hizmet sağlamanın daha fazla maliyet artışına neden olan (yada daha fazla belediye harcamaları gerektiren) faktörler motorlu araçlar sayısını içerebilir. Motorlu araçlar sayısının, örneğin, trafik kalabalıklaşmasını artıracığı varsayılmıştır. Trafik kalabalıklaşması gerçekte kamu taşımacılığının cari maliyetini artırabilir. Diğer taraftan MV sadece maliyet faktörü değildir. Aynı zamanda talep yönlü bir ihtiyaç faktörüdür (cadde ve yol bakımı, yeni yol yapımı, park yerleri yapımı için artan talepler gibi). Onun bu değişkenin katsayısı için beklenen işaret pozitifdir.

H ve HS değişkenleri ihtiyaç değişkenlerinin mali yardım dizaynındaki etkisini görmek için kullanılmıştır. Bölgenin göreceli lise öğrenci sayısındaki (HS) artış yerel ulaştırma taleplerini ve toplu taşımada belediye harcamalarını (yeni toplu taşıma araçları olarak veya servis saatlerini artırarak) artırabilir. Bundan başka sübvansede edilmiş otobüs ücretleri toplu taşımacılığı belediyeler için pahalı bir hizmet haline getirebilir. HS katsayısı için beklenen değer artı işaretlidir. Ev sayısı (H) belediye su işleri hizmetini (su borularının döşenmesi ve bakımı için yapılan harcamaları artırdığı için) ve çöp toplama hizmetini artıran talep yönlü bir gösterge olabilir.

### 4.3. Optimum mali yardım dağıtımını için Model

Her bir belediyeye verilecek mali yardımın hesaplanmasında kullanılacak ihtiyaç göstergeleri için optimum katsayı bulmak amacıyla aşağıdaki modeli öneriyoruz. Modelde aşağıdaki Quadratic objektif fonksiyonunun kullanımıyla belediyeler arasındaki eşitsizlikleri azaltmayı hedeflemekteyiz.

$$\sum_{i=1}^n (t_i + g_i - [\bar{t} + \bar{g}])^2 \quad i = 1,2,\dots,61 \quad (2)$$

Burada t belediyelerin kişi başına mali yardım hariç gelirini (mali yardım hariç harcamaları yada belediyelerin öz kaynaklarından harcamaları), ve g kişi başına mali yardım göstermektedir. Bar işareti değişkenin ortalamasını göstermektedir. Buradaki amaç, aynı yerel vergi faturasıyla aynı seviyedeki hizmetlerin sağlanmasına izin veren idarelerarası eşitleyici özelliği olan bir mali yardım verebilmek üzere, yerel olarak toplanan gelirlerdeki eşitsizlikleri minimize etmek ve ihtiyaç göstergelerini dikkate almaktır.

Yukarıda söylenenler ışığında aşağıdaki optimizasyon problemimiz vardır:

$$\min_{\beta_0 \dots \beta_k} \sum_{i=1}^n (t_i + g_i - [\bar{t} + \bar{g}])^2 \quad (3)$$

problemin kısıtları;

$$g_i = \beta_0 + \beta_1 X_i^1 + \dots + \beta_k X_i^k \quad (4)$$

$$\sum_{i=1}^n N_i g_i = TG \quad (5)$$

$$g_i \geq 0 \quad (6)$$

Ni ith bölgesinin (i=1...61 il) nüfusunu, Xk ihtiyaç göstergelerini, ve βk mali yardım dağıtımında ağırlık faktörü olarak kullanılacak ihtiyaç göstergelerinin katsayılarını göstermektedir. Detaylı olarak açıklarsak, 4 numaralı denklem; sosyoekonomik ihtiyaç göstergelerinin fonksiyonu olan bir dağıtım kuralı yoluyla kişi başına mali yardım dağıtılacağını söylemektedir. Optimizasyon işlemi ihtiyaç göstergeleri için yerel nitelikli gelirlerdeki eşitsizliği minimize eden optimumu olan beta katsayıları βk elde edecektir. Yukarıdaki Quadratic fonksiyonunu kullanma sebebi bu fonksiyonun kontrolü kolay olduğu içindir; yani, Quadratic fonksiyonlar çok karmaşık fonksiyonlar için iyi bir tahmin olmaktadır. Optimum çözüm matematiksel programlama algoritması kullanan Microsoft Solver™ kullanılarak bulunmuştur.

Modelde iki kısıtımız vardır: 5 numaralı eşitlik optimizasyon işlemi sonucu bütün belediyelere dağıtılacak mali yardımın bütçeden ayrılan toplam mali yardıma eşit olmasını gerektirmektedir, ve eşitlik 6 hiçbir belediyenin negatif mali yardım almayacağını garanti etmektedir. Verilecek mali yardım miktarı yasalarla daha önceden belirlendiği için bu iki sınırlamayı kullanmaktayız. Yani biz sadece verilebilecek mevcut mali yardım dağıtmaktayız. Aynı zamanda ihtiyaçlar nedeniyle ortaya çıkan harcama farklılıklarını tam olarak eşitlemek için gerekebilecek mali yardım miktarını bulmak zor olabilir, yani mevcut gelirler yetersiz kalabilir.

Pozitif miktarda yada sıfır miktarda mali yardım dağıtımını ile ilgili sınırlamanın sebebi ise cezalandırma sistemi uygulamasında yatan güçlük nedeniyledir (negatif mali yardım uygulanması demek bazı bölgelerin elde edilen sonuca göre diğer bölgelere finansman katkısında bulunması anlamına gelmektedir). Eğer bir bölgenin diğer bölgenin finansmanına katılması gerekiyorsa böyle bir mali yardım dağıtım sistemine karşı çıkılacağı açıktır ve kendi çıkarını düşünen politikacılar nedeniyle de hükümetin böyle bir mali yardım programını uygulaması da olanak dahilinde değildir.

Burada dağıtımın basit ve karmaşık olmaması için lineer mali yardım dağıtım fonksiyonunu ele aldık. Lineer mali yardım formülü kullanmanın kolaylığı a priori yerel ihtiyaç değişkenlerine açık ve sistematik bir biçimde yer verilebilir.

**Tablo 3: Optimizasyon Sonuçları**

Göstergeler	Katsayılar	Ortalama mali yardım dağıtımına katkısı (Milyon TL)
Y	-29.32	-0.48
MV	-43.198	-0.708
H	-13.462	-0.22
HS	-11.265	-0.18
D	-11.401	-0.187
UE	16.426	0.269
N	9.495	0.156
U	19.323	0.817
$\beta_0$	2.699	2.70
n	61 il belediyeleri	

Tablo 3 optimizasyon sonucunu raporlamaktadır. Göstergelerin optimum beta katsayıları tablonun ikinci sütununda ve bunların karşılığı olan kişi başına mali yardım dağıtımını da üçüncü sütunda sunulmaktadır. Sonuçta gelir seviyesi, kentleşme ve motorlu araçlar sayısı belediyelerin mali yardıma hak kazanmasını belirleyen faktörler olmaktadır. Gelir değişkeni negatif katsayıya (-29,32) sahiptir ve dolayısıyla göreceli olarak fakir olan bölgelerin belediyelerinin büyük miktarda mali yardım almasını sağlamaktadır. Bölgenin mali yardım almasını artıran diğer bir faktör ise kentleşme indeksidir (U). Ortalama olarak belediyeler kentleşme indeksleri için 0,817 milyon TL elde etmektedirler. Eğer bölgede kentleşme oranı yüksekse kamu hizmetlerine yönelik talepler yüksek olmakta ve belirli mal ve hizmetler asgari seviyede sağlanmak zorundadır. Aynı zamanda yüksek kentleşme büyük şehirlerin problemleri (kalabalıklaşma ve kirlilik) nedeniyle daha fazla belediye harcamalarına yol açabilir. Onun için kentleşme oranı yüksek olan bölgelerdeki belediyeler diğerlerine nazaran daha fazla mali yardım almaktadır.

İşsizlik oranı değişkeni önündeki pozitif katsayı, mali yardımın yüksek sayıda işsizlerin yoğunlaştığı ihtiyaç içindeki bölgelere verilmesi gerektiğini göstermektedir. Nüfus değişkeni (N) için pozitif katsayı bulduk. Pozitif katsayı artan talep etkisinin nüfus artışı sonucu oluşan ölçek ekonomileri yararından daha fazla olduğunu işaret etmektedir. Bölge nüfusundaki artış yerel mal ve hizmetlere olan talebi artırmaktadır. Dolayısıyla belediyeler müşteri olarak adlandırabileceğimiz yerel nüfusun göreceli olarak fazla olması nedeniyle tazmin edilmelidirler.

Önünde negatif işaret bulunan katsayılar belediyelerin mali yardım almasında karşıt bir etkiye neden olmaktadır. Ev sayısı ve lise öğrencileri sayısı değişkenlerinin katsayıları negatiftir. Buna göre optimal mali yardım sisteminde eğer belediye bölgesi içerisinde ev sayısı ve lise öğrencileri sayısı göreceli olarak fazla ise belediyeler daha az mali yardım almalıdır. Belediyelerin eğitim hizmeti vermemelerine rağmen, normalde lise öğrencisinin daha fazla olduğu bölgelerde düşük bölgelere nazaran daha fazla kamu taşımacılığına gereksinim olduğunu varsayabiliriz. Diğer taraftan liseye giden öğrenci sayısı ailesi zengin ve iyi eğitilmiş olanların bulunduğu bölgelerde daha fazla olduğunu düşünebiliriz (diğer şartlar veri iken). Bu durum aileleri çocuklarının daha yüksek eğitim isteklerini destekleyebilir. Sonuçta bölgeler arasındaki yerel gelir eşitsizliğini düşürmede optimizasyon sürecinde zenginlik etkisi ihtiyaç etkisini bastırabilir. Aynı zamanda ev sayısını ihtiyaç göstergesi olarak kullanmamıza rağmen ev sayıları zenginliğin göstergesi de olabilir. Bu duruma göre göreceli olarak daha fazla ev sayısı olan belediyeler daha az mali yardım almalıdırlar. Ayrıca mali kapasiteyi etkileyen bir etmen olarak ev sayısı arttıkça belediye emlak gelirleri, su servisinden elde edilen gelirler artabilir. Bunu tazmin etmek için ev sayısı az olan belediyelere daha fazla mali yardım verilebilir. Eksi işaretli katsayı refah etkisinin ihtiyaç etkisinden daha ağır bastığı anlamına gelebilir. Belki bu açıklamalar H ve HS önündeki eksi işaretli katsayıları açıklayabilir.

Motorlu araç sayısını yerel maliyetlerde ve taleplerde farklılığı artıracığı ve bu nedenle belediye harcamalarını artıracığı varsayımıyla ihtiyaç göstergesi olarak kullandık. Denkleştirme işleminde yerel hizmet maliyetlerini hedeflemek ortalama üzerinde maliyetle çalışan belediyelere ortalamanın üzerinde mali yardım verilmesini gerektirebilir<sup>172</sup>. Bununla birlikte bu değişkenin katsayısı negatif bulunmuştur. Motorlu araç sayısının zengin bölgelerde daha çok olabileceğini varsayarsak bu değişkenin önündeki negatif katsayı eğer varsa refah etkisini yakalayabilir.

Nüfus yoğunluğu az olan belediyeleri göreceli olarak sahip oldukları dağıtım nüfus nedeniyle tazmin edebilmek için daha fazla kişi başı mali yardım verilmektedir. Diğer bir deyişle yeni mali yardım dağıtım nüfusa sağlanacak mal ve hizmet nedeniyle oluşacak hizmet verme maliyetindeki (ve/veya ihtiyacındaki) farklılıkları kısmen tazmin edebilecektir.

Tablo 4 optimize edilmiş dağıtım formülünün uygulanması sonucu elde edilen dağıtım sonucunu göstermektedir. PCG'n önerilen formüle bağlı mali yardım dağıtımını göstermektedir. Eşitlik 4, 1996 yılındaki mali yardım tahsisine uygulandı ve önerdiğimiz kişi başına mali yardım miktarı (üçüncü sütun) ile yeni sisteme göre belediyelerin sıralanması gösterilmiştir (beşinci sütun).

Optimize edilmiş mali yardım miktarı belediyeler arasındaki mali yardım dağılımının görünümünü gözle görülür bir şekilde değiştirmektedir. Örneğin Hakkari tabloda birinci sırada en az mali yardım alan belediye durumundadır. Bununla birlikte bölgesel ihtiyaç faktörlerinin göz önüne alınması Hakkari'yi yüksek mali yardım alanlar sıralanmasında beşinci sıraya taşımaktadır (bkz Tablo 4 de PCG<sup>172</sup>).

<sup>172</sup> Buradaki mali yardım Bradbury vd (1984) ve LeGrand(1975)'in bahsettiği kontrol edilemeyen maliyetler için söz konusudur. Yoksa kötü yönetimden kaynaklanan maliyet artışından bahsetmiyoruz. Zaten bu değişkenler objektif olduğu yargısıyla seçilmiştir.

Denizli (55,5), Hatay (51,8), Isparta (52,20), Nevşehir (47,12) ve Rize (56,24) gibi yerlerdeki belediyeler yeni mali yardım sisteminde başlıca kaybedenler olmaktadır.<sup>173</sup> Söz konusu bölgeler diğerlerine nazaran zengin ve az ihtiyaç gösteren bölgelerdir. Yapılacak bir değişiklikten başlıca yarar sağlayacak belediyeler Hakkari (1,57), Ardahan (2,49), Ağrı (3,61), Şırnak (4,60), Muş (8,55), ve Bingöl (12,53) olmaktadır.

Kalkınma süreci aynı zamanda ihtiyaçları uyarılmaktadır. Düşük gelir, yüksek işsizlik oranı ve yüksek kentleşme oranı bağlamında ihtiyaç içinde olan belediyeler merkezi hükümetten daha fazla yardım isteyecektir. Aynı şekilde düşük gelirli bölgeler merkezi hükümetin politikalarını doğrudan etkileyemeyeceği gibi hükümetin tercihlerini etkileyecek politik güce de sahip olmayabilir. Kırsal ve az gelirli bölgeler izole olabileceklerinden asgari düzeyde temel yerel alt yapı ve diğer hizmetleri sunabilmeleri için Hükümet bu bölgelere daha fazla mali yardım aktarmalıdır. Muş, Ağrı, Bingöl, Hakkari, Ardahan ve Şırnak gibi bölgelere adaletli davranılması bu bölgelerin ülke geneliyle entegrasyonunun sağlanması açısından da önem arz etmektedir. Bu aynı zamanda az gelirli bölgelerin gelişmişliğini batı bölgelerindeki illerin seviyesine getirmeye yardımcı olacaktır.

Figür 4 önerdiğimiz mali yardım sisteminin uygulanması sonucu mevcut belediyelerden (illerin) on dokuzunun yüksek mali yardım almaması gerekmektedir. Bu bölgeler yeşil renkle gösterilmiştir. Kırmızı renkle gösterilen 20 belediye daha önce az mali yardım alırken bizim önerdiğimiz mali yardım sistemiyle yüksek mali yardım elde etmektedir. Sarı renkle gösterilen 12 belediye şimdiki dağıtımda ve bizim önerdiğimiz sistemde daha az mali yardıma hak kazanmaktadır. Geri kalan mavi renkle gösterilen 10 belediye şimdiki dağıtımda ve bizim önerdiğimiz sistemde yüksek mali yardıma hak kazanmaktadır (Afyon, Bitlis, Erzincan, Gümüşhane, Malatya, Maraş, Mardin, Sivas, Tunceli ve Van).

##### 5. Alternatif Mali Yardım Dizaynının Yeniden Dağıtıcı Etkisi

Gini katsayısındaki değişiklik hükümetin ekonomi ve maliye politikalarının yeniden dağıtıcı etkisi üzerine yapılan çalışmalarda geleneksel olarak kullanılan bir hesaplama yöntemidir. Bizde burada mali yardım dağıtım programının yeniden dağılım etkisini ölçmede Gini katsayısını kullanacağız. Her bir bölgenin bir kişi tarafından temsil edildiği varsayılmıştır. Dolayısıyla biz bölge içindeki gelir dağılımından kendimizi soyutladık. Kişisel gelir hakkında elimizde veri olmadığı için kullandığımız gelir kavramı kişi başına bölgesel gayri safi yurt içi hasılayı kapsamaktadır.

İlk önce gelir dağılımındaki adaletsizliği gösteren Gini katsayısını kullanarak ( $\Pi^p$ ) bölgeler arasındaki başlangıç yada temel gelir eşitsizliğini (öz kaynakları yada kişi başına mali yardım öncesi harcamaları dahil ederek) ölçtük. İkinci olarak ele aldığımız mali yardımı ekleyerek değişikliğe uğrattığımız geliri hesapladık. Daha sonra bu değişikliğe uğrattığımız gelir için bölgeler arası eşitsizliğin Gini katsayısını hesapladık. Bu Gini katsayısının başlangıç gelir dağılımındaki Gini katsayısına göre yüzdelik değişimi mali yardım programının geliri yeniden dağıtıcı etkisini ( $r^e$ ) ölçmektedir.

<sup>173</sup> Parantez içindeki ilk rakam gerçek mali yardım dağılımındaki sıralamayı, ikinci rakam ise ihtiyaçları göz önüne alan mali yardım dağılımındaki sıralamadaki yerini göstermektedir.

$\Pi^p$  aşağıdaki formül kullanılarak hesaplanmıştır (bkz Sen 1997):

$$\Pi^p = 1 + \frac{1}{n} - \frac{2}{n^2 \mu^+} [y^+_1 + 2y^+_2 + \dots + ny^+_n]$$

$$y^+_1 \geq y^+_2 \geq \dots \geq y^+_n$$

7

$y^+$  = belediyenin kendi öz gelir kaynaklarını içeren kişi başı gelir ( $t_i + y_i = y^+$ )

$n = 1, 2, \dots, 61$  ildeki belediyeler

$\mu^+$  = belediyenin kendi öz gelir kaynaklarını içeren kişi başı gelirin ortalaması

Gini katsayısı ne kadar büyük olursa gelir dağılımındaki eşitsizlik o kadar büyük olur ve refah seviyesi de o kadar düşük olur. 0 değeri tam eşitlik anlamına gelmekte, 1 değerinin bulunması ise bütün gelirin bir bölgede toplanması anlamına gelmektedir. Mali yardımın yeniden dağıtıcı etkisi ( $r^e$ ) şu şekilde ölçülmektedir:

$$r^e = \left( \frac{\Pi^p - \Pi^m}{\Pi^p} \right) \times 100$$

8

Burada  $\Pi^m$  değişikliğe uğratılmış kişi başına gelirin ( $y^m$ ) Gini katsayısını vermektedir ( $t_i + y_i + g_i = y^m$ ). Kişi başına mali yardımın kişi başına gelir ve kişi başına belediyelerin öz kaynaklarından yapılan harcama toplamına eklendiği varsayımıyla:

$$\Pi^m = 1 + \frac{1}{n} - \frac{2}{n^2 \mu^m} [y^m_1 + 2y^m_2 + \dots + ny^m_n]$$

9

Mali yardım dağıtım programının bölgeler arası gelir dağılımına toplam etkisi Tablo 5'de gösterilmiştir. Eldeki sonuçlar mali yardımın bölgeler arası gelir dağılımındaki eşitsizliği gidermedeki eğilimini göstermektedir. Eğer fakir bölgeler olumlu/lehte bir muameleye tabi olursa yeniden dağılım ölçüsü ( $r^e$ ) toplamda daha fazla etki gösterir.

**Tablo 5 Mali yardım programının Toplam yeniden dağılıma etkisi (Bölgelerarası gelir farklılığındaki azalmanın yüzdelik derecesi)**

	$\Pi$	$\Delta\Pi$	$r^e$
Mevcut gelir dağılımı (kişi başına belediye öz gelirleri dahil)( $\Pi^p$ )	0.259241		
<b>Gelirin değiştirilmesi:</b>			
Mevcut mali yardım dağıtımı ile ( $PCG^c$ )	0.256978	0.002263	0.9%
Gelire dayalı dağıtım ( $PCG^y$ )	0.254333	0.004909	1.9%
İhtiyaçlara dayalı dağıtım ( $PCG^n$ )	0.254639	0.004602	1.8%

Not:  $\Pi$  Gini Katsayısı;  $\Delta\Pi$  mali yardım sistemi nedeniyle bölgesel gelir eşitsizliğini ölçen Gini Katsayısındaki değişim (i.e.  $\Delta\Pi = \Pi^p - \Pi^m$ ).  $r^e$  yeniden dağıtıcı etki (Gini Katsayısındaki oransal değişim yada göreceli değişim).

Tablo 5'deki sonuç mevcut mali yardım programının yeniden dağıtıcı hedefinin pek fazla olmadığını göstermektedir. Gelir dağılımındaki eşitsizliği çok küçük bir oranda düşürmektedir: yeniden dağıtıcı etkisi 0,9%. (Gini katsayısındaki oransal değişim olarak ölçülmektedir) ve Gini katsayısındaki azalma  $\Delta\Pi = 0,002$ dir. Bizim alternatif olarak sunduğumuz mali yardım sistemleri bölgelerarası gelir dağılımındaki eşitsizliği gidermek için daha avantajlı olduğu görülmektedir.

İhtiyaç göstergelerine bağlı mali yardım sistemi aynı zamanda hem belediye

harcamalarında artışa yol açan faktörleri dikkate almakta hem de politikadan bağımsız bir mali yardım dizaynı olmaktadır. Çünkü belediyeler aldıkları mali yardımı formülde kullanılan objektif faktörleri kontrol ederek kendi amacı doğrultusunda yönlendiremez. Bölgelerarası gelir dağılımındaki eşitliğe etkisi görece yüksektir. Gelir eşitsizliğini düşürmedeki etkisi %1,8 dir. Bizim teklif ettiğimiz yeni formüller mevcut sistemden yaklaşık olarak 2 katı daha fazla yeniden dağıtıcı etkisi vardır. Bu sonuçlar mali kapasitedeki (gelirle yada belediyelerin mali yardım öncesi öz gelirleri ile ölçülen) ve ihtiyaçlardaki yatay farklılıkların tazmini sayesinde mali yardımın bölgelerarası gelir dağılımındaki eşitliğe önemli bir etkiye sahip olmak için mali yardım sistemini etkili bir şekilde dizayn edebileceğimizi göstermektedir.

## 6 SONUÇ

Bölgeler arasındaki gelir farklılıkları eşitleyici yardımlarla azaltılabilirse bile, bu bireyler arasındaki gelirin yeniden dağıtımında en etkin araçlardan biri değildir. Bu hedefe ulaşmak için transfer ödemeleri, sosyal sigortalar ve artan oranlı gelir vergisi gibi daha etkin araçlar mevcuttur. Bununla beraber eşitleyici yardımların gelirin bireyler arasında yeniden dağıtımında rolü hala devam etmektedir. Bu role özellikle düşük gelirli insanların hizmet ve vergilerin düzeyini doğrudan seçemediği yada yerel yönetimlerin kararlarını etkileyecek yeterli güce sahip olmadığı durumlarda artmaktadır (bkz. Ladd ve Yinger, 1994:s218). Onun için eşitleyici yardımlar asgari seviyede mal ve hizmetlerin sağlanmasını güvence altına almaktadır.

Eşitleyici yardımlar fonları daha fakir bölgelere yönlendirmesine rağmen bireyler arasındaki yeniden dağıtımı sağlamak için hantal bir araçtır. Düşük gelirli bölgelerin çoğunda bazı varlıklı kişiler ikamet edebileceği gibi yüksek gelirli bölgelerin çoğunda da bazı fakir kişilerde ikamet edebilir. Bu yüzden zengin bölgelerden fakir bölgelere eşitleyici yardımlar yoluyla yapılan transferler bireyler arasında bazı adaletsiz yeniden dağıtım öğeleri içerebilir ve fakir bölgelerdeki zenginlerin bundan yarar elde etmeleri ihtimali vardır, (tabi tersi durumda geçerlidir). Bu yüzden eğer amaç gelirin dengeli olarak bireyler arasında dağılımını gerçekleştirmekse eşitleyici yardımların ulusal vergi programının yerine tatmin edici bir ikame olması olanağı yoktur.

Kabul etmeliyiz ki ideal bir yardım sisteminin eşitliği her yönüyle sağlaması zordur. Aynı zamanda yukarıda önerilen eşitleyici yardım modelini uygulamak mümkün olmayabilir çünkü bazı belediyeler hizmet sorumluluklarını yerine getirecek kadar yardım alamayacaklardır. Bu sorunun üstesinden gelmek için önce bütün yerel yönetimlere sabit bir yardım miktarı verilebilir ve bu sabit miktarın üzerine verilecek ilave yardım formüle bağlı olarak yapılabilir. Türkiye’de yardımların göstergelerle (gelir, mali kapasite ve harcama ihtiyaçları) göreceli olarak zayıf ilişki göstermesi gerçeği dağıtım formülündeki eksikliklerin varlığını yansıtabilir. Yardım sisteminin bölgeler arasındaki gelir, kaynaklar ve ihtiyaçlardaki farklılıkları dikkate almasındaki başarısızlık belediyelerin minimum seviyede mal ve hizmet sağlamada yetersiz oldukları anlamına gelmektedir. Bu ayrıca bölgelerarası gelir dağılımındaki farklılıkların düzeltilmesi ulusal bir konu olmasına rağmen, bunu düzeltmede belediyelerin böyle bir kabiliyetinin olmadığını göstermektedir.

Bu çalışmada bölgeler arası eşitliği sağlamak için mali dengesizlikleri düzenlemedeki mali yardımın etkileri incelenmiştir. Yatay eşitlik ilkesine göre farklı belediye sınırları içinde yaşayan benzer bireyler eşit derecede zenginleşmeli ve yer seçiminden dolayı

durumları kötüleşmemelidir. Bu yüzden merkezi hükümetin belediyelere verdikleri yardımlar eşitleyici bir element içermelidir. Denkleştirmenin ilk alanı kişi başına mali kaynak farklılıkların eşitlenmesi (yada tazmin edilmesi) ile ilgilenmektedir. Mali kaynaklar ülke içerisinde bölgeler arasında eşitsizce dağılmaktadır. Bölgelerarası ekonomik gelişmişlik düzeyi, kaynak tahsisi ve nüfus dağılımı farklılıkları belediyenin kişi başına düşen mali kaynaklarında farklılığa neden olabilir. Bu çalışma merkezi hükümetin mali kaynaklar ve gelirlerdeki yatay dengesizlikleri azaltacak bir yardım sistemi dizayn edebileceğini göstermektedir.

Denkleştirmenin ikinci alanı göreceli olarak kişi başına belediye harcamalarını artırıcı faktörler olarak tanımlanan ihtiyaçlardaki farklılıkları göz önüne almaktadır. Maliyetteki ve talepteki değişimlerden dolayı yerel yönetimler arasındaki ihtiyaçlarda farklı olabilir. Biz burada yardımların tahsisi formülünde objektif/ihtiyaç göstergelerine verilecek ağırlıkları bulmak için bir model önerdik. Kalkınmayı hızlandırmak, hizmetleri standart seviyeye getirebilmek ve düşük gelir potansiyelini telafi etmek için mali yardımlar fakir bölgeler lehine düzenlenebilir. Düşük gelirli bölgelerin daha çok yardıma ihtiyacı olduğu farz edilerek yardımın dağıtımında kişi başına geliri düşük fakir bölgelere daha fazla ağırlık verilmelidir. Bölgeler arasındaki refah farklılıklarını azaltmayı amaçlayan yeniden dağıtım politikasında ağırlıklı tahsisin düşük gelirli bölgeler lehine olması önemli bir unsurdur. Bundan dolayı bölgesel gelir düzeyi bakımından fakir ve ihtiyaç içinde olan bölgeler daha fazla yardım almalıdır. Yardımların tahsisi konusunda sistematik bir yaklaşımın olmadığı ve daha iyi yardım projesi bulma gereği düşünülürse; küçük bir değişiklikle ihtiyaca bağlı mali yardım sistemi Türkiye’de de kullanılabilir.

Gelir dağılımındaki eşitsizliğin derecesini gösteren “Gini katsayısı” kullanılarak bölgeler arasındaki gelir eşitsizliğini gidermek için mevcut mali yardımların yerine bizim dizayn ettiğimiz mali yardım dağıtım metodunun kullanılması sayesinde uzun dönemde bölgeler arasındaki gelir eşitsizliğinin düşürebileceği gösterilmiştir.

## Data

Mali Yardım verileri DİE’nin ‘Kesin Hesaplar: Belediyeler ve İl Özel İdareleri 1996’ yayınından. Nüfus yoğunluğu, kentleşme ve öğrenci sayılarını DİE’nin ‘1990 Genel Nüfus Sayımı, Nüfusun Sosyal ve Ekonomik Nitelikleri (1993)’ yayınından ve DPT’nin <http://ekutup.dpt.gov.tr/bolgesel> (2.2.1999)) sitesinden derledik. Ev sayıları DİE’nin “Elektrik, Gaz ve Su İstatistikleri 1992” yayınından, motorlu araçlar sayısı ise 1997 yılı için yayınlanan veriler olup DİE web sayfasından(örneğin Aydın ili için [www.die.gov.tr/turkish/ISTATIS/ESG1/09AYDIN/ulasim2.htm](http://www.die.gov.tr/turkish/ISTATIS/ESG1/09AYDIN/ulasim2.htm) (4.5.2000) adresi kullanılarak) elde edilmiştir. Kişi başına bölgesel yurt içi hasıla (1987 fiyatlarıyla) datası DİE web sitesinden (<http://www.die.gov.tr/TURKISH/ISTATIS/ESG1/09AYDIN/gsyih2.htm> (23.2. 1999)) şeklinde bütün iller için bulunmuştur ve Devlet Planlama Teşkilatı web sitesinden ([http://ekutup.dpt.gov.tr/bolgesel\(2.2.1999\)\)](http://ekutup.dpt.gov.tr/bolgesel(2.2.1999))) bölgelerin sosyo ekonomik özelliklerinden derlenmiştir. Nüfus 1994 ve 1996 yıllarına ilişkin veridir ve toplam bölgesel yurt içi hasıla rakamlarının kişi başına bölgesel yurt içi hasıla rakamına bölünmesi yoluyla elde edilmiştir.

## KAYNAKÇA

ACIR (Advisory Commission on Intergovernmental Relations) (1982), Tax Capacity of the Fifty States: Methodology and Estimates, Information Report M-134.

ACIR (Advisory Commission on Intergovernmental Relations) (1990), 1988 State Fiscal Capacity and Effort, Information Report M-170.

Boadway, Robin W ve Wildasin, David E (1984): Public Sector Economics. 2nd ed. Little, Brown and Company, Boston, Toronto.

Bradbury, Katharine, Ladd, Helen F, Perravit, Mark, Reschovsky, Andrew ve Yinger, John (1984), "State Aid to Offset Fiscal Disparities Across Communities", National Tax Journal, vol. 37, 151-170.

Bradshaw, J (1972), "The Concept of Social Need", New Society, vol. 30, p640-3.

Bramley, G. (1990), Equalisation Grants and Local Expenditure Needs, Avebury, Aldershot.

Bramley, Glen; Evans, Andrew; Leather, Philip ve Lambert, Christine (1983), 'Grant Related Expenditure: a Review of the System', Working Paper 29, School for Advanced Urban Studies, University of Bristol.

Break, George (1980), Financing Government in a Federal System, The Brookings Institution, Washington.

Buchanan, James (1950), "Federalism and Fiscal Equity", The American Economic Review, 583-599.

Bungey, Mel; Grossman, P ve Kenyon, P (1991), "Explaining Intergovernmental Grants: Australian Evidence", Applied Economics, vol 23, 659-668.

Clark Clark, Douglas H (1997), 'Assessing Provincial Revenue-raising Capacity for Transfers' in Financing Decentralised Expenditures: An International Comparison of Grants ed. by Ahmad, Ehtisham, 1997, 18-42, Edward Elgar, Cheltenham, UK.

Çoşkun Gülay (1991), Devlet Bütçesi: Türk Bütçe Sistemi, 3. Baskı, Turhan Kitabevi Ankara.

Devlet İstatistik Enstitüsü (DİE), Elektrik, Gaz ve Su İstatistikleri 1992, DİE Matbaası, Ankara.

Devlet İstatistik Enstitüsü (DİE), 1993, '1990 Genel Nüfus Sayımı, Nüfusun Sosyal ve Ekonomik Nitelikleri, DİE Matbaası, Ankara.

Devlet İstatistik Enstitüsü (DİE), 1999, Kesin Hesaplar: Belediyeler ve İl Özel İdareleri 1996, DİE Matbaası, Ankara.

DİE internet sayfası [www.die.government.tr](http://www.die.government.tr) (23.2.2000)

DPT internet sayfası <http://ekutup.dpt.gov.tr/bolgesel> (2.2.1999)

Duncan, Alan ve Smith, Peter (1995), "Modelling Local Government Budgetary Choices Under Expenditure Limitation", Fiscal Studies 16(4), pp95-110.

Grossman, Philip J (1987), 'A Political Theory of Intergovernmental Grants', The University of Adelaide, Department of Economics working paper 87-6, South Australia.

Grossman, Philip J. (1989), "Intergovernmental Grants and Grantor Government Own-purpose Expenditures", National Tax Journal, Vol 42, 487-494.

Jha, Raghendra (1998), Modern Public Economics, Routledge, London.

Kincaid, J (1989), "Fiscal Capacity and Tax Effort of the American States: Trends and Issues", Public Budgeting and Finance, vol. 9, 4-26.

King, David N (1984), Fiscal Tiers: The Economics of Multi - level Government, George Allen & Unwin Ltd., London.

Ladd, H ve Yinger, J (1994): The Case for Equalising Aid", National Tax Journal, vol. 47, 211-224.

Ladd, Helen F ve Yinger, John (1989), America's Ailing Cities: Fiscal Health and the Design of Urban Policy. The John Hopkins University Press, Baltimore and London.

Le Grand, J (1975), "Fiscal Equity and Central Government Grants to Local Authorities", The Economic Journal, vol.85, 531-547.

Lotz, Joergen R (1997), "Denmark and Other Scandinavian Counties: Equalisation and Grants" in Financing Decentralised Expenditures: An International Comparison of Grants ed. by Ahmad, Ehtisham, 1997, 184-212, Edward Elgar, Cheltenham, UK.

Midwinter, A, Mair, C ve Ford, C (1987), "Regression Analysis and the Assessment of Local Expenditure Need - A Reconsideration", Local Government Studies 13(1) (January/February), 35-52.

Nadaroğlu, H ve Keleş, R (1991), Merkezi idare ile Mahalli İdareler Arasındaki İlişkilerin Dünü ve Bugünü (Türkiye Örneği), VII. Maliye Sempozyumuna Sunulan Tebliğ, 23-25 Mayıs 1991, Marmaris.

Oates, Wallace E(1972), Fiscal Federalism. Harcourt Brace Jovanovich, NewYork.

OECD (1981), 'Measuring Local Government Expenditure Needs: The Copenhagen Workshop', OECD Urban Management Studies 4, Paris.

Potter, Barry (1997), 'United Kingdom' in Fiscal Federalism in Theory and Practice, Ter-Minassian, Teresa (1997) ed., International Monetary Fund, Washington.

Rye, C. Richard ve Searle, Bob (1997a), 'Expenditure Needs: Institutions and Data' in Financing Decentralised Expenditures: An International Comparison of Grants ed. by Ahmad, Ehtisham, 1997, 43-69, Edward Elgar, Cheltenham, UK.

Rye, C. Richard ve Searle, Bob, (1997b), 'The Fiscal Transfer System in Australia' in Financing Decentralised Expenditures: An International Comparison of Grants ed. by Ahmad, Ehtisham, 1997, 144-183, Edward Elgar, Cheltenham, UK.

Sağbaş (2003) Local Government Finance in Turkey, Ofset Basım, İstanbul.

Sen, Amartya (1997), On Economic Inequality, Clarendon press, Oxford.

Shah, Anwar, (1994), "The reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies", The World Bank, Washington DC.

Tekeli, Recep (2002).The Design and Effects of Intergovernmental Transfers: The Case of Turkish Municipalities. Unpublished doctoral dissertation. The University of Leicester. England.

Tügen Kamil (2003), Devlet Bütçesi, Bassaray Matbaası Çamdibi İzmir.

## EKLER

Tablo 1. Korelasyon Katsayısı Matrisi

	MV	HS	H	UE	N	PCG	PCY	PCE	D	U
MV	1.00	0.27	0.40	-0.42	0.32	0.05	0.78	0.59	0.24	0.28
HS	0.27	1.00	0.47	0.49	0.18	0.20	0.29	0.33	0.31	0.33
H	0.40	0.47	1.00	0.01	-0.01	0.21	0.31	0.41	0.04	0.67
UE	-0.42	0.49	0.01	1.00	-0.08	0.21	-0.34	-0.09	0.04	0.11
N	0.32	0.18	-0.01	-0.08	1.00	-0.09	0.21	0.07	0.62	0.31
PCG	0.05	0.20	0.21	0.21	-0.09	1.00	0.10	0.64	-0.07	0.16
PCY	0.78	0.29	0.31	-0.34	0.21	0.10	1.00	0.51	0.21	0.37
PCE	0.59	0.33	0.41	-0.09	0.07	0.64	0.51	1.00	0.13	0.24
D	0.24	0.31	0.04	0.04	0.62	-0.07	0.21	0.13	1.00	0.19
U	0.28	0.33	0.67	0.11	0.31	0.16	0.37	0.24	0.19	1

Tablo 2 Mevcut mali yardım dağılımı ve kişi başına gelire göre önerilen mali yardım dağılımı

İller	PCY	PCG <sup>c</sup>	PCG <sup>y</sup>	İller	PCY	PCG <sup>c</sup>	PCG <sup>y</sup>
Ağrı	1	3	61	Tokat	32	29	30
Muş	2	8	60	Kastamonu	33	23	29
Bitlis	3	58	59	Amasya	34	35	28
Ardahan	4	2	58	Malatya	35	46	27
Bingöl	5	12	57	Uşak	36	34	26
İğdir	6	15	56	Niğde	37	45	25
Bayburt	7	22	55	Corum	38	19	24
Şırnak	8	4	54	Trabzon	39	49	23
Van	9	57	53	Rize	40	56	22
Hakkari	10	1	52	Elazığ	41	43	21
Kars	11	26	51	Burdur	42	33	20
Gümüşhane	12	59	50	Sakarya	43	30	19
Ordu	13	24	49	Zonguldak	44	25	18
Batman	14	20	48	Hatay	45	51	17
Aksaray	15	50	47	Denizli	46	55	16
Yozgat	16	6	46	Nevşehir	47	47	15
Bartın	17	9	45	Kütahya	48	31	14
Mardin	18	48	44	Artvin	49	10	13
Adıyaman	19	21	43	Karaman	50	40	12
Çankırı	20	18	42	Edirne	51	37	11
Giresun	21	17	41	Aydın	52	38	10
Urfa	22	16	40	Balıkesir	53	14	9
Siirt	23	13	39	Manisa	54	36	8
Sivas	24	39	38	Bolu	55	11	7
Afyon	25	53	37	Kırıkkale	56	54	6
Tunceli	26	60	36	Tekirdağ	57	27	5
Sinop	27	5	35	Çanakkale	58	32	4
Kırşehir	28	44	34	Muğla	59	7	3
Erzincan	29	61	33	Kırklareli	60	42	2
Isparta	30	52	32	Bilecik	61	28	1
Maraş	31	41	31				

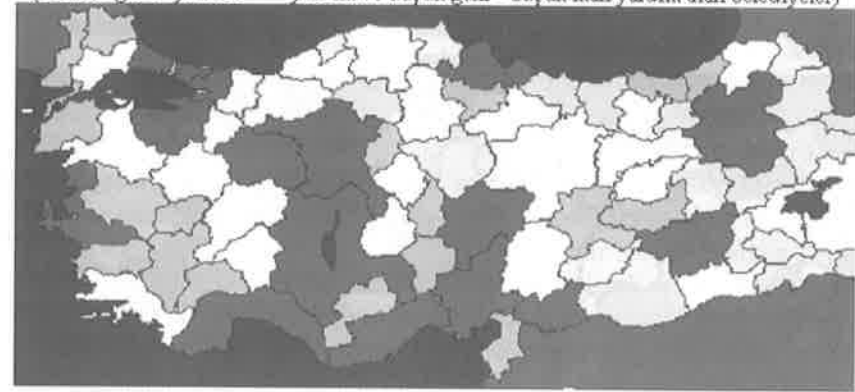
Not: Bölgeler düşük gelirli bölgelerden (1) yüksek gelirli bölgelere (61) doğru sıralanmıştır. PCG<sup>c</sup> mevcut mali yardım dağılımı (düşük mali yardımdan (1) yüksek mali yardım (61) alan belediyelere doğru sıralanmıştır). PCG<sup>y</sup> varsayıma dayalı kişi başına gelire göre mali yardım dağılımını gösterir (düşük mali yardım alan bölgelerden (1) yüksek mali yardım alan bölgelere (61) doğru sıralandırma yapılmıştır).

**Tablo 4 Karşılaştırmalı (görece) Harcama İhtiyaçlarına göre Mali yardım dağılımı Gerçek mali yardım dağılımı ve ihtiyaç göstergelerine göre dağılımı önerilen Mali yardım dağılımının karşılaştırması**

İller	PCG <sup>a</sup>	PCG <sup>b</sup>	PCG <sup>c</sup>	PCG <sup>d</sup>
Hakkari	0.785	2.573	1	57
Ardahan	0.792	2.419	2	49
Ağrı	0.816	2.810	3	61
Şırnak	0.833	2.735	4	60
Sinop	0.913	1.757	5	35
Yozgat	1.048	2.344	6	48
Muğla	1.065	0.127	7	1
Muş	1.083	2.551	8	55
Bartın	1.102	1.725	9	34
Artvin	1.126	1.552	10	27
Bolu	1.137	1.142	11	17
Bingöl	1.145	2.477	12	53
Siiirt	1.149	2.428	13	50
Balıkesir	1.176	0.847	14	10
Iğdır	1.179	2.433	15	51
Urfa	1.195	2.505	16	54
Giresun	1.203	2.085	17	40
Çankırı	1.208	2.195	18	43
Corum	1.210	1.591	19	28
Batman	1.217	2.466	20	52
Adıyaman	1.227	2.282	21	46
Bayburt	1.366	2.071	22	39
Kastamonu	1.379	1.546	23	26
Ordu	1.387	2.177	24	42
Zonguldak	1.397	1.343	25	22
Kars	1.416	2.253	26	45
Tekirdağ	1.439	1.143	27	18
Bilecik	1.448	0.963	28	13
Tokat	1.467	1.951	29	36
Sakarya	1.489	1.001	30	14
Kütahya	1.490	1.072	31	16
Çanakkale	1.494	0.294	32	2
Burdur	1.511	0.541	33	4
Uşak	1.533	0.716	34	7
Amasya	1.582	1.453	35	25
Manisa	1.584	0.886	36	11
Edirne	1.593	1.003	37	15
Aydın	1.606	0.506	38	3
Sivas	1.607	2.225	39	44
Karaman	1.609	0.547	40	5
Maraş	1.625	2.040	41	38
Kırklareli	1.626	0.797	42	9
Elazığ	1.689	1.593	43	29
Kırşehir	1.692	1.598	44	30
Niğde	1.708	1.336	45	21
Malatya	1.721	1.658	46	32
Nevşehir	1.749	0.957	47	12
Mardin	1.799	2.702	48	58
Trabzon	1.824	1.214	49	19
Aksaray	1.828	1.656	50	31
Halay	1.893	0.795	51	8
İsparta	1.973	1.280	52	20
Afyon	2.070	1.955	53	37
Kırıkkale	2.140	1.375	54	23
Denizli	2.215	0.623	55	5
Rize	2.269	1.395	56	24
Van	2.356	2.568	57	56
Bitlis	2.719	2.731	58	59
Gümüşhane	3.281	2.158	59	41
Tunceli	3.472	2.309	60	47
Erzincan	4.883	1.668	61	33

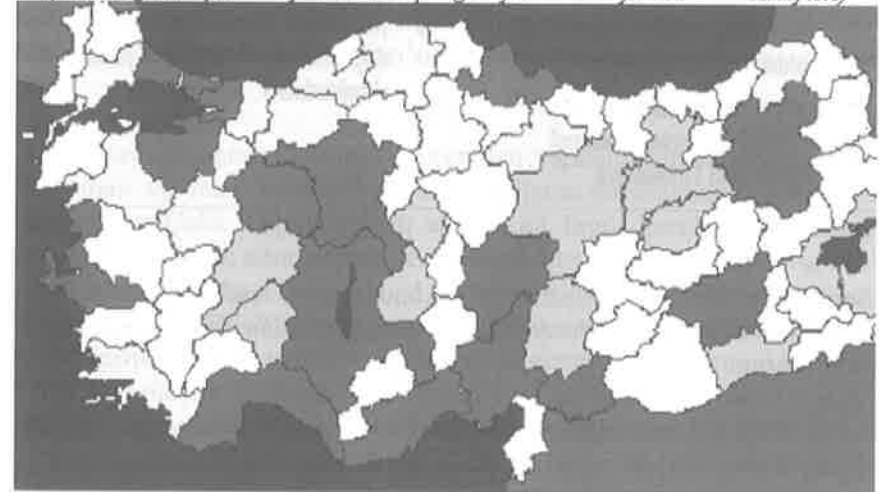
Not: PCG<sup>a</sup> ihtiyaç göstergelerine dayalı kişi başı ortalama mali yardım dağılımı, PCG<sup>b</sup> kişi başına gerçek (şimdiki) mali yardım dağılımı, 4 ve 5 sütunlarda bölgeler az mali yardım alan belediyeden (1) çok mali yardım alan (61) belediyelere doğru sıralanmaktadır.

**Figür 1. Mevcut Mali Yardım Dağılımı ve Bölgesel Gelir**  
(Yüksek gelir - yüksek mali yardım ve düşük gelir - düşük mali yardım alan belediyeler)



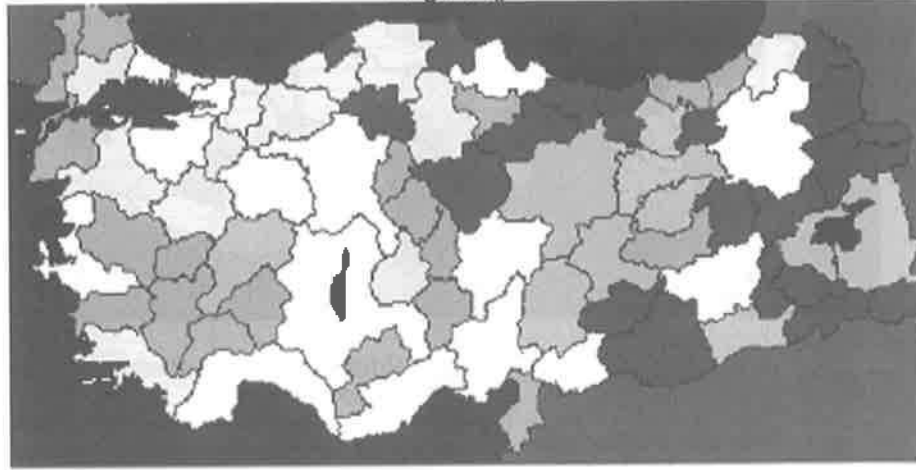
19 düşük geliri-düşük mali yardım alan belediyeler  
15 Büyükşehir belediyesi analizimizin dışında tutulmuştur  
18 yüksek geliri-yüksek mali yardım alan belediyeler

**Figür 2. Mevcut Mali Yardım Dağılımı ve Bölgesel Gelir (devamı)**  
(Yüksek gelir düşük mali yardım ve düşük gelir yüksek mali yardım alan belediyeler)



12 yüksek gelir düşük mali yardım alan belediyeler  
15 Büyükşehir belediyesi analizimizin dışında tutulmuştur  
12 düşük gelir yüksek mali yardım alan belediyeler

**Figür-4 : Mevcut Mali Yardım Dağıtım ve İhtiyaca Bağlı Mali Yardım Dağıtım**



- |  |   |
|--|---|
| ■ bizim önerdiğimiz dağıtım formülü ile yüksek mali yardım alan 20 belediye          | □ 15 Büyükşehir belediyesi analizimizin dışında tutulmuştur   |
| ■ gerçek dağıtımda ve bizim önerdiğimiz sistemde yüksek mali yardım alan 10 belediye | ■ Gerçek dağıtımda yüksek mali yardım alan 19 belediye (önerilen dağıtımda ise daha az mali yardım almaktadırlar) |
| ■ gerçek dağıtımda ve bizim önerdiğimiz sistemde az mali yardım alan 12 belediye     |   |

**Prof.Dr. Selahattin Tuncer** (Başkan): Evet konuşmacıya teşekkür ederiz. Zamanı çok iyi kullandı. Şimdi ikinci konuşmacıya söz vereceğiz. Ondan da yine zamana uymasını rica ederim. Buyurun.

## BİR YERELLEŞME ÖRNEĞİ OLARAK AVRUPA BİRLİĞİ BÖLGESEL POLİTİKALARI

Araş.Gör. Şermin SARICA MARANGOZ\*

Araş.Gör. Feride Berna UYMAZ\*\*

### GİRİŞ

Kapitalist üretim sürecinin “üretim için üretim, birikim için birikim” olarak özütlenebilecek içsel gerekleri, karlılık arayışı içindeki sermayenin hem kesimler arasında hem de mekanda hareketliliğini gerekli kılar. Bu hareketlilikten dolayı kapitalist birikim süreci kendine özgü bir coğrafya yaratır. Bu gerekler bir yanda merkez-çevre ülkeler, diğer yanda ise tek tek ülkeler düzeyinde gelişmiş/azgelişmiş bölgeler arasında gelişme farkları olarak kendini gösterir. Kapitalizm belirli bir anda kendi birikim koşullarını kolaylaştıran bir coğrafi çevre kurarken, bir süre sonra bu çevrenin kendisi kapitalist birikimin önüne bir engel olarak çıkar. Yapısal kriz ögelerinden ötürü kapitalizm, belirli bir andaki birikim gereklerine uyan coğrafi çevreler yaratılması ve bir süre sonra o çevredeki birikim olanaklarını tüketen sermayenin başka bölgelere kayması sonucu ortaya çıkan bir dizi coğrafi gerilimi içinde barındırır.

Ulus-devlet mekanının değişmez, sabitlenmiş bir birim olarak ele alınması, sermayenin uluslararasılaşması sürecinde, sermaye birikim sürecinin ve sermayenin karlılık arayışının gerektirdiği yeni mekansal oluşumların, ağların ve ilişkilerin, analiz edilmesinde yanlış bir başlangıç noktasıdır. Bu yazı birikim rejimlerinin ve bu birikim rejimlerinde egemen olan sosyal düzenleme mekanizmalarının farklı mekansal gösterimleri olduğu kabulüne dayanarak AB Bölgesel Politikaları'ndaki dönüşümü bu çerçevede açıklamaya çalışmıştır.

İkinci Dünya Savaşı sonrası Avrupa'nın yeniden yapılandırılması çalışmaları sırasında, Robert Schuman ve Jean Monnet gibi siyasetçilerin öncülüğünde, 1950'lerin başında Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu adı altında bir örgüt kurularak Avrupa Birliği'nin oluşturulması yönünde ilk adım atılmıştır. Başta sadece Almanya ve Fransa'nın yer aldığı örgüte Benelüks (Belçika, Hollanda, Lüksemburg) ülkelerinin katılmasıyla Avrupa Ekonomik Topluluğu (EEC) kurulmuştur. Topluluk, Avrupa çapında yüksek bir yaşam düzeyi gerçekleştirmek, tam istihdam sağlamak ve ekonomik büyümeyi hızlandırmak gibi amaçlar etrafında oluşturulmuştur. Topluluğun kuruluş anlaşması olan 1957 tarihli Roma Antlaşması da sermayenin, malların ve insanların Avrupa çapında serbestçe dolaşımını, serbest ticaretin önündeki engellerin kaldırılmasını, vergi ve para politikaları konusunda uyum sağlanmasını öngören maddeleriyle bu amaçların gerçekleştirilmesi için somut adımların başlangıcı olmuştur.<sup>174</sup>

Kuruluşundan itibaren, ancak özellikle 1970'li yıllardan sonra, Avrupa Birliği'nde bölgeselleşmeye ilişkin yaklaşımlar ve kurumsallaşmalar iki kanal üzerinden gitmektedir. Bunlar:

- 1) Ekonomik kalkınma ve bütünleşme yolunda bölgelerin desteklenmesi
- 2) Yerel yönetim birimleri olarak bölgelerin geliştirilmesi

\* İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi, Maliye Bölümü, Mali İktisat Anabilim Dalı

\*\* İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi, Maliye Bölümü, Mali İktisat Anabilim Dalı

<sup>174</sup> Ruşen Keleş, Avrupa'nın Bütünleşmesi ve Yerel Yönetimler, Türk Belediyecilik Derneği-Konrad Adenauer Vakfı, Ankara, 1999, s.9.

### **Birinci Bölüm: Ekonomik Kalkınma ve Bütünleşme Yolunda Bölgelerin Desteklenmesi**

Belli bir düzeyin üzerinde bölgesel gelişim farklılıkları kapitalist gelişme için engel oluşturmaktadırlar. Örneğin malların bölgelerarası taşınmasında kullanılan ulaşım ve iletişim ağlarının yetersizliği ve geri kalmış bölgelerdeki satın alma gücünün düşük olması nedeniyle, bu mallara yönelik talebin daralması gibi kapitalist gelişmeyi engelleyici durumlarda eğer iktisadi konjonktür de uygun ise bölgesel politikalar yürürlüğe konulmaktadır. Ayrıca geri kalmış bölgelere uygulanan politikalar ve fonların çarpan etkisi ile tekrar gelişmiş bölgelere kaynak transferi yapması söz konusudur. Bu politikalar özel sektöre teşvik ve istisnalar sağlayarak, kamu yatırımları aracılığıyla (örneğin İtalya'nın Mezzogiorno olarak adlandırılan güney bölgesinde yer alan KİT'ler), bölgesel istihdam programları, altyapının oluşturulması, işsizliğin yüksek olduğu bölgelerden diğer bölgelere göçün sağlanması gibi araçlar ile uygulanmaktadır. AB'nin bölgesel politikasının da bu çerçevede irdelenmesi mümkündür.<sup>175</sup>

Avrupa Birliği'nde bölgeler arası ekonomik dengesizliklerin giderilmesi ve az gelişmiş bölgelerin kalkındırılması yönündeki düşünce, Birliğin kuruluş antlaşması olan Roma Antlaşması'na kadar uzanmaktadır. Antlaşmanın giriş bölümünde üye ülkelerin ekonomik bütünleşmesinin başarıya ulaşması için bölgeler arasındaki gelişme farklılıklarının

1990'lı yıllarda yeni adımlar atılmaya başlanmıştır.<sup>178</sup>

2000'lerde Birliğin üçüncü bir genişlemeye doğru ilerlemesi, yani Birlik ülkelerine göre çok düşük ekonomik koşullara ve önemli sorunlara sahip doğu ve orta Avrupa ülkeleri ile Kıbrıs, Malta ve Türkiye'nin Birliğe katılmasının yaratacağı yeni bölgesel az gelişmişlik ve bölgeler arası dengesizlik sorunları tartışılmaya başlanmıştır. Bu sorunlar bağlamında 24-25 Mart 1999'da Berlin'de toplanan AB Konseyi 2000-2006 dönemindeki politikaların temelini çizen ve *Gündem 2000* olarak bilinen belgeyi kabul etmiştir. Belgede bölgesel politikaya ilişkin olarak üzerinde durulan konular şu şekildedir:<sup>179</sup>

- 1) Bölgeler arasındaki zenginlik ve ekonomik gelişme eşitsizliklerinin daraltılması;
- 2) Bölgesel politikada reform yapılması ve dezavantajlı bölgelere ve emek piyasasındaki en zayıf gruplara yardım etmeye yönelik 213 milyon Euro tutarında bir paketin uygulanması;
- 3) AB'nin ekonomik ve toplumsal politikasını uygulama yöntemlerinin yeniden tanımlanması: En dezavantajlı bölgeler üzerinde daha fazla yoğunlaşma, fonların programlanması ve uygulanmasında basitleştirme, sorumlulukların daha belirginleştirilmesi ve ulusal, bölgesel ve yerel düzeylerde ilgili otoritelerle daha güçlü işbirliği vb.

Bölgeler arasındaki eşitsizlikleri azaltmak için AB bölgesel politikası çeşitli konularda

etkili kullanılmasını sağlayacağı öne sürülmektedir<sup>182</sup>(Bkz Ek 1). Aşağıda yer alan hedeflere, 2007 ve 2013 arasında 1.025 milyar EURO ayrılmıştır (Bkz Ek 2):

- Sürdürülebilir kalkınma.  
Bu, iki bileşene ayrılmıştır:
  - büyüme ve istihdam için rekabet edebilirlik;
  - büyüme ve istihdam için kaynaşma
- Doğal kaynakların sürdürülebilir yönetimi ve korunması;
- Yurttaşlık, özgürlük, güvenlik ve adalet;
- Küresel bir ortak olarak AB: bu hedef tüm dış aksiyonları, Avrupa Kalkınma Fonu'nun AB bütçesine dahil edilmesini ve acil durum yardım ve borç garantilerinin cari rezervlerini kapsayan ön müdahale araçlarını içermektedir.
- Yönetim: Komisyon, harici kurumların harcamalarını, emeklilik ödemelerini ve Avrupa Okullarını kapsamaktadır.

#### *Bölgesel Politikanın Mali Araçları*

AB Bölgesel Politikası'nın uygulanmasında kullanılan mali araçların başlıcaları şunlardır: (Bkz. Ek 3 ve Ek 4)

#### **I) Yapısal Fonlar**

a) Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (ABKF): AB yapısal fonlarının en büyüğüdür ve açık farkla toplam bütçenin yarıya yakın bir bölümünü oluşturur. Küçük ve orta boy işletmelerin desteklenmesi, üretken yatırımların teşvik edilmesi, altyapının iyileştirilmesi, yerel kalkınmanın güçlendirilmesi hedefleri çerçevesinde kullanılmaktadır.<sup>183</sup> Yapısal fonların amacı, Avrupa çapında daha dengeli ekonomik ve toplumsal gelişmeyi sağlamak ve üye devletlerle ortaklaşa olarak bölgelerde gelişme etkinliklerini finanse ederek bölgelerarası dengesizlikleri azaltmaktır.<sup>184</sup>

b) Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu (ATYGF): Ortak Tarım Politikasını destekleyen bu fonun özellikle Yönlendirme Bölümü, kırsal kalkınmada tarımsal işletmelere yapılan yatırımlarla, çiftçiler için başlangıç desteği, mesleki eğitim gibi konularda destek verir.<sup>185</sup>

c) Avrupa Sosyal Fonu (ASF): İstihdamın teşvik edilmesi yönünde oluşturulan Avrupa İstihdam Stratejisi ve Ulusal Eylem Planları kapsamında destek verir.<sup>186</sup>

d) Balıkçılığın Yönlendirilmesi İçin Mali Araç (BYMA): Ortak Balıkçılık Politikasını finanse eder.<sup>187</sup>

Bu yapısal fonlardan aşağıda belirtilen bölgeler yararlanmaktadır. Bunlar aynı zamanda AB Bölgesel Kalkınma Politikası'nın hedeflerine tekabül etmektedir.<sup>188</sup>

<sup>182</sup> New proposals for growth and jobs under the next Financial Framework 2007-13, <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/05/389&format>, 10.Nisan.2005.

<sup>183</sup> Avrupa Birliği, Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilcililiği, AB Bölgesel Politika, 2000, s 5-6.

<sup>184</sup> Keleş, a.g.k., s.51.

<sup>185</sup> Michael Keating, "Introduction", Regions in the European Community, Ed. M. Keating, B. Jones, Clarendon Press, Oxford, 1985, s. 16-17.

<sup>186</sup> A.k., s.14.

<sup>187</sup> Avrupa Birliği, Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilcililiği, AB Bölgesel Politika, s.6.

<sup>188</sup> A.k., s.7-8.

1) Kalkınmada geri kalmış bölgeler: Kişi başına GSYİH'nın AB ortalamasının %75'inden az olduğu bölgelerin (AB toplam nüfusunun %20'sini oluşturur) tamamı yardım alacaktır. (Bkz Ek 5 ve Ek 6) (Hedef 1<sup>189</sup>: Bu bölgelerin kalkınmaları için Birlik; kalıcı işler yaratılması için doğrudan üretim yatırımı, gerekli altyapının inşası, yerel ve bölgesel potansiyelden yararlanabilmek amacıyla küçük firmalara danışmanlık, ar-ge hizmetlerinin sunulmasını, eğitim ve sağlık için altyapı yatırımlarının yapılmasını, mesleki eğitim ve istihdam yardımlarının yapılmasını ve tarımsal yapıların uyarlanmasını hedeflemektedir.)

2) Yapısal krizdeki bölgeler: Çok sayıda insanın çalıştığı sektörlerin gerilemesi sonucu yüksek işsizlikle karşı karşıya bölgeler (AB nüfusunun %18'ini oluşturur). Bu bölgeler, toplam uygun miktarın %50'si ve kamu harcamalarının % 25'i ortaklaşa finanse edilecek şekilde yapısal fonlar tarafından desteklenir. (Hedef 2: Bu bölgelere yönelik Birlik; yeni üretken faaliyetlere yatırım, sanayiinin bulunduğu yerlerin restorasyonu ve altyapı hizmetleri, ile küçük firmalara yönelik çeşitli hizmetler sunulması (ar-ge, mesleki eğitim, istihdam yardımları vb.) önlemlerini alır.

3) İnsan kaynaklarının geliştirilmesi ve öğretim ve eğitim için ulusal ve Avrupa politikalarının modernleştirilmesi için bu iki grup dışında kalanlar da dahil olmak üzere bütün bölgeler desteklenebilir. (Hedef 3)

Bazı sorunlara ortak çözüm bulunması amacıyla Yapısal Fonlar çerçevesinde ayrıca Topluluk Girişimleri bulunmaktadır. Bunlar<sup>190</sup>:

- a) Interreg III: AB sınır bölgelerinde, AB üyesi ülkelerle sınırları bulunan ülkelerin sınır bölgeleri arasında ve AB'nin kendi içindeki bölgeler arasındaki işbirliklerini sağlamaktadır.
- b) Urban II: Krizde bulunan kentsel alanların ve semtlerin ıslah edilmesi amacıyla geliştirilen yenilikçi stratejileri ve işbirliklerini desteklemektedir.
- c) Leader +: Kırsal alanlardaki girişimleri ve işbirliğini desteklemektedir.
- d) Equal: Emek piyasasına girişte sorunlara neden olan eşitsizlikler ve ayrımcılık ile mücadele etmek için destek vermektedir.

II) Kaynaşma Fonu (Cohesion Fund): Ekonomik ve Parasal Birlik hedefinin koyulması (1999) ile birlikte bölgesel eşitsizliklerin derinleşeceği kaygısıyla daha yoksul ülkelerle daha zengin ülkeler arasındaki uçurumun giderilmesi amacıyla oluşturulmuştur. Buna göre, GSYİH oranları AB ortalamasının %90'ından daha az olan Yunanistan, Portekiz, İspanya ve İtalya bu fondan yararlanmaktadır. İlgili ülkelerin yeterli düzeylere gelmeleriyle fonun miktarı azaltılacaktır.<sup>191</sup>

III) Avrupa Yatırım Bankası: Az gelişmiş bölgelerde yatırımların teşvik edilmesi, ekonomik ve sosyal kaynaşmanın güçlendirilmesi gibi önceliklerle çalışan Banka'nın

<sup>189</sup> Gülen Elmas, Küreselleşme Sürecinde Bölgesel Dengesizlikler, Nobel Yayın Dağıtım, 2001, s. 52-53.

<sup>190</sup> Working for Regions, [http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/intro/working4\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/intro/working4_en.htm), 15.Mart.2005.

<sup>191</sup> D. Yuuil and J. Bachtler and F. Wisdale, European Regional Incentives, 18th Edition, Bawker-Saur, West Sussex, 1999, s.113-114.

sağladığı finansmanın 2/3'ü, yapısal fonlardan ve kaynaşma fonundan yararlanma hakkına sahip görece yoksul bölgelere dönüktür. AB'ye tam üye olmayan ülkelerin bölgeleri de özellikle altyapı yatırımları için Banka'dan destek alabilmektedir.<sup>192</sup>

### İkinci Bölüm: Yerel Yönetim Birimleri Olarak Bölgelerin Geliştirilmesi

Ulus-devlet üstü bölgeselleşme bağlamında, Avrupa Ekonomik Topluluğu adı altında kurulduğu günden itibaren Avrupa Birliği, kıta düzeyinde bölgeselleşmeyi sağlayacak önemli bir kurumsallaşma olmuştur. Ancak, özellikle Sosyalist Blok'un dağılmasından itibaren, Avrupa Birliği'ne katılmak, Baltık Denizi'nden Akdeniz'e ve Karadeniz'e uzanan ülkeler için sorunlarını çözmek üzere siyasi bir amaç ve umut kaynağı haline dönüşmüştür. Aynı zamanda birçok komşu ülkenin aralarındaki sorunların çözümü için bölgesel işbirliğinin yardımcı olacağı ileri sürülmektedir.<sup>193</sup>

7 Şubat 1992'de Avrupa Birliği Anlaşması Maastricht'te imzalanmıştır. Bu anlaşma, Avrupa'nın bütünleşmesinde yerel ve bölgesel yönetimlerin işlevlerine ayrı bir önem kazandırmıştır. Gerçekte, Avrupa Parlamentosu'nun bu yöndeki çalışmaları Kasım 1991'de yapılan bir toplantı ile başlamıştır. Bu toplantıda bir Bölgeler Komitesi kurulması doğrultusunda güçlü bir eğilimin bulunduğu ortaya çıkmıştır. Maastricht Antlaşması'nda "yerindenlik" ilkesinin yer alması ve Bölgeler Komitesi adıyla bir danışma organının kurulması, bölgeselleşme sürecine hız kazandırılması açısından önemli adımlardır. Yerindenlik ilkesi, güçlü ve birleşik bir Avrupa'nın yerel birimleri zayıflatacağı, yerel birimlerin yetkilerinin Brüksel'deki birliğe aktarılacağı, bölge ölçüsünde ya da yerel düzeydeki sorunların tabanda demokratik olarak çözülmesinin mümkün olmayacağı konusundaki kaygıların ortadan kaldırılması amacını taşımaktadır. Bu sorunları önlemek için Birlik, ulusal devlet ve yerel birimler (bölge yönetimleri, yerel yönetimler) arasında hizmet sunumu açısından bir düzenleme yapılması öngörülmüştür. Anlaşmanın, 3/B maddesinde yer alan yerindenlik ilkesi, alt basamakta örgütün belli bir görevi optimizasyon ve etkinlik ilkelerine uygun bir şekilde yerine getiremediği durumlarda, üst düzeydeki örgütün yapması anlamına gelmektedir. Bölgeler Komitesi'nin oluşturulması Maastricht Antlaşması'nın 198/A maddesine dayanmaktadır. Komite, Antlaşma'nın 198/A ve 198/C maddeleri arasında danışma organı niteliğindeki bir kuruluş olarak tanımlanmaktadır. Komite'nin Avrupa Parlamentosu'nun 24 Nisan 1983 tarihinde aldığı bir kararla kurulmasıyla, AB düzeyinde ilk kez yerel yönetimler karar ve söz sahibi olmuştur. Komite'nin statüsü bağımsızdır; herhangi bir organdan direktif almadan çalışmaktadır. Antlaşma'ya göre, Komite'nin görevi Bakanlar Konseyi'ni ve AB Komisyonu'nu desteklemektir. Komite'nin oluşturulması, Avrupa Komisyonu ve Bakanlar Konseyine Birlik yararına önerilerde bulunması temeline dayanmaktadır.<sup>194</sup>

Bölgeler Komitesi, bölge, eyalet, yerel yönetim temsilcilerinden oluşmaktadır. Komite'de 112 bölge, 110 yerel yönetim temsilcisi vardır. Bu üyelerle aynı sayıda yedeklerini Konsey üye devletlerin yaptığı önerilere göre oybirliği ile onaylayarak belirlemektedir. Üyelerin ülkelere göre dağılımı şu şekildedir: Belçika 12, Danimarka 9, Almanya 24, Yunanistan 12, İspanya 21, Fransa 24, İrlanda 9, İtalya 24, Lüksemburg 6, Hollanda 12, Portekiz 12, İngiltere 24, Avusturya 12, İsveç 12, Finlandiya 9. Komitenin üyeleri, üye

<sup>192</sup> Keating, a.g.k., s.13-14.

<sup>193</sup> J. Fitzmaurice, "Regional Co-operation and Central Europe", West European Politics, Vol.16, No.3, July 1993, s.380, 398.

<sup>194</sup> Ruşen Keleş, Yerinden Yönetim ve Siyaset, Geliştirilmiş 4. Basım, Can Yayınevi, İstanbul, 2000, s.79-80.

devletlerin önerileri üzerine AB Konseyi tarafından dört yıllığına atanmaktadır. Üyelerin yeniden atanması mümkündür. Bölgeler Komitesine yerel yönetimlerden ayrı olarak temsilci gönderen ve bu şekilde bölge olarak değerlendirilen birimler farklıdır. Örneğin Almanya, eyaletler, Lüksemburg hem bölge, hem üye devlet, Belçika ve İspanya özerk bölge, Portekiz kıta bölgeleri, Hollanda il düzeyinde temsil edilmektedir. Buna bağlı olarak temsilcilerin siyasi ve yönetsel statüleri de farklı olmaktadır. Topluluk temsilcileri, belediye başkanları, özerk topluluk başkanları, bölge meclisi başkanları, bağımsız bölge temsilcileri, bölge temsilcileri, il temsilcileri, ilçe temsilcileri, eyalet başbakanları, valiler, kent ve belediye birliklerinin üyeleri Komite'de temsilci olabilmektedir.<sup>195</sup>

Bölgeler Komitesi, yılda beş defa toplanmaktadır. Komite, kendi üyeleri arasından 2 yıllık süre için bir başkan ve başkanlık divanını seçer. AB Konseyi ve AB Komisyonu'nun isteğiyle, Komite başkanı tarafından toplantıya çağrılabilir. Bölgeler Komitesi'nin çalışmaları sekiz sürekli ve dört alt komisyon şeklinde sürmektedir. Bu komisyonların çalışma konuları şu şekildedir:

- 1) Bölgesel gelişme, ekonomik gelişme, yerel ve bölgesel maliye
- 2) Turizm, kırsal alan, aile planlaması, tarım, avcılık, balıkçılık, ormancılık, deniz ve dağ bölgeleri
- 3) Haberleşme, ulaştırma ve iletişim ağı
- 4) Kentleşme politikası
- 5) Alan düzenlemesi, çevre, enerji
- 6) Eğitim, öğretim
- 7) Gençlik ve spor, yurttaşlar, araştırma, kültür, gençlik ve tüketiciler
- 8) Ekonomik ve sosyal işbirliği, sosyal politika, sağlık işleri

Ancak, Bölgeler Komitesi'nin asıl olarak yerel ve bölgesel yönetimlerin Avrupa politikasının gelişmesi ve uygulanmasında daha fazla katılımını sağlamak amacıyla çalışmalar yaptığını vurgulamak gerekmektedir. Bu bağlamda, Komite, talep ettiğinde AB Konseyi ve Komisyonu'na bazı konularda görüş bildirmektedir. Bazı konularda Bölgeler Komitesi'ne danışılması AB için isteğe bağlı değil, zorunlu hale getirilmiştir. Bu konular, bölgesel gelişme politikası, sağlık, eğitim, mesleki eğitim, yapısal fonlarla ilgili olmayan ekonomik ve toplumsal uyum çalışmaları, Yapısal Fonlara ve Kaynaşma Fonu'na yeni bir biçim vermeye yönelik önlemlerdir. Bu şekilde, Bölgeler Komitesi hem bir katılım, hem de temsil olanağı sağlayarak önemi giderek artan bir organ haline gelmiştir. Görüldüğü gibi, ulaşım, çevre, teknolojik gelişme ve sanayileşme politikaları gibi konular, Bölgeler Komitesi'ne danışılması gereken konular dışında tutulmuştur. Bununla birlikte, Konsey ve Komisyon uygun görecekları durumlarda Bölgeler Komitesi'ne başvurabilir. Komite'ye danışmanın zorunlu olduğu durumlarda, bu zorunluluğun yerine getirilmemiş olması, biçim koşullarına uyulmadığı gerekçesiyle kararın iptal edilmesi olanağını doğurmaktadır.<sup>196</sup>

AB Konseyi ve Komisyonu gerekli gördükleri konularda, isteğe bağlı danışma (optional consultation) mekanizmasını harekete geçirebilmektedir. Ayrıca, 198/C maddesinin 3. paragrafı belli bölgelerin gelişmesini ilgilendiren konularda fikir bildirme yetkisini

<sup>195</sup> Ayşegül Mengi, Avrupa Birliği'nde Bölgeler Karşısında Yerel Yönetimler, İmaj Yayıncılık, Ankara, 1998, s.32-33.

<sup>196</sup> Keleş, Avrupa'nın Bütünleşmesi ve Yerel Yönetimler, s.45.

Bölgeler Komitesi'ne vermiştir. Bunun yanı sıra, kuruluş kararıyla, Bölgeler Komitesi'ne yerinden yönetimi ve bölgeselleşmeyi güçlendirme ve yerel ve bölgesel yönetimlerin karar süreçlerine daha çok katılmalarını sağlamak görevi verilmiştir.<sup>197</sup>

AB'ne üye devletlerin yerel birimlerinin statüleri birbirlerinden çok farklı olduğu için, Bölgeler Komitesi'nin oluşumu ve çalışmaları açısından bazı zorluklar yaratmıştır. Örneğin *bölge kavramı her ülke için farklı anlama gelmektedir*. Bölge çapında bir örgüte sahip olmayan ülkelerde bu basamağı yerel yönetimlerden gelenler temsil etmektedir. Doğal olarak, yerel yönetimlerle bölge yönetimlerinin çıkarları her zaman örtüşmediğinden, uygulamada gerginlikler ortaya çıkmaktadır. Bunun yanı sıra, Avrupa Parlamentosu ve Komisyonu, üye devletlerin Bölgeler Komitesi'ne gönderecekleri temsilcileri, merkezi yönetimin altında bulunan yönetim basamaklarının seçilmiş temsilcileri arasında belirlemelerinde ısrarlıdır. Kamu görevlilerinin Komite'ye üye olarak gönderilmesinden vazgeçilmesi gereği, Avrupa Parlamentosu'nun 24 Nisan 1993 tarihli kararında yer almıştır. Seçilmiş üyelerin gönderilmesi durumunda bile, delegasyonun bileşiminde, yürütme ve karar organları arasında dengeli bir dağılımın bulunması aranmaktadır.

Genel olarak, bölgelerin AB politikalarına etkileri, üye ülkelerin iç hukukunun izin verdiği ölçüde olmaktadır. Bölgeler, AB organları ile doğrudan ilişkiyi ziyaret ve yetkililerle görüşme şeklinde yürütebilir. Ayrıca, bölgeler AB'nin merkezi Brüksel'de bilgi ve bağlantı büroları kurabilir. 1985'de ilk kez Alman eyaletleri bu tür bürolar kurarak bu yolu açmış; ardından Belçika, Fransa, İspanya ve Avusturya bölgeleri, Danimarka ve İsveç kentleri, İngiliz belediyeleri, Kuzey İrlanda, İskoçya ve Galler temsilcileri bürolar açmıştır. Bu ilişki yolu, ulusal egemenlik ve dış politikaya aykırı bulunarak çok tartışma yaratmıştır. Ancak, bu noktada söz konusu büroların gayri resmi nitelik taşıdığını belirtmek gerekmektedir. Bölgeler, AB ile dolaylı olarak ulusal devlet aracılığıyla ilişki kurmaktadır.<sup>198</sup>

#### *Bölgelleşme Şartı (Community Regionalization Charter)*

Avrupa Parlamentosu, 18 Kasım 1988'de Bölgelleşme Şartı'nı onaylamıştır. Bu uyulması zorunlu bir belge değildir, daha çok bir tavsiye niteliğindedir. Şart'ın amacı, büyüyen Avrupa'yı bölgeselleştirme yoluyla bütünleştirme, sınırları daha kolay aşılabilir yapma ve devletler üstü işbirliğini sağlama olarak ifade edilebilir. söz konusu Şart'ın uzun bir geçmişi vardır. Avrupa Parlamentosu'nun 18 Nisan 1984 tarihli kararında, demokratik bir Avrupa kurulmasında bölgelerin önemine değinilmiştir. Ardından, 18 Haziran 1984'te Konsey, Komisyon ve Parlamento, ortak bir açıklama yaparak, bölgelerin Avrupa karar süreçlerindeki rolünün önemini vurgulamışlardır. Aynı yıl içinde Parlamento'nun topladığı Bölge Konferansı'nın sonuç bildirisi bu konuya yer verdiği gibi, AB Antlaşması'nın 130. maddesi de bölgelerin önemi konusunda açık bir eğilimi yansıtmaktadır.<sup>199</sup>

Bu Şart'ta *bölge "coğrafi yönden nüfusu kimi ortak özellikler taşıyan ayrı bir birim ya da kendine yeterli bir yapı oluşturan yöreler ya da yörelerin birlikte oluşturdıkları bütüncül yapılar"* olarak tanımlanmaktadır. Burada, dil, kültür ve tarihsel gelenekler ortak

özellikler olarak kabul edilmektedir. 27 maddeden oluşan Şart'ta bölge tanımının yanında, kurumlar, yetkiler, mali araçlar, bölge içinde ve bölgeler arası işbirliği, bölgelerin ulusal devlet ve AB kararlarına katılma yollarına ilişkin maddeler yer almaktadır. Üye devletler arasında Bölgelleşme Şartı konusunda bir uzlaşma yoktur. Fransa, federalizmi dayattığını savunarak Şart'ı kabul etmemektedir. Bazı devletler de Şart'ı anayasalarına aykırı bulmaktadır.

Bölgelleşme Şartı'nda<sup>200</sup> ulusal meclislerin belirleyeceği sınır ve koşullar içinde, bölge meclislerinin yasama erkine sahip olabileceği belirtilmiştir. Bölge meclislerinin yetkileri bölge anayasalarında gösterilecek ve anayasadan aldıkları yetkilerle bölgeler, bölge bütçesini onaylayabilecek ve bölgenin yürütme organını denetleyebilecektir. Şart'ın 11. maddesi, bölgelerin kendi işlerinin görülmesi konusunda yetkili olduklarını belirttikten sonra, yasamaya ilişkin başlıca yetkilerin şunlar olduğunu göstermektedir: a) bölgenin yasama ve yürütme yetkisine sahip olduğu bütün konular, b) yürürlükteki ulusal yasalar çerçevesinde yasaları geliştirmek ve uygulamak, c) yürütme erki. Her bölgenin yürütmeden sorumlu bir yönetim organı da bulunacak ve başında bulunan başkanla birlikte yürütme organı bölge meclisine karşı siyasal yönden sorumlu olacaktır. Şart, bunların dışında kalan ve danışma görevi bulunan organların bölge anayasaları ile oluşturulabilmesini öngörmüştür.

Şart'ta bölgelerin kendi örgütlenmelerini serbestçe yapabilecekleri gösterilmiş ve ekonomik gelişme ile yurttaşlara sunulacak hizmetler konusunda geniş bir alan bırakılmıştır. Özellikle bölgesel gelişme politikası, bölge planlaması, tarım, ulaşım, turizm, bayındırlık, sosyal güvenlik, kültür, sanat, spor, boş zamanların değerlendirilmesi, eğitim, sağlık ve su işleri bölgelerin görev alanları içinde bulunmaktadır. Bu yetkilerin kullanılması sırasında, bölgelerin yerel yönetimlerin görev alanlarına girmelerinin önlenmesinde ulusal yasaların ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın birer güvence oluşturması gereğine de Şart'ta yer verilmiştir (Madde 12/3). Gerek bu fıkra, gerekse üye devletlerin Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı imzalamaya ve onaylamaya davet edilmelerine ilişkin fıkra, Bölgelleşme Şartı'nın, bölgeselleşmenin yerel yönetimlerin aleyhine bir gelişme olarak görülme istenmediğini ortaya koymaktadır. Hangi görev alanlarının doğaları gereği devlet tekelinde bulunacağını, devletlerin ulusal yasalarının ve anayasalarının göstermesi gerektiği Şart'ın Madde 13/1'inde yer almaktadır. Yerinden yönetim ilkesinin bir gereği olarak, bölgelerin yerel yönetimlere ve devletin de bölge yönetimlerine yetki devredebilmeleri için türlü hukuk yollarından geniş ölçüde yararlanması önerilmektedir (Madde 14/2). Merkezi yönetim ile bölgeler ve bölgelerin kendi aralarındaki uyumsuzlukların çözüm yerinin bağımsız ve her iki basamaktaki yönetimlerle ilişkisi bulunmayan mahkemeler olduğunu da Şart'ta yer verilmiştir (Madde 15).

Şart'ın 17. Maddesi, bölgelerin yetkilerini kullanabilmek için bölgeler mali özerkliğe ve yeterli öz kaynaklara sahip olmak zorunluluğunu vurgulamaktadır. Bölgelerin maddi kaynakları, kendi vergi, resim ve harçlarından, devletin bölgelere kısmen ya da tümüyle bırakacağı vergiden, devlet vergileri üzerine yapabilecek eklemelerden ve devlet transferlerinden oluşacaktır. Bölgelerin bu kaynakların tümünden yararlanmaları ideal

<sup>197</sup> A.k., s.44.

<sup>198</sup> Mengi, a.g.k., s.49-50.

<sup>199</sup> Keleş, Avrupa'nın Bütünleşmesi ve Yerel Yönetimler, s.62.

<sup>200</sup> Avrupa Bölgelleşme Şartı'nın içeriği incelenirken, A. Mengi'nin Avrupa Birliği'nde Bölgeler Karşısında Yerel Yönetimler adlı kitabında yer alan çeviriden yararlanılmıştır. Bkz. Ayşegül Mengi, Avrupa Birliği'nde Bölgeler Karşısında Yerel Yönetimler, İmaj Yayıncılık, Ankara, 1998, s. 61-68.

durumdur; ancak en az iki gelir kaynağının varlığı zorunlu sayılmıştır. Bölgeler arasındaki gelir dengesizliklerini ve vergi geliri adaletsizliklerini ortadan kaldırmak için dikey ve yatay mali denge mekanizmalarının yaratılması Şart'ta önerilmektedir (Madde 20/2). Bölgelerin özerkliğini koruyabilmek amacıyla, devletin bölgelerin yetki alanları içinde kalan yardımlarının, amacı belirtilerek değil, genel amaçlı olarak yapılması gerekmektedir. Bu şekilde, devletin ilgili hizmetlere ve bölgesel projelere tek yanlı müdahalesinin önüne geçilmiş olacaktır. Mali konulardaki kuralların belki de en önemlisi, bölgelerin görev alanlarının genişlemesi ya da devletin bölgelere yeni görevler vermesi durumunda, bunların gerekli kıldığı mali kaynakların da bölgelere tanınması zorunluluğudur (Madde 22).

Şart, farklı ülkelerin bölgeleri arasındaki işbirliğinin esaslarını belirlemiştir. Buna göre, bölgeler arası işbirliğinin her düzeyde özendirilmesi ve desteklenmesi gerekmektedir. Farklı ülkelerin bölgeleri arasında sınır ötesi işbirliğine, üye devletlerce yalnız izin verilmesi değil, aynı zamanda desteklenmesi istenmektedir. Özellikle ulusal bölge gelişme programları arasında ve sınır bölgeleriyle ilgili programlar arasında işbirliği sağlanmasına önem verilmiştir. Şart, bu konularda araştırma, finansman ve programlama çalışmalarının gerektireceği mali kaynağın Birliğin yapısal fonlarının sağladığı olanaklardan karşılanmasını öngörmektedir (Madde 23). İşbirliği alanları, özellikle bölge yönetimlerinin kendi yetki alanlarına giren konulardır. Şart'a göre, bu alanlarda sınır ötesi işbirliği dış ilişki niteliğinde değil, bir iç iş olarak algılanmalıdır (Madde 23/3).

Bölge yönetimlerinin ulusal düzeydeki karar süreçleriyle ve AB'nin karar organlarıyla ilişkilerindeki duruma ilişkin olarak Şart önemli kurallar koymuş bulunmaktadır (Madde 24, 25). Bu bağlamda AB'nin ortak politika alanları, geleneksel olarak Devletler Hukuku'nda anlaşılan dış ilişki kavramına girmemektedir. Dolayısıyla, bunları devletlerin salt kendilerine özgü yetki alanları görmek yanlış olur. Şart, bölgelerin devletler tarafından kendi sınırları içinde uygulanan politikalara uygun yöntemlerle katılmaları hakkından yararlanmalarını öngörmüştür. Bu hakkın anayasalarca güvence altına alınması ya da bunu sağlamak olanağı yoksa, en üst düzeydeki yasal kuralların bu hakkı bölgelere tanınması öngörülmüştür. Şart, bu tür bir düzenleme ile, geleneksel dikey eşgüdüm formülünün yerini yatay eşgüdüm formülünün aldığı bir yeni bölgecilik anlayışının ortaya çıkabileceğinin işaretini vermektedir.

## SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Bölgeler ve ulus devletler arasında bir süredir tartışılan ilişkiye tarihsel arka planı üzerinden bakmak gerekmektedir. 19 yüzyılın başından itibaren, bölgesel politika ulus devlet çerçevesi içinde yürütülmüştür. Ulusal ekonomilerin kuruluşuyla birlikte, bölgeler modern ulus devlet çerçevesinin bir parçası olarak şekillenmiş ve bölgesel farklılıklar artan ölçüde kademelenmiştir. İkinci Dünya Savaşı'nı takiben, "Batı" Avrupa'da iki siyasi aşama bölgesel düzeylere atfen ayırılabilir. Birinci aşama, 1960'lar ve 1970'lerin başı itibarıyla ulus devlet bağlamında pozisyon almıştır. Bir referans çerçevesi olarak bu sorgulanmamıştır; ancak mekansal farklar için ulus devlet içi çözümler bulunmuştur. İkinci aşama 1980'lerde başlar ve küreselleşme bağlamında bölgesel

<sup>201</sup> M. Keating, "The Invention of Regions: Political Restructuring and Territorial Government in Western Europe", Neil Brenner, Bob Jessop, Martin Jones, Golden Macleod (eds.), *State / Space: A Reader*, içinde, Blackwell Publishing, 2003, ss. 258-263.

düzeylerin konsolidasyonunu içerir. Bu da Avrupa'nın entegrasyonunda ulus devletin fonksiyonunda bir değişime tekabül etmektedir.

Bu iki aşama arasında iktisadi, sosyal ve politik mantıkta bir kopuş yer almaktadır. Üretim rejimine atfen, kopuş Fordizmden Post-fordizme diye ya da daha genelleştirilmiş bir biçimde neoliberal küreselleşmenin başlangıcı olarak adlandırılmaktadır. Bu değişimin bölgeselleşmeye tekabül eden boyutunu Post-fordist bölgeselleşme olarak adlandırabiliriz.

Endüstriyel kitlesel üretimin, dikey kurumsallaşmanın, emek ve sermaye arasında koalisyonun ve refah devleti dolayısıyla ulusal düzeyde kaynak dağılımının karakterize ettiği Fordizm, ulus devletin düzenleme parametresine tekabül etmekteydi ve eşitlenmeyi amaçlamaktaydı. Eşitsiz bölgesel gelişmeler uyumlulaştırılmaya gayret edilmiş ve "hedef bazlı yapısal politikalar, örneğin endüstriyel bölgelerin az gelişmiş alanlara konuşlandırılması gibi"<sup>202</sup> uygulanmıştır. Küreselleşme ile birlikte, bölgesel dengesizlikleri eşitlemeyi hedefleyen Fordist ulus-devletin bölgesel politikası, her örnekte özel bölgesel fırsatların geliştirilmesini ve bu nedenle aynı zamanda eşitsizlikleri ve bölgeler arası rekabeti ön plana çıkaran bir yaklaşım lehine geriye düşmüştür.

AB düzeyinde, bölgesel politikalar 1970'lerden itibaren önem kazanmıştır. 1980'lerden itibaren ise bu politika alanı daha da ön plana çıkmış, bölgeler politik düzeyde daha etkili olmaya başlamıştır. Bu düzeyde bölgesel politika tıpkı ulus devlet düzeyinde olduğu gibi eşitlenmeye dönüktür; ancak 1980'lerin sonundan itibaren gerçekleştirilen reformlar "içsel potansiyel"<sup>203</sup> geliştirilmesi odaklı olmuştur.

AB bölgesel politikasının, örneğin mekansal farkların piyasa güçlerinin serbest hareketiyle ortadan kalkacağı varsayımına sahip olmadığı ve bunu doğrudan AB düzeyinde bir politika olarak uyguladığı için neoliberal ideolojiyi doğrudan takip etmediği söylenebilir. Tersine, eşitleme hedefi, AB bölgesel politikasında sürekli vurgulanmaktadır.<sup>204</sup> Ve bu tür bir destek özellikle dezavantajlı bölgelere yoğunlaşmaktadır. Ancak, AB bölgesel politikasındaki neoliberal öge bu eşitlenmenin temellendirildiği meşruiyet modeline içkindir: Amaç bölgelerin rekabet edebilirliklerini kuralsızlaştırılmış bir Avrupa iktisadi zemini içine entegre olmalarının bir parçası olarak geliştirmek ve onların "post-fordist bölgeselleşme" mantığına içerilmeleridir.

## KAYNAKÇA

Avrupa Anayasası Taslak Antlaşması Ön Versiyonu, Brüksel, 25 Haziran 2004, <http://ue.eu.int/igcpdf/en/04/cg00/cg00086.en04.pdf>

<sup>202</sup> Vanessa Redak, "Endogene Entwicklungspotentiale? Lokale Handlungsspielraume in Postfordismus", <http://www.beigewum.at/redak.htm>

<sup>203</sup> A.g.m.

<sup>204</sup> "Genelinde uyumlu bir gelişmeyi desteklemek üzere, Birlik faaliyetini iktisadi, sosyal ve bölgesel kaynaşmanın güçlendirilmesine yönlendirecek biçimde geliştirmeli ve sürdürmelidir. Özelde, Birlik farklı bölgelerin gelişme düzeyleri arasındaki dengesizlikleri ve en geri kalmış bölgelerin geride kalmışlığını azaltmayı amaç edinmelidir." Avrupa Anayasası Taslak Antlaşması Ön Versiyonu, Brüksel, 25 Haziran 2004, <http://ue.eu.int/igcpdf/en/04/cg00/cg00086.en04.pdf>

Avrupa Birliği, Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, AB Bölgesel Politika, 2000.

Brenner, Neil and Bob Jessop, Martin Jones, Golden Macleod (eds.), State / Space: A Reader, içinde, Blackwell Publishing, 2003

Carchedi, Guglielmo, For Another Europe; A Class Analysis of European Economic Integration, Verso, New York, 2001.

Elmas, Gülen, Küreselleşme Sürecinde Bölgesel Dengesizlikler, AB ve Türkiye, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2001.

Eurostat

<http://europa.eu.int/comm/eurostat/newcronos/queen/display.do?screen=welcome&open=/&product=YES&depth=2&language=en,20/02/2004>.

Fitzmaurice, J., "Regional Co-operation and Central Europe", West European Politics, Vol.16, No.3, July 1993.

İstanbul Sanayi Odası, AB Ülkelerinin Temel Ekonomik Göstergeleri Üye ve Aday Ülkeler, İstanbul, Mart 2005.

Keating, Michael, "Introduction", Regions in the European Community, Ed. M. Keating, B. Jones, Clarendon Press, Oxford, 1985.

Keleş, Ruşen, Yerinden Yönetim ve Siyaset, Geliştirilmiş 4. Basım, Can Yayınevi, İstanbul, 2000.

Keleş, Ruşen, Avrupa'nın Bütünleşmesi ve Yerel Yönetimler, Türk Belediyecilik Derneği-Konrad Adenauer Vakfı, Ankara, 1999.

Mengi, Ayşegül, Avrupa Birliği'nde Bölgeler Karşısında Yerel Yönetimler, İmaj Yayıncılık, Ankara, 1998.

New proposals for growth and jobs under the next Financial Framework 2007-13,

<http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/05/389&format,10.Nisan.2005>.

Özkuten, Sema ve Mehmet Ergünel, Avrupa Topluluğu'nun Bölgesel Politikası, T.C. Başbakanlık Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, Ekonomik Araştırmalar ve Değerlendirme Genel Müdürlüğü, Ankara, 1992.

Redak, Vanessa, "Endogene Entwicklungspotentiale? Lokale Handlungsspielraume in Postfordismus", <http://www.beigewum.at/redak.htm>

Silberg, Uno, "Regional Policy means of the enlarged Union 2007-2013", [http://infutik.mtk.ut.ee/~mylle.ri/varaska/2004/4\\_Reg\\_Kohalpol/Silberg.pdf](http://infutik.mtk.ut.ee/~mylle.ri/varaska/2004/4_Reg_Kohalpol/Silberg.pdf)

Towards a new financial framework 2007-2013,

<http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l34004.htm>.

Working for Regions, [http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/intro/working4\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/intro/working4_en.htm).

Yuill D. and J. Bachtler and F. Wisdale, European Regional Incentives, 18th Edition, Bawker-Saur, West Sussex, 1999.

### EK 1: Mali Çerçeve 2007-2013

Milyon EURO (2004 Fiyatlarıyla)

Tahsis Edilen	2006 (a)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
Sürdürülebilir Kalkınma	46621	58735	61875	64895	67350	69795	72885	75950	
1a. Büyüme ve İstihdam için Rekabet Edebilirlik	8791	12105	14390	16680	18965	21260	23540	25625	
1b. Büyüme ve İstihdam için Kaynaşma (b)	37830	46630	47485	48215	48385	48545	49325	50325	
Doğal Kaynakların Korunması ve Yönetimi	58015	57180	57900	58115	57980	57850	57825	57805	
Tarım-Piyasa Destek Önlemleri ve Doğrudan Yardım Ödemeleri	43735	43500	43670	43354	43034	42714	42508	42293	
Yurttaşlık, Özgürlük, Güvenlik ve Adalat	2342	2570	2935	3235	3530	3835	4145	4455	
Küresel Ortak olarak AB (c)	11232	11280	12115	12885	13720	14495	15115	15740	
Yönetim (d)	3438	3675	3815	3950	4090	4225	4365	4500	
Tazminat (e)	1041	120	80	80	0	0	0	0	
Toplam Taahhüt Tahsisatı	120988	133560	138700	143140	146670	150200	154315	158450	
<b>Toplam Ödeme Tahsisatı (b) (c)</b>	<b>114740</b>	<b>124600</b>	<b>136500</b>	<b>127700</b>	<b>126000</b>	<b>132400</b>	<b>138400</b>	<b>143100</b>	<b>Ortalama</b>
Ödeme Tahsisatı % GSMG	1.09%	1.15%	1.23%	1.12%	1.08%	1.11%	1.14%	1.15%	1.14%
Uygun Marj	0.15%	0.09%	0.01%	0.12%	0.16%	0.13%	0.10%	0.09%	0.10%
Şahsi Kaynak Tavanı % GSMG	1.24%	1.24%	1.24%	1.24%	1.24%	1.24%	1.24%	1.24%	1.24%

(a) Güncel mali perspektifin çerçevesi içinde 2006 harcama kalemleri, referans amaçlar için ve karşılaştırmayı kolaylaştırmak üzere önerilen yeni sınıflandırmaya uygun olarak ayrıştırılmıştır. 3 ve 4 başlıkları altındaki tutar, sırası ile Dayanışma Fonu (2004 fiyatlarıyla 961 Milyon Euro) için ve AKF (tahmini 3 Milyar Euro) için harcamaları kapsamaktadır.

(b) 2006'dan itibaren geçerli olmak üzere Dayanışma Fonu için harcamaları kapsamaktadır (2004 fiyatları ile 961 Milyon Euro). Ancak tekabül eden ödemeler sadece 2007'den itibaren hesaplanmaktadır.

(c) AKF'nin AB bütçesine içerilmesi 2008'de gerçekleşecektir. 2006 ve 2007 yılları için taahhütler, sadece karşılaştırmaların tutarlılığı açısından dahil edilmiştir. 2008 yılı öncesi taahhütlerin ödemeleri, ödeme tutarlarına dahil edilmemiştir.

(d) Komisyon haricindeki kurumların idari harcamalarını, emekli aylıklarını ve Avrupa Okullarını kapsamaktadır. Komisyonun idari harcamaları, ilk dört harcama başlığı içine dahil edilmiştir.

(e) Bulgaristan ile yapılan Genişleme Konferansına dair bir görüşle Avrupa Birliği'nin ortak pozisyonunda sağlanan tutar (CONF-BG-27/04).

Kaynak: Towards a new financial framework 2007-2013, <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l34004.htm>, 10.Nisan.2005.

**EK 2: 2007-2013 için önerilen Mali Çerçeveye Genel Bir Bakış**

Büyüme ve İstihdam için Rekabet Edebilirlik Taahhüt 2004 fiyatlarıyla				
Faaliyet	Toplam 2007-2013 milyar €	Toplam 2007-2013 içerisindeki %oran	Sözkonusu Başlığın % oranı	% Değişim 2000-2013
Araştırma	67,8*	0,0%	51,1%	160%
Ulaşım ve Enerji	20,7	2%	15,6%	367%
Eğitim ve mesleki eğitim	12,0	1,2%	9,0%	280%
Sosyal politika (Progress)	0,6	0,05%	0,4%	3%
Rekabet ve inovasyon	3,7*	0,4%	2,8%	92%
Gümrükler & FISCALIS	0,5*	0,1%	0,4%	32%
Büyüme ve Kaynaşma Fonu	7,0	0,7%	5,3%	yeni
Diğer (Diğer faaliyetler, yönetim ve marjin)	20,4	2,0%	5,4%	131%
<b>Toplam</b>	<b>132,7</b>	<b>13,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>194%</b>
<b>Büyüme ve İstihdam için Uyum</b>				
Yakınlaşmayı (Convergence) Desteklemek	204,0	25,8%	76,0%	40%
Bölgesel rekabet	57,9	6,7%	17,1%	8%
Bölgesel işbirliği	14,3	1,4%	4,2%	14%
Diğer (Diğer faaliyetler, yönetim ve marjin)	2,5	0,2%	0,7%	63%
<b>Toplam</b>	<b>338,7</b>	<b>33,1%</b>	<b>100,0%</b>	<b>33%</b>
<b>Doğal Kaynakların korunması ve yönetimi</b>				
Tarım (OTP piyasa araçları ve doğrudan yardımlar)	301,1	29,4	74,4	-3%
Kırsal kalkınma	88,8	8,7%	21,9%	25%
Çevre korunması	2,1	0,2%	0,5%	37%
Balıkçılık Fonu	7,0*	0,7%	1,9%	24%
Diğer (Diğer faaliyetler, yönetim ve marjin)	5,1	0,5%	1,3%	48%
<b>Toplam</b>	<b>404,7</b>	<b>39,5%</b>	<b>100,0%</b>	<b>3%</b>
<b>Yurttaşlık, özgürlük, güvenlik ve adalet</b>				
Özgürlük, Güvenlik ve Adalet	8,3*	0,8%	33,7%	228%
Sağlık ve Tüketim	1,8*	0,2%	7,3%	187%
Kültür, Gençlik, Medya ve Yurttaşlık	2,5*	0,2%	9,9%	207%
Sivil koruma ve Acil Durum Önlemleri	0,1*	0,01%	0,6%	123%
Dayanışma Fonu	6,2*	0,6%	25,2%	-13%
Diğer (Diğer faaliyetler, yönetim ve marjin)	5,8	0,6%	23,3%	127%
<b>Toplam</b>	<b>24,7</b>	<b>2,4%</b>	<b>100,0%</b>	<b>90%</b>
<b>Küresel Ortak Olarak AB</b>				
On müdahale	12,0	1,3%	14,0%	-18%
Komşuluk Politikası	13,1	1,3%	14,3%	95%
Kalkınma İşbirliği	30,0	3,8%	42,3%	261%
İstikrar	3,0	0,4%	4,3%	257%
Borç garanti fonu	1,2*	0,1%	1,4%	-13%
Diğer (Diğer faaliyetler, yönetim ve marjin)	25,3	2,1%	23,8%	70%
<b>Toplam</b>	<b>95,4</b>	<b>9,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>40%</b>
Diğer (diğer AB kurumları, emekli aylıkları, Avrupa Okulları)				28,7
<b>Toplam</b>				<b>1 025</b>

\* Öneriler 6 Nisan 2005

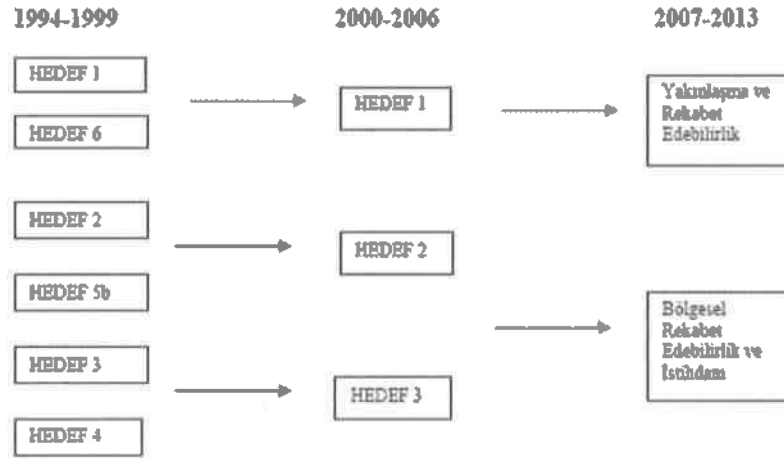
**Kaynak:** New proposals for growth and jobs under the next Financial Framework 2007-13  
<http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/05/389&format=10.Nisan.2005>

**EK 3: 2000-2013 AB Bölgesel Politikası'nın Araçları ve Hedefleri**

2000-2006		2007-2013	
Hedefler	Mali Araçlar	Hedefler	Mali Araçlar
<b>Kaynaşma Fonu</b>	<b>Kaynaşma Fonu</b>	<b>Yakınlaşma ve Rekabet</b>	<b>Kaynaşma Fonu</b>
<b>Hedef 1</b>	ABKF ASF ATYGF-Yönlendirme BYMA		ABKF ASF
<b>Hedef 2</b>	ABKF ASF	<b>Bölgesel Rekabet ve İstihdam</b>	
<b>Hedef 3</b>	ASF	a.bölgesel düzeyde: b ulusal düzeyde: Avrupa İstihdam Stratejileri	ABKF ASF
<b>INTERREG</b>	ABKF	<b>Avrupa Bölgesel İşbirliği</b>	ABKF
<b>URBAN</b>	ABKF		
<b>EQUAL</b>	ASF		
<b>LEADER+</b>	ATYGF-Yönlendirme		
<b>Kırsal Kalkınma ve Hedef 1 kapsamı dışındaki bakkıtlık sektörünün yeniden yapılandırılması</b>	ATYGF-Yönlendirme BYMA		
<b>9 Hedef</b>	<b>6 Araç</b>	<b>3 Hedef</b>	<b>3 Araç</b>

**Kaynak:** Silberg, Uno, "Regional Policy means of the enlarged Union 2007-2013",  
[http://infutik.mtk.ut.ee/~mylle.ni/varska/2004/4\\_Reg\\_Kohalpol/Silberg.pdf](http://infutik.mtk.ut.ee/~mylle.ni/varska/2004/4_Reg_Kohalpol/Silberg.pdf), 2003, s..172. 20 Mart.2005.

**EK 4 : AB BÖLGESEL POLİTİKASI HEDEFLERİ 1994-2013**



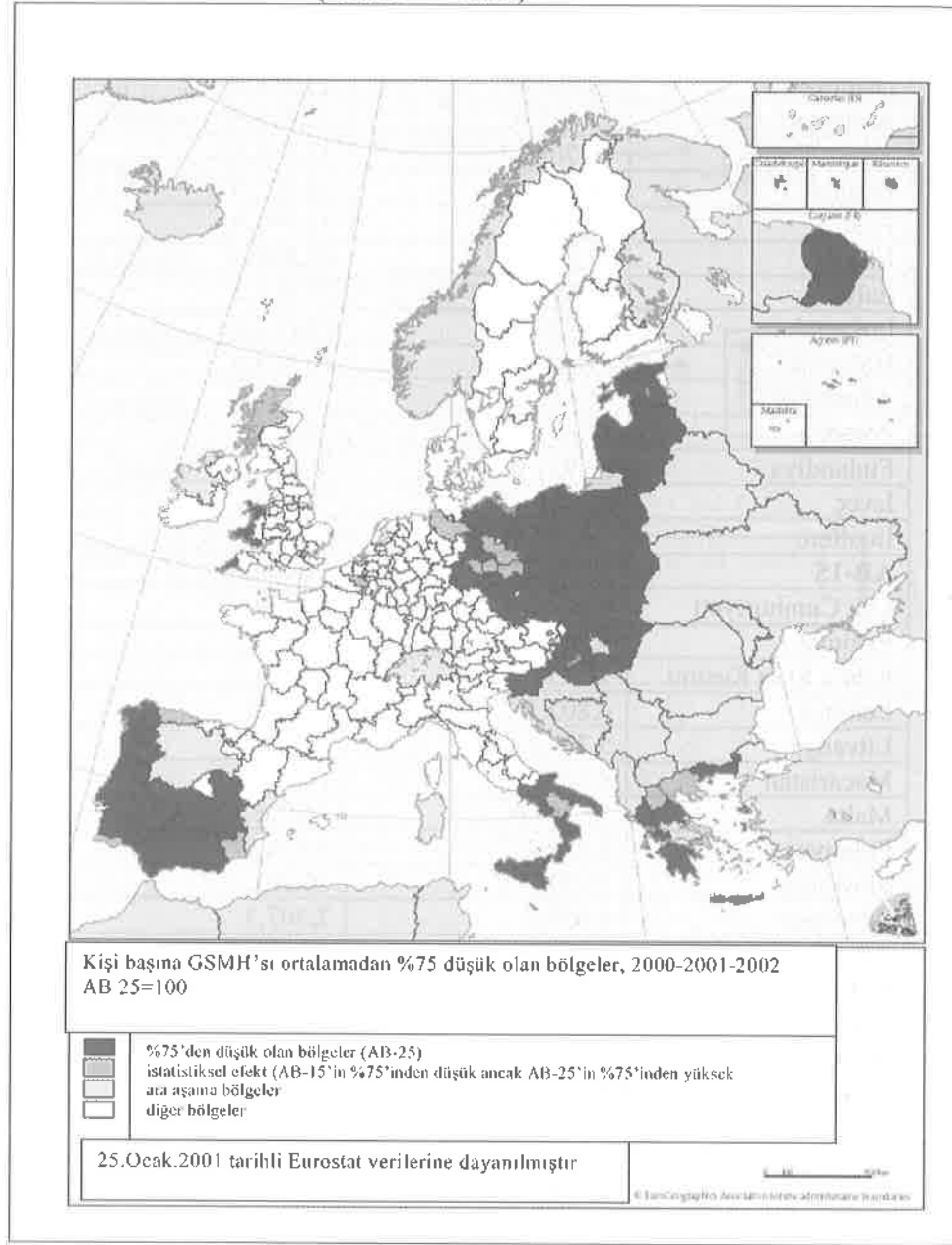
Şekil 2: AB Bölgesel Politikasının Hedefleri, 1994-2013  
Kaynak: Silberg, 2004'den yararlanarak oluşturulmuştur.

**EK 5: Kişi Başına GSYİH (\$) (2003 ve 2004 yılları)**

ÜLKE	2003	2004
Belçika	29.386,8	33.721,1
Danimarka	39.497,6	45.113,3
Almanya	29.171,0	32.995,5
Yunanistan	15.708,3	18.545,8
İspanya	20.645,4	24.032,0
Fransa	28.620,1	32.748,0
İrlanda	38.207,4	44.806,2
İtalya	25.548,0	29.092,2
Lüksemburg	60.230,1	69.631,1
Hollanda	31.613,2	35.424,6
Avusturya	61.657,9	35.737,2
Portekiz	14.095,3	15.901,3
Finlandiya	30.921,9	35.087,4
İsveç	33.754,2	38.730,1
İngiltere	30.064,7	35.623,5
<b>AB-15</b>	<b>27.538,7</b>	<b>31.620,5</b>
Çek Cumhuriyeti	8.817,2	10.494,5
Estonya	6.707,1	8.139,2
Kıbrıs Rum Kesimi	17.834,5	20.823,3
Letonya	4.802,1	5.889,0
Litvanya	5.328,5	6.387,1
Macaristan	8.175,2	10.014,0
Malta	12.309,6	14.028,1
Polonya	5.484,2	6.336,5
Slovenya	13.930,3	16.201,2
Slovakya	6.059,7	7.507,3
<b>AB-25</b>	<b>24.160,9</b>	<b>27.792,6</b>
Bulgaristan	2.554,3	3.142,5
Romanya	2.623,2	3.232,0
Hırvatistan	6.500,0	7.665,5
Türkiye	3.390,0	4.112,0

Kaynak: European Comission Directorate General Ecfm Economic and Financial Affair ve DPT'nin 2005 Yılı Ekonomik Programı'ndan derleyen İstanbul Sanayi Odası, AB Ülkelerinin Temel Ekonomik Göstergeleri Üye ve Aday Ülkeler, Mart 2005, İstanbul, s.20.

**EK 6: Kişi Başına GSMH'si Ortalamadan %75 Düşük Olan Bölgeler  
(2000-2001-2002) AB 25=100**



**Prof.Dr. Selahattin Tuncer** (Başkan): Şermin Sarıcı arkadaşımıza teşekkür ederiz. Zamanı da iyi kullandı. Şimdi üçüncü tebliğciye söz vereceğim. Üçüncü tebliğin konusu biraz değişik karakterdedir. Bize kamuda kalite artırma çabaları ve performans dayalı bütçeleme şeklinde değişik bir konuyu sunacaklar. Buyurun.

**KAMUDA KALİTE ARTIRMA ÇABALARI VE PERFORMANSA DAYALI  
BÜTÇELEME**

Hilmi ÇOBAN\*  
Fatih DEYNELİ\*\*

**Giriş**

21. yüzyılda dünyada yaşanan gelişmeler, kamu hizmetlerinin sunumundaki kaliteye ilişkin yeni talepler ve hizmet sunumunun daha etkin ve verimli olması yönündeki teorik gelişmeler, kamudaki kalite arayışlarını arttırmıştır.

Yaşadığımız yüzyılda, artık kamu kurumların ayakta kalabilmeleri vatandaş/müşteri odaklı yönetim anlayışına sahip olmaları ve bu anlayışın hayata geçirilmesi ile birlikte kamu hizmetlerinde kalitenin artırılması ile mümkün olabilecektir. 1980'lerden bu yana dünyada ve Türkiye'de geleneksel kamu yönetimi anlayışının hizmet kalitesinin artırılması, yeterli verimliliğin sağlanması gibi konularda başarısız olması, kamuda kalite arayışlarına yön vermiş ve vatandaş/müşteri odaklı yönetim anlayışına geçiş hızlanmıştır.

Bu amaçla 24.12.2003 tarihinde yayımlanan 5018 sayılı "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu" ile genel bir ifade biçiminde stratejik planlama ve performans dayalı bütçeleme sistemine geçiş öngörülmüştür. Çalışmada kamuda kalite artırma çabalarına ilişkin örnek modeller ortaya konulacak ve bu modellerin performans esaslı bütçeleme ile olan ilişkisi kamuda kalite açısından değerlendirilecektir.

**1. Kamuda "Kalite" Arayışları**

Kamuda özellikle 1980'li yılların ardından yaşanan özelleştirme ve devletin küçültülmesi yönündeki uygulamalar, devletin elinde bulundurmakta olduğu hizmetlerin etkin ve verimli biçimde sunulmasının gerekliliğini ve buna bağlı olarak gelişen kalite arayışlarını arttırmaktadır. Kamu hizmetlerinde yaşanmakta olan bu kalite arayışlarının genel olarak şu gelişmelerin bir ürünü olduğu söylenebilir (Leblebici, Ömürgönülşen, Aydın, 2001: 130).

- 1980'lerin başlarında itibaren kamu hizmetlerinin sunumundaki gereksiz harcamalar ve verimsizlik, vatandaşlardan geçmişe oranla daha fazla tepki görmeye başlamıştır.
- Hükümetlerin içinde bulunduğu mali kriz ve vatandaşlarda oluşan memnuniyetsizlik, kamu hizmetlerinde yeni arayışlara yol açmıştır.
- Söz konusu yeni arayışlar hem siyasal hem de ekonomik anlamda yeni yaklaşımları ortaya çıkarmış, özelleştirme ve deregülasyon politikalarını gündeme getirmiştir.
- Bu süreçte, özel sektör yönetim tekniklerinin kamu sektörüne transferi çalışmaları da hız kazanmıştır.
- Kamu sektöründe çalışan yöneticiler, uzun dönemli planlama, misyon ve sonuç odaklı bütçeleme uygulamalarına yönelmiş ve böylece yıllık performans denetimine olan bağlılık azalmıştır.

Dar anlamda, kalite, ürün kalitesini ifade etmektedir. Geniş anlamda kalite, iş kalitesi, hizmet kalitesi, iletişim kalitesi, proses kalitesi, işçiler, mühendisler, idareciler ve yöneticiler dahil insanların kalitesi, sistem kalitesi, firma kalitesi, hedeflerin kalitesi

\* Dokuz Eylül Üniversitesi ve Pamukkale Ün.versitesi. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü  
\*\* Pamukkale Üniversitesi. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü

v.b.'dir(Gökbunar, Kayalı, 2005: 3). Esasen kamuda kalite yönetim modellerinin uygulama alanı bulmasında en önemli zorluk kalite standartlarının, kriterlerinin ve performans göstergelerinin ortaya konulması olmaktadır. Kalite konusunda temel sorun, kamu sektöründeki kamu işletmeciliği anlayışının işleyişi ve kamu sektöründe sunulan hizmetlerin kendi özel yapısal özelliklerinin farklılığından kaynaklanmaktadır. Özellikle kamu tarafından sunulan hizmetlerin genelde tam kamusal mal özelliği arz etmeleri, bunun yanı sıra kalite kavramının daha özelden inceleme konusu olmaları, kamu sektöründeki kalite standartlarının oluşturulmasını oldukça olumsuz etkilemektedir.

Bazı kişiler ülkedeki kamu sektörünün kalitesi hakkında genel bir bilgiye sahip olsalar bile, ülkenin kamu sektörünün kalitesi hakkında kesin bir yorum yapmak zor hatta imkansızdır. Prensip olarak, yozlaşma ve rüşvet araştırmaları gibi aynı tekniklerin kullanıldığı araştırmalar kalite bakımından kullanılabilir. Kamu sektörünü oluşturan kurumların kalitelerini ayrı ayrı ölçmek daha kolay olabileceği gibi, bu kurumların tüm kamu sektörü kalitesine olan etkileri de daha iyi anlaşılabilir. Bu alanda diğer bir alternatif yol da basitçe ülkenin ekonomik ve sosyal performansını ölçmektir. Bu alternatif yol çıktı üzerine hatta daha doğrusu ekonominin çıktısı üzerine odaklanmalı ve elde ettiği sonuçları kamu sektörünün kalitesine atfetmelidir. Ancak bu yaklaşım da önemli bazı sınırlamalara sahiptir(Saraç, 2000: 208).

Bundan başka kamu hizmetlerindeki kamu işletmecilik anlayışının yapısı da, kalite modellerinin kamuya uygulanması sürecinde bir takım zorlukları da beraberinde getirmektedir. Genelde kamu için önerilen tüm kalite modelleri özel sektörde uygulama alanı bulmuş ve başarıya ulaşmış kalite yönetim modelleridir. Özel sektör, etkin, verimli ve kaliteli hizmet sunumuna geçişte kalite modellerinin uygulanmasında daha hızlı hareket edebilmekte ve değişim dalgasını daha hızlı yakalayabilmektedir. Ancak kamu kuruluşlarında aynı yetinin olmadığı görülmektedir. Devletin bürokratik yapısı, bürokratların vatandaşların hizmetle ilgili isteklerine ve performans ölçütlerine karşı olan duyarsızlığı, kamu sektöründe benzer kalite modellerinin uygulanmasını güçleştirmektedir(Leblebici, Ömürgönülşen, Aydın, 2001: 125). Kamu sektörünün sahip olduğu en ünlü organizasyon biçimi durumundaki "bürokratik örgütlenme modeli" kendi iç yapısal özellikleri nedeniyle kalite yönetim modellerinin uygulanmasında bir takım zorluklar ortaya çıkarmaktadır. Uygulama sürecinde ortaya çıkan bu sorunlar;

- Sorumluluktan kaçma
- Sorunluluğu yayma
- Otoriteyi kendine toplama ve "Tek Adam" olma
- Kararlarda gecikme
- Bürokratik sabotaj

şeklinde sıralanabilir(Bayrak, 1998: 52-58).

Tüm bu sorunlara rağmen kamu yönetim sistemi içerisindeki kalite artırma çabalarının teorik temelleri gelişmekte ve yeni kamu işletmeciliği modelleri ortaya konulmaya devam etmektedir. 1970'li yılların başından itibaren klasik liberalizmin temel ilkelerini savunan Yeni Avusturya Okulu, Chicago İktisat Okulu ve Virginia Politik İktisat Okulu liberalizmin yeniden gün ışığına çıkmasına önemli katkılarda bulunmuşlardır(Leblebici, Ömürgönülşen, Aydın, 2001: 128). Böylece ortaya çıkmış olan Neo-Liberal İktisat politikaları ışığında devletin faaliyetlerini devredemeyeceği hizmetler dışında tüm faaliyetlerinin özelleştirme ve deregülasyonlar yoluyla devri hız kazanmıştır. Bu süreç

içerisinde devletler, ellerinde kalan faaliyet alanlarında nasıl daha etkin, verimli ve kaliteli hizmet sunabiliriz sorusunu daha sık sorar duruma gelmişler ve bu yönde ciddi ve somut adımlar atmaya başlamışlardır.

Bu yeni gelişmeler ışığında kalite artırma çabaları açısından ortaya konan, kamu da uygulanabilir kalite yönetim modelleri ortaya çıkmış ve uygulama alanı bulmuştur. Çalışmamız içerisinde inceleyeceğimiz kalite yönetim modelleri;

- Toplam Kalite Yönetimi (TKY)
- Yönetişim (Good Governance)
- Değişim Mühendisliği (Reengineering)
- Common Assessment Framework(CAF)

olarak belirlenmiştir. Belirtilen kalite yönetim modelleri ve kamuda uygulama biçimleri ortaya konacaktır.

## 2. Toplam Kalite Yönetimi (TKY)

Sanayi devrimi sonrası artan üretim ile birlikte, ekonomik ve sosyal yapıdaki değişikliklere paralel olarak insanların tüketim talepleri de değişim göstermiş ve tüketim talebi hem niceliksel hem de niteliksel anlamda değişmiştir. Talepteki niteliksel değişimin özü, ürün ve hizmetteki kalitenin artışında kendini göstermiştir.

Tüketim talebindeki değişime bağlı olarak üreten ve hizmet sunan konumundaki kurumların bu beklentilere uygun biçimde değişimlerini sağlamak amacıyla çeşitli kalite yönetim modelleri geliştirilmiştir. Bunlar içinde en fazla ön olana çıkan ve kamu sektörü içinde uygulama alanı bulan model "Toplam Kalite Yönetimi" modeli olmuştur.

TKY'ne ilişkin olarak, 1945'ten günümüze kadar ki süreç içerisinde kalite yönetim modellerinin, kalite ölçütlerinin ve daha bir çok etkenin yaşadığı değişim Elke Löffler (Löffler, 2001: 2) tarafından genel hatlarıyla düzenlenmiştir. Esasen Tablo 1'de kalitenin 1945 yılından bugüne yaşadığı süreç özel sektör açısından ele alınmıştır. Ancak kamu sektörü açısından bakıldığında aynı sürecin gecikmeli de olsa yaşandığı gözlemlenebilmektedir.

TKY'nin tanımı ve genel karakteristik özellikleri ile ilgili olarak farklı ifadeler kullanılmaktadır. Tablo 1, 1980 sonrası itibarıyla incelendiğinde Löffler açısından TKY'nin karakteristik özellikleri ortaya çıkarılabilecektir.

TKY geleneksel yaklaşımdan farklı olarak, müşteri odaklı, mal ve hizmetlere değer katmayan hataların eliminasyonu, problemleri önleme, uzun dönemli plan yapma, takım çalışması, sürekli gelişim, yatay ve dağıtılmış organizasyon yapıları gibi karakteristik özellikleri içeren bir yönetim modelidir(Stringham, 2004: 184). Belirtilen bu karakteristik özellikler ışığında TKY, uzun dönemli stratejik planlar doğrultusunda ortaya çıkacak problemlerin önlenmesine yönelik takım çalışmasının ve sürekli gelişimin şart olduğu müşteri odaklı bir kalite yönetim modelidir.

TKY, tüketici isteklerini en ekonomik düzeyde karşılamak amacı ile işletme organizasyonu içindeki birimlerin, kalitenin ortaya çıkarılması, yaşatılması ve geliştirilmesi yolundaki çabalarını birleştirip koordine eden etkili bir sistem olarak tanımlanmaktadır. Değişim, dönüşüm, yaratıcı düşünce, motivasyon, takım çalışması,

iletişim, önleyici sorun belirleme ve çözme temeline dayanan TKY, gerek tüketicilerin, gerekse iş görenlerin doyumunu ön plana çıkarmaktadır (Gökbunar, Kayalı, 2005: 3).

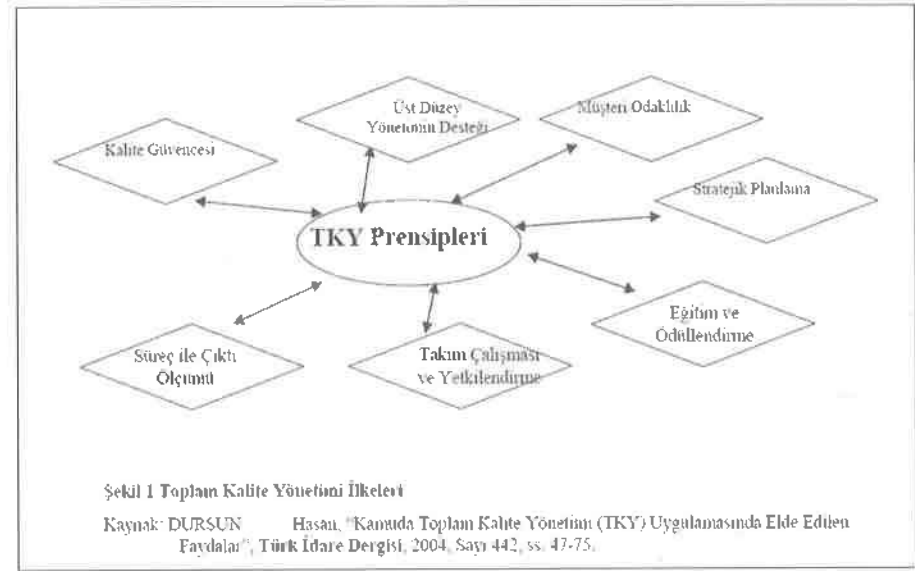
Tablo 1 Kalitenin Evrimi

Zaman Periyodu	1945-1949	1949-1951	1951-1960'ların sonu	1960'ların sonu-1980'ler	1980'ler-bugün
<b>Kalitenin Tanımı</b>	Belirlenmiş olan standart ve kuallara uygunluğu	Belirlenmiş olan standart ve kurallara uygunluğu	Kullanıma uygunluk	Müşteri gereklilerine, isteklerine uygunluk	Maksimum müşteri tatminine ulaşma
<b>Kalite Yönetim Sistemi</b>	Kalite Kontrol	İstatistiksel Kalite Kontrol	Sisteme yönelik kalite temini	Şüphe taşı kontrolü	Toplam Kalite Yönetimi
<b>Kalite Yönetim Sistemi Parametreleri</b>	Son Ürün	Son Ürün	Üretim Süreci	Müşteri İhtiyaçları	Müşteri Beklentileri
<b>Yönetim Araçları</b>	Standartizasyon	İstatistiksel Metotlar	Neden-sonuç Analizleri	Kalite fonksiyon açılımı	Sürekli Gelişim
<b>Devir (Çağ)</b>	Temel ihtiyaçlar çağı	Temel ihtiyaçlar çağı	Büyüme çağı	Kalite çağı	Kalite çağı
<b>Teknolojik Değişim</b>	Toptan üretim	Toptan üretim	Toptan üretim	Hizmet ekonomisi	Hizmet ekonomisi
<b>Piyasa Türleri</b>	Satıcı piyasaları	Satıcı piyasaları	Alıcı piyasası	Doymuş ve globalleşmiş piyasalar	Doymuş ve globalleşmiş piyasalar
<b>Kalite Perspektifi</b>	Üreticiye yönelik	Üreticiye yönelik	Tüketiciye yönelik	Üretici ve tüketiciye yönelik	Üretici, müşteri ve rekabetçi bakış açisi
<b>Kalite Ölçütleri</b>	Objektif kavramlar	Objektif kavramlar	Subjektif kavramlar	Subjektif kavramlar	Subjektif ve objektif kavramlar
<b>Zaman Boyutu</b>	Statik	Statik	Dinamik	Dinamik	Dinamik

Kaynak: LOFLER, Elke, "Defining and Measuring Quality in Public Administration", Teaching and Research Review, 2001, Sayı 5, s. 2

TKY'nin sahip olduğu ilkeler konusunda uygulamada ve teoride tam bir uzlaşma sağlanamamıştır. Bununla birlikte Şekil 1'de belirtilmiş olan Amerikan Yönetim ve Bütçe Ofisi'nin kabul ettiği prensipler referans olarak alınabilmektedir(Dursun, 2004: 49).

Stratejik planlama aşaması, kurum ve kuruluşların mevcut durum, misyon ve kuruluş ilkelerinden hareketle geleceğe yönelik bir vizyon oluşturup bu vizyona uygun hedefler saptamaları ve çeşitli göstergeler saptayarak başarıyı izleme ve değerlendirmelerini ifade eden katılımcı, hesap verme sorumluluğunu teşkil eden ve esnek bir planlama anlayışıdır(Dursun, 2004: 51). TKY için stratejik planlama kaliteli mal ve hizmet sunumunun temel gereklerinden birini oluşturmaktadır. Bu aşamada kuruluşlar mevcut durumlarını, bu veriler ışığında mevcut durum içinde sahip oldukları fırsatları ve eksikliklerini değerlendirmek ve sahip oldukları misyon doğrultusunda uzun vadeli stratejik hedefler oluşturmak durumundadır. Belirlenen bu hedefler süreç ve çıktı ölçümü aşamasında kullanılacak performans göstergeleri ile kontrol edilecek ve elde edilen sonuçlarla ilgili kurumun azami derecede hesap verme sorumluluğunun bulunması gerekecektir.



Müşteri odaklılık ise maksimum müşteri tatminini ifade etmektedir. Bugün için örgütlerin tek amacı müşteriyi memnun etmektir. TKY'de müşteri odaklılık iki müşteri kavramını ortaya çıkarmaktadır. Bunlar iç müşteri ve dış müşteri kavramıdır. İç müşteri bir önceki sürecin çıktısını kendi sürecinde kullanandır. Dolayısıyla her sürecin çalışanı kendinden bir sonraki süreçte çalışan müşterisini mutlu kılmayı arzular. Dış müşteri ise kurumun final ürününü kullanan müşteridir(Irmış, 1998: 59). TKY açısından asıl önemli olan dış müşteri memnuniyetinin sağlanmasıdır. Bunun için dış müşterilerin istek ve ihtiyaçlarının dinlenmesi ve çeşitli yöntemlerle (anket vb.) müşteriden alınan geri bildirimlerle (feedback) hizmet kalitesinin müşteri memnuniyeti yönünde geliştirilmesi kurumun öncelikleri arasında yer almaktadır.

1990'lı yıllara kadar devlet kamu hizmeti sunduğu kişileri sadece yurttaş olarak görmektedir. Yönetim sosyolojisi ve siyaset bilimi açısından yurttaş, bir cumhuriyete yasal bağla bağlı olan ve bundan kaynaklanan hak ve ödevleri bulunan gerçek kişidir. Günümüzde ise yurttaşlık seçimlerde oy kullanmaktan öte bir anlam taşımaktadır. Bu anlamda yurttaş kamusal politikaların oluşturulması ve uygulanması sürecine aktif olarak katılan, hizmetlerin kalitesini ve sunuluş biçimini denetleyen bireyi anlatmaktadır(Eren, 2003: 62). Bu anlamda TKY'nin müşteri odaklılık ilkesinin kamudaki yurttaş kavramına uygulanabileceği ve kamu hizmetlerinden yararlananları müşteri olarak kabul edilebileceği yönünde ifadeler bulunmakla beraber, bu ilkenin kamu sektörü açısından kullanımının, özel sektör için ifade edildiği anlamıyla mümkün olmayacağını ifade edenlerde bulunmaktadır.

TKY ile birlikte vatandaş kavramı yerine müşteri kavramının kullanılmasının sakıncalarına değinenler, daha çok böyle bir kullanımın devletin sahip olduğu sosyal boyutun göz ardı edildiği noktasına işaret etmektedirler. Johnston, müşteri kavramı ile birlikte vatandaşların sahip olduğu haklardan bazılarında vazgeçmek zorunda olduğunu belirtmektedir. O'na göre müşteri kavramı ile birlikte etkinlik ve ekonomi adına vatandaşlar özgürlüklerinden, meşruluktan ve sorumluluklardan bir dereceye kadar vazgeçmek durumundadır(Balcı, 1998: 70). Vatandaş - müşteri ikilemi esasen kamu tarafından sunulan hizmetlerin sahip olduğu bir takım özelliklerden kaynaklanmaktadır.

Özel sektörde firmalar arz ve talep kuralları içerisinde, bu iki etkenin kesiştiği noktaya bağlı olarak üretim yapmaktadır. Kamu sektörü içinse çoğu zaman talebin önemi yoktur. Aynı zamanda kamudaki müşteri kavramının en rahatsız edici özelliklerinden biri müşteri kavramı ile fiyat kavramının birlikte anılmasıdır. Kamu tarafından sunulan hizmetlerin çoğu fiyat mekanizmasıyla kullanıcıya yansıtılma özelliğine sahip değildir.

TKY felsefesinin kamuda uygulanma zorluklarından bir diğerini ise iç müşteri konumundaki kamu çalışanlarının bürokratik organizasyon içindeki hiyerarşik yapılanmasıdır. Daha önce de belirtildiği gibi, TKY felsefesi içerisinde her süreçteki bir iç müşteri kendinden önceki sürecin müşterisi konumundadır. Bürokratik organizasyonlarda ise süreçler içerisindeki görev ve sorumluluklar en ince ayrıntısına kadar sistematik bir şekilde belirtilmiştir. Bu durumda süreçler içinde yer alan çalışanlar sorumluluğu birbirine atma ve sorumluktan kaçma davranışı içinde bulunabilmektedir. TKY içinde ise çalışanların birinin diğerinin müşterisi olması nedeniyle her çalışan kaliteden sorumlu tutulmaktadır.

Genel olarak TKY'nin kamu sektöründe uygulanmasının zorlukları iç müşteri kavramı içerisinde yer alan çalışanların geleneksel bürokratik organizasyon sistemi içerisinde yapılması ve dış müşteri kavramının içeriğinde yaşanan vatandaş-müşteri ikilemidir.

Bürokratik organizasyon içinde yer alan yasal düzenlemeler bazen 100 yıldan fazla bir süre değişikliğe uğratılmadan, mevcut yapı tartışmaya ve araştırmalara açık olmadan ne pahasına olursa olsun korunmaya çalışılmaktadır(Alacadağlı-Yavuziğit, 1998: 107). Bürokratik organizasyonun TKY felsefesinin gereklerine göre yeniden yapılandırılması gerekmektedir. Bu yönde büyük bir direnç olacağı kesindir. Ancak bu organizasyon sisteminin mevcut eksiklikleri ile devam etmesi, sürekli artmakta olan kaliteli, etkin ve verimli hizmet talebini karşılamakta yetersiz kalacaktır. Pek tabii ki böylesine büyük bir değişimin, tüm direnç noktalarına rağmen gelişebilmesi ve ortaya çıkabilmesinin temel belirleyicisi güçlü bir siyasi iradenin varlığıdır.

### 3. Yönetişim

“Yönetişim”(governance) ya da “iyi yönetim(good governance)” kavramı ilk kez Dünya Bankası tarafından kullanılmıştır. 1989 yılında dünya Bankası'nın Dünya Gelişme Raporu'nun takdim kısmında başkanın iyi yönetim kavramından ilk kez söz ettiği görülmektedir. daha sonra 1992 yılında Dünya Bankası'nın bir raporunda ekonomik gelişmede ve dünya standartlarının yakalanması bakımından önemli gördüğü iyi yönetişimin bir çok özelliği ortaya konulmuştur(Öztürk, 2002: 28). Yönetişim terimi dha sonra OECD ve Birleşmiş Milletler tarafından kullanılmıştır. 1989 Dünya Bankası, 1992 OECD, 1992'de gerçekleştirilen Rio Zirvesi, Habitat toplantıları ve son olarak 1997'de Birleşmiş Milletler, “yönetişim (governance)” terimi çerçevesinde 21. yüzyılın katılımcı devlet modelini netleştirmişlerdir. Bu formül Türkiye’de ise ilk olarak Kemal Derviş’in “Güçlü Ekonomiye Geçiş” programında yer almış, ardından AKP 58. hükümeti'nin Acil Eylem Planı'nda devlet reformunun adı olarak belirtilmiştir(Çukurçayır, Sipahi, 2004: 44). Yönetişim kavramı özellikle 90'lı yıllardan sonra yoğun biçimde yaşanan küreselleşme anlayışının etkisiyle kamu yönetim anlayışında yaşanan değişimlere bağlı olarak yeni bir alternatif olarak karşımıza çıkmaktadır.

Yönetişim bir yapıdır. Analizlerin kolay olması bakımından politik, ekonomik ve sosyal yönetişim olarak parçaya bölünebilir. Politik yönetişim, regülasyon araçları, insan hakları, kanunlar, politikalar ve sosyal yapılar üzerinde toplumsal fikir birliğinin sağlanması sürecini ifade etmektedir. Ekonomik yönetişim, ulusal ve uluslar arası ekonomik faaliyetlerin inşası anlamında kullanılmaktadır. Sosyal yönetişim ise toplumun karar ve davranışlarına kılavuzluk eden inançlar, değerler ve normların düzenlenmesini ifade etmektedir(Cheema, Maguire, 2001: 202). İyi yönetişim kavramı devlet ve kamu yönetimindeki statükonun korunması girişimlerine karşı bir meydan okuma olarak algılanmalıdır. Bu meydan okuma sadece devlet yönetiminde uluslar arası standartların yakalanması değil, halkın daha kaliteli ve ihtiyaç duyduğu hizmetleri alabilmesi anlamına da gelir(Öztürk, 2002: 27).

Bu bağlamda yönetişim, yalnızca hak talep eden yurttaşlık anlayışı yerine, ödev ve sorumluluklar yüklenen bir “aktif vatandaşlık” kavramına vurgu yapmaktadır. Bu anlayışta vatandaş yönetilen değil, temel karar alıcı konumundadır(Çukurçayır, Sipahi, 2004: 50). Bu anlayış içerisinde vatandaş TKY’deki müşteri kavramına benzer bir şekilde bürünmüş ve karar alıcı konumuyla istek ve beklentileri doğrultusunda kamusal politikalara yön verebilen bir “paydaş” olarak kabul edilmiştir.

İyi yönetişimin temel unsurları katılım, sorumluluk ve hakkaniyet şeklinde belirtilebilir. bu kavramlarla birlikte yine bunlarla ilgili olmak üzere şeffaflık, yolsuzluklarla mücadele, demokrasi ve desentralizasyon gibi unsurlarda bu prensiplere eklenebilir(Öztürk, 2002: 29). Bütün bu prensipler ışığında herhangi bir yönetişim sürecinin, temel bir mantık içerisinde toplanabilen dinamik bir süreç olduğu söylenebilir. Bu süreç;

- Politik olarak ifade edilen müşteri istek ve menfaatleri ile, yasalarla ifade edilen kamu tercihi arasında
- Kamu tercihi ile resmi kurumlar arasında
- Resmi otoritenin kurumları ile gönüllü organizasyon ve yönetimler arasında
- Gönüllü organizasyon ve yönetimler ile kamu kurumları tarafından denetlenen temel mal ve hizmet faaliyetleri arasında
- Temel hizmetler ile sonuçlar, girdiler, çıktılar arasında
- Sonuçlar, çıktılar veya ürünler ile performans programları arasında
- Performans programları ile kamu amaçları ve hedefleri arasında

ilişki kurmaktadır(Hill-Lynn, 2004: 6).

Bütün bu süreçler arası ilişkiler ve iyi yönetişim kavramının sahip olduğu prensipler çerçevesinde iyi yönetişim, hesap verebilen, şeffaf, hukukun üstünlüğüne inanmış, toplumun denetim süreci dahil bütün süreçlerde tam ve bağımsız katılımının sağlandığı, idarenin toplumun etkin katılımının sağlanması amacıyla hizmet eder şekilde yurttaş memnuniyetini ve kamu hizmet kalitesini arttırmayı hedeflediği yönetim sisteminin bütünü olarak ifade edilebilir.

### 4. Değişim Mühendisliği

Değişim Mühendisliği modeli, TKY'ne benzer bir şekilde öncelikle özel sektörde kullanım alanı bulmuş ve başarıya ulaşmıştır. Esasen bu modelin temel çıkış noktası minimum maliyetle, esnek ve hızlı bir iş sürecine sahip, bunların yanında etkinlik ve verimliliğin sağlanması ile birlikte kaliteli hizmetin sunulmasının temin edilmesidir. Özel



yönetim modellerinin değerlendirilebilmesi açısından ortak bir kriter oluşturabilmektir.

CAF model 4 ana temel amaca sahiptir(EIPA, 2002: 5):

- Kamu yönetim organizasyonlarının eşitsizlik özelliğini bertaraf etmek
- Kamu yönetim organizasyonlarının performansını artırmak isteyen kamu yönetimleri için bir araç olarak hizmet etmek
- Kullanılan çeşitli kalite yönetim modelleri arasında bir köprü olmak
- Kamu yönetim organizasyonları arasındaki değerlendirmeyi kolaylaştırmak

CAF modelinin kendisi bir yönetim modeli olmanın dışında, kamu yönetimleri açısından kalite yönetim modellerini destekleyici ve kamu yönetimleri arasındaki değerlendirmenin sağlıklı olarak yapılabilmesi için homojenliğe sahip bir modeli ifade etmektedir.



Şekil 2. CAF Modeli.

Kaynak: Christian ENGEL, "Common Assessment Framework: The State of Affairs", Erişim: <http://www.eipa.nl>, 25.01.2005.

CAF modeli içerisindeki liderlik kriteri, yöneticilerin, kamu kurumlarının bulunduğu çevreyle ilgili olarak, hükümetle ve yasama organı arasındaki ilişkileri iyi düzeyde tutmak, görev alanında bulunan vatandaş/müşteriler, sivil toplum örgütleri, çıkar grupları, özel sektör kuruluşları ve diğer kamu kuruluşlarıyla yönetişimi geliştirmek, halkın ihtiyaçlarına, piyasa ve çevre şartlarına duyarlık ve kurumu sürekli geliştirmek, temsil etmek, konumunu güçlendirmek gibi niteliklere sahip olmasını gerekli kılmaktadır(Güner, 2004: 114).

Stratejik planlar misyon ve vizyon belirlenmesi ve bunlara uygun olarak stratejik hedeflerin ulusal ve bölgesel planlara uygunluğunun sağlanması ve strateji ve planların sürekli gözden geçirilerek yenilenmesi aşamalarını ifade etmektedir. Bu aşamada risklerin ve fırsatların belirlenmesi düzenli olarak organizasyon çevresindeki değişimlere bağlı olarak kritik başarı etkenlerinin ortaya konması gerekmektedir(EIPA, 2002: 14). Bu kriterlere uygun yapılanma içerisinde kurum içi, vatandaş ve yöneticiler arasında iletişim yollarının sürekli açık ve işlevsel olması gerekmektedir. Vatandaş/müşteriyi anlamak, gereksinimlerini bilmek, çalışanların yeteneklerini ve düşüncelerini yönetime katmak, güdülenmelerini olumsuz yönde etkileyen oluşumları gidermek gerekecektir(Güner, 2004: 115). Stratejik hedeflerin uygulanması sürecinde amaçlara ulaşmak için diğer kamu kuruluşları, sivil toplum örgütleri ve vatandaşlarla iyi ilişkiler içerisinde bunları yürütmek

gerekecektir. Kurumlar vatandaş/müşterilerinin istek ve beklentilerini dinlemekten öte, kurum bir takım faaliyetlerle bunu özendirmeli ve cesaretlendirmelidir. Bu konuda ikna edici en önemli unsur hesap verilebilirlik ve şeffaflık olacaktır.

Vatandaş/müşteri odaklı olmak, kurum çalışanlarını ifade eden iç müşterilerin ve dış müşteri konumundaki vatandaşların gereksinimlerinin ve beklentilerinin tatmin edici ölçüde karşılanmış olmasını ifade etmektedir. Vatandaş tatminlerinin tanımlanması zor da olsa genel olarak şu davranış biçimlerini aramak gerekir: adaletli ve eşitlikçi yaklaşım, insanlara dostça davranmak, bireysel durumlara göre değişebilen esnek bir yapı, değişime açıklık, sorumluluk sahibi olmak, organizasyonun vatandaş/müşterinin hayatındaki kalitenin sağlanmasına yönelik vurgu(EIPA, 2002: 32- Güner, 2004: 118).

Sonuç olarak CFA modeli, kamu yönetim organizasyonlarında mukayese edilebilir ve tüm ülkeler açısından uygulama kolaylığına sahip bir yönetim modelinin kurulabilmesi amacıyla hizmet etmektedir. CAF modeli stratejik planlar ve hedefler doğrultusunda organize olan, süreçlere ve süreçlerdeki çalışanlara önem veren, vatandaş/müşteri odaklı bir organizasyon yapısı içerisinde performans kriterlerini oluşturan ve gerçekleştirmelerini gözleyen, esnek, şeffaf ve sürekli gelişen bir kamu kalite yönetim modelidir.

## 6. Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme

Kamuda uygulama imkanı bulan kalite modellerinde belirtildiği üzere kamu yönetim sistemi etkinsizlik ve verimsizlik başta olmak üzere bir çok sorunla karşı karşıya bulunmaktadır. Başta küreselleşme olmak üzere bir çok etkene bağlı olarak toplumsal talep nicelik ve nitelik olarak değişiklik göstermiştir. Bu değişime bağlı olarak kamu yönetim sisteminin en önemli aracı konumundaki bütçe ile ilgili sistemlerde toplumsal talepteki değişimin karşılanabilmesi amacıyla alternatif yöntemlerin ortaya çıktığı görülmektedir.

Toplumsal talepteki nicelik ve nitelik değişimi ile birlikte kamu organizasyonlarının optimal büyüklüğü üzerine tartışmalar başlamış ve bütçe sistemlerindeki alternatif reform hareketleri, eldeki aynı kaynakların ve hatta bazen daha azının kullanılarak, eskisinden daha etkin, verimli ve kaliteli hizmet sunulması yönünde ilerlemiştir.

Bu değişimler ışığında bütçeler; eskiden kaynak, insan ve muhasebe gibi girdi kaynaklı hazırlanırken, günümüzde sonuç ya da amaç odaklı hazırlanmaya başlamıştır. Bunun en önemli sonucu ise "performans esaslı bütçeleme" dir (Kesik, 2004(a):14).

Performans esaslı bütçelemenin en önemli aşamalarından birisi misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerin belirlenmesidir. Performans esaslı bütçeleme bu ilkelere ve amaçlara göre uygulama alanı bulacaktır. Bu nedenle performans esaslı bütçeleme, stratejik plan aşamasıyla anlamını kazanmaktadır. Dünyadaki kamu mali yönetimi ve kontrol sistemi konusunda ortaya çıkan gelişmelerle uyumlu yeni düzenlemeler getiren ve ülkemizde 1927 yılında bu yana uygulanmakta olan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununun yerini alacak olan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 10.12.2003 tarihinde TBMM tarafından kabul edilmiş ve 24.12.2003 tarihli ve 25326 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir(BÜMKO, 2004: 50). Ülkemizde de 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ile ortaya konan sistem "stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme" olarak uygulama alanı bulmuştur. Bu açıdan stratejik

planın ne olduğunun, sürecin nasıl işlediğinin, sonuçlarının performans esaslı bütçeleme sistemine ne kattığının bilinmesi oldukça önemlidir.

### 6.1. Stratejik Planlama

Stratejik planlama bir örgütün neyi, niçin yaptığını ve ne olduğuna rehberlik eden ve şekillendiren eylemlere ve temel kararlara ulaşmak için disiplinli bir çaba olarak tanımlanır (Durna-Eren, 2002: 56). Kamu örgütleri çevrelerinde gelişen olayları değerlendirip, fırsat ve tehditlere karşı gerekli önlemleri alma ve gelecek vizyonunu belirleme çalışmalarını yaparken birincil olarak geçmişini anlamaya çalışmalı, kurumun karşısında bulunan durumu anlamaya yönelmeli, buna yönelik bir eylem planı oluşturmalı ve stratejisini geliştirmeli, bu stratejinin uygulanabilirliğini değerlendirmeli ve son olarak da stratejik değişimi yaşama geçirmelidir (Barca-Balcı, 2004: 5). Stratejik planlama kamu kurumlarının orta ve uzun vadeli programlarının yerine getirilebilmesi açısından büyük önem taşımaktadır. Stratejik planlama ile hedeflerin ve amaçların açıkça belirtilmiş olması sayesinde karşılaşılan sorunlar karşısında esnek ve çözüme yönelik bir sürecin işlenmesi sağlanabilecektir.

Stratejik planlama katılımcı ve esnek bir planlama yaklaşımı olarak, kuruluşların mevcut durum, misyon ve temel ilkelerinden hareketle geleceğe dair bir vizyon oluşturmaları, bu vizyona uygun hedefler saptamaları ve ölçülebilir göstergeler geliştirerek, başarıyı izlemeleri ve değerlendirmeleri sürecini ifade etmektedir. Stratejik planlama öncelikle iyi yönetimi hedefler. Stratejik planlama sayesinde yöneticilerin edineceği "stratejik düşünme ve davranma" özelliği sayesinde kamu yönetimi sayısız yararlar elde edecektir. Stratejik planlamanın kamu yönetimi için sağlayacağı yararları kısaca şöyle sıralayabiliriz (Yılmaz, 2004: 72)

- Misyonu dayalı kamu yönetimi gelişecektir;
- İç ve dış çevre değerlendirmesi sayesinde karşı karşıya olunan zayıf noktaları ve tehditleri zamanında aşabilen, aynı zamanda güçlü yönleriyle önüne çıkan fırsatlardan maksimum faydayı elde etmeye çalışan yöneticilerin sayısı artacaktır;
- Girişimci ve rekabetçi unsurlar ön plana çıkacak, böylece kamu yönetimleri daha çok müşteriye yönelik olacaklardır;

Kurumlar sahip olacakları "vizyon" sayesinde geleceği öngörebilen bir nitelik kazanacaklardır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununun 3. maddesinin "n" bendinde stratejik plan: Kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan şeklinde tanımlanmaktadır.

Aynı kanunun 9. maddesi "Kamu idareleri, kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar" şeklindedir. Bu bağlamda performans dayalı bütçeleme tekniği ile ilgili, bu sistemi uygulayacak kamu kuruluşlarının orta vadeli stratejik planlarının oluşturulabilmesi

amacıyla DPT tarafından "stratejik planlama kılavuzu" oluşturulmuştur.

Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) stratejik planlama kılavuzunun amacını, kamu kuruluşlarının stratejik planlama sürecine yardımcı olmak ve yol göstermek olarak belirtmiştir. Kuruluş tarafından hazırlanacak olan stratejik plan; bir yandan kurum kültürü ve kurum kimliği oluşumuna, gelişimine ve güçlendirilmesine destek olurken, diğer yandan kamu mali yönetimine etkinlik kazandıracaktır (DPT, 2003: 1).

Stratejik plan hazırlamakla yükümlü olacak kamu idarelerinin ve stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin tespitinde, stratejik planların kalkınma planı ve yıllık programlarla ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esasların belirlenmesinde DPT Müsteşarlığı, kamu idarelerinin bütçelerini, stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlamaları ve bütçelerinin stratejik planlarda belirlenen performans göstergelerine uygunluğu ve idarelerin bu çerçevede yürütecekleri faaliyetler ile performans esaslı bütçelemeye ilişkin diğer hususları belirleme konusunda ise Maliye Bakanlığı yetkilendirilmektedir (Yılmaz, 2004, 80-81).

### 6.2. Performans Esaslı Bütçeleme

Performans esaslı bütçe sisteminin standart bir açıklamasını yapmak oldukça güçtür. Genellikle performans esaslı bütçeleme, mevcut kamu yönetim anlayışlarının çeşitli bakış açılarını harmanlayan, çıktı ölçümlerini, performans ölçümlerini, stratejik planları ve değerlendirmeleri içeren bir gereksinimler topluluğudur şeklinde tanımlanabilmektedir. (Melkers- Willoughby, 2001: 54). Bu bağlamda performans esaslı bütçeleme sistemi, kamu bütçe uygulayıcılarının elinde daha fazla veri ve bilgi ile, daha etkin ve verimli politikaların uygulanmasında karar verici olmalarını sağlamaktadır.

Performans esaslı bütçeleme sistemi, kamu idareleri tarafından hazırlanan stratejik planlarda yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu bütçelerin oluşturulmasını öngören ve kaynakların bu amaç ve hedefler doğrultusunda tahsisini ve kullanılmasını sağlayan, stratejik planlarda belirlenen performans kriterlerinin bu bütçe yapısı ile sağlanıp sağlanmadığını kontrol eden bir bütçeleme tekniğidir (Kesik, 2004(a):17). Bütçe reform hareketleri içinde çok önemli bir yere sahip olan PEB sisteminin temel hamlesi, devlet-vatandaş ilişkisinin ilerletilmesi yönündeki yapıların geliştirilmesidir. Performans ölçümlerinin kullanımı, gelişimi, kamu kurumları ile vatandaşlar (özellikle performans ölçütlerine katkıda buldukları zaman) arasında daha büyük bir iletişimin sağlanması açısından büyük bir şans ortaya çıkaracaktır.

Performansa dayalı bütçeleme sistemine geçiş, bütçe reform çabalarının önemli bir unsurunu oluşturmaktadır. Hemen bütün dünyada kamu mali yönetiminde girdilere, maliyetlere ve kurallara uygunluk temeline dayalı bütçeleme ve denetim anlayışından, sonuçlara göre bütçeleme yapıldığı, kuruluşların etkinlik, verimlilik, kalite ve mali performans ölçülerine göre değerlendirildiği yönetim ve denetim anlayışına doğru bir gidiş vardır (Hürriyet, 2004: 1). Bu yönetim ve denetim anlayışındaki değişiklikler performans esaslı bütçeleme sisteminin doğmasına neden olmuştur.

Performansa dayalı bütçe sisteminin dayanmakta olduğu bir takım ilkeler bulunmaktadır. Bu ilkeler doğrultusunda sistem, geleneksel anlayışta olduğu gibi kaynakları ve

kullanımını yalnızca yasal denetim süzgecinden geçirmemekte, bunun yanı sıra önceden belirlenmiş olan stratejik hedefler doğrultusunda kaynak-çıktı ilişkisinin kurulması amacına hizmet etmektedir.

Performansa dayalı bütçeleme ilkelerini şu şekilde sıralayabiliriz(Kesik, 2004(b));

- Kaynaklar ile sonuçlar arasında daha sıkı bir bağlantı kurmak
- Kurumların hazırlıklarını uygulama ile bağdaştırmak
- Performans planlarında yer alacak performans hedeflerinin kurumlardan istenmesi
- Kurumların performansa ve hesap verilebilirliğe daha çok önem vermesi
- Yıllık Performans Planları

Performans, gösterge, kaynak

- Yıllık Performans Raporu

Amaçlarla karşılaştırmalı gerçekleşmiş performans

- Pilot Uygulama
- Pilotlarda uygulanacak esneklikler

Personel düzenlemeleri, ödenecek bedeller, ödenek kullanımda esneklik

PEB'nin sahip olduğu bu ilkeler ışığında uygulanacak politikaların belli bir süreç içerisinde birbirini takip eder biçimde ilerlemesi gerekmektedir. Performansa dayalı bütçeleme sisteminin temel amaçlarından biri olan kaynak-çıktı ilişkisinin performans kriterleri ışığında oluşturulabilmesi için sahip olması gereken bir takım kritik başarı etkenleri bulunmaktadır. Söz konusu bu başarı etkenlerinin gerçekleştirilmesi, performans bütçe sistemi ile ulaşılmaya çalışılan amaca yönelik önemli adımları oluşturmaktadır.

Performansa dayalı bütçelemede uyulması gereken kritik başarı etkenleri(Aydemir, 2004: 26);

- Orta vadeli stratejik yaklaşım
- Performans bilgisi
- Performans kültürü
- Geçiş dönemi

**Orta vadeli stratejik yaklaşım**, kamu mali yönetimi içindeki programların, mali planların uzun vadeli tasarlanmasını ve buna bağlı olarak stratejik planların ortaya konulmasını ifade etmektedir.

**Performans bilgisi** kriteri "ölçülebilir" hedefler ve amaçlar ortaya koymakta ve bu bilgi sürecine göre kaynak tahsisi yapılmaktadır. Ölçülebilir hedefler ile ifade edilmek istenen performans göstergesidir. Ölçülebilir ve değerlendirilebilir performans kriterleri ışığında oluşturulacak performans bilgisi verilerinin kalitesi ve güvenilirliği sağlanmak kaydı ile raporlama şeklinde sunulacaktır. Bu raporun hesap verme sorumluluğu bulunanlara, karar vericilere ve vatandaşlara tutarlı, karşılaştırılabilir, güvenilir ve kullanışlı bilgilerin aktarılması önemli bir konudur.(Aydemir, 2004: 27). Performans bilgisi, sadece ölçülebilir ve değerlendirilebilir performans göstergelerinin oluşturulmasını değil, aynı zamanda performans göstergelerinden elde edilen verilerin kalitesinin ve güvenilirliğinin sağlanmasını da kapsamaktadır.

**Performans kültürü**, yine aynı şekilde performansa dayalı kuruluşların oluşturulan performans göstergelerinin ölçümü ve değerlendirilmesi sonucu ortaya çıkan verilerin kalitesinin ve güvenilirliğinin sağlanması ile ilgili uygulamaların bir kültür şeklinde kamu mali yönetimine yerleşmesini ifade etmektedir.

Kamu sektörü kuruluşları bakımından performans yönetim sistemlerine yönelik bir denetimden elde edilecek sonuçlar arasında şunlar sayılabilir(Karaman, 2004: 1):

- Kaynak yönetiminde tutumluluğun ve verimliliğin artırılması,
- Kamu sektörü çıktı hedeflerinin gerçekleşmesinde etkinliğin sağlanması,
- Kamu sektöründeki hizmet sunumunun ve kalitesinin iyileştirilmesi,
- Yönetim planlamasının ve kontrolünün geliştirilmesi,
- Daha etkin hesap verme sorumluluğu.

Bu denetimden kamu idaresinin kalitesine ilave değer katması ve kurumların yönetim yükümlülüklerini yerine getirmesine yardımcı olması beklenmektedir.

Son olarak **geçiş dönemi** ise, performansa dayalı bütçeleme ile amaçlanan tüm bu hedeflere ulaşmada gerçekleştirilecek uygulamaların çok dikkatli tasarlanmasını, uzun vadeli beklentiler ile adımların atılmasını ifade etmektedir. Geçiş dönemi için önerilen en sık uygulama şekli pilot bölge uygulamasıdır. PEB zor ve zaman gerektiren bir süreçtir. Bu nedenle uzun vadeli hareket edilmelidir(Aydemir, 2004: 27).

Bütün bu ilkeler, başarı etkenleri ve kanun düzenlemeleri ışığında performans esaslı bütçeleme uygulamasına geçecek pilot kuruluşlar, stratejik hedefleri doğrultusunda belirlenen misyon, vizyon çerçevesinde performans planı oluşturacaklardır. Performans planları belirlenmiş olan kurumlar bütçesini bu kriterler ışığında oluşturacak ve kaynak ihtiyaç planını oluşturacaktır.

Stratejik planları, performans planı ve bu doğrultuda hazırlanan bütçeleri tamamlanan kurumlar, performans planları içerisinde oluşturdukları performans kriterlerini faaliyet planları sonucunda ulaştıkları çıktılarda değerlendirerek bunu bir rapor halinde sunacaklardır. Bu raporun sunulmasında en önemli etkenlerden biri saydamlık, şeffaflık ve hesap verilebilirliğin sağlanmasıdır.

Performans esaslı bütçeleme sisteminden beklenen temel faydalardan birisi mali disiplindir. Bu sistem ile geleneksel maliye anlayışı içerisinde yapılan girdi kontrollerinin yerine, süreç ve sonuç odaklı bir yönetim biçimi kabul edilerek üretkenliğin ve verimliliğin artması beklenmektedir.

PEB kullanılan kaynağın büyüklüğünden çok vatandaşın memnuniyetini esas alır. Kamu yöneticilerinin ne kadar harcadığı ile değil ne ölçüde hedefe ulaştığını sorgular ve hesap verme sorumluluğunu geliştirir(Kesik, 2004(a): 17). Bununla bir diğer beklenti ise, PEB ile uzun vadeli ülke planları ve bölgesel planlar ile kurumun planlama ve bütçeleme olgusu birleştirilmektedir.

Sonuç olarak performansa dayalı bütçeleme, kamu idareleri tarafından hazırlanan stratejik planlarda yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu bütçelerin

oluşturulmasını öngören ve kaynakların bu amaç ve hedefler doğrultusunda tahsisini ve kullanılmasını sağlayan, stratejik planlarda belirlenen performans kriterlerinin bu bütçe yapısı ile sağlanıp sağlanmadığını kontrol eden bir bütçeleme tekniği ve bütün bu süreçlerle kamu hizmetlerinin müşterisi durumundaki vatandaşların istek ve beklentilerine cevap verebilme yetisi üzerine kurulmuş bir kalite yönetim modelidir. Özellikleri itibariyle ortaya konulmuş olan kalite yönetim modelleri ile karşılaştırıldığında, PEB sisteminin söz konusu modellerle taşıdığı benzerlikler, PEB sisteminin kalite yönetim modeli olma niteliğini daha da güçlendirmektedir.

Bu bağlamda PEB uygulaması için seçilen 8 pilot kurumdan birini Denizli Valiliği (İl Özel İdaresi) oluşturmaktadır. Denizli İl Özel İdaresinin çalışmalarının stratejik planlama yani stratejik amaçların, hedeflerin, vizyon ve misyon ilkelerinin oluşturulması safhasında olması, henüz performans esaslı bütçeleme sistemine geçmemiş olması nedeniyle sadece il özel idareleri için öneriler oluşturulmuştur.

## SONUÇ

Kamu organizasyonlarındaki niceliksel ve niteliksel değişime bağlı olarak, kamu hizmetlerinin daha etkin ve verimli olarak sunulması amacıyla kamuda kalite artırıcı çeşitli yönetim modelleri uygulanmaktadır. Performans esaslı bütçeleme, sahip olduğu nitelikler ve süreçler incelendiğinde, kamu yönetiminde kalite artırıcı bir yönetim modeli olarak kabul edilebilir.

Bu bağlamda ülkemizde pilot bölge uygulamaları şeklinde başlayan performans esaslı bütçeleme sistemi, temelde vatandaş memnuniyetini, kamu hizmetlerinin sunulmasındaki etkinlik ve verimliliği odak noktasına alan bir anlayışa sahiptir.

Performans esaslı bütçeleme açısından uygulamada yaşanabilecek en büyük sorun, stratejik hedeflerin ve bu hedefler doğrultusunda belirlenecek performans planlarında görülmektedir. Uygulanmakta olan sistemin odak noktalarından birini oluşturan vatandaşın istek ve beklentilerine cevap verebilme yönünde bir atılım, kanun hükmünde ve bütçe rehberinde görülmemektedir. Yalnızca toplumsal düzeyde değil, idari ve siyasi anlamda da katılımın eksik olması, stratejik hedeflerin ve performans planlarının yapılmasında hizmeti bizzat üreten ve kullanan kesimlerin dışarıda kalmasına neden olmaktadır. Buna bağlı olarak halkın katılımının ve şeffaflığın sağlanması ve halkın bu konuda teşvik edilmesine ilişkin bir yönlendirme de bulunmamaktadır.

Kamu organizasyon yapısı dikey örgütlenme modelini uygulamaktadır. Bu organizasyon yapısı içinde idari yapının katılımının sağlanması pek mümkün değildir. Bunun için gerekli olan daha yatay bir örgütlenme biçimi ile tüm süreçlerde sorumluluk ve katılımın artırılmasının sağlanmasıdır.

Performans esaslı bütçeleme sistemi, diğer kalite yönetim modellerinde olduğu gibi sonuç odaklı bir çalışmayı ifade etmektedir. Ancak özellikle sonuçları elde edilmiş olan pilot bölgelerdeki çalışmalara baktığımızda, daha çok faaliyet esaslı çalıştığını görmekteyiz.

Kurum içi performans planlarının yapılması ve raporlanması konusunda ilgili bakanlık tarafından yapılan eğitimler yoğunlaştırılmalıdır. Mevcut bürokratik yapının böyle bir sisteme uygunluğunun olmayışı, bu konudaki eğitimin gerekliliğini daha da

arttırmaktadır.

Performans sonuçlarının elde edilmesi ve karşılaştırmalı analizlerinin yapılması, sadece bir iç denetleme ve ölçme mekanizmasını ifade etmektedir. İyi performans ve kötü performans ayrımı sonucu ödül ve cezalandırma sistemleri bulunmamaktadır. Ödül ve ceza sisteminin işlememesi, performans sonuçlarının etkisinin denetim düzeyinde kalmasına neden olacaktır.

PEB ile gerçek bir kamuda kalite artışı sağlanabilmesi için, hesap verilebilirlik, sorumluluk, şeffaflık, katılım, sonuç odaklı çalışma, vatandaş/müşteri memnuniyetini sürecin her alanında temel amaç edinme, ölçülebilir ve kıyaslanabilir performans ölçütlerini ortaya koyma ve sonuçlarının değerlendirilmesinde yatay örgütlenme içinde hareket etme, sürekli çalışanların performans kültürlerini ve tüm çalışma sürecini geliştirme ve öğrenme amaçlı hareket eden niteliklere sahip bir kamu yönetim organizasyonu tarafından yürütülmesi gerekmektedir.

Son olarak performans sonuçlarının değerlendirilmesi, sadece belirlenmiş göstergelerin gerçekleşme düzeyi ile sınırlı kalmamalıdır. Temel hedef olan vatandaşların/müşterilerin istek ve beklentilerine cevap verebilme amacının, performans sonuçları itibariyle sağlanıp sağlanmadığı çeşitli araştırma yöntemleriyle ortaya konmalıdır. Performans esaslı bütçeleme sistemi bürokratik, siyasi ve toplumsal düzeyde katılımı teşvik eden, tüm sürece özellikle vatandaşları dahil eden ve bu yönde cesaretlendirici olan bir sistem olması yönünde geliştirilmelidir. Bu konuda AB ile müzakere tarihi almış olmamız nedeniyle, AB ülkeleri tarafından kabul edilmiş olan CAF modelinin kamu yönetim sistemi içinde değerlendirilmesi ve buna uygun çalışmaların yapılarak performans esaslı bütçelemenin söz konusu modelle ilişkisinin sıkı sıkıya kurulması kamu hizmetlerinin sunumunda kaliteyi ve vatandaş memnuniyetini arttıracaktır.

## KAYNAKÇA

AKGÜL Aziz, Kamu Yönetim Sisteminin DNA'sını Değiştirme Modeli: Değişim Mühendisliği, Türkiye İsrail Öleme Vakfı Yayınları Türkiye'nin Sorunlarına Çözüm Serisi:1, Ocak 2003.

ALACADAĞLI Esmeray - YAVUZYİĞİT Hikmet, "Bürokratik Kültürümüz ve TKY Felsefesinin Uygulanabilirliği", Kamu Yönetiminde Kalite, I. Ulusal Kongresi, 26-27 Mayıs 1998, ss.99-111.

AYDEMİR Birol, "Performansa Dayalı Bütçelemede Kritik Başarı Etkenleri", 5. Kalite Sempozyumu, Kamu Kaynaklarının Etkili Yönetimi; Stratejik Planlama ve İzleme, 9-10 Haziran 2004(a), Ankara, ss. 26-27.

BARCA Mehmet; Asım BALCI, "Kamu Politikalarına Nasıl Stratejik Yaklaşılabılır?" Sakarya Üniversitesi İ.İ.B.F. Tartışma Metinleri, 2004.

BALCI Asım, "Kamu Sektörü ve Toplam Kalite Yönetimi", Kamu Yönetiminde Kalite, I. Ulusal Kongresi, 26-27 Mayıs 1998, ss.61-76.

BAYRAK Sabahat, "TKY' nin Kamu Kurumlarında Uygulanmasının Pratik Güçlükleri", Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kongresi, 26-27 Mayıs 1998, ss. 45-60.

BÜMKO, "Gider Bütçelerinin Gelişimi", [http://www.bumko.gov.tr/mevzuat/2004bgerekce/bolum4/bolumiv.htm - 101k], Erişim: 11.12.2004.

CHEEMA S., MAGUIRE L., "Governance For Human Development: The Role Of External Partners", Public Administration and Development, Sayı 21, 2001, ss.201-209.

ÇUKURÇAYIR M.A., SİPAHİ E.B.(2004), "Yönetişim Yaklaşımı ve Kamu Yönetiminde Kalite", Sayıştay Dergisi, Sayı 50-51, ss.35-66.

DPT,Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Klavuzu, Mayıs 2003.

DURNAUFUK, EREN Veysel, "Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 35, Sayı 1, 2002, ss. 55-75.

DURUN Hasan, "Kamuda Toplam Kalite Yönetimi (TKY) Uygulamasında Elde Edilen Faydalar", Türk İdare Dergisi, 2004, Sayı 442, ss. 47-75.

EIPA, The Common Assessment Framework (CAF) Improving An Organization Through Self-Assessment, European Institute of Public Administration, 2002.

ENGEL C., FİTZPATRİCK S., Study On The Use of The Common Assessment Framework (CAF) In European Public Administrations, European Institute of Public Administration, Rome, Kasım 2003.

ENGEL Christian, "Common Assessment Framework: The State of Affairs", Erişim: <http://www.eipa.nl>, 25.01.2005.

EREN Veysel, "Kamu Yönetiminde Yeni Mesruluk Temeli Olarak Müşteri Odaklı Yönetim Yaklaşımı", Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 58/1, Ocak-Mart 2003, ss. 55-70

EREN Veysel, "Yönetim Anlayışındaki Değişmelerin Nedenleri", Türk İdare Dergisi, Aralık 2004, Sayı 445, ss. 85-106.

GÜNER Sinan, "Avrupa Kamu Yönetimlerinde Yeni Bir Kalite Modeli", Türk İdare Dergisi, Sayı 444, 2004, ss. 113-124.

HİLL C.J., LYNN L.E., "Governance and Public Management, an Introduction", Journal of Policy Analysis and Management, Sayı 23-1, 2004, ss. 3-11.

Hürriyet, "Performansa Dayalı Bütçenin Önemi", [http://www.hurriyetim.com.tr/haber/0,,sid-4@nvid~193036,00.asp], Erişim: 04.11.2004.

İRMİŞ Ayşe, "Kamu Örgütlerinde Mevcut Yönetim Kültürünün Toplam Kalite Yönetimine Uygunluğu", Kamu Yönetiminde Kalite, I. Ulusal Kongresi, 26-27 Mayıs 1998, ss. 47-65.

KARAMAN Fusun, "Performans Yönetim sistemleriyle İlgili Denetimlerin Yürütülmesine Yönelik İlkeler", Haziran 2004, [http://www.sayistay.gov.tr], Erişim: 11.12.2004

KARYAĞDI, Nazmi (2001); Toplam Kalite Yönetimi ve Türk Vergi İdaresi, Ankara Sanayi Odası Yayını, No: 51, Ankara 2001.

KAYALI A., GÖKBUNAR R., "Kamu Yönetiminde Toplam Kalite Uygulamasının Olanakları", [http://www.canaktan.org/yonetim/toplam\\_kalite/kamuda-toplam-kalite/gokbunar-toplamkalite.pdf](http://www.canaktan.org/yonetim/toplam_kalite/kamuda-toplam-kalite/gokbunar-toplamkalite.pdf)

KESİK Ahmet, "Performans Esaslı Bütçeleme", 5. Kalite Kongresi, [http://www.kalder.org/genel/Ankara/5.KKS/ahmet\_kesik.ppt], Erişim: 05.12.2004(b).

KESİK Ahmet, "Performans Esaslı Bütçeleme", 5. Kalite Sempozyumu, Kamu Kaynaklarının Etkili Yönetimi; Stratejik Planlama ve İzleme, 9-10 Haziran 2004(a), Ankara, ss.14-19.

LEBLEBİCİ N.D., ÖMÜRGÖNÜLŞEN U., AYDIN, M.D.(2001), "Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımında Önemli Bir Araç: Toplam Kalite Yönetimi", Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Cilt 19, Sayı 1, ss. 123-135.

LOFLER Elke, "Defining and Measuring Quality in Public Administration", Teaching and Research Review, 2001, Sayı 5.

MELKERS J.E., WILLOUGHBY K.G., "Budeter's Views of State Performance-Budgeting Systems: Distinctions across Branches", Public Administration Review, Ocak/Şubat 2001, Sayı 61(1), ss.54-64

MUTER Naci Bırol, GÖKBUNAR Ramazan, "Müşteri ve Hizmet Yönlü Bir Kamu Sektörüne Doğru", Prof. Dr.Nezihe Sönmez'e Armağan, İzmir, 1997, ss. 385-400

ÖZTÜRK N.K., "Bürokratik Devletten Etkin Yönetime Geçiş: İyi Yönetişim", Türk İdare Dergisi, Sayı 437, 2002, ss. 27-38.

STRINGHAM Shand H., "Does Quality Management Work In The Public Sector?", Public Administration and Management: An Interactive Journal, 2004, Sayı 9(3), ss. 182-211.

TANZI Vito, "Devletin Rolü ve Kamu Sektörünün Kalitesi", Çev. Özgür SARAÇ, Türk İdare Dergisi, 2000, Sayı 434, ss. 187-210.

TOSUN Gülgün(1998), "Türk Kamu Bürokrasisi Bağlamında Devlet-toplum İlişkisinin Sorun Boyutları:Toplam Kalite Yönetimi Kurguları Önündeki Engeller", Kamu Yönetiminde Kalite, I. Ulusal Kongresi 26-27 Mayıs 1998, ss. 87-96.

YALÇIN İbrahim, ÖZULUCAN M. Nuri, "Özel ve Kamu Yönetiminde Değişim Mühendisliği", Türk İdare Dergisi, Sayı 436, 2002, ss. 191-208.

YILMAZ Kutluhan, "Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Uygulaması", Sayıştay Dergisi, 2004, Sayı: 50-51. ss. 67-86.



## Altıncı Oturum Tartışmaları

**Prof.Dr. Selahattin Tuncer** (Başkan): Evet tebliğ sahibi Hilmi Çoban arkadaşımıza teşekkür ederiz .Değerli konuklar 3 tebliğin sunulmasıyla oturumun birinci aşaması tamamlanmış oluyor. Şimdi sorularınızı alacağım ve bize ayrılan süreyi zamanında teslim etmeye çalışacağız. Buyurun.

**Prof.Dr. Nezh Varcan:** Anadolu Üniversitesi. Teşekkür ederim. Sayın Başkan ben ufak bir noktayı yorumlamak amacıyla söz aldım. Birinci tebliğ mali yardımların analiziydi ve mali yardımların yerel yönetimlere büyük şehirler hariç olmak üzere bir analizi yapıldı ve genel bütçe vergi gelirleri tahsisatı içinden ayrılan paylar şeklinde hep vurgulandı. Maliye literatüründe yer alan bütün konuları hocalarımız kaleme almış burada bazılarını kaybettik, başta Halil Nadaroğlu olmak üzere hepsini saygıyla anıyoruz..Bu gelirler konusu vergiler, harçlar, harcamalara katılma payları müteşebbis gelirleri veya fiyatlar ve yardımlar şeklinde kategorize ediliyordu veya bugünkü tabloya baktığımızda vergiler eğer kamu gelir türlerine ilişkin sınıflandırma yaparsak vergiler dediğimiz zaman bunu kendi içerisinde belediye vergileri ki 6 tane, emlak vergisi ve genel bütçeden ayrılan paylarla elde edilen vergiler diye üçe ayırarak konuşabiliriz. Bunun dışındaki yardımları farklı mütalaa ederiz. Belediyeler fonu gibi kalkınmakla birlikte mali idareler fonu gibi hususlardan aktarılan paylar fertler kuruluşların yardımları diye anlatırız. Dolayısıyla genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından verilen vergi türü payları yardımlar gibi ele alır konuşursak şimdiye bu kadar oturmuş bir yapıyı değiştirmek ve kavram karmaşasına yol açar düşüncesindeyim. Yabancı literatürde de bilebildiğim kadarıyla ister üniter ister federal devletlerde üçlü gelir paylaşımı vardır ve adı gelir paylaşımıdır. Inter Governmenter Revenue Sharing diye de hocalarımız hep anlatır. Bu yüzden bu konudaki terminolojiyi genel bütçeden ayrılan payları yardım şeklindeki vurgulamak bu tür karmaşaya yol açacaktır. Bu konudaki görüşlerimi arz etmek istedim. Teşekkür ediyorum

**Prof.Dr. Selahattin Tuncer** (Başkan): Biz de teşekkür ederiz. Başka soru, buyurun. İsminiz lütfen?

**Ertan Erüz:** Maliye Bakanlığı. Malumunuz Salı günkü tebliğimde performans esaslı bütçeleme hakkında bazı açıklamalarda bulunmuştum. Tabi ki o sunuşun kısa olması zamanın sürenin kısa olması sebebiyle bazı hususları açıklama şansını elde edemedim. Ona binaen Sayın Hilmi Çoban'ın yaptığı açıklamada bazı eksikliklerin bazı yanlış algılamaların olduğunu söylemek istiyorum. Öncelikle 2006 yılında tüm kamu idarelerinin performans esaslı bütçelemeye geçeceğine ilişkin bir açıklamada bulundu. Böyle bir öngörü yok. Kanunun 9'uncu maddesine bakılacak olur ise stratejik planlamaya ilişkin takvimin belirleme yetkisi Devlet Planlama Teşkilatı'na, performans bütçelemeye ilişkin hususları belirleme yetkisi ise Maliye Bakanlığına verilmiştir. Bu takvimin belirlenmesi tabi ki tedrici bir geçiş dönemini ifade etmektedir. Tüm kamu idarelerinin bir anda performans esaslı bütçelemeye geçmesinden bahsetmek söz konusu değildir. Böyle bir uygulamaya geçmemiz halinde uygulamanın ölü doğmasına neden oluruz diye düşünüyorum. Öyle bir öngörümüz yok. 5018 Sayılı Kanun çıkmadan önce başlayan 8 pilot kuruluş söz konusu 8 pilot kuruluş farklı farklı nitelikteki kamu kurumlarından seçilmiştir. İlk aşamada bu kurumlarda stratejik planlama çalışmaları yürütülmektedir. Bu çalışmaları da Devlet Planlama Teşkilatı yürütmektedir. Maliye Bakanlığı ise stratejik

planlama çalışmaları tamamlandıktan sonra bu kurumlarda performans bütçe çalışmalarına devam etmektedir ki 2004 yılı Şubat ayında stratejik planlama çalışmaları başlamıştır. Hala devam etmektedir. Biz yalnızca Hudut ve Sahiller Genel Müdürlüğü'nde 2004 yılında performans programı hazırladık. Ancak bu tam bir stratejik plana dayanmamakla birlikte özet bir stratejik plan üzerine oturtulmuştur. Bu anlamda belki Salı günü bahsetme şansım olmadı, kanunda ikili yapı mevcuttur demiştik. Strateji planlama kısmı Devlet Planlama Teşkilatı'na, performans bütçe kısmı Maliye Bakanlığı'na bırakılmıştır. Bu ister istemez bir koordinasyon sorunu da yaratmaktadır. Fakat dediğim gibi stratejik plan olmayan bir kamu idaresini performans bütçeleme yapmak mümkün değildir. Çünkü bizim kanunun öngörmüş olduğu sistem stratejik planlamayla başlayan bir sistemdir. Stratejik plandan sonra performans programı hazırlanacaktır. Daha sonra da faaliyet raporları hazırlanacaktır. Bunu düzeltmek isterim hem pilot kuruluşların hakkını yememek anlamında, hem de düşünüldüğü kadar performans esaslı bütçelemeye geçmenin Türkiye'de çok kolay bir şey olmadığını, çünkü bir kurumsal bir performans artırmanın yalnızca belli bir alanda performans artırarak mümkün olmadığını, her alanda performansını artırılmasıyla mümkün olabileceğini düşünüyoruz. Bunu belirtmek istedim. Teşekkür ediyorum.

**Prof.Dr. Selahattin Tuncer** (Başkan): Biz de teşekkür ederiz. Başka soru, buyurun.

**Prof.Dr. Hülya Kirmanoğlu:** İstanbul Üniversitesi. Ben Sermin Marangoz ve Berna Uymaz arkadaşlarımızın sunduğu tebliğin konuya önemli bir perspektif getirdiğini düşünüyorum. Geniş bir perspektif. Şöyle bakmak gerekir diye düşünüyorum; Bir yandan Avrupa Birliği'nde bölgeselleşme politikaları örneğinde; bu uygulama sosyal uyum amaçlı mı yoksa daha çok rekabet gücünü sağlamaya yönelik bir yapılanma mı? İki yönde de görüşler var ve hala tartışmalar devam ediyor. Şimdi bu açıdan bakarsak bu yapılmayı bu farklılaşmayı mı kabul etmeliyiz yoksa ikisini birleştiren bir üçüncü yol mu önümüzde duruyor ki Avrupa'da bunun mevcut olduğunu da görüyoruz. Yani maliyenin de temel sorunlarından biri olan adalet ve etkinlik arasındaki farklılığı bir üçüncü yol politik düzlemde ortaya çıkmış bir hareket olarak görüyoruz. Acaba siz bu konuyu nasıl değerlendirirsiniz? Türkiye için diğer konularda da bütçe performansı bütün bunları tartışıyoruz, etkinlik adına tartışıyoruz. Bunları adaletle nasıl birleştiririz acaba diye düşünüyorum. Teşekkür ediyorum.

**Prof.Dr. Selahattin Tuncer** (Başkan): Buyurun, Buyurun

**Yrd.Doç.Dr. İsa Sağbaş:** Afyon Kocatepe Üniversitesi. Sayın Recep Tekeli' ye bir sorum olacak. Mali denkleştirmeyi gerçekleştirirken yerel mali kapasiteyi ele alan bir yaklaşım izliyorsunuz. Geçen yılki sempozyumda kayıt dışı ekonominin tahmini konusunda yapılan çalışmalardan bir tanesi veya geliştirilen çalışmalardan bir tanesi mimik yöntemiymi. Bu mimik yöntemiyle sizin yapmaya çalıştığımız ve yahut ta gerçekleştirmeye çalıştığımız tahmin çalışmaları entegre edilebilir mi? Çünkü kayıt dışı ekonominin tahmini bir anlamda yerel mali kapasitenin tahmini çalışmalarında da kullanılabilir diye de düşünüyorum .

**Prof.Dr. Selahattin Tuncer** (Başkan): Evet Yılmaz Büyükerşen. Lütfen.

**Prof.Dr. Yılmaz Büyükerşen:** Sayın Başkan her üç konuşmacıya da teşekkür ediyorum.

Genç arkadaşlarımız görüyorum ki arayışın içerisinde ve onların geleceği bakımından da yeni modeller geliştirmek gibi girişimler hakikaten ümit vaat ediyor. Benim eleştiriden ve sorudan çok burada bir temennim söz konusudur. Onun için söz aldım. Şimdi görüyorum ki genç arkadaşlarımız da hatta Maliye Bakanlığı'mız da kamu kesiminde, kamuoyunda çok parlak sayılabilecek sözcükleri, yabancı sözcükleri konuşmak giderek yaygınlaşıyor. İşte efendim performans, vizyon, misyon gibi kelimeler.. Halbuki şöyle bir düşünce olursak daha onun gibi pek çok şey var. Bunların karşılığı var. Türkçe'de niçin bunları kullanmayız. Acaba bunları kullandığımız zaman daha mı bilimsel oluyoruz. Yoksa batıyı çok iyi takip ettiğimizi mi göstermek istiyoruz. Yoksa Avrupa Birliğine üye olmanın gereği gibi mi görüyoruz? Yepyeni bir tartışma boyutu açabiliriz. Şimdi nitekim genç arkadaşlarımız da görüyorum tereddütleri var. Mesela bu kalitecilerin sokmuş oldukları müşteri sözcüğü görüyorum ki maliye literatürüne de giriyor. "Müşteri memnuniyeti" Biz bir yandan vergiyi karşılıksız bir ödeme diye tarif edeceğiz, sonra da bir bedel ödemek durumunda olan kişiye söylediğimiz konsept kavram olarak müşteriye kullanacağız. Böyle şey olmaz. Kamuda bir de devletin kamu maliyesinin bir sosyal tarafı olduğunu da düşünce olursak, her şeyi bir bedel karşılığı kamu hizmetinin bir bedel karşılığı olmadığını da bir düşünce olursak literatür yani en azından maliye literatüründen bu tür deyimleri çıkarmak zorundayız. Ama arkadaşlarımız o ihtiyacı hissediyor. Bilmiyorum acaba hoca arkadaşlar mı bu tür sözleri duydukları zaman tezlere veya çalışmalara aferini daha çok atıyorlar, yoksa literatürü karıştırmış diye bir inanca mı sahip oluyorlar? Öyle bir kanaate mi sahip oluyorlar? Common assignment frame work baktığımız zaman Türkçe'si var. Türkçe'sini kullanabiliriz sonra sinonimler kısaltmalar bir sürü efendim. CIF gibi mesela PEB gibi birtakım deyimler... Zaten bu Avrupa Birliği meselesi çıktığından beri Türkiye'de ekonomik alanda o kadar çok kodlamalar oldu ki adeta bir kodlama lügadı yapmak lazım. Gazeteleri açıyorsunuz, üç harften, iki harften, dört harften ibaret birtakım kodlamalar... Açılımı ne diye soruyorsunuz, araştırıyorsunuz. Açılımı bile yok. Eğer maliye bir disiplinse, hocalarımızın, üniversitedeki arkadaşlarımızın, Maliye Bakanlığı'ndaki uzman arkadaşlarımızın literatür birliği içerisinde olmaları gerekiyor. Türkçe'mizi bu kadar Avrupa Birliği uğruna yada özentili bilimsellik uğruna ziyan etmeyelim diye düşünüyorum. Benim bu arkadaşların güzel gayretlerine karşı, gelecekteki vaat ettikleri parlak istikbale karşılık ben hocaları olarak, üniversiteler olarak, en azından maliye bölümleri olarak hassas olmalarını arkadaşlarımdan rica ediyorum. Gençleri de ayrıca çalışmalarından ve gayretlerinden dolayı da kutluyorum. Teşekkür ederim

**Prof.Dr. Selahattin Tuncer (Başkan):** Efendim, soru faslını son bir daha soru alıp kapatıyoruz. Cevaplara geçeceğiz, varsa bir soru daha alalım. Evet galiba herkesin cesaretini kırdık gibi geliyor. Evet yeni soru olmadığına göre şimdi tebliğ sahiplerine sırayla söz vereceğim, buyurun.

**Yrd.Doç.Dr. Recep Tekeli:** Ben kendime yönelik olarak soruları cevaplandırmak istiyorum. Sayın Arcan'ın ternoloji için yaptığı katkıdan dolayı teşekkür ediyorum. Benim burada bahsettiğim uluslararası literatürde *intergovernmental grand* olarak geçiyor. Bu şekilde Türkçe'de de idari uluslararası mali yardımlar olarak kullanmak istedim. Söylediğinizde haklısınız. Gelir bölüşümü grand mali yardım aynı anlamda kullanılmıştır. Bütçeden genel bütçe gelirinden verilen paylar benim kullandığım anlamıyla mali yardım olarak ben kullandım, diğer taraftan Sayın İsa Sağbaş'ın sorusuna gelince, Yerel mali kapasitenin tahmin edilmesi için mimik yöntemi kullanılabilir mi diye sordu. Tabii o

yöntemin içeriğini bilmiyorum, belki bir denemek gerekli olabilir. İlerideki çalışmalarda uygulayabiliriz, teşekkür ediyorum.

**Araş.Gör. Hilmi Çoban:** Ben öncelikle Ertan Erüz'e cevap vermek istiyorum. 01.01.2006 yılında performans bütçelemenin ertelendiği yönünde bilgiye sahiptim ama başka erteleme miydi o konuda eğer bilgi eksikliğim varsa o konuda özür dilerim. Ama 01.01.2006'dan itibaren performans yasası bütçenin tüm kurumlarda uygulanacağı yönünde bilgiye sahiptim. Onun dışında ben DPT'den olduğum için Maliye Bakanlığı'nı eleştirme gibi bir şeyim yoktu. Performans yasası bütçeleme Denizli İl İdaresi'nde niye başlamadı derken burada benim belirtmek istediğim zaten sizinle aynı şeydi. Birincisi koordinasyon eksikliği ve ikincisi biz bununla ilgili çalışmaya başladığımızda bilgiye ulaşmaya başladığımızda önce Denizli İl Özel İdaresine gittik. Bize bilgi vermediler. Maliye Bakanlığı'ndan performans yasası bütçeleme ile ilgili başka biri vasıtasıyla Denizli İl İdaresi pilot uygulamasının sorumlusuyla görüştük. O da benim haberim yok dedi. Sonra da DPT'den Suat Özeren ile görüştüm. Yaklaşık 1,5 saate yakın görüştüm. Kendisi bu bilgileri bana veremeyeceğini söyledi. Şu anda stratejik amaçların, hedeflerin belirlendiğini ve bu bilgileri veremeyeceğini söyledi. Benim aslında zaman kısıtlığından dolayı belirlemediğim sorun budur. Biz performans esaslı bütçeleme ile katılımı şeffaflığı mali saydamlıktan bahsediyoruz. Oysa performans kriter ya da stratejik hedefleri gizleme gibi bunun gizli evrak olduğu söyleniyor bize. Bu da açıkçası benim eksiklik olarak düşündüğüm bir yön yoksa sizinle aynı fikirdeyim. Maliye Bakanlığı'na zaten gelmemiş bir şey. Maliye Bakanlığı performans esaslı bütçelemeyi DPT'den aldığı veriler üzerine yapıyor. O konuda farklı düşünmediğinizi düşünüyorum. Sayın Yılmaz Hocam'a Türkçe konusundaki hassasiyetlerine de teşekkür ederim fakat ben *Common Assignment Framework* le, özellikle bunu tekrar söylüyorum. Çünkü Selahattin Hocam başında da söyledi mali tevzin yanlış bir çeviridir. Ancak CIF modelinin o isimde Türkçe'ye çevirisini hiçbir yerde bulamadım. Türkçe çalışmalarda da örneğin bir valimizin çalışması var. Türk İdare Dergisi'nde başlığı aynen *Common Assignment Framework*. Yani ben de çeviremedim. Bundan kaynaklanıyor. Bunun dışında siz müşteri olarak kabul etme konusunda bir şey söylediniz, bence maliyenin ya da anayasada anayasayı vergi kamu hizmetlerinin karşılığı olarak alınmaz kavramının ben çok geçerli olmadığını düşünüyorum. Uygulamada biz 2004 yılında Pamukkale Üniversitesi'nde mükellef davranışları üzerine yaklaşık 1200 anketle bir araştırma yaptık. Orada birbirine bağlı iki soru vardı. Birinde soru şuydu vergiyi nasıl tanımlıyorsunuz? 6-7 tanım şekli vardı ve % 85'i kamu hizmetlerinin karşılığı olarak tanımlıyordu. Aynı ankete katılan mükelleflerin % 88'i kamu hizmetlerinden yeterince yararlanmadığını düşünüyordu. Bu bence birbiriyle bağlantılı bir şey biz ne kadar anayasada kamu hizmetlerinin karşılığı olmadığını düşünsek de mükellefler bunu böyle görüyor. 80'li yıllarda aldığımız fişler size yol, su ve elektrik olarak geri dönecektir kavramının vatandaşlarda çok iyi bir şekilde oturduğunu düşünüyorum. Biz ne kadar kanunda böyle olmadığını düşünsek de böyle düşünüyorlar. Vatandaş memnuniyeti bu açıdan kanımca önemlidir. Evet benim burada söylediğim bireysel olarak her bireyin memnuniyetidir. Toplumsal menfaatin, toplumsal memnuniyetin sağlanması sonuçta başında da söylediğim gibi ister müşteri kavramını kullanalım, ister yurttaş, ister vatandaş, önemli olan kamu hizmetlerinden yararlananların memnuniyetinin sağlanmasıdır.

**Araş.Gör. Şermin Sarıca Marangoz:** Öncelikle soru için teşekkür ederim. Böylece anlatamadığımız sanırım ben anlatamadığımız şeylere değinme fırsatı bulacağım. Avrupa

Birliği ve bölgeselleşme konusunda iki türlü yaklaşım var. Küreselleşmeyle konusunda birincisi, küreselleşme Avrupa için iyidir diye özetlenebilecek yaklaşımdır. İkincisi de Avrupa Dünya için iyidir. Özellikle Irak savaşı sırasında ABD karşısında Avrupa'nın sadece bir ekonomik bütünlük olarak değil, sosyal bir yeni devlet anlayışı olarak da yeni bir gücü adaletlilik yanında hümanist bir gücü temsil ettiği yönündeki yaklaşımdır. Şimdi ben bunun şahsen çok öyle olduğunu düşünmüyorum. Küreselleşmeyle birlikte, özellikle örneğin Avrupa istihdam stratejisinde de görülebilecek olan emek piyasasındaki yaklaşım, yani üçüncü yolda bu özetlenebilecek olan şey yaklaşımı girişimci artırmaya dönük ve bireysel olarak insanların emek piyasasına girişlerini kolaylaştırmaya dönük, araştırma geliştirme ve girişimci yetiştirme programlarına dönük aktarımlar. Yani bunlar kişilerin becerilerine endekslenmiş. Dolayısıyla yine rekabete endekslenmiş olan yaklaşımlar ve eşitlemeye dönük bir yaklaşım modeli sunmuyor diye düşünüyorum. Belki, belki değil kesinlikle öyle, biz tebliği de o şekilde ele almaya çalıştık. Avrupa Birliği kuşkusuz Amerika'da uygulanan biçimiyle küresel bir farklılık arz ediyor ve o farklılığın devam ettiğine dönük yargımız aslında şu nedenle sürüyor diye düşünüyorum; sosyal demokrat bir geleneğe sahip olan Avrupa'da özellikle korumacı politikalarla daha yeni olan politikalarla birleşmiş bir koalisyon var. Refah devleti döneminde bu koalisyon devam ediyor ve bölgesel politikalara da bu yansıyor ve orada temel olarak ön plana çıkarılan Avrupa Birliğinin korunması yani tariflerle, gümrük bariyerleriyle vesaire.. Avrupa Birliğinin korunması ve burada Avrupa Birliğinin eşitsiz gelişmiş, yani dünya çapında diğer kapitalizm modellerine göre fazla gelişmiş olan yönlerin de korunması konusunda sosyal demokrasiyle bir koalisyon içinde yeni merkantistler. Ancak durum böyle olmuyor uygulamaya geçildiğinde Avrupa Birliği giderek yeni liberal politikalara yöneliyor, tarifeler indiriliyor. Örneğin Deutsche Post denilebilecek. Alman haberleşme ağı UPS karşısında dezavantajlı konuma düşebiliyor. Bizzat Avrupa Komisyonu'nun politikalarıyla yani bir kurumsallaşmış küreselleşme uygulaması olduğu söylenebilir. Avrupa Birliği bölgesel politikasının burada beş adet aracı var. Birincisi bağımsız Merkez Bankası, Parasal Birlik, rekabet konusunda devlet yardımlarının giderek geriye çekilmesi ve aynı zamanda rekabet konusundaki yasal düzenlemelerin artışı ve yine uluslararası anlaşmalar konusunda Avrupa "devletin ön plana çıkarılması" işte istikrar büyüme anlaşması da % 3'lük % 10'luk sınırlamalar bütün bunlar aslında küreselleşme konusundaki yani neo liberal politikalar konusundaki Avrupa Birliği'nin bir tercihte bulunduğunu ya da uygulamada gerçekte bu tip yönde ilerlediğini gösterdiğini düşünüyorum. Teşekkür ederim

**Prof.Dr. Selahattin Tuncer** (Başkan): Değerli meslektaşlarım sabah oturumunu önce tebliğlerle, sonra sorular ve cevaplarla tamamlamış olduk. İzin verirsiniz başkanlık hakkımı kullanarak şimdi son sözü kendime vereceğim. Geçen yıl Antalya'da yapılan 19'uncu Maliye sempozyumunda sabah oturumunu ben oradaki havanın güzelliğinden bir Orhan Veli şiiriyle açmıştım. Diğer oturum başkanlarının bazıları fıkra falan anlatmıştı. Bu oturumu da izin verirsiniz bir şiirle bağlamak istiyorum ve bu şiiri de Güneri Akalın arkadaşımıza sunuyorum. Şimdi okuyacağım şiir bir İstanbul türküsüdür. Orhan Veli'den ama Denizlide Orhan Veli'nin şiirini okumak biraz garip olacak ama şunu da söyleyelim. Denizli hakkında bir şiir de bulamadım. Eğer bulabilseydim onu okuyacaktım; şimdi İstanbul türküsü şöyle başlıyor

*İstanbul da Boğaziçinde  
bir fakir Orhan Veliyim  
Velinin ođluyum tarifsiz kederler içinde  
o Rumeli hisarına oturmuşum  
oturmuş da bir türkü tutturmuşum  
İstanbul un mermer taşları  
başıma da konuyor konuyor aman martı kuşları  
gözlerimden boşanır hicran yaşları  
edalım senin yüzünden bu halim  
İstanbul un orta yeri sinema  
garipliğın mahzunluğın duyurmayın anama  
el konuşur sevişirmiş bana ne  
sevdalım boynuna vebalum İstanbul da boğaziçinde  
bir fakir Orhan Veli  
Veli'nin ođlu tarifsiz kederler içindeyim*

Teşekkür ederim

## VII. OTURUM 26 Mayıs 2005 (Üçüncü Gün)

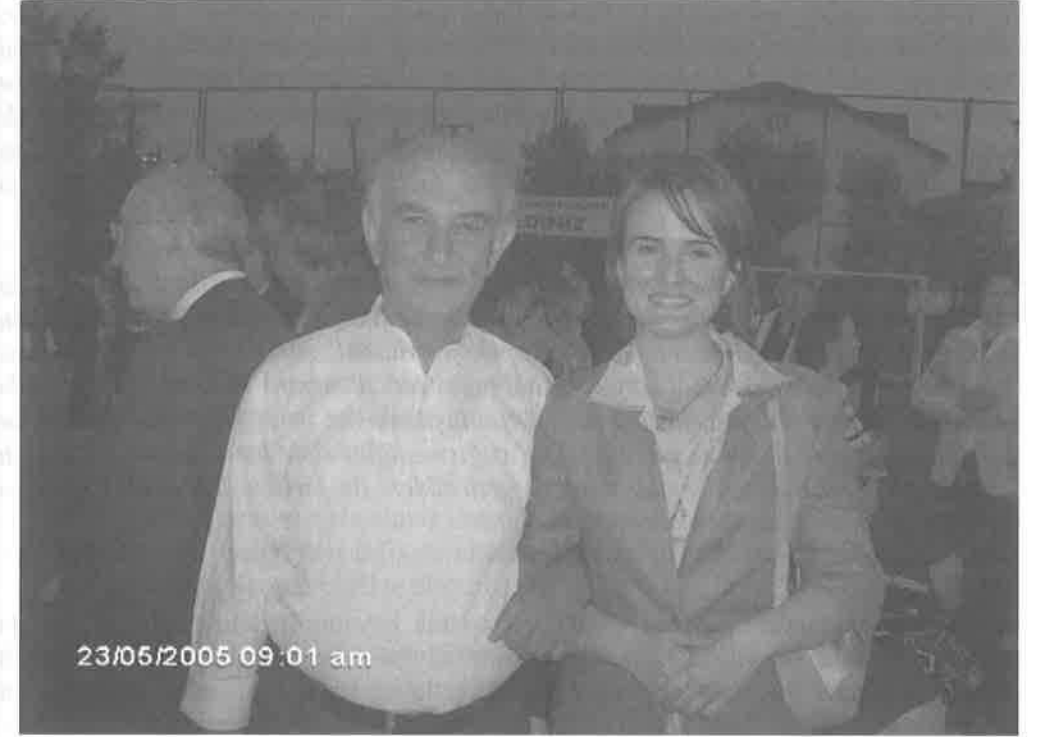
**OTURUM BAŞKANI : Prof. Dr. Aykut Herekman**

- **Denetimin Kamuyu Tökezletmesi: Kamu Mali Yönetimi Kontrol Yasasında Denetim**  
(Yrd.Doç.Dr. İbrahim A. Acar & Araş.Gör. Hüseyin G. ÇİÇEK, Süleyman Demirel Üniversitesi)
- **Bütçe Hakkının Kullanımında Geline Aşama: Doğrudan Demokrasi**  
(Dr. Emine Kızıldaş, Pamukkale Üniversitesi)
- **Hesap Verme Sorumluluğu ve Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu**  
(Hasan Baş, Sayıştay)
- **Yedinci Oturum Tartışmaları**
- **GENEL KURUL**

## VII. Oturum:

Oturum Başkanı: Prof.Dr. Aykut Herekman

**Prof.Dr. Aykut Herekman** (Başkan): Üçüncü günün II. oturumunu açıyorum. Üç konuşmacımız var. Her ne kadar birinci tebliğde iki isim varsa da bu iki isimden bir kişi tebliğ sunacak. Böylece üç kişi var, her birine on beşer dakika zaman tanıyoruz ve programdaki sırayı takip ediyoruz. Buna göre ilk konuşmayı Sayın Yardımcı Doçent Doktor İbrahim Atilla'ya veriyorum. Buyurun Sayın Atilla.



## DENETİMİN KAMUYU TÖKEZLETMESİ: KAMU MALİ YÖNETİMİ KONTROL YASASI ve DENETİM

İbrahim Attila ACAR<sup>∇</sup>  
Hüseyin Güçlü ÇİÇEK\*

### ÖZET

*Kamu denetimi kamu hizmet birimlerinin, belirli bir döneme ilişkin amaçları ve gerçekleştirmeleri arasındaki sürecin değerlendirilmesi olduğu kadar; faaliyet sonrası ilgili kamusal hizmet için halkın memnuniyet düzeyi ve idarenin etkinliğinin tespitini de kapsayan bir işlemdir.*

*Mali sistem, çeşitli sorunlar karşısında eko-sisteme benzerlikler göstermektedir. Herhangi bir parçanın belirli/belirsiz bir sorundan etkilenmesi bütün bir sistemi etkileyebilmektedir. Bu açıdan denetim konusuna bütüncül yaklaşmak, denetim ve sonuçlarını sinerjik sonuçlar doğuracak şekilde görmek gerekmektedir. Aksi takdirde ihmalin bedeli düşen vergi gelirleri, artan açıklar, sonuçta yüksek borçlanma, faiz yükünün artması ve crowding-out etkisiyle daha da büyüyen sorunlar olarak topluma yansıtacaktır.*

*Mali tökezletme ciddiyetini kavrayamama, önemsememe ve sıradanlaşma sonucunda kurumların rutinleri bile gerektiğince yerine getiremez hale gelmesidir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) pek çok düzenlemenin yapıldığı bir döneme rastlamıştır. Herşeyin reform adıyla sunulduğu bu dönemin en büyük handikabı beklentilerin karşılanamayışı, düzenlemelerin anlaşılabilirliği ve uygulamada eksiklik ve aksaklıkların ise halk üzerinde hiç bir şeyin değişmediğine dair bir kanunun oluşmasına yol açmasıdır. Çalışma, sözkonusu yasa ve getirdikleri ile birlikte beklentiler ve olası sıkıntıları irdelemesi açısından önem taşımaktadır.*

### GİRİŞ

Kamusal gelirler kamusal giderler içindir. Ekonomik hayatta devletin varlığını zorunlu kılan pek çok sebep sayılabilir. Harcamacı bir devletin de bu harcamaları yaparken harcamaların piyasa ve toplum üzerindeki maliyetlerini minimize etmesi ve etkin bir harcama sistemi ile aynı ölçüde etkin bir gelir sisteminin olması gerekmektedir.<sup>205</sup>

Tanzi (2003), devletin rolü ve kamu sektörünün kalitesini anlattığı çalışmasında yüksek kaliteli bir kamu sektörünün aşağıdaki özelliklere sahip olması gerektiğini belirtmektedir:

- Ekonomik ve sosyal faaliyetleri yönlendirecek kadar açık kurallara sahip olmalıdır.
- Bürokratları aşırı yetkilerle donatıp, kararlar ve kurallar konusunda karışıklık, karmaşıklık ve belirsizliğe yol açmamalıdır.
- Kuralların içeriğinde yapılması gerekenleri değil; yapılmaması gerekenlerin belirtilmesi tercih sebebidir.
- Kurallar hazırlanırken ilgili bürokratların yorum yapma yetkisinin mümkün olduğunca sınırlı tutulması gerekmektedir.
- Bireylerin ve kamu kurumlarının genel davranışını etkileyen gayri resmi kural

<sup>∇</sup> Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü Öğretim Üyesi. [acar@iibf.sdu.edu.tr](mailto:acar@iibf.sdu.edu.tr)

\* Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü Araştırma Görevlisi [hgcicek@iibf.sdu.edu.tr](mailto:hgcicek@iibf.sdu.edu.tr)

<sup>205</sup> TANZİ, V.-Howell Zee, "Fiscal Policy and Long Run Growth" IMF Staff Papers, Vol.44, No: 22, June 1997, s.4.

ve düzenlemeler içermemelidir.

Yukarıda sözü edilen özellikler kamu hizmet kalitesinin keyfilikten uzak, net ve açık kurallar ve doğru yetki devri sayesinde mümkün olabileceğini göstermektedir. Böylelikle tüm kamusal faaliyetlerin eko-sistemdeki bütün canlı cansız varlıkların birbirinden etkilenip bir sinerji oluşturabilmesi gibi kamu hizmet birimleri de herhangi bir olumlu/olumsuzluk halinde birbirini etkileyebilmektedir. Farklı durumlarda olumlu bir iklim tüm kamu kesiminin etkin ve verimli olmasına katkıda bulunabileceği gibi tersi bir algılamaya beklentileri tersine çevirebilecektir. Devlet ve mükellef cephesine bu olayın yansımaları ise hiç ya da yeterince yapılmayan hizmet, hiç ödenmeyen ya da bir kısmı kaçırılarak ödenen vergi şeklinde olacaktır.<sup>206</sup>

Burada kastedilen kamu kurum ve kuruluşları arasındaki pozitif veya negatif dışsallıktır. Kamu tarafından sunulan eğitim sisteminin, yargının, haberleşme hatta altyapı hizmetleri gibi onlarca farklı hizmet karmaşasının iyi veya kötü arzı sonucunda ekonomilerdeki payı gözönüne alındığında, kamu sektörünün ilk ve en fazla etkileneceğini söylemek bir kehanet olmayacaktır.

Şu sorulara alınacak cevaplar da konunun anlaşılmasına katkıda bulunacaktır. Acaba yetersiz eğitimden geçen kamu görevlileri ne tür dışsallıklara yol açacaktır? Geciken yargı faaliyetlerinin ortaya çıkardığı dışsallık hangi kamusal faaliyetin etkinliğine engel olacaktır? Ya da bütün bunların tam aksine, etkin bir denetim mekanizmasıyla desteklenmiş kaliteli bir kamu hizmeti nasıl bir pozitif dışsallığa yol açacaktır? Veya sürekli denetim yüzünden yönetime inisiyatif bırakmayan yöntemlerle denetimde abartı konusuna nasıl yaklaşılmalıdır?

Tebliğ konusu kapsamında ele alınan denetim konusu, denetimin kamusal faaliyetlere yan etkisi niteliğinde, faaliyetleri zafiyete uğratarak tökezletme sorunu, 5018 Sayılı Kanun ve bu kanunun önermeleriyle birlikte ele alınacaktır.

Konunun temelleri Türkiye açısından ele alındığında, 1927 yılına ait 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununa temel oluşturan 1865 yılına ait bir Fransız kararnamesine kadar gitmektedir. Fakat inceleme kapsamı denetim ve etkinlik konularının son düzenlemelerle sınırlı tutulması nedeniyle belirtilen hususlar inceleme dışında bırakılmıştır.

1 Ocak 2005'te yürürlüğe girmesi planlanan fakat ikincil mevzuatlar ve bazı temel düzenlemelerin yetişmemesi nedeniyle bir yıl ertelenen 5018 sayılı yasa irdelenen denetim konusu ve denetimin muhtemel olumsuzluklara yol açabilmesi sorunuyla, etkin bir kamu hizmet sürecinin nasıl tökezleyebileceği bu çalışmanın temel sorunudur.

Çalışma, üç bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde denetim kavramı ve denetimde etkinlik ve denetim türleri irdelenecektir. İkinci bölümde 5018 sayılı yasa ile getirilen temel önermeler ele alınacaktır. Son bölümde ise 5018 sayılı yasa ile oluşturulan denetim sisteminin kamusal hizmet karmaşası üzerine muhtemel etkileri ve "mali tökezletme"

<sup>206</sup> POTTER, B.-J.Diamond, "Guidelines for Public Expenditure Management", IMF, Washington DC. 1999, s.6.

\* Mali tökezletme kavramı yeni kullanılan bir kelime olmakla birlikte mali anlamda kamusal faaliyetlerde yoğun bürokrasi, süreklilik adına gereksiz, bıkırtıcı eylem ve düzenlemeler, anlaşılabilirliği nedeniyle

konusuna yer verilecektir.

## 1. DENETİM KAVRAMI NİTELİĞİ VE TÜRLERİ

Aralarında temel farklılıklar bulunmasına rağmen, denetim kavramı olarak 'denetleme işi, murakabe ve kontrol' olarak adlandırılmakta<sup>207</sup>, daha geniş tanımıyla ise 'iktisadi faaliyet ve olaylarla ilgili iddiaların önceden saptanmış ölçütlere uygunluk derecesini araştırmak ve sonuçları ilgi duyanlara bildirmek amacıyla tarafsızca kanıt toplayan ve bu kanıtları değerleyen sistematik bir süreçtir.'<sup>208</sup>

Günümüzde denetim sürecini uygulayan kişiye denetçi, murakıp, müfettiş, kontrolör, denetmen kavramları kullanılmaktadır. Denetçi, denetim çalışmalarını yapan, mesleki bilgi ve tecrübeye sahip, bağımsız davranabilen ve yüksek ahlaki niteliklere haiz kimsedir. Tanımda yer alan her bir unsur denetçiler için olmazsa olmaz koşullardır. Konunun denetimin niteliği ve türleri açısından ele alınması burada sözü edilen denetçi kavramına da açıklık getirecektir.

### 1.1. Denetimin Niteliği

Denetim konusundaki modern yaklaşımlarda bütün ihtimaller değerlendirilip, bütün benzer durumlar gözden geçirildikten sonra belirlenen hedef ve standartlar doğrultusunda gerçekleşen sonuçların analizi yapılmaktadır. Verimlilik, etkinlik ve tutumluluk (VET) ilkeleri doğrultusunda karşılaştırmalar yapılması ve değerlendirmelerden sonuçlara gidilmesi denetimin çağdaş misyonu haline gelmiştir. Böyle bir denetim belirli kriterlere uygunluk derecesini belirler, sonuçları raporlar ve ilan eder.

### 1.2. Denetim Türleri

Aşağıda ele alınan denetimin amacı ve denetçi ile kurum arasındaki ilişki açısından yapılan sınıflandırma, yapılan tasnifler açısından üzerinde görüş birliğine varılan bir sınıflandırmadır.

#### 1.2.1. Denetimin Amacı Yönünden

Burada mali tabloların denetimi, uygunluk denetimi, yönetim denetimi ve performans denetimi ayrımına yer verilmiştir. Konu her ne kadar işletme bilimi literatüründe yoğun işlenmişse de çalışmanın bakış açısı ve maliye disiplini açısından kamuyu ilgilendiren hususlar üzerinde durulmuştur.

##### 1.2.1.1. Mali Tabloların Denetimi

Mali tabloların denetimi, işletme faaliyet sonuçlarını ortaya koyan bilanço, gelir tablosu, satışların maliyeti tablosu, fon akım tablosu, nakit akım tablosu, kar dağıtım tablosu ve özkaynaklar değişim tablosu gibi tabloların koyulan ilkeler doğrultusunda düzenlenip düzenlenmediğini, muhasebe usul ve esaslarına, yasalara ve önceden saptanmış benzeri birtakım standartlara uyup uyulmadığının denetlenmesidir. Mali tabloların denetimi yöneticisinden, yatırımcısına (ortaklarına), kredi vereninden kredi alanına kadar birçok kesimi ilgilendiren bir denetim türüdür. Bu denetimi bağımsız denetçiler ve kamu denetçileri dış denetçiler olarak yaparlar.

maksadı aşan uygulamalar ve nihayetinde ortaya çıkan kanunun ve olgunun ruhuna ters sonuçları kasetmek amacıyla kullanılmıştır.

<sup>207</sup> Denetim kavramının sözlük anlamı için, <http://www.tdk.gov.tr/tdksozluk/SOZBUL.ASP?> , (03.01.2005).

<sup>208</sup> GÜREDİN, Ersin, Denetim, Beta Yayınları, 8.Baskı, Ağustos 1998, s.5.

### 1.2.1.2. Uygunluk Denetimi

Uygunluk denetiminin iki ayağı bulunmaktadır. İlk olarak üst yöneticinin emirleri doğrultusunda yapılan denetim iç denetim ve ikinci olarak kamu makamları tarafından verilen emirler doğrultusunda yapılan mali karakterli bir dış denetimdir. Denetçi her iki durumda da verilen emirlerin uygulayıcılarının faaliyetlerini denetler. Bu denetim türü mali tabloların denetimi gibi geniş kitlelere hitap etmez. Ancak konuda taraf olan, emri veren makamı ilgilendiren bir husustur.

### 1.2.1.3. Yönetim Denetimi

Yönetimsel faaliyetleri konu olan bu denetim, bu faaliyetlerin etkinlik ve etkinlik açısından denetlenmesidir. Bu denetim türünden kastedilen yönetsel faaliyetler fayda ve tatmin gibi soyut verilerden hareketle somutlaştırılmaya çalışılır. Çalışmanın vurgu yaptığı bu önemli noktada bir işin amacının belirlenip buna uygun gerçekleşip gerçekleşmediğinin ya da maliyet fayda analizi ile girdi çıktı dengesi gibi değerlendirmelere yer verilir.

### 1.2.1.4. Performans Denetimi

Kurumun önceden belirlemiş olduğu amaç ve hedeflerine ulaşma derecesini tespit etmek amacıyla yapılan verimlilik ve etkinliklerinin ölçülmesidir. Faaliyet denetimi olarak da adlandırılan performans denetiminde yapılan ölçümler sonucunda yönetime yol gösterici nitelikte ve optimum kaynak kullanımı konularında kurum üst yönetimi değerlendirilir ve yerine göre danışmanlık hizmeti şeklinde önerilerde bulunulur.

### 1.2.2. Denetçi ile Kurum/Denetlenen Birim Arasındaki Örgütsel İlişki Yönünden

Bu denetim türünde denetçinin kurum personeli olup olmamasına göre bir ayırım yapılmaktadır.

#### 1.2.2.1. İç Denetim

Kurumun kendi personeli olup, kurumsal faaliyetlerin ve uygulayıcıların yaptıkları işlerin uygunluk ve etkinliğinin, üretilmiş her türlü bilginin güvenilirliğinin, finans, muhasebe ve diğer tüm konulardaki kontrollerin sıhhatinin denetlenmesi, araştırılması ve üst yönetime rapor edilmesidir.<sup>209</sup>

İç denetleme örgüt içinden olmasına rağmen, tüm faaliyetleri ve süreçleri inceleyen, değerlendiren bağımsız bir birimdir. Bu durumda iç denetimin finansal denetimi, uygunluk ve performans denetimini kapsadığını söylemek mümkündür.

İç denetim için çizilen bu geniş perspektif sonuçta, üst yönetimin çizdiği çerçeveye bağlı olacağından üst yönetimin kararları, planları, programları, hedef ve stratejileri dışında bir fonksiyon üstlenemeyecektir.

İç denetim sürecinde bundan sonra ele alınacak olan dış denetim konusuna referans olacak ve kurumsal performansa ilişkin ilk veriler etkin işletilen iç denetim süreçlerinde görülebilir.

<sup>209</sup> Denetim İlke ve Esasları, Maliye Hesap Uzmanları Derneği Yayınları, Acar Matbaacılık A.Ş., I.Cilt, İstanbul, 1996 s, 15.

### 1.2.2.2. Dış Denetim

Dış denetim, kurumun veya örgütün kendi personeli olmayan denetçilerden oluşan, kurumla/örgütü organik bağı olmayan bağımsız ve farklı tüzel kişiliği olan denetim organı, grubu veya kişisi tarafından gerçekleştirilen denetimdir. Dış denetimi genelde piyasada faaliyet gösteren özel sektör firmalara hizmet veren bağımsız denetim organları, kamu hizmet birimlerini denetleyen kamusal denetim kurumları ve parlamentolar adına denetim yapan yüksek denetim kurumları şeklinde üç grupta ele almak mümkündür.

#### 1.2.2.1. Bağımsız Dış Denetim

Bağımsız denetim, ortaklıkların ve sermaye piyasası kurumlarının kamuya açıklanacak veya Sermaye Piyasası Kurulu tarafından istenecek mali tablolarının, genel kabul görmüş muhasebe kavram, ilke ve standartlarına uygunluğu ile bilgilerin doğruluğunun ve gerçeği dürüst bir biçimde yansıtıp yansıtmadığının, denetçiler tarafından denetim ilke ve kurallarına göre defter, kayıt ve belgeler üzerinden incelenmesini ve tespit edilen sonuçların rapora bağlanmasını ifade eder.<sup>210</sup> Yani bağımsız denetçiler mali tabloların denetimini, uygunluk denetimini ve faaliyet denetimini beraber gerçekleştiren kimselerdir. Bu faaliyetleri serbest meslek erbabı denetçiler yapabileceği gibi, ortak bir şekilde oluşturulan kuruluşlar<sup>211</sup> da yapabilir. Bu faaliyeti gerçekleştirenler ile işletmeler arasında bir denetim sözleşmesi yapılır. Sözleşme işletmenin talebi ile gerçekleştirilir.

Bağımsız denetimde, muhasebe verileri denetiminin konusunu oluşturur. Kaydedilen bilgilerin ilgili dönemin mali-ticari işlemlerini gerektiği gibi yansıtıp yansıtmadığı, genel kabul görmüş muhasebe ilkelerine uygun olarak kayıtlara işlenip işlenmediği, denetçi tarafından incelemeye alınır.

Denetçi denetim sürecinde bir yandan denetime ilişkin veri ve kanıtları toplarken öte yandan bu verilerin analizini yapabilmelidir. Uygunluk ve performans denetimi ise genelde işletme talepleri doğrultusunda gerçekleştirilen bir denetim şeklidir. Serbest meslek erbabı sayılan bu kişi ve kurumlar, kar amacı güden veya gütmeyen, kamu veya özel kurum ve kuruluşlara hizmet verebilir ve bunun karşılığında ücret alırlar.

#### 1.2.2.2. Kamu Denetimi

Kamu denetimi, görev ve yetkilerini yasalardan alan ve kamu adına, kamunun ihtiyaçlarına cevap vermek üzere denetim yapan kişilerce gerçekleştirilen mali tablo, uygunluk ve faaliyet denetimlerini ifade eder.<sup>212</sup> Kamu denetimi birçok kamu kuruluşunun içinde oluşturulan denetim birimleri yani kamu personelleri tarafından gerçekleştirilir.

Kamu denetim kuruluşları, çeşitli devlet kurumları içinde örgütlenmiş durumdadır. Denetçiler, kuruluş faaliyetlerinin yasal mevzuata, devletin ekonomi politikasına, kamu yasalarına uygunluk düzeyini araştırır ve denetler. Denetim sonucunda, denetlenen birimlerle ilgili olarak bağılı oldukları birimlere denetim süreci ve olaylarla ilgili rapor verilir.

<sup>210</sup> <http://www.spk.gov.tr/msd/msd.htm>, (5.1.2005).

<sup>211</sup> Ülkemizde Sermaye Piyasasında Bağımsız denetime yetkili kuruluşların sayısı 84'tür. <http://www.spk.gov.tr/msd/msd.htm>, (10.1.2005).

<sup>212</sup> Denetim İlke ve Esasları, 1996, s. 16.

### 1.2.2.3. Yüksek Denetim<sup>213</sup>

Yüksek denetim hem iç hem de dış denetim türüdür. Fakat dış denetimin parlamentolar adına yapılan denetimi tam olarak kapsamaması nedeniyle literatürde ayrı olarak ele alındığı görülmektedir. Buna göre yüksek denetim, anayasal dayanağı ve meslek mensuplarının yasal güvenceleri olan, bazı ülkelerde yargısal yetkilerle donatılmış, bağımsız ve özerk denetim kuruluşları tarafından kamu kurum ve kuruluşlarının tamamı üzerinde parlamentolar adına yapılan denetimdir.

Bu tanımdan hareketle yüksek denetim;

- Yasama, yargı ve yürütme içinde yer almayan,
- Görev ve yetkilerini anayasadan alan,
- İdari ve mali özerkliğe sahip,
- Meslek mensuplarının yasal güvencelerinin olduğu,
- Parlamento adına yapılan ve sonuçların parlamentoya ulaştırılmasında tamamen bağımsız olan bir denetim şeklidir.

Hukuk devletinde örgütlerin ve kişilerin faaliyetleri, hakları yetki ve sorumlulukları tanımlanmış ve anayasa, yasa, yönetmelik, tüzük ve benzeri hukuki düzenlemelere bağlanmıştır. Örgütlerin faaliyetlerini hukuk düzenine uygun yürütüp yürütmediğini incelemek, açıkladıkları bilgilerin ve iddiaların doğru olup olmadığını araştırmak ve örgüt yöneticilerinin örgütle çıkar ilişkisi içinde bulunan kişi veya gruplara, örgütlere, topluma ve devlete hesap verme yükümlülüklerini (accountability) yerine getirmelerini sağlamak üzere tarafsız ve bağımsız bir kişi veya grup ya da örgüt tarafından denetleme konusu hukuk devleti açısından bir zorunluluktur.

Bu açıdan değerlendirildiğinde açıklık/saydamlık ve hesap verebilirlik toplumsal sözleşmeye temel dayanak oluşturmaktadır. Halk ile devletin arasındaki bağları kuvvetlendiren bir unsur olarak görülmektedir.

Modern denetim anlayışında gelişen yeni yaklaşım 'eksik bulmak' amacından ziyade 'harcama etkinliği', 'fayda' ve 'denetim yoluyla eğitim' konularına odaklanmaktadır.

## 2. 5018 SAYILI KMYKK ve DENETİM ÇEVRESİ

Yönetimin en temel fonksiyonu nedir sorusuna pek çok yönetici 'denetimdir' cevabını vermiştir.<sup>214</sup> Özel sektör organizasyonları için yönetimin fonksiyonları arasındaki sıralamada denetim fonksiyonunu geri plana atanlar olduğu gibi 'denetimsiz yönetimden' de söz edenler bulunmaktadır.<sup>215</sup> Fakat bu durumu "başkasının parasını başkası için harcayan" kamu kesimi için düşünmek mümkün değildir.

<sup>213</sup> Yüksek denetim dünyada Napoleonic ve Westminster türü olmak üzere iki türde gelişmiştir. Napoleonic model uygunluk bazlı bir denetim olarak, yasa ve mevzuatlara uygunluk denetimi ile yargılamasını da kapsar. Westminster modelinde ise uzmanlaşmış denetim elemanlarından yararlanılarak parlamentoya periyodik rapor sunan kurul başkanı esasına göre bir yapılanmadan söz edilir. Westminster modelinin farklı bir uygulaması olan Board tipi modelde ise denetim, Başkanlık esasına yerine bir başkan ve üyelerden oluşan küçük kurullar marifetiyle yapılmaktadır. Westminster ve Board modellerinde uygunluk denetimine daha az önem verilir. Yapılan denetimler daha ziyade finansal ve performans temelli denetimlerdir. Bkz: KENGER, E. "Kamu Denetiminde Standardizasyon", Devlet Denetim Elemanları Derneği, Denetim Haftası Sunumları, 30 Nisan-6 Mayıs, Ankara, 2003, s.5.

<sup>214</sup> AKDEMİR Ali, Temel İşletmecilik Bilgileri, Türkmen Kitabevi, İstanbul, 2003, s.140.

<sup>215</sup> AKDEMİR, s.140.

Türk Mali yönetiminin anayasası olarak kabul edilen, 09.06.1927 tarih ve 606 sayılı Resmi Gazete ile yürürlüğe giren 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu, 24.12.2003 tarih ve 25326 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile 01.01.2005 tarihi itibarıyla yürürlükten kaldırılmıştır.

Genel Muhasebe Kanunu olarak da adlandırılan 1050 sayılı kanun çok büyük değişiklikler yapılmadan Türk mali yönetimini bugüne kadar ayakta tutabilmiş, mali sistemimizde gelenekselleşmiş birçok yapıyı oluşturmuş, 76 yıl boyunca yürürlükte kalmış bir kanundur.

5018 sayılı kanunla rutin olarak yapılan denetim, denetimin ruhuna uygun olarak daha ayrıntılı ve fonksiyonel hale getirilmiş, kamusal hizmette etkinlik ve verimlilik bazlı düzenlemeler amaçlanmış, denetçilere verilen görevlerde artışlar olmuş, yeni denetim birimleri kurulmuştur. Çalışmanın bu aşamasında söz konusu yasanın çıkartılmasında etken olan faktörler ele alınacaktır.

### 2.1. 5018 Sayılı KMYK Kanununun Dayanakları

Türkiye ekonomisi özellikle 1980 sonrası dönemde büyük krizlere maruz kalmış ve bu krizler sonucunda köklü reformlar gerçekleştirmiştir. Son dönemdeki reform etkenleri arasında IMF ve AB süreci de girince ekonomide pek çok yasal düzenleme peşi peşine ortaya çıkmıştır.

Krizler sonrasında vergi alanında yapılan düzenlemeler hariç, mali alanda önemli bir reform örneği olan Sıfır Esaslı Bütçeleme önerisi 1994 krizinde dönemin ekonomi bürokrasisince tartışılmış fakat uygulama imkanı bulamamıştır.

2000 Kasım ve 2001 Şubat krizleri sonrasında IMF ile yapılan stand-by anlaşmalarının temelinde saydamlık ve hesap verilebilirliğin ön olana çıkartıldığı köklü reformlara ihtiyaç duyulduğu anlayışı yerleşmiştir. Fon gibi hem bilinmeyen, hem de gizli kasalar şeklinde kullanılan kaynakların mahiyeti bir muamma idi. Özellikle mali konsolidasyon sorunu kamu hesaplarının bir bütün olarak ele alınmasının gerekliliğini ortaya çıkartmış ve düzenlemeler bu merkeze oturmuştur. Çünkü devlet bütçesi ile ilgili tam bir kanaatin oluşmasına engel olan mali bölünmüşlük sorunu ve her bir kamu kurumunun farklı yapısı ve hesaplarının farklı yer ve birimlerce takip ediliyor olması bu sonucu zorlamıştır.

Buna ek olarak mevcut bütçe uygulamalarında yer alan "ek bütçeler" bütçe hakkı ve bütçenin gerek kamuoyu gerekse meclis süreçlerinde yeterince tartışılabilmesi ve incelenebilmesi açısından bir tehdit oluşturmaktaydı. Bütçeler, bütçe açığını gizlemenin bir aracı olarak düşük tutularak hazırlanmakta ve mali yıl içerisinde ek bütçe sistemi ile takviyeler yapılmaktaydı. 5018 Sayılı yasa ile önerilen saydamlık ve hesap verebilirlik temelli hazırlanan bir bütçenin bu tür sakıncalar içermeyeceği düşünülmektedir.

Ayrıca görev zararlarının mahiyet ve büyüklüğünün bilinmemesi bütçeler üzerinde büyük tehdit oluşturmakta, siyasi iktidarlar sorunun sadece kendilerinde ortaya çıkmamasını istemekte, sonuçta bu durum bütçeye yük olarak açıklanıp geçiştirilmekte, söz konusu zararlardan ötürü hesap verme yükümlülüğü bulunmamaktaydı.

5 Nisan 1994 programı sonrasında kamu kesiminin faaliyetlerinin ve kamu aktörlerinin davranışlarının ne denli önemli olduğu özel sektör tarafından da anlaşıldı ve sorgulanmaya başlandı. Fakat bunu gerektiren yasal düzenlemeler mevcut değildi. Özellikle 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun harcama sonrası denetime ağırlık vermesi kaynak kullanımında etkinlik sorununun da tartışılmasına yol açmıştır. Bütün bu düzenlemeler 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun çıkmasına zemin hazırlamıştır.

### 2.2. 5018 Sayılı KMYK Kanununda Denetim

10.12.2003 tarihinde kabul edilen 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) mali kontrol ve denetimin kapsamını genişletmiştir.<sup>216</sup> Kanunun ayrıntılı bir şekilde incelenmesi neticesinde uluslararası standartlara uygun olarak kontrol kavramının denetim ve teftiş kavramlarını kapsadığı görülmektedir. Kontrol, kamu idarelerinin faaliyetlerinin her aşamasında olan hem iç denetimi hem de dış denetimi kolaylaştıran bir araçtır.<sup>217</sup> Özellikle iç kontrol üzerinde çalışmalarını yoğunlaştıran gönüllü kuruluşların oluşturduğu kısa adı COSO olan (The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission) birimin yapmış olduğu tanıma göre iç kontrol sistemi yöneticisiyle, yönetim kuruluyla, iç denetçileriyle ve diğer personeliyle rol ve sorumluluk üstlenilmesi gereken bir süreci oluşturur.<sup>218</sup> İç kontrol birbiriyle bağlantılı olarak kontrol ortamı, risk değerlendirme, kontrol faaliyetleri, bilgi, iletişim ve izleme gibi süreçlerden oluşmaktadır.<sup>219</sup> Burada iç kontrol harcama öncesi ve harcama sonrası olarak ele alınacaktır.

#### 2.2.1. Harcama Öncesi Mali Kontrol

5018 sayılı kanunun denetim konusunda getirdiği en önemli değişikliklerden biri iç kontrol sisteminin önemli bir unsuru olan "harcama öncesi kontrol" faaliyetidir. Harcama öncesi mali kontrol; mali karar ve işlemlerin kullanılabilir ödenek tutarı, bütçe tertibi, ayrıntılı harcama programı ve harcamanın bütçe ve gider mevzuatı ile diğer ilgili mevzuata uygunluğu yönünden kontrol edilmesi, uygun görüş verilmesi ve/veya vize yapılması demektir.

1050 sayılı kanunda Maliye Bakanlığının ve bakanlığa bağlı personeli (kurumun bütçe dairesi başkanı, saymanı) harcama öncesi kontrol yapmakta idi. Yine iç denetimi Maliye Bakanlığının merkezi denetim elemanları olarak nitelendirebileceğimiz Maliye Müfettişleri, Muhasebat kontrolörleri gibi elemanlar gerçekleştirmekteydi. 5018 sayılı kanunun 3. Maddesinin ikinci fıkrasına göre bu görevin mali kontrol yetkilisi tarafından yürütüleceği belirtilmiştir.

Kanunun 3. maddesinin 5.fıkrasına göre mali kontrol; "Kamu kaynaklarının belirlenmiş amaçlar doğrultusunda, ilgili mevzuatla belirlenen kurallara uygun, etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılmasını sağlamak için oluşturulan kontrol sistemi ile kurumsal yapı, yöntem ve süreçleri" olarak tanımlanmıştır.

<sup>216</sup> FIRAT A.Serap, "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Çerçevesinde Denetim Anlayışında Dönüşüm", Belediye Dünyası, Yerel Yönetimler Eğitim Derneği Aylık, Yorum, Bilim ve Mevzuat Dergisi, Cilt-4, Sayı-12, Aralık, 2003, s.28

<sup>217</sup> Denetim İlke ve Esasları, s.16.

<sup>218</sup> [http://www.coso.org/publications/executive\\_summary\\_integrated\\_framework.htm](http://www.coso.org/publications/executive_summary_integrated_framework.htm), (15.01.2005)

<sup>219</sup> [http://www.intosai.org/Level3/Guidelines/3\\_InternalContrStand/3\\_GulCS\\_PubSec\\_e.pdf](http://www.intosai.org/Level3/Guidelines/3_InternalContrStand/3_GulCS_PubSec_e.pdf), (16.01.2005).

Maddenin devamında harcama öncesi kontrolün usul ve standartlarının Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünce belirleneceği söylenmiştir. Tanım bir hayli geniş tutularak, mali kontrol kavramının mevzuata uygunluk denetimi yanında performansların da ölçüleceğinin işaretini vermektedir.

Kamu Mali Denetimi	
Mali İş ve Hizmeti Yapacak	Mali Hizmetler Birimi Yetkilisi Muhasebe Yetkilisi (eski adıyla Sayman)
Harcama Kararı Öncesi Kontrol	Mali Kontrol Yetkilisi
Harcama Kararını Alacak	Harcama Yetkilisi (eski adıyla İta Amiri)
Dönem Sonu İç Denetim	İç Denetçi a)Mali Denetim (Mevzuata Uygunluk) b)Yönetimsel Denetim (VET)
Harcama Sonrası Dış Denetim	Sayıştay

5018 sayılı kanun ödeme emirlerindeki imza sayısını (harcama yetkilisi ve muhasebe yetkilisi olarak ) ikiye düşürmüştür. Saymanların (muhasebe yetkililerinin) bakacağı ve kontrol edeceği hususları belirli sayıdaki madde ile sınırlandırmış, saymanların (muhasebe yetkililerinin) ödeme aşamasındaki uygunluk denetimi yapma görevlerine son vermiştir. Bugüne kadar sayman tarafından yerine getirilen görevlerin mali kontrol yetkilisi, mali hizmetler birimi yetkilisi ve muhasebe yetkilisi olmak üzere yeni üç görevli tarafından yerine getirilmesi sağlanmıştır.<sup>220</sup>

Harcama süreci; mali kontrol yetkilisinin vizesi, vize edilmeyen işlemlerde ise harcama yetkilisinin ısrarı ve yazılı olarak mali kontrol yetkilisine ve muhasebe yetkilisine yazılı bildirmesi sonucunda gerçekleşmektedir. Mali kontrol yetkilisinin bu durumu en geç 5 iş günü içinde üst yöneticiye, Maliye Bakanlığına ve Sayıştay'a bildirmesi gerekmektedir. 5018 Sayılı Kanunda mali kontrol yetkilisinin "kontrol fonksiyonu" nun kapsama alanı geniş tutulmuştur.

### 2.2.2. Harcama Sonrası İç Denetim

İç denetim örgütün (gerek kamu idaresi, gerek işletmeler olsun) kendi personelinin yaptığı denetim bir nevi danışmanlık ve güvence<sup>221</sup> faaliyetidir. İç denetim konusunda uzmanlaşmış İç Denetçiler Enstitüsü (The The Institute of Internal Auditors'in (IIA) yaptığı ve tüm dünyada genel kabul görmüş tanıma göre iç denetim, kurumun faaliyetlerine değer katmak ve bunları geliştirmek amacıyla tasarlanmış bağımsız nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir. İç denetim organizasyonun hedeflerini başarmada risk yönetimi, kontrol, yönetim süreçlerinin etkililiğini değerlendirip geliştirerek sistematik, disiplinli bir yaklaşım getirmede yardımcı olur.<sup>222</sup>

İç Denetim, gelişmesinde özel sektörün büyük katkıları olmuştur. Bu denetim şekli hem mali hem de yönetsel karakterli denetimdir. İç denetimde amaç işletmedeki (kamu

<sup>220</sup> YILMAZ Rıza, "5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve Mülki İdare Amirleri", [http://www.icisleri.gov.tr/yayinlar/inceleme\\_arastirma/veri/5018MIA.doc](http://www.icisleri.gov.tr/yayinlar/inceleme_arastirma/veri/5018MIA.doc), (02.02.2005).

<sup>221</sup> <http://www.bumko.gov.tr/proje/proje4/dokuman/icdenetim.htm> (02.02.2005).

<sup>222</sup> [http://www.theiia.org/index.cfm.doc\\_id=118](http://www.theiia.org/index.cfm.doc_id=118) related links: 'internal auditing role inspections 302 and 404of theu.s. sarbanes-oxley act of 2002', (10.022005).

idarelerindeki) kontrollerin etkinliğini ölçmek ve bu kontrolleri değerlendirmektir.<sup>223</sup> Bu kontroller ve sonuçları gelecek konusunda karar verici yetkililere büyük katkılar sağlar. İç denetçilerin yaptıkları denetimler konu ve alan bakımından son derece geniş tutulmuştur. Bu anlamda iç denetçilerin sadece denetim yaptıklarını söylemek doğru bir yaklaşım değildir. İç denetçiler, kurum veya işletmenin maddi varlıklarından maddi olmayan varlıklarına, gerek mali gerekse yönetsel anlamda yapılan tüm faaliyetlerine, kurumda veya işletmede geçen birçok bilgi akışının güvenilirliğini test etmeye kadar çok çeşitli hayati görevler üstlenmektedir. Tüm bu yapılan faaliyetlerin ve sorumlulukların tam anlamıyla yerine getirilmesi, iç denetçiye birçok yetkinin devredilmesini ve gerçek anlamda özerkliğinin de sağlanmasını gerektirir. İç denetçilere verilecek bağımsızlığın oranına göre; kamu idarecilerin hesap verebilirliği daha sağlıklı işleyecektir.

Yasa ile getirilen yeni bir yenilik olarak iç denetim, kanunun 63.maddesinde İç Denetçiler Enstitüsünün (IIA) tanımını aynen kabul etmiştir. Buna göre iç denetim; 'Kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız ve nesnel güvence sağlayan danışmanlık faaliyetidir.' Kanunun bu maddesinden iç denetçilerin kamu idarelerinin geleceği için çok büyük katkılar yapacağı yargısına varılabilir ancak bu maddenin 'danışmanlık ve rehberlik faaliyeti' ile sınırlandırılması eksik olacaktır.

### 2.2.3. Harcama Sonrası Dış Denetim

'Dış denetim örgütün, kendi personeli olmayan denetçilerden oluşan, örgütle doğrudan ilgili, bağlı vb. şekilde organik bağı olmayan bağımsız ve farklı bir tüzel kişiliği olan denetim organı, grubu veya kişisi tarafından denetlenmesidir.'<sup>224</sup>

Anayasanın 160.maddesine göre 'Sayıştay, genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir.'

5018 sayılı kanunla merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin harcama sonrası denetimlerini dış denetim adı altında 'Sayıştay' tarafından yapılacağı belirtilmiştir. Sayıştay, yasama adına yapmış olduğu denetimler ve verdiği kararlarla Türk Mali hayatında çok önemli bir yere sahiptir. Kuruma yeni görevler verilmesi, klasik denetim işlevlerini sadece Sayıştay'a devredilmesi; kurumun bu haliyle kalması halinde iş yapabilme kabiliyetini azaltacaktır. Yapılan bazı çalışmalarda<sup>225</sup> diğer ülke Sayıştay ve benzeri kuruluşların denetim alanlarının daha geniş olduğu ortaya konulmasına rağmen, kurumun denetim kapsamının genişletilmesi kurum yapısında temel değişiklikler olmadığı müddetçe performansının ve verimliliğinin düşmesine neden olabilecektir ki bu da zaten Türk Sayıştay'ının yılda hazırlayabildiği iki raporla performansını göstermektedir.

<sup>223</sup> GÜREDİN, s.15.

<sup>224</sup> <http://www.bumko.gov.tr/proje/proje4/dokuman/icdenetim.htm>, (13.02.2005).

<sup>225</sup> KAYA Safiye, "Sayıştay Denetim Alanları Hakkında Bilgi Notu", Sayıştay Araştırma ve Tasnif Grubu 23 Ocak 2001, <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/elek/elekicerik/denetimalanlari.pdf>, (15.02.2005).

Yasa ile Sayıştay'ın görevlerinde büyük değişiklikler yapılmış, artan görevlerinin yanında bazı görevleri de kaldırılmıştır. Kurumun harcama öncesi vize ve tescil işlemi kaldırılmış (bu yetkiler kamu idarelerinin kendilerine bırakılmış); kurumun 'dış denetime' odaklanması sağlanmaya çalışılmıştır. Yasanın dış denetim ile ilgili olarak 68.maddesi dış denetimi, mali denetim ve performans denetimi olarak iki yönüyle ele almaktadır. Fakat Yasayla Anayasanın 160. maddesindeki düzenlemelere aykırı bir yapı oluşturulmuş; katma bütçeli idareler kaldırılmış yerine yine genel bütçeden yardım alan 'özel bütçeli idareler' denmiştir. Anayasanın ilgili maddesine aykırı olarak yine Sayıştay'ın denetim kapsam alanı genel idareye dahil kamu idarelerinin tamamı, merkezi idare bütçeleri (Genel bütçe-katma bütçe-döner sermayeler-fonlar-bağımsız bütçeli idareler), sosyal güvenlik kurumları bütçeleri ve mahalli idare bütçeleri<sup>226</sup> denilmek suretiyle genişletilmiştir. Merkezi idare bütçelerinin TBMM'nin onayından geçmesi ve bunun yanında mahalli idarelerin ve sosyal güvenlik kurumlarının bütçe büyüklüklerinin de TBMM'nin bilgisine sunulması gerekmektedir.

Bütçe hakkının genişletilmesi olumlu, fakat yetersizdir. KİT ve KİT niteliğindeki kamu şirketleri denetiminin TBMM dışında tutulması en azından bütçe tahminlerinin bile TBMM'ye sunulmaması olumsuz bir gelişmedir.

Dış denetim ve yargı görevinin Sayıştay içinde uzmanlaşmaya gidilmesi, kurumun yeniden yapılandırılmasını gerektirmektedir.

Yasa ile dış denetimin Sayıştay tarafından yapılacağı açık olarak belirtilmekle beraber bu konuda mahalli idareler açısından bir istisna getirilmiştir. Kanununun 77.maddesinin ikinci fıkrasına göre '*mali yönetim ve kontrol sisteminin tümüyle zaafa uğradığı, belirgin yolsuzluk veya kamu zararına yönelik emarelerin ortaya çıktığı durumlarda; il özel idareleri için ilgili vali, belediyeler için ilgili belediye başkanının talep etmesi veya doğrudan Başbakanın onayı üzerine İçişleri Bakanı, yetkili denetim elemanlarına, ilgili mahalli idarelerin tüm mali yönetim ve kontrol sistemlerini, mali karar ve işlemlerini mevzuata uygunluk yönünden teftiş ettirir*' denilmektedir.

Sayıştay, yürüttüğü denetim faaliyetiyle bir yandan hesap verme yükümlülüğünü sağlarken öte yandan meclis adına hesap sorabilmektedir. Bunda ölçülebilir hedeflerin olması, sorumlu ve sorumlulukların belirlenmesi, hedeflerin gerçekleştirilmesi için nelere ihtiyaç duyulduğunun planlanması, iş süreçlerinin izlenmesi, sonuçların raporlanması ve geri bildirimler önem kazanmaktadır.<sup>227</sup>

#### 2.2.4. Parlamento Denetimi (Sayıştay'ın Denetlenmesi)

Dış denetim uygulamada Sayıştay'a yüklenmiş bir misyon olarak sürdürülmektedir. Kamu kurumlarının hesapları ve bunlara ilişkin belgeleri esas alınarak mali tablolarının doğruluk ve güvenilirliği, yapılan işlemlerin hukuka ve yürürlükte olan kanunlara uygun olup olmadığının denetimi, uluslararası denetim standartları dikkate alınarak yapılır. Bütün bu denetimler sırasında kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak

<sup>226</sup> Kanununun 3.maddesinin e fıkrasında mahalli idare tanımlanmış buna göre '*köylerin katılımı ile oluşan köy birlikleri*' bu kapsamın dışında tutulmuştur.

<sup>227</sup> [http://www.oag.ab.ca/htm\\_1/government-accountability.shtml](http://www.oag.ab.ca/htm_1/government-accountability.shtml), (20.02.2003)

kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi yapılır.

Denetimler sonucunda düzenlenen raporlar, idareler itibarıyla konsolide edilir ve bir örneği ilgili kamu idaresine verilerek üst yönetici tarafından cevaplandırılır. Sayıştay, denetim raporları ve bunlara verilen cevapları dikkate alarak düzenleyeceği dış denetim genel değerlendirme raporunu Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar. Sayıştay tarafından yapılan iş, hesapların hükme bağlanması; genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir, gider ve mal hesapları ile bu hesaplarla ilgili işlemlerinin yasal düzenlemelere uygun olup olmadığına karar verilmesidir. Dış denetim ve hesapların hükme bağlanmasına ilişkin diğer hususlar ilgili kanununda düzenlenir.

5018 Sayılı KMYK Kanunu ile Sayıştay'ın da kendisine verilen bu görevi yerine getirip getirmediğinin denetlenmesi konusu da yasada düzenlenip kayıt altına alınmıştır. İlgili Kanunun 69.maddesine göre Sayıştay'ın da nasıl denetleneceği şöyle belirlenmiştir:

*'Sayıştay'ın denetlenmesi, her yıl Türkiye Büyük Millet Meclisi adına, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlık Divanı tarafından görevlendirilen ve gerekli mesleki niteliklere sahip denetim elemanlarından oluşan bir komisyon tarafından, hesaplar ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak yapılır.'*

Dış denetim kapsamında TBMM'ye sunulan raporların tam anlamıyla değerlendirildiğini söylemek çok zordur. Hazırlanan raporlar ve bu raporların aklanması her yıl rutin bir görevi ifa etmenin ötesine geçmemektedir. Buna bir de denetçinin denetlenmesi hususunun eklenmesi halinde ortaya çıkacak sonuçlar zamanla görülecektir.

**3. 5018 SAYILI KMYK KANUNUNDAKİ YENİLİKLERİN DENETİME ETKİSİ**  
Maliye politikasında etkinliği sağlamanın temel aracı olan 'kamu denetim' Bu düzenlemeler mali saydamlık, hesap verebilirlik, stratejik planlama ve performans raporları olmak üzere dört ana başlık halinde ele alınacaktır.

#### 3.1. Mali Saydamlık

Saydamlık halk diliyle, devletin millettten aldığı kaynaklarla ne yaptığı hakkındaki tüm hikayeyi ve gerçekleri topluma doğru bir biçimde anlatması olarak da tanımlanabilir.<sup>228</sup> Bu durumda saydamlık, karşılıklı bir ilişki sonucu ortaya çıkacaktır. Millet'in bu soruyu sorması ve devletin de buna cevap vermesi gerekmektedir. Yakın zamana kadar her iki kesim de saydamlık konusunu pek önemsememiştir. Bunun her iki kesim için de farklı birçok nedeni ve boyutu bulunmaktadır. Fakat sorun hangi kesimden kaynaklanırsa kaynaklansın, saydam olmayan yönetim ve denetimin ekonomide derin yaralar açacağı gerçeği bilinmektedir. Kamu oyunun anlaşılır bir şekilde bilgilendirilmesi, kamu gelirlerinin zamanında ve gerektiği şekilde toplanabilmesine olanak sağlayacaktır.

Yönetim konusunda son dönemde yazılan pek çok eserin temel hareket noktası "saydamlık" olmaktadır. 5018 ile getirilen ve özellikle ifade edilen husus ise hazırlanan stratejik planların bütçeler için referans olacağı konusu ve kurumların İnternet sitelerinde yayımlanması gerektiğidir. Son yıllarda saydamlık konusunda birçok yeni kanunla

<sup>228</sup> Emil M. Ferhat, Yılmaz H. Hakan, Mali Saydamlık İzleme Raporu (I ve II),s.1-2, [http://www.tesev.org.tr/etkinlik/rapor\\_mali.doc](http://www.tesev.org.tr/etkinlik/rapor_mali.doc), (01.03.2005).

atılımlar yapılmaya başlamış, fakat uygulamadaki gecikmeler, ertelemeler, saydamlık konusunda umutların azalmasına neden olmuştur. Özellikle büyük iddialarla hazırlanan 5018 sayılı KMYKK'nin bir yıl için bile ertelenmesi şüphe doğurmuştur. Ancak uluslararası standartlarda bir denetim şekli ve raporlama ile gerçekleştirilebilecek olan mali saydamlık uygulamada hesap verebilirliği kolaylaştıracaktır.

### 3.2. Hesap Verme Sorumluluğu

Türk Mali Denetimin en temel sorunlarından birisi 'yönetimlerin hesap verme anlayışının' yerleşmemiş olmasıdır.<sup>229</sup> Kanun madde 8'de hesap verme sorumluluğu için 'her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili mercilere hesap vermek zorundadır' şeklinde bir tanımlama yapmıştır. Buna göre hesap verme sorumluluğu:

Harcama yetkilisinin sorumluluğu => Mali Sorumluluk

Üst yöneticinin sorumluluğu => Merkezi Yönetimlerde Bakana Karşı /Yerel Yönetimlerde Meclislerine Karşı Hesap Verme Sorumluluğu

Bakanın Sorumluluğu => Başbakana ve TBMM'ne Karşı Siyasi Hesap Verme Sorumluluğu

Hükümetin Sorumluluğu => TBMM'ne karşı siyasi sorumluluk

KMYK Kanunu madde 11'de üst yöneticilerin kimler olduğu açıklanmış, buna göre; 'Bakanlıklarda müsteşar, diğer kamu idarelerinde en üst yönetici, il özel idarelerinde vali ve belediyelerde belediye başkanı üst yöneticidir. Ancak, Milli Savunma Bakanlığında üst yönetici Bakan'dır' demiştir. Maddede ilçelerle ilgili bir hususa yer verilmemiştir. Ama maddede belirtilen 'diğer kamu idarelerinde en üst yönetici' ibaresi ile ilçelerde en üst yöneticinin Kaymakam olduğu anlaşılmaktadır. Üst yönetici olarak sorumluluk bakanlardan alınıp müsteşarlara bırakılmıştır. Türk idare yapısında siyasi bir misyonu da olan Bakanlardan bu sorumluluğun alınması, karar verici son merci olan Bakanların görevini kötüye kullanmaları konusunda birtakım endişeleri barındırmaktadır. Türk idare sisteminde, Bakanından emir alan bir bürokratin bunu yerine getirmeme gibi bir lüksü bulunmamaktadır. Kanun sorumluluk konusunda sadece 'Milli Savunma Bakanlığının üst yöneticisi Bakan'dır' diyerek bu konuda bir istisna oluşturmuştur. Gerçekte örneğin, Maliye Bakanlığının da üst yöneticisi Maliye Bakan'dır ve diğer bakanlıkların da aynı şekilde üst yöneticileri bakanlardır. Kanunda 'üst yöneticilerin görev ve sorumluluklarının yerine getirilmesinden merkezi yönetimde Bakana; mahalli idarelerde meclislerine karşı başkan sorumludur' demiştir. Kanunun 11.maddesinin son fıkrasında üst yöneticilerin sorumluluklarının gereklerini kimler aracılığıyla yerine getirildiği belirtilmiştir. Buna göre 'üst yöneticilerin sorumluluklarının gereklerini;

- harcama yetkilileri,
- mali hizmetler birimi,
- mali kontrol yetkilisi,
- iç denetçiler,
- ve muhasebe yetkilisi aracılığıyla yerine getireceği' belirtilmiştir.

Kanunun 10. maddesinde 'Bakanların, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasında Başbakana ve Türkiye Büyük Millet Meclisine karşı sorumlu olduğu' belirtilmiştir. Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin denetim araçlarını rasyonel kullanmadığı, Başbakanın ve Bakanların siyasi ilişkileri ve yakınlıkları göz önüne alındığında bu sorumluluğun nasıl işleyeceği bir başka tartışma konusudur.

Merkezi İdarede Hesap Verme Sorumluluğu	Mahalli İdarelerde Hesap Verme Sorumluluğu
Müsteşar Genel Md. — (Sayıştay)Bakan— Başbakan— TBMM Vali Kaymakam(İdare Faaliyet Raporu — Sayıştay)	Belediye Başkanı—Belediye Meclisi (Mahalli İdare Faaliyet Raporu— İçişleri Bakanlığı —Sayıştay)

Üstteki tabloda görüldüğü gibi merkezi idare ile mahalli idare üst yöneticileri arasındaki temel fark, mahalli idare üst yöneticilerinin merkezi bir yönetim (İçişleri Bakanlığı) tarafından ön bir denetime tabi olmasıdır. Bu durum KMYKK'nin de merkezîyetçi bir yapı arz ettiğinin bir göstergesidir.

### 3.3. Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme

Kamu kurumlarının gelecek vizyonları ile ilgili stratejik planlama yapmalarına ilişkin amir hüküm Kanunun 9. maddesinde yer almaktadır. Stratejik planın ne olduğu ise 3.maddenin n fıkrasında "Stratejik plan: Kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren planı," olarak tanımlanmaktadır.

9. maddede ise "...Stratejik plan hazırlamakla yükümlü olacak kamu idarelerinin ve stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin tespitine, stratejik planların kalkınma planı ve programlarla ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esasların belirlenmesine Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı yetkilidir." İfadesi kullanılarak süreçten yetkili birimin DPT olduğuna işaret edilmektedir.

<sup>229</sup> Maliye Bakanlığı Kontrolörleri Dernekleri, "Kamu Denetiminin Yeniden Yapılandırılması", Ekim 2003, <http://www.mukder.org.tr/kamu%20denetimi.htm>, (03.03.2005).

Stratejik plan bütçe ilişkisi yine 9. Maddede "...Kamu idareleri bütçelerini, stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlarlar. Kamu idarelerinin bütçelerinin stratejik planlarda belirlenen performans göstergelerine uygunluğu ve idarelerin bu çerçevede yürütecekleri faaliyetler ile performans esaslı bütçelemeye ilişkin diğer hususları belirlemeye Maliye Bakanlığı yetkilidir."

Stratejik planları sayesinde kamu idareleri, amaçlarına ulaşabilmek için en rasyonel kaynak kullanımını gerçekleştirmeye çalışacaktır. Dönem sonunda bu hedeflere ne ölçüde ulaşıldığının göstergesi ise performans raporlarıdır. Performans programları stratejik planların yıllık uygulama dilimlerini oluşturur. Kamu idareleri planlarını gerçekleştirebilecek en uygun performans programlarını hazırlar. Bütçeler performans programları doğrultusunda hazırlanır. Performans programları Maliye Bakanlığına ve DPT Müsteşarlığına gönderilir.

Performans göstergelerinin stratejik planlarda yer alması gerekmektedir. Performans göstergeleri, kuruluşların stratejik amaç ve hedeflerinin yerine getirilmesinde ulaşılan sonuçları ölçmek ve değerlendirmek için kullanılır ve performans denetimine temel oluşturur.

Uygulamanın, diğer bir deyişle performans kriterlerinin neler olduğu, yasada belirtilmemiştir. Yasa sadece performans kriterlerinin Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) ve ilgili kamu idaresi tarafından ortaklaşa; stratejik planlamanın ise sadece DPT tarafından hazırlanacak bir kılavuz ile (stratejik planlama kılavuzu) belirleneceğini söylemiş ve bu kılavuz da kurumun Internet sitesinde yayınlanmıştır.\*

Her yeni uygulamanın kendi içinde ve yürürlüğe girdiği dönemde bazı zayıf yanları ve bir takım aksayan yönlerinin olması muhtemeldir. Önemli olan süreçlerin bunu telafi edecek şekilde işletilmesi, gerek kamu hizmetinin aksamasının önüne geçilmesi gerekse büyük işlem maliyetlerinin oluşmasını engellemek gerekmektedir. Üçüncü bölümde ele alınan mali tökezleme sorunu, hem bu tehditlere dikkat çekmek hem de bu zafiyetlerin önünü almanın önemine işaret etmek amaçlı hazırlanmıştır.

#### 4. 5018 SAYILI KMYKK ve MALİ TÖKEZLETME SORUNU

Bir kamu faaliyetinden beklenen, kamusal hizmetin amaca uygun bir şekilde etkili ve verimli olarak gerçekleştirilebilmesidir. Bunda kamu hizmetinin yasal çerçevesi ile ilgili hizmeti yürütecek birimin tasarlanması kadar; boşluk bırakmayan yasal çerçeve, hizmetin önemini kavramış ve amacı gerçekleştirebilecek nitelikte personel ve denetim süreci de etkili olmaktadır. Kanunlaşma aşamasında, kamu hizmeti ve denetim olarak ortaya çıkan kamusal hizmet karmaşasının, birbirini olumlu besleyen süreçler olarak gelişmesi etkinliğin ön şartıdır. Bu kısımda yeni yasa ile getirilen düzenlemelere ilişkin olumsuz yanlar/kaygılara yer verilecektir. Bunlar denetim, stratejik plan ve performans bütçeleme alanlarında olacaktır.

\* <http://www.dpt.gov.tr/sp>, (10.03.2005).

#### 4.1. Denetim ve Mali Tökezletme

Kamu kesimi giderek büyümüş, kurumlar arası ve kurumlar ile bireyler arasındaki ilişkiler sıklık kazanmıştır. Özel işletmelerin yönetim ve denetimlerinden farklı olarak, kamusal nitelikli faaliyetlerde denetimin siyasallaştırılması, yasama-yürütme-yargı faaliyetlerinin birbirinin işlerine karışması ihtimali artmıştır. Dünyada ve Türkiye'de yolsuzluk ekonomisinin boyutlarının giderek büyümesinden dolayı kamu kesiminde 'denetim' daha da önem kazanmıştır.

Etkin denetim konusu, inisiyatif gerektirmeyen açık kurallar, yetişmiş eleman, aşırı yetkilerle donatılmamış bürokrasi, iyi tasarlanmış denetim çerçevesi ile mümkündür. 5018 ile oluşturulan Mali Kontrol Yetkilisi, konuda dikkat çekilen zafiyet noktalarından birini oluşturmaktadır. 1050 sayılı MUK'ta en çok eleştirilen yönlerden biri olan sürekli denetim ve vize alma konusu yeni yasada farklı bir yapı ile gündemdeki yerini korumaktadır. Özellikle yapılan her harcama için vize ve tescil işlemine gidilmesi, bu sistemin yakın zamanda sıkıntı oluşturacağı anlamına gelmektedir. Burada Mali Kontrol Yetkilisine yüklenen misyonun bir eğitim ve danışmanlık süreci olduğu ifade edilse de inisiyatifle yetkilerini kullanması konusu, tamamen sübjektif yargılara açık bir durum arz etmektedir. Uygulama açısından ek bir bariyer niteliğindeki bu kurumun, yeniden değerlendirilmesi, hatta kaldırılması yönlü düşüncelerin desteklenmesi gerektiği açıktır.

Denetim konusu deyince rutin dışındaki denetimler de önem kazanmaktadır. Olağanüstü denetimleri kimin yapacağı, kurumlar arası, uluslararası ve organize nitelik taşıyan denetimler ile yolsuzluk denetimlerinin nasıl yapılacağına ilişkin, bu yeni yasal düzenlemede ipuçları bulunmamaktadır.<sup>230</sup> Bu durumda ya iç denetçilik müessesesi güçlendirilmeli ya da teftiş sistemi yeniden yapılandırılmalıdır. Yine Kanunun 65. Maddesinin son fıkrası '*İç denetçilerin üst yöneticileri tarafından atanır*' hükmü iç denetçilik kurumunun yapısını olumsuz yönde etkileyecek ve sistemin işleyişinin tökezlemesine neden olacaktır. Pasifleştirilmiş bir iç denetçi, tutulan eksik-ürkek iç denetim raporlarıyla, yapılan yanlış değerlendirmelerle, önerilen yanlış politikalarla kamu idarelerinin yerinde saymasına ve/veya daha kötü bir konuma düşmesine neden de olabilecektir. Yine 64.maddenin g fıkrasında belirtilen '*Denetim sırasında veya denetim sonuçlarına göre soruşturma açılmasını gerektirecek bir duruma rastlandığında, ilgili idarenin en üst amirine bildirmek*' hükmü iç denetçinin elini kolunu bağlayacak bir hükümdür. Bu madde ile iç denetçi tam anlamıyla denetim işlevini yerine getiremeyecek, denetimin gizliliği ve bağımsızlığı esaslarına aykırı düzenlemeler olabilecektir. Kamu yöneticilerinin sorumluluğunda olan etkin bir iç kontrol sisteminin ancak etkin bir iç denetim ortamının da sağlanmasından geçmektedir.<sup>231</sup>

İç denetim-iç kontrol kavramlarının birbirlerinin içine geçmiş olması çok önemli bazı farklılıkların gözden kaçmasına da neden olabilecektir. İç denetimde sorumluluk tamamen iç denetçiye ait iken; iç kontrolün sorumluluğu o idarenin tepe yöneticisine aittir. Uygulamada iç denetçi-kamu yöneticisi arasındaki ilişkiler etkin bir iç kontrol sisteminin en belirleyici özelliğini oluşturacaktır. Kötü bir iç denetim kötü bir kontrol mekanizmasının tetikleyicisi olacaktır.

<sup>230</sup> [http://www.tesev.org.tr/etkinlik/maliye\\_teftis\\_yon\\_ozet.php](http://www.tesev.org.tr/etkinlik/maliye_teftis_yon_ozet.php), (15.03.2005).

<sup>231</sup> GÜREDİN, s.176.

Ayrıca kanunun genelinden çıkan bir diğer şartıcı sonuç dış denetçilerin iç denetçilerin bir üst yöneticisi olduğu izlenimindedir. Bu durum denetimde karşılaşılan en önemli sorunlardan biri olan koordinasyon eksikliğine neden olabilecek, bilgi alışverişi eksikliklerine yol açabilecek ve sistemin geneline olumsuz etkiler yapabilecektir.

İç denetçiler açısından tüm bu hususlar düşünüldüğünde, yetki ve sorumluluk ilkesinin paralellğine ters düşen düzenlemelerin kaldırılması, iç denetçilerin sorumluluklarının açık bir şekilde ifade edilmesi, iç denetçilerin başına bir baş denetçi seçilerek hazırlanan raporların doğrudan doğruya TBMM'ye veya Sayıştay'a sunulması uygun olacaktır. Ayrıca iç denetçinin uygun göreceği bir olağanüstü denetim durumunda bunun 'üst yönetici' tarafından da engellenmesi söz konusu olabilecektir. Kanunda böyle bir durumda 'iç denetçinin' ne tür yetkileri olduğu belirtilmemiştir.

5018 Sayılı Kanun 66.maddede, yedi üyeden oluşan İç Denetim Koordinasyon Kurulundan söz etmekte ve biri Başbakanın, biri DPT Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanın, biri Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanın, biri İçişleri Bakanının, başkan ve üç üyenin ise Maliye Bakanının önerisi üzerine atanmasını öngörmektedir. Bu kurulun AB, Dünya Bankası ve INTOSAI standartlarına göre "bağımsız" olarak oluşturulması gerekirken üyelerinin atanma usulünün bağımsızlık ilkesine ters düştüğü görülmektedir.

Dış denetim konusunda ise Sayıştay'ın sorumluluğu devam etmekte fakat doğrudan kendi yasasına atıf yapılmak yerine birtakım açıklamalara yer verilmektedir. Yerel yönetimlerle ilgili olarak Yerel Yönetimler Sayıştay'ı konusu hala tartışılmakta fakat bu kanunda yer bulamadığı görülmektedir.

Anayasanın 160.maddesine göre '*Sayıştay, genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir.*' der. Maddede ifade edilen Sayıştay'ın, Yasama organı adına yalnızca mali denetim görevini üstlendiğidir. Bu durumda yeni düzenlemenin 68. maddesinde getirilen 'performans denetimi' konusu zafiyete uğramaktadır.<sup>232</sup>

Performans kriterlerinin belirsizliği, performansın ölçülmesini zorlaştıracaktır. Ayrıca kamu kurumlarının stratejik hedeflerinin açıkça belirlenmemiş olması, bütçe ve muhasebe sistemlerinin gelişmemiş olması performans denetimini sınırlayabilecek etmenler olacaktır.<sup>233</sup> Bu konular denetim konusunun aksayabileceği noktalaradır.

5018 sayılı kanunu tamamlayacak ikincil mevzuatların<sup>234</sup> oluşturulması ve Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısının yasalaşmasıyla 'denetim mekanizması' şekillenecektir. Yeni yasa büyük çaplı değişiklikler getirdiğinden tam anlamıyla

<sup>232</sup>Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Yasa Tasarısını veto gerekçesi <http://www.belgenet.com/2004/k522.html>, (16.03.2005).

<sup>233</sup>SÜZEN Yücel, <http://www.bukontder.org/sayfa.php?sayfa=104>, (16.03.2005).

<sup>234</sup>Düzenlenmesi gereken ikincil mevzuat yaklaşık olarak 17 adedi bulunmaktadır.

uygulanmasının (yetki ve görev değişiklikleri, bazı idarelerinin kaldırılması<sup>235</sup> ve yapısının değiştirilmesi) zaman alacaktır.

#### 4.2. Stratejik Plan ve Mali Tökezletme

Plan kapsamında, yapılması gerekenler ve bunun nasıl gerçekleştirileceği ele alınmaktadır. Bu durum, bir bakıma 1973 yılının PPBS tecrübesine benzemektedir. PPBS için ileri sürülen zayıf yanların hemen hepsini bugün stratejik plan taşımaktadır. Herşeyden önce bir bütçe kısıtı söz konusudur. Bu kısıt, eldeki en mükemmel planların bile etkinliğine engel olacaktır. Tabiidir ki olayı kavrayamayan nitelikli personelin olmayışı, eski alışkanlıklarını değiştirmek istemeyen bürokrasi ve yeniliğe kapalı idareciler elinde stratejik plan, sadece birkaç rakam ve bir-iki amacın yazıldığı bir doküman haline dönüşebilecektir. Asıl sorun, kurum içinde etkin bir plan hazırlayanlar ile hazırlamayanların ayırt edilmesi noktasında olacaktır ki bu tamamen devlete maliyet olarak yansiyabilecektir. SWOT analizlere dayalı bir plan ile muhtelif kaynaklardan aparma ile oluşturulan bir başka stratejik planın farkı algılanması ve bütçeden ona göre desteklenmesi gerekmektedir. Bütçe sistemini stratejik planlamaya dayandıran bir idarenin en büyük handikabı stratejik plan algısından yoksun astlara sahip olmaktır. Bu anlamda stratejik planlamanın bir planı, plan için seçilen pilot birimlerin seçilme esasları, stratejik plan hazırlama ile ilgili, ellerinde bir çanta ile dolaşan yeni bir "paket plan pazarlamacılarının" olup olmayacağına ilişkin birtakım sorular sormak mümkündür. Bütün bu açıklamalardan sonra topluma vergi olarak yansiyacak maliyet taşması ve bütçe sistemindeki eski geleneksel yapılar hiçbir şeyin değişmeyeceğine dair birtakım yargıların güçlenmesine yol açabilecektir.

#### 4.3. Performans Raporları ve Mali Tökezletme

5018 Sayılı Kanun çerçevesinde, Performans Programları stratejik planların yıllık uygulama dilimlerini oluşturur. Kamu idareleri stratejik planlarına uygun olarak performans programlarını hazırlar. Bütçeler performans programına uygun olarak hazırlanır. Performans programları Maliye Bakanlığına ve Müsteşarlığa gönderilir. Performans göstergeleri stratejik planlarda yer alır. Performans göstergeleri, kuruluşların stratejik amaç ve hedeflerinin yerine getirilmesinde ulaşılan sonuçları ölçmek ve değerlendirmek için kullanılır ve performans denetimine temel oluşturur. Performans göstergelerinin tespitine, kontrolüne ve değerlendirilmesine ilişkin usul ve esaslar Müsteşarlık ve Maliye Bakanlığınca belirlenir. Kamu idareleri performans göstergelerini bu usul ve esaslar çerçevesinde oluşturur.

Performans göstergeleri ve faaliyet raporları İçişleri, Maliye Bakanlığı, Sayıştay ve TBMM'ye gönderilirken performans hedef ve sapmaların nasıl belirleneceği ve yıllık mı iki-üç yılda bir mi verileceği konusu açık değildir. Raporların ne zaman meclise sunulacağı ve bunun bütçe sürecine etkisi de tam olarak belirtilmemiştir. Burada, Kuruma tahsis edilen ödenek ile onun performans kriterleri arasında bir bağ kurulması gerekiyor, performans değerlendirme sistemi nasıl olacak ve yetki-sorumluluk dengesi nasıl sağlanacak konusu açık değildir.

<sup>235</sup>Döner Sermaye İşletmeleri ve Fonların kaldırılması 31 Aralık 2007'e kadar sürebilecek. Yine yeni oluşturulan İç Denetim Koordinasyon Kurulunun tam anlamıyla şekillenmesi, denetim elemanların ve görevlerinin netleşmesi zaman alabilecektir.

Süreçlerin belirlenmemiş olması faaliyet raporunun ne zaman geleceği, bütçelere ne ölçüde referans olacağı ve ne şekilde değerlendirilip bütçe sürecinde etkili olacağı açık değildir. Burada prosedür ve bürokratik işlemlerin hedef sapmasına yol açması ise ayrı bir sorundur.

Sorumluluk verilen yöneticiye ilişkin ne tür yaptırımlar getirileceği de belirtilmemiştir. Stratejik planını uygulayamayan, performans kriterlerini tutturamayan bir yöneticinin bununla ilgili verecek bir hesabı olması gerekmektedir.

## SONUÇ

Kanun gerekçelerinde ifade edildiği gibi, gerek Türk Mali Sistemi, gerekse Türk İdari Sistemi'nde büyük değişiklikler yaşanmıştır. Gerekçede yeni düzenlemenin Uluslararası standartlara ve Avrupa Birliği normlarına uygun bir kamu mali yönetim ve kontrol sisteminin oluşturulmasının amaçlandığı da belirtilmiştir. Tüm bu gerekçelere katılmamak mümkün değildir. Fakat ülkemizde kanunlar yapılırken sorunun özüne inilmek yerine birtakım değişikliklere gidilerek geçiştirilmektedir.

*5018 Sayılı kanun çıkarılmadan değişiklikler öncelikle Anayasada yapılsaydı yasanın dayanak bulması daha kolay olurdu ve kamuoyunu daha tatmin edebilirdi.*

Türk Mali mevzuatlarının teorik çerçevesi ne kadar mükemmelleştirilmeye çalışılırsa çalışılırsa; uygulama son derece belirleyici olmaktadır. Denetim sisteminin önemini, yapısını, amaçlarını anlayan son derece nitelikli, bağımsız denetim elemanlarına ihtiyaç duyulacaktır. İç kontrol sistemi ve/veya denetim mekanizmaları ne kadar iyi olursa olsun eksik (niteliksiz) bir yönetici ile başarı sağlayamaz.<sup>236</sup> Denetçilerin sahip olması gereken standartlar gün geçtikçe gelişmekte; nitelik standartları, performans standartları, uygulama standartları<sup>237</sup> gibi Uluslararası İç Denetçiler Enstitüsünün genel kabul görmüş standartları arasında yerine almaktadır.

Kanunun içindeki tanımlar uluslararası standartlarda yapılmış ama sistemin geneli bu standartları yakalayamamıştır. Yapılan değerlendirmeleri uluslararası standartlara uyumlaştırma çabaları yapılırken Türkiye'nin kendine özgü koşullarının atlanmıştır. Düzenlenmesi beklenen çok sayıda raporun kırtasiyeciliği arttırma ve sonuca ulaşmada güçlük çıkartabilecektir.

Eski denetim sistemi harcama sonrasına ağırlık verirken 5018 Sayılı kanunla bu süreç, harcama öncesine de etkinlik sağlamıştır. 59.maddede sözü edilen "taşrada harcama öncesi kontrolün defterdarlıkça gerçekleştirilecek" olması da ayrı bir sorundur. Bu denetimin kendisi mi yoksa bir kadro tarafından mı yerine getirileceği ve bu kişilerin yetkinliği başlı başına bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bütün bu konuda, belki en çok dikkat çekmesi gereken mali saydamlık ve hesap verilebilirlik kavramlarının korunması ve içlerinin boşaltılmasının önlenmesidir.

<sup>236</sup> [http://www.coso.org/publications/executive\\_summary\\_integrated\\_framework.htm](http://www.coso.org/publications/executive_summary_integrated_framework.htm), (20.03.2005).

<sup>237</sup> <http://tide.org.tr/TIDEWEB/IcSayfa.aspx?kod=254>, (20.03.2005).

Stratejik Plan ve Performans Esaslı Bütçeleme, adı anıldığında heyecan veren uygulamalar olmakla beraber beklentileri karşılayamayacak olması, yanlış uygulanması ve sonuçta ortaya çıkan yeni olumsuzlukların bu sisteme maledilmesi mali tökezletme olacaktır.

## KAYNAKLAR

FIRAT A.Serap, "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Çerçevesinde Denetim Anlayışında Dönüşüm", Belediye Dünyası, Yerel Yönetimler Eğitim Derneği Aylık, Yorum, Bilim ve Mevzuat Dergisi, Cilt-4, Sayı-12, Aralık 2003, s.28

AKDEMİR Ali, Temel İşletmecilik Bilgileri, Türkmen Kitabevi, İstanbul 2003, s.140.

GÜREDİN, E., Denetim, Beta Yayınları, 8.Baskı, Ağustos 1998, s.5.

Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Yasa Tasarısını veto gerekçesi <http://www.belgenet.com/2004/k522.html>

Kenger, E. "Kamu Denetiminde Standardizasyon", Devlet Denetim Elemanları Derneği, Denetim haftası sunumları, 30 Nisan-6 Mayıs 2003 Ankara, s.5.

Mali Saydamlık İzleme Raporu (I ve II)M. Ferhat Emil, H. Hakan Yılmaz [http://www.tesev.org.tr/etkinlik/rapor\\_mali.doc](http://www.tesev.org.tr/etkinlik/rapor_mali.doc) Kasım 2004

Maliye Bakanlığı Kontrolörleri Dernekleri, 'Kamu Denetiminin Yeniden Yapılandırılması', Ekim 2003 <http://www.mukder.org.tr/kamu%20denetimi.htm>

Maliye Hesap Uzmanları Derneği, Denetim İlke ve Esasları, I.Cilt, s.16.

MHUD, Denetim İlke ve Esasları, I.Cilt, Maliye Hesap Uzmanları Derneği Yayınları, Acar Matbaacılık A.Ş., İstanbul, 1996 s, 15.

POTTER, B.-J.Diamond, "Guidelines for Public Expenditure Management," IMF, Washington DC, 1999.

Rıza YILMAZ, "5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve Mülki İdare Amirleri", [http://www.icisleri.gov.tr/yayinlar/inceleme\\_arastirma/veri/5018MIA.doc](http://www.icisleri.gov.tr/yayinlar/inceleme_arastirma/veri/5018MIA.doc)

KAYA Safiye, Sayıştay Araştırma ve Tasnif Grubu, "Sayıştay Denetim Alanları Hakkında Bilgi Notu," 23 Ocak, 2001, <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/elek/elekicerik/denetimalanlari.pdf>

TANZI, V.-Howell Zee, "Fiscal Policy and Long Run Growth", IMF Staff Papers, Vol.44, No: 22, June 1997

SÜZEN Yücel, <http://www.bukontder.org/sayfa.php?sayfa=104>

<http://tide.org.tr/TIDEWEB/IcSayfa.aspx?kod=254>

<http://www.bumko.gov.tr/proje/proje4/dokuman/icdenetim.htm>

[http://www.coso.org/publications/executive\\_summary\\_integrated\\_framework.htm](http://www.coso.org/publications/executive_summary_integrated_framework.htm)

<http://www.dpt.gov.tr/sp>

[http://www.intosai.org/Level3/Guidelines/3\\_InternalContrStand/3\\_GuICS\\_PubSec\\_e.pdf](http://www.intosai.org/Level3/Guidelines/3_InternalContrStand/3_GuICS_PubSec_e.pdf)

[http://www.oag.ab.ca/htm\\_1/government-accountability.shtml](http://www.oag.ab.ca/htm_1/government-accountability.shtml)

<http://www.spk.gov.tr/msd/msd.htm>

**Prof.Dr. Aykut Herekman** (Başkan): Sayın İbrahim Atilla'ya ve Hüseyin Güçlü Çiçek'e tebliğleri dolayısıyla teşekkür ediyorum. Ayrıca İbrahim Atilla'ya sunuş içinde teşekkür ediyorum. Şimdi söz sırası Sayın Dr. Emine Kızıldaş'ındır. Buyurun, inşallah siz zamanı iyi kullanırsınız.



## BÜTÇE HAKKININ KULLANIMINDA GELİNER AŞAMA: DOĞRUDAN DEMOKRASİ

Dr. Emine KIZILTAŞ\*

### ÖZET

*Yaklaşık son 30 yıldır gerek gelişmiş ülkelerde ve gerekse gelişmekte olan ülkelerin çoğunluğunda toplam ekonomideki kamu harcamalarının göreceli büyüklüğündeki artışa ve bilgi toplumunun gelişimine paralel olarak, bütçe açıkların etkisi, toplumu oluşturan çeşitli aktörler tarafından giderek hissedilir olmuş ve farkındalık yaratmıştır. Bir sorun olarak ortaya çıkan bütçe açıkları, bu dönemde, hem politika yapıcılarının hem de araştırmacıların dikkatlerini çekecek derece büyük olmuş ve süreklilik arz etmiştir. Bütçe açıklarının büyük oranda ve sürekli olmasının nedenleri olarak, ekonomik faktörlerin yanı sıra, seçim sistemi dahil siyasi ve kurumsal faktörler gösterilmeye ve incelenmeye başlanılmıştır. Bu mali sorunun çözümlenmesi için, bütçe reformları, organizasyonel yeniden yapılanma, özelleştirme ve ticarileşme, verimlilik ve etkinlik, müşteri odaklı kalite yönetimi, katılımcılık gibi kamu yönetimi araçları devlet yönetiminde kullanılmaya başlanmıştır. Bu araçları kullanmaya başlayan ülkeler arasında, Birleşik Krallık'ı, Avustralya'yı, Yeni Zelanda'yı, Hollanda'yı, Kanada'yı ve Amerika Birleşik Devletleri'ni sayabiliriz. Türkiye'de aynı dönemde benzer sorunlar yaşanmış ve yukarıda belirtilen yeni kamu yönetimi araçlarının bir devlet yönetimi aracı olarak kullanılmasına yönelik girişimler olmuştur. Bunlardan birisi de bütçe reformudur. Ancak, Türkiye'de sözkonusu mali sorunların çözümü için 5018 sayılı Kanunla da yasal alt yapısı oluşturulan bütçe reformunun etkili olabilmesi, diğer kamu yönetimi araçları ile birlikte değerlendirilmesine bağlıdır. Türkiye'de kamu mali yönetiminin katılımcılığı daha da artıracak, mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğu temelinde yapılandırılması girişimleri bütçe hakkının kullanımında doğrudan demokrasinin Türkiye'deki yansımalarından biridir.*

*Bu çalışma ile bütçe hakkının kullanımında doğrudan demokrasinin kullanılmasının nasıl gerçekleştiği, yeni kamu yönetimi anlayışı ve kamu mali yönetimi reformu çerçevesinde ele alınacaktır. Bilgi toplumu gibi dünyadaki gelişmelerin, doğrudan demokrasinin kullanım olanağını geliştirdiği, günümüzdeki bütçe reformu çalışmalarının aslında doğrudan demokrasiyi kullanım araçları olduğu ortaya konulmaya çalışılacaktır. Ayrıca, Türkiye'de bütçe hakkının kullanımında doğrudan demokrasinin yansımalarının var olup olmadığını görebilmek açısından Cumhuriyet döneminde Türkiye'de yapılan milletvekili genel seçimlerinin bütçe üzerindeki yansımaları da analiz edilmiştir.*

### GİRİŞ

Demokrasi bir kültürdür. Demokrasinin bir kültür olması nedeniyle bütçe hakkının gelişimi demokratik ülkelerde halkın talep etmesi suretiyle başlamıştır. Demokrasi kültürü geliştikçe, bu kültürün geliştiği ülkelerde kamu yönetimi anlayışında ve kamu yönetiminin bir aracı olan bütçe ve bütçeleme sistemlerinde de demokrasinin etkisini yansıtabilecek gelişmeler olmuştur.

Bu çalışmada, bütçe hakkının gelişimi ele alındıktan sonra, günümüzde bütçe hakkının

\* Pamukkale Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü

kullanımında doğrudan demokrasi araçlarının bazıları belirtilmiştir. Ayrıca, bütçe hakkının kullanımında doğrudan demokrasinin yansımaları olarak seçim bütçesi incelenmiş ve bu seçim bütçesinin Türkiye açısından Cumhuriyet dönemi için analizi ile parti politikalarının bütçe üzerine yansımalarının analizi yapılmıştır.

### BÜTÇE HAKKININ GELİŞİMİ

Yaklaşık son 30 yıldır gerek gelişmiş ülkelerde ve gerekse gelişmekte olan ülkelerin çoğunluğunda bütçeler devamlı olarak büyük açıklarla bağlanmıştır. Bu durum hem politika yapıcılarının hem de araştırmacıların dikkatlerinin bu yönde yoğunlaşmasını neden olmuştur ve bunlar bu sorunun giderilmesi ve sürdürülebilir bir mali yapının oluşturulabilmesi için yeni yaklaşımlar geliştirmeye başlamışlardır. Bunun bir kamu yönetimi sorunu olduğu üzerinde durulmuş ve kamu yönetimi ve dolayısıyla kamu mali yönetimi konusunda yeni yaklaşımlar teoride ve pratikte gittikçe yaygınlaşarak büyük bir uygulama imkanı bulmuştur.

Yeni kamu yönetimi olarak adlandırılan ve büyük bir kesim olarak devletin piyasa kurallarına göre yönetilmesi yani "ticarileşme"<sup>238</sup> olarak da nitelendirilen bu yönetim anlayışı, başka bir açıdan bakıldığında, aslında bütçe hakkının gerçek anlamda kullanılmaya başlanıldığının da bir göstergesidir. Yani demokraside bir adım daha atılmıştır.

Daha 1980'li yıllarda ders kitaplarında, bütçe hakkının, "*toplum adına yapılacak işler, her birisi için kullanılacak ödenekler, bu işler için katlanılacak fedakarlıklar konularında millet temsilcilerinin karar almaları...*"<sup>239</sup> şeklinde tanımlanmakta iken, zamanla, her türlü mali aracın konulmasının ve kullanılmasının parlamentonun denetimine tabi olmasını ifade eder hale gelmiştir.<sup>240</sup> Demokratik toplumlarda bütçe hakkının kullanım yetkisi, halkın gerçek temsilcilerinin bir araya toplanarak oluşturduğu parlamentodadır,<sup>241</sup> denilirken, bu gün bütçe hakkını doğrudan kullanma yöntemlerinin gelişmesiyle kısmen de olsa bütçe hakkının kullanımında halkın doğrudan tercihlerinin de yansımaları görülebilmektedir.

Bütçe hakkının parlamentolara tanınmış olması, kişilerin vergi mükellefi olmalarından değil, milletin hükümlerine haklarına sahip olmalarından kaynaklanmaktadır. Demokrasi rejiminin geçerli olduğu bütün ülkelerde egemenlik milletindir. Bu nedenle, bütçeyi onaylama ve kontrol etme yetkisi de milletindir. Demokratik ülkelerde, oy kullanma hakkı olan her vatandaş, aynı zamanda, bütçe hakkını da kullanma hakkını sahiptir.<sup>242</sup>

Bütçe hakkının gelişimi ile demokrasinin gelişimi paralel bir şekilde olmuştur. Literatüre

<sup>238</sup> Suzan NEWBERRY and June PALLOT, Freedom or Coercion? NPM Incentives in New Zealand central Government Departments Management Accounting Research, Management Accounting Research, University of Canterbury, New Zealand, Received 1 October 2003; accepted 1 March 2004, 15 (2004) 247-266

<sup>239</sup> Bedri Gürsoy, Kamusal Maliye: İkinci Cilt – Bütçe, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayın No: 481, 100. Yılında Atatürk'e Armağan Dizisi:23, Sevinç Matbaası, Ankara-1981, s.45.

<sup>240</sup> Dilek Dileyici, "Bütçe Anlayışındaki Değişim Süreci: Denk Bütçe İlkesinin Erozyonu ve Açık Bütçe Politikası", (Çevrimiçi) [www.canaktan.org/ekonomi](http://www.canaktan.org/ekonomi), s.2.

<sup>241</sup> Nihat Sayar, Amme Maliyesi: Devlet Bütçesi Prensipleri ve Tatbikatı, Cilt I, Maarif Vekaleti, İstanbul, Yüksek Ekonomi ve Ticaret Okulu Yayınlarından, Yayın No: 34/122, s. 17.

<sup>242</sup> Sayar, s.17.

baktığımızda rastladığımız şey, önceleri kamu gelirleri, kralın ya da yönetici sınıfın gelirleri sayılıyor ve bu gelirlerin harcama kural ve ilkelerini de kendilerinin belirledikleridir. Zamanla kamu giderlerinin artması ve özel mülkiyetin gelişmeye başlaması ile birlikte kral ya da yönetici sınıfın gelirleri yetersiz kalmış ve halkın gelirlerinden bir kısmı, kamu giderlerini karşılamak üzere alınmaya başlanmıştır. Fakat, iktidar sahibi kişilerce, tek taraflı olarak belirlenen gelir toplama ve gider yapma esas ve usullerinden, yönetilen kesim hoşnut değildi. Aslında halkın yönetimde sözsahibi olma, iktidar sahibi kişilerin yönetimdeki hareket serbestisinin ne kadar olacağı sınırının belirlenmesi gibi isteklerin gerisindeki neden, halkın kültür yapısı yada dünya görüşü ile yakından ilgilidir. "*İngilterede demokratik hükümet şeklinin çıkmasına öncülük etmiş olan Büyük Ferman= "Magna Carta" (1215) ve İnsan Hakları Yasası=Bill of Rights'tan (1689) özellikle ikincisi, İngiltere'deki 16-17 nci Yüzyıl dini akımlarından Püritanizm hareketleri ile yakından ilgilidir. Çünkü bu hareket, sosyal alanda insanlara yaratılarken Tanrı tarafından bahşedildiği için birlikte getirdiği özgürlüğün tanınmasını istiyor, insanların Tanrı buyruklarına ancak bu takdirde mümkün olan en iyi biçimde uyabileceklerini öne sürüyordu. XVI nci Yüzyılın ikinci yarısında İngiltere'de kendini göstermeye başlayan bu hareket, inançlı kendi kendini kötülükten alıkoymuş, sade yaşayan, özgürlükten ve eşitlikten yana, ama özgürlüğü kendi hür iradesi ile iyiliği seçebilme biçiminde anlayan bir tür insan karakteri geliştirmekte etken olmuştur. Özet olarak, tarihin akımını etkileyen çok çeşitli sosyal ekonomik, siyasal şartlarla birlikte püritan ahlakın geliştirdiği bu insan tipi, demokratik hayat tarzının İngiltere'de ortaya çıkmasına katkıda bulunmuştur. Dikkat edilirse temeldeki düşünce dini niteliktedir: Tanrı buyruklarını en iyi biçimde uyabilmek. Ama böyle de olsa, bu akım düşüncelere, dolayısıyla sosyal ve siyasal hayata tesir etmiştir.*"<sup>243</sup>

Felsefi temele dayalı bu bütçe hakkının ve demokrasinin gelişim sürecinde, zamanla, büyük mücadeleler sonucunda önce vergileme hakkı, diğer bir deyişle milletin izni olmadan vergi alınmaması ilkesi, daha sonraları yavaş yavaş kamu harcamalarının ve dolayısı ile kamu hizmetlerinin de parlamento tarafından tespit edilmesi, yani harcama hakkı, prensip olarak benimsenmeye başlanmıştır. Gelecek bir yıl için hükümet tarafından yapılabilecek kamu giderleri için izin verilmesi ve toplanabilecek kamu gelirleri için yetki verilmesi hususunun vatandaşlar tarafından seçilmiş parlamentonun onayına tabi olması ile birlikte bütçe hakkı bugünkü anlamına yaklaşmıştır. Yani egemenlik millete geçmiştir. Böylece, demokratik yönetim sisteminin genel kabul gördüğü günümüz devletlerinde, hükümetin mali faaliyetlerinin bir aynası olan bütçeleme de gelişmeye başlamıştır.

Bütçe hakkının kullanımında bugün gelinen noktada, milletin temsilcisi olan Parlamento, bütçe kanunu ile hükümeti, yapacağı faaliyetleri, bu faaliyetleri hangi birimlerinin ne kadar ödenek kullanarak yapabileceği ve bunları hangi kaynaktan finanse edebileceği konularında bir yıllığına yetki ve izin vermektedir. Ayrıca, parlamento tarafından hükümete verilen bu yetki ve izin "yeni kamu yönetimi (new public management)" anlayışının gelişmesiyle birlikte hesap verme sorumluluğu müessesesi ile aynı zamanda denetlenebilmekte ve mali saydamlık uygulamalarının yaygınlaşması ile birlikte bütçe hakkının kullanımını sadece temsilciler aracılığıyla değil, doğrudan kamu tarafından da kullanılabilir hale gelmiştir.

<sup>243</sup> Gürsoy, s.41.

Temsili demokrasilerde, kamu gelir ve giderleri üzerinde seçilmişler saydam olmayan, halkın bilgisi dışında tasarrufta bulunabilmektedirler ve bütçeleme sistemlerinin de yetersiz olması nedeniyle kamu kaynaklarını, kısmen de olsa, halkın ortak çıkarları dışında kullanılabilirleri mümkün olmuştur. Seçimle iktidara gelinebilmesi ve genel ve eşit oy ilkesinin hakim olması ile, iktidara gelenlerin yeniden iktidar olabilmek için, keynesyen görüşle teorik alt yapısı olan, açık bütçe politikası uygulamasıyla bir taraftan geniş halk kitlelerinin oyunu garanti edecek politikalar uygulanmaya başlanmış, diğer taraftan iktidarda bulunanlara ve yakınlarına, ihtiyaç olmadığı halde, daimi gelir sağlamak gayesiyle, bir kamu görevi tahsis edilebilmesi, bazı kişi veya gruplara kamu ihaleleri verilebilmesi veya bazı gruplar vergi dışı bırakılabilmesini olanaklı kılan bir sistem var olmuştur.

Ancak, bu uygulama 1970'lerin sonlarından itibaren artık gittikçe sürdürülemez bir niteliğe bürünmeye başlamış ve 1980'lerin sonları ve 1990'lı yıllardan itibaren, teknolojik, siyasi ve bilgi toplumunun gelişmesiyle birlikte, seçilenlerin yada bürokrasinin kamunun kaynağını kendi istekleri doğrultusunda kullanmalarını önleyecek, kamu kaynağı kullananların, bu kaynağın ortak sahipleri tarafından denetlenmesine ve bu kaynağın ortak sahiplerinin ihtiyaçları ve istekleri doğrultusunda ve etkin kullanılmasını imkan sağlayacak mekanizmaların gerçekleştirilmesi konusunda önemli gelişmeler sağlanmıştır.

## GÜNÜMÜZDE BÜTÇE HAKKININ KULLANIMINDA DOĞRUDAN DEMOKRASİ ARAÇLARI

Bütçe hakkının, bu hakkın asıl sahipleri tarafından doğrudan kullanılabilmesi için günümüz demokratik devlet anlayışında bir takım araçlar geliştirilmiştir. Bu araçlardan başlıcaları kuşkusuz, saydamlık ve hesap verme sorumluluğudur. Bilgi ve teknolojinin gelişmesi, bilgi toplumunun oluşması kişinin kendi kendini doğrudan ifade etmesini sağlayan etmenlerdir. Ayrıca, yönetim kültüründeki gelişmeler, yönetim ve yeni kamu yönetimi anlayışı gibi, katılımcı yönetimi geliştirmiştir. Bütün bunlar bütçe hakkının kullanımında doğrudan demokrasinin kullanımına imkan veren araçlardır.

### *Gelişen Bilgi Toplumu (Farkındalık)*

İnsanlık tarihinde üç temel dönüşüm aşaması yaşanmıştır. Bunlardan birincisi ilkel göçebe toplumdaki yerleşik tarım toplumuna geçiş, ikincisi tarım toplumundan sanayi toplumuna geçiş ve son olarak da sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçiş aşamalarıdır. Bu aşamaların her birinin ekonomik, sosyal, kültürel ve siyasi etkileri de farklı olmuştur. Tarım toplumlarında devlet yönetiminde teokratik yönetim tarzı egemen olmuş, sanayi toplumunda sınıf akımları egemen olmuş ve bilgi toplumunda da insan hakları ve demokrasi siyasi yönetimde gittikçe etkili bir şekilde egemen olmaya başlamıştır.

Bilgi toplumunda insanlar, bilgisayarları ve diğer bilişim araçlarını kullanarak edindikleri bilgileri kendi yaşamları üzerinde denetim kurmak üzere kullanmak suretiyle katılımcılığa yönelirler. Bilgi toplumlarında, bilişim teknolojisiyle herkes tarafından kolay ulaşılabilen bilgilerin artmasını ve karar sürecinin merkezileşmesini katkıda bulunurlar,<sup>244</sup> her bir bireyin merkezi karar sürecinde az veya çok katılabilme olasılığını

<sup>244</sup> Faruk KOÇAK, "Bilgi Toplumu ve Türkiye", C.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi Mayıs 2003, Cilt: 27 No.:1, S.1-10, s. 7.

artırarak katılımcılığı imkan sağlar. Bilgi toplumunda insan hakları ile ilgili gelişmeler, siyasi karar mekanizmalarını etkileme veya bu kararlara katılım, bireylerin bilgi teknolojisi sayesinde bilgileri doğrudan ulaşabilme ve kullanabilme imkanını sahip olmaları, ilgisi olan her konuda bireyin farkında olmasını imkan sağlar ve siyasi alanda bireyin doğrudan demokrasiyi kullanmasını imkan tanır. Vatandaşlar, siyasi otoritenin politikalarından haberdardır ve bu politikanın oluşumuna katkıda bulunabilmektedirler.

Özellikle teknolojik gelişmelerin hızlı bir gelişme gösterdiği 1980'li yıllardan itibaren, bilgi toplumunun gelişmişliği diğer bir deyişle farkındalık ile kamu hizmetlerinin verimli olup olmadığı, hangi kamu harcamalarının gerekip gerekmediği konusundaki kamu oyu tepkileri ve bunun politik karar üzerine etkileri bilgi toplumu ile birlikte doğrudan demokrasinin bir yansımasıdır.

### *Yeni Kamu Yönetimi*

Bütçe hakkının kullanımında doğrudan demokrasinin kısmen de olsa kullanılabilir duruma gelmesinde kamu yönetimi anlayışındaki yeni gelişmeler ve yeni kamu yönetimi araçlarının önemli etkileri vardır.

Son yirmi yıldır, dünyanın her yerindeki toplumlarda esaslı değişiklikler olmaya başlamıştır. Bu değişiklikler, global ekonominin gelişmesini, soğuk savaşın sona ermesini ve enformasyon teknolojisinin hızla ilerlemesini ve yayılmasını içerir. Kamuda yönetim anlayışı değişmiş ve "Yeni Kamu Yönetimi" sistemi akımı yaygınlaşmaya başlamıştır. Bu Yeni Kamu Yönetimi anlayışının temel özellikleri,<sup>245</sup>

- Vatandaş odaklı yüksek-kalite hizmet sunmak,
- Gelişmiş organizasyonel ve bireysel performansları istemek, ölçmek ve ödüllendirmek,
- Özellikle merkezi kuruluşların kontrollerinin azaltılarak yönetsel özerkliği destekleme,
- Performans hedeflerini karşılamaları için yöneticilerin ihtiyaç duyduğu insani ve teknolojik kaynak sağlanmasının önemini kavramak,
- Rekabetin desteklenmesi ve kamu görevlileri tarafından belirlenen kamu hedefleri hakkında, özel sektör ya da kamusal olmayan organizasyonların rekabet edebilirliği açısından, ilericiliğin ve açıklığın sürdürülmesidir.

Bütçe hakkının kullanımında doğrudan demokrasi yönteminin kullanılmasında yararlanılan araçlardan bazıları iyi yönetim, hesap verme sorumluluğu, saydamlık gibi kurumsal yönetim sistemleridir.

### *Yönetimden Yönetişime*

Sosyal, siyasi ve teknolojik gelişmelerin sonucunda 1990'lı yıllardan itibaren kamu yönetimine, kamu yönetiminde yönetici ve yönetilenlerin etkileşim ve iletişim halinde olduğu kısmen de olsa birlikte yönetim olarak da nitelendirilebilecek olan, yönetim kavramı girmeye başlamıştır. İyi yönetim kavramı, üç esas temele dayandırılmıştır. Bunlardan

<sup>245</sup> Sandford Borins, New Public Management: Nort American Style, University of Toronto, December 2000, s. 2.

- birincisi hukukun üstünlüğü, diğer bir deyişle devletin önceden belirlenen kurallar, sınırlamalar ve ilkelere göre yönetilmesi,
- ikincisi, halkın yönetime katılımının sağlanması ve idare edenlerin halkın sesini kulak vermeleri
- üçüncüsü ise, adalet, eşitlik ve rekabet mekanizmalarının iyi işlermesidir.

Bu üç temel unsurun bulunduğu ve uygulanabilirlik bulunduğu ülkelerde yönetişimin varlığından sözedilebilir.

Yönetişimin yeni kamu yönetiminin bir aracı olmasıyla birlikte vatandaş tanımı yönetilen anlamından farklı olarak, yönetim sistemine uygun olarak, siyasal karar alma sürecine katılan, politika belirleyiciliğinde rol alan ve bunun uygulanmasını izleme ve denetleme sürecine katılan kişi olarak tanımlanmaya başlanmıştır.<sup>246</sup> Diğer bir deyişle, vatandaş artık doğrudan demokrasiyi kısmen de olsa kullanabilir, şeklinde tanımda bir değişiklik olmaya başlamıştır.

Belirtilen bu üç unsurun uygulanabilirlik ve işlerlik sağlayabilmesi için çeşitli mekanizmaların varlığı esastır. Bu mekanizmalardan en önemli ikisi işleyen ve gelişmiş bir demokrasi ve teknolojiyi de etkin bir şekilde kullanabilen bilgi toplumunun varlığıdır. Diğerlerinden belli başlıları ise, hesap verme sorumluluğu sisteminin oluşturulması, yönetimde saydamlığın sağlanması (ki konumuz bütçe hakkının kullanımı ile ilgili olduğu için özellikle mali saydamlığın sağlanması), performansa dayalı yönetim sisteminin getirilmesi, sorumlulukların iyi tanımlanması ve bunların iyi yerine getirilmesinin sağlanması, katılımcılığın sağlanması, etik kuralların önceden belirlenmesi ve bu kuralların uygulamaya konulması gibi yönetim araçlarının olması gerekir ki, o kamu yönetiminde yönetişimden bahsedilebilsin.

Kamunun yönetim ilkeleri çerçevesinde yönetilmesi bütçe hakkının kullanımında halkın katılımını artıran bir sistemdir. Bu nedenle kısmen de olsa bütçe hakkının kullanımında doğrudan demokrasinin varlığından bahsedebilmek için kamu yönetiminde iyi yönetişimin varlığı gereklidir.

İyi yönetim mekanizmasıyla halkın bütçe hakkının kullanımına katılımının yansımaları, karar organlarının bütçe ile ilgili karar verirken halkın tercihlerini daha fazla dikkate almaları ve kamu gelir ve giderlerini halka karşı bir sorumluluk ve hesapverebilirlik anlayışı içerisinde olması şeklinde olmuştur. Bu uygulama sonuç olarak, iyi yönetişimin uygulandığı ülkelerde daha iyi bütçe uygulaması ve bütçe açıklarının azaltılması şeklinde yansımıştır. İyi yönetişimin gittikçe yaygınlaşmasıyla birlikte, iyi yönetim ilkeleri çerçevesinde kamu yönetiminin gerçekleştirildiği OECD ülkelerinde bunun yansımaları bütçe açıkları ortalama olarak %4'ten %1'e inmesi şeklinde olmuştur.<sup>247</sup>

Bu çalışmada iyi yönetim kavramı sadece bütçe hakkının kullanımı açısından kamu

<sup>246</sup> Veysel Eren, "Kamu Yönetiminde Yeni Meşruluk Temeli Olarak Müşteri Odaklı Yönetişim Yaklaşımı", Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 58/1, Ocak-Mart 2003, ss. 55-70, s. 62.

<sup>247</sup> Alex Matheson, "Better Public Sector Governance: The Rationale For Budgeting and Accounting Reform in Western Nations", Models of Public Budgeting and Accounting Reform, OECD Journal on Budgeting, Volun 2, Supplement 1, 2002, s. 38.

yönetimi için ele alınmıştır. Ancak, iyi yönetim kavramına literatürde çok farklı anlamlar yüklendiği ve bu bağlamda iyi yönetim ilkelerinin de farklı şekilde genişletildiği görülmektedir. İyi yönetim kavramına literatürde liberal ekonomi ve global ekonomi kurallarının iyi işlerliğinin sağlanması anlamının da yüklendiği çalışmaların varlığı bu farklılığa bir örnektir.<sup>248</sup> İyi yönetim sisteminin bir ülkede varlığı, sosyal ve siyasal fayda yanında modern ekonomiden faydalanmak ve uluslararası ticaret ve yatırım için de gerekli olduğu anlayışının varlığının da etkisiyle World Bank, OECD, IMF gibi kuruluşlar ilişkide buldukları ülkelerde iyi yönetişimin uygulamaya geçirilmesini istemektedirler.<sup>249</sup>

Katılımcı yönetim ve bütçe hakkının kullanımında doğrudan demokrasi için Türkiye'den bir örnek verecek olursak, daha en başta Devlet Planlama Teşkilatı Başkanlığı'nın uzun vadeli planların oluşturulmasında tüm toplumu temsil edecek bir şekilde sivil toplum örgütleri temsilcilerinin de yer alması ve hazırlık çalışmalarının internet ortamında halkın bilgisine ve yorumuna açık olması gösterilebilir.

#### **Bütçe Hakkının Gelişiminin Bütçeleme Anlayışı Üzerindeki Yansıması**

Kamu yönetiminin önemli bir aracı olan bütçeleme sisteminin iyileştirilmesi, yeni kamu yönetimi<sup>250</sup> anlayışının yaygınlaşmaya başlaması ile birlikte, bugün birçok demokratik ülkenin kamu reform uygulamalarında en başta ele alınan konular arasındadır. Yeni kamu yönetimi anlayışı, kamuda etkinliğin artırılması, bütçe açıklarının ve kamu borçlarının düşürülmesi, hizmet sunumunun iyileştirilmesi, bürokrasi ve kamu çalışanlarının politika geliştirme ve performans yönetimi konusunda sorumlu tutulması gereğini ön plana alan bir sistemdir.<sup>251</sup> Reform sürecinde bütçeleme sisteminin iyileştirilmesi ile ilgili temel hedefler; makro mali disiplini güçlendirecek yapısal çerçeveleri oluşturmak; çok yıllık bütçe uygulamasına geçmek ve kamu kurumlarının performansını arttırmaktır.<sup>252</sup>, Bu çerçevede, bütçede paradigmlar da değişmiştir.

**Tablo1: Bütçelemede Paradigma Değişiklikleri**

Eski paradigma	Yeni Paradigma
Geleneksel Bütçeleme	Kamu Harcama Yönetimi
Bütçe süreci	Bütçe politikaları ve Kurumları
Kurallar	Teşvikler
Şikayetler	Performans
Merkezleştirilmiş sorumluluk	Yerelleştirilmiş sorumluluk
Bürokratik kapalılık	Saydamlık ve hesap verebilirlik

KAYNAK: Odi, "Why Budgets Matter: The new Agenda of Public Expenditure Management", Odi Briefing Paper, May 2004.

<sup>248</sup> Matheson, s.39.

<sup>249</sup> Stephen W.K. Chiu a., Eva P.W. Hung, "Good Governance or Muddling Through? Layoffs and Employment Reform in Socialist China", Communist and Post-Communist Studies 37 (2004) 395-411, [www.elsevier.com/locate/postcomstud](http://www.elsevier.com/locate/postcomstud), s.397.

Matheson, s. 38.

<sup>250</sup> Sandford Borins, New Public Management: North American Style, University of Toronto, December 2000, s. 2.

<sup>251</sup> Tülay Arın, "Parlamentar Bütçe Denetimi ve Bütçe Komisyonu: Bütçe Reformları Üzerine Uluslararası Karşılaştırma", Parlamentar Bütçe Denetimi-Plan ve Bütçe Komisyonu: Yapı ve İşlevler Üzerine Uluslararası Karşılaştırma, Seminer, İstanbul, Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı, 22 Kasım 1999, s.1.

<sup>252</sup> (Çevrimiçi) [www.hazine.gov.tr](http://www.hazine.gov.tr)

Bütçe hakkının kullanımında doğrudan demokrasinin bütçeleme üzerine yansımaları yukarıdaki tabloda özet olarak gösterilmiştir. Buna göre, geleneksel bütçe anlayışından, kamu harcama yönetimi anlayışına yönelinmiştir. Tablo da görüldüğü gibi artık, bütçe sadece hükümete millet meclisi tarafından bir yıllığına verilen gelir toplama yetkisi ve harcama izni değil, önemli bir kamu mali yönetim aracı haline gelmiştir. Bütçe bir süreç olmaktan öte, bütçe politikalarının ve kurallarının oluşturulduğu bir sistem olmuştur.

Kurallar, önceden belirlenen bir çerçeveyi ve tabi olanların uyması gereken bir durumu ifade ederken; teşvikler, tabi olanların da insiyatif kullandığı bir durumu ifade eder. Yani, kurallarda itaat hakim iken, teşviklerde istek, katılım hakimdir.

Doğrudan demokrasinin bütçeleme süreci üzerindeki bir diğer yansıması bütçe sonuçlarından etkilenmede verilen tepkidir. Geleneksel bütçe anlayışında şikayet olarak yansıyan bu durum, bütçenin kamu mali yönetim aracı olarak kullanılmasıyla birlikte performans olarak yansımıştır. Performans, kamu mali yönetiminin sonucunda belirli kriterlerin tutturulması veya tutturulamamasını ve bunun nedenlerinin de ilgililerce sorgulanmasını imkan veren bir anlam yükler.

Merkezleştirilmiş sorumluluk yerine yerleştirilmiş sorumluluk almıştır. Bunun anlamı, merkezleştirilmiş sorumlulukta katılımcılık çok fazla etkili değil iken yerleştirilmiş sorumluluk katılımcılığı ve hesap verme sorumluluğunu da beraberinde getirir.

Tabloda görülen bir diğer unsur, geleneksel bütçe sisteminde bürokratik kapalılık hakim iken, yeni sistemde saydamlık ve hesap verebilirlik hakimdir. Saydamlık kamu mali yönetiminin ilgisi olan herkesin bilgilendirildiği bir ortamı sağlar ve hesap verebilirlik de kamu mali yönetiminin ilgililer tarafından sorgulanabilmesini, katılımcılığı sağlıyor.

Tabloyu tek bir cümle ile özetleyecek olursak, bütçe süreci de doğrudan demokrasiyi imkan verecek bir sistem haline gelmiştir.

#### ***Bütçe Hakkının Kullanımında Kontrolün ve Denetimin Rolü ve Gelişimi***

Bütçe her organizasyon için önemli bir denetim ve kontrol aracıdır. Devlet oldukça büyük ve karmaşık yapıda bir organizasyondur. Bütçenin devlette kontrol aracı olarak kullanılabilmesi için bütçenin hazırlanmasından başlayarak onaylanmasından, uygulanmasına ve denetlenmesine kadar olan bütün sürecin belirli prensiplere dayandırılması gerekir. Bütçe süreçlerinin halkın kontrol de denetimini sağlayacak şekilde belirli prensiplere temel alması gerekir.

Denetim ve kontrol, temelde, birinin ya da bir kesimin, başka birini ya da birilerini yetki devrederek yaptıracağı faaliyetlerin, devredilen yetkinin, devir kıstasları çerçevesinde kullanılmasının temini amacına hizmet eder. Bu nedenle, başkalarına ait kaynağı ya da yetkiyi kullanmanın var oluşundan beri kontrolün veya denetiminde var olduğu ya da var olması gerektiği söylenebilir. Denetimin veya kontrolün etkinliği ise, devredilen yetkinin amacına uygun olarak kullanılması derecesidir.

Devlet, bir topluluktan ve bu topluluk adına yetki kullanan organlardan oluşmaktadır. Bu

nedenle, devletin var oluşundan beri denetim de var olmuştur.<sup>253</sup> Ancak, bir devletin sahip olduğu kültürel yapıya göre denetimin şekli ve niteliği farklılık gösterebilir.

Demokrasilerde, yetki hak sahibinden (asilden) yöneticilere ve alt kademelere (vekillere) devredilmektedir. Aslında her yetki devri bünyesinde bir de sorumluluk devrini barındırmaktadır. Hem yetkinin devredilmesi işlemi, hem de devredilen yetkinin kullanımı, hesabı verilmesi gereken bir sorumluluktur. Dolayısıyla, yetki devrinin ve kullanımının sonuçlarının yetkinin asil sahiplerine doğru ve düzenli bir biçimde bildirilmesi ve denetlenmesi gerekir. Asillerin vekillere denetlemesinde kullanılan yöntemler olarak kontrol ve denetim sistemleri kullanılmaktadır. Genel olarak, kontrol işlemlerin gerçekleşmesi aşamasında, denetim ise işlemler gerçekleştikten sonra yapılır.

Demokrasinin bir gereği olan hesap verme sorumluluğu müessesesinin etkin işleyebilmesi açısından, saydamlık ve denetim gereklidir. Saydamlık kamu oyu denetimine imkan tanır. Denetim ise, hesap verme sürecine inanılabilirlik ve güvenilirlik kazandırır.<sup>254</sup>

Demokrasinin gelişimi ve yönetişimin gelişmeye başlaması, kamu harcamalarının GSMH içindeki oranlarındaki artışı, kamu mali yönetiminde görülen başarısızlıklar, kamu harcamalarında etkinliğin sorgulanmasına ve denetim sisteminin geliştirilmesi üzerinde çalışmaların yoğunlaşmasına neden olmuştur. Kamu harcamalarının mevzuata uygun olarak yapılıp yapılmadığını denetleyen denetim (düzenlilik denetimi) terimi yeniden tanımlanmış ve denetimin kapsamına mevzuata uygunluk yanında, etkinlik, verimlilik, ekonomiklik gibi performansın da denetimini imkan veren bir anlam yüklenmiştir. Yani, sadece yasama organının önceden yayınladığı mevzuata göre denetimden, aynı zamanda vatandaş beklentisinin gerçekleştirilme derecesinin sorgulanmasına imkan veren kriterlerin de dikkate alındığı bir kontrol ve denetim sistemine gelinmiştir.

**Tablo 2: Kamu Harcamalarının Denetiminde Tarihsel Gelişim**

Dönem	Denetimin Türü
1800'lerin Sonları	Sayıştay'ların Kuruluşu: Geleneksel Denetim
1929 Ekonomik Krizi	Geleneksel Denetim
II Dünya Savaşı Sonrası	Geleceksel Denetim+Üretken olmayan Kamu Harcamalarının Raporlanması
1970'li Yıllar: Uluslararası Petrol Krizi, Para Sisteminin Çöküşü	Geleneksel Denetim+Performans Denetimi
1980-1990'lı Yıllar: Kamu Sektörü Reformları (Performans Sözleşmeleri)	Geleneksel Denetim+Performans Sözleşmelerinin Denetimi

**KAYNAK:** Arife Coşkun, "Kamu Sektöründe Performans Denetimi: Sayıştay Uygulamaları", s. 4, Aktaran: Savaş Çevik, Türk Bütçe Sisteminde Denetim: Geleneksel Denetimden Performans Denetimine, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı Maliye Teorisi Bilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2002, s. 136.

Tablo 2'den de görüldüğü üzere, kamu harcamalarının denetimi ile ülkenin içinde

<sup>253</sup> Savaş Çevik, "Türk Bütçe Sisteminde Denetim: Geleneksel Denetimden Performans Denetimine", Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı, Maliye Teorisi Bilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2002, s.16.

<sup>254</sup> TESEV, Kamu Mali Yönetimi-Özet, (çevrimiçi) www.tesev.org.s.2.

bulduğu ekonomik, siyasi ve mali yapı arasında yakın bir ilişki bulunmaktadır. Kamu harcamalarının GSMH içindeki oranının bugünküne nazaran oldukça düşük olduğu 1800'lerin sonlarında, bütçe hakkının kullanımını sağlamaya yönelik olarak Meclis adına denetim yapan Sayıştay'lar yeni yeni kurulmaya ve kamu harcamaları geleneksel denetime tabi tutulmaya başlamıştır. Aynı uygulama, 1929 Ekonomik krizi döneminde de sürdürülmüştür. Ancak, II. Dünya Savaşı sonrası, uygulamada bir değişiklik olmuş, geleneksel denetim yanında, üretken olmayan kamu harcamaları da raporlanmaya başlamıştır. Bu dönem ve sonrasında, bütçelerin açıklıkla finanse edilebilmesinin teorik alt yapısının bulunduğu keynesyen iktisadi düşünce akımının uygulama bulduğu ve demokrasinin gelişme göstermekte olduğu bir dönem olmasının da ayrı bir önemi vardır. Bu dönemden itibaren, genel olarak dünyada kamu harcamaları, vergi gelirlerinden daha fazla olmaya başlamıştır ve kamu harcamalarında etkinliğin sağlanabilmesinin önemi de artmaya başlamıştır. Petrol krizinin patlak verdiği ve uluslararası para sisteminin çöküşünün yaşandığı 1970'li yıllarda, kamu harcamalarının yasalara uygun olarak harcanması yanında, etkin, verimli ve ekonomik olarak yapılmasının da sorgulanması istenmiş ve geleneksel denetim yanında performans denetimi de gündeme girmiştir. Bütçesel sorumluluk anlayışında değişiklikler olmuş, bütçe ile kaynakların sadece talep edilmesi değil, korunması anlayışı da benimsenmeye başlamış ve bu durum denetime de etkilemiştir.<sup>255</sup> 1980-1990'lı yıllar bütçe açıklarının giderek artış gösterdiği ve sürdürülebilir borçlanma yapısının da sorgulanabilir olduğu bir dönemdir. Ayrıca, bu dönemde, teknolojik alt yapı gelişmiş, kamu yönetiminde keynesyen iktisadi düşünce sorgulanmaya başlanmış ve bilgi toplumunun ve demokrasinin hızlı bir gelişme trendine girmesiyle birlikte, yeni kamu yönetimi anlayışı gelişmeye başlamıştır. Kamu kaynağının kullanımında vatandaşların maksimum sosyal fayda elde edebilmeleri ve kamu harcamalarında etkinliğin maksimum seviyede sağlanabilmesini teminen, kamu hizmeti üretmek için kamu kaynağı kullananlarla, bu kaynağı kullanma yetkisi verenler arasında yer yer sözleşmeler imzalanmaya başlamıştır. Bu çerçevede, denetimde de gelişmeler olmuş, geleneksel denetim yanında, performans sözleşmesi bulunan yerlerde, performans sözleşmelerinin de denetimi yapılmaya başlanmıştır.

### **Hesap Verme Sorumluluğu**

Son yıllarda, yeni kamu yönetimi anlayışı ve yönetimin rollerindeki değişikliklerle birlikte, sonuç odaklı yönetim kültürü, daha fazla saydamlık gibi kamu hizmetlerinin yerine getirilmesine dair yeni yaklaşımlar arasında hesap verme sorumluluğu kavramı da kamu yönetimi tartışmalarının önemli bir parçası haline gelmiştir. Hesap verme sorumluluğu, demokrasi ile bürokrasinin uzlaştırılması, yönetimin halkın tercihleri doğrultusunda hareket etmesi ya da kamu oyunun yöneticilere karşı azalan güveninin yeniden kazanılmasının bir aracı olarak, özellikle son 20 yıldır gündemde olan bir kavramdır.<sup>256</sup>

### **Hesap Verme Sorumluluğunun Tanımı**

Hesap verme sorumluluğu karmaşık bir kavramdır. Ancak en basit şekilde, bir birey ya da bir grup adına faaliyette bulunan kişi ya da kurumların, faaliyetlerini, adına faaliyette buldukları kişi ya da gruplara raporlamasıdır, diye tanımlanabilir. Hesap verme sorumluluğu, hiyerarşinin veya yetki devrinin olduğu yerde, astların veya devredilen

<sup>255</sup> Çevik, s.135.

<sup>256</sup> Asım Balcı, "Kamu Yönetiminde 'Hesap Verebilirlik' Anlayışı", Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar- Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller ve Dünya ve Türkiye Yaklaşımları, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2003, s.115.

yetkiyi kullananların faaliyetlerinin üstlerin ya da yetki devredenlerin istekleri doğrultusunda gerçekleştirilmesini sağlar.<sup>257</sup>

Hesap verme sorumluluğu, yetki ve sorumluluklar arasındaki ilişkinin kurulmasının belirginleşmesi ve bilgi ve bilgilendirme sisteminin gelişmesi ile daha somut bir hale gelmiştir. Hesap verme sorumluluğunun uygulanmasında bilgi ve bilgilendirme sistemi çok önemlidir. Ancak, hesap verme sorumluluğu, sadece bilgi sağlamanın, raporlamanın ya da cevaplar vermenin ötesine geçen kompleks bir kavramdır. "Kamu yönetiminin 'emanet yönetimi' olarak algılanmasının bir sonucu olan hesap verme yükümlüğü, bir görevi icra etmek üzere kendilerine emanet edilen kamu kaynaklarını kullananların, kaynakları kendilerine emanet edenlere karşı, kaynakların kullanımı ve görevi yerine getirme tarzları hakkında açıklamada bulunma mecburiyetleridir."<sup>258</sup> Hesap verme sorumluluğu, temsili demokrasilerde, kamu kaynaklarının oy verenlerin istekleri doğrultusunda, akılcı, verimli ve etkin bir şekilde kullanılmasını sağlayan bir güvence sistemidir.

Literatürde yaygın olarak hesap verme sorumluluğu "üzerinde mutabakata varılmış hesaplar çerçevesinde belirli bir performansın gerçekleştirilmesine yönelik sorumluluğun üstlenilmesine ve bunun açıklanması yükümlülüğüne dayanan bir ilişki"<sup>259</sup>, "tevcih edilen sorumluluğa cevap verme"<sup>260</sup> şekillerinde tanımlanmakta olup, bu tanımlardan görülmektedir ki, hesap verme sorumluluğu ile performans sözleşmesi uygulamaları birbirlerini tamamlar. Hesap verme sorumluluğu, yetki kullanımı ile bağlantılıdır. Kamu harcamalarının etkinliği açısından, hesap verme sorumluluğu müessesesinin iyi kurulması ve işletilmesi durumunda, verilen yetki ile kamu hizmetini ifa etmek üzere kamu kaynağı kullananların rasyonel ve hızlı karar almaları sağlanabilecektir.<sup>261</sup> Hesap verme sorumluluğunda, bir taraf bilgi alma, diğer taraf da bilgi verme durumunda olan ve genellikle eşit olmayan iki grup vardır. Hesap verme sorumluluğu, kamu harcamalarının önceden belirlenen ya da o alandaki genel kriterlere göre, etkin ve verimli bir şekilde gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğinin değerlendirilmesi sonucundan ilgilileri sorumlu tutmayı mümkün kılan bir yönetim aracıdır.

Hesap verme sorumluluğu ile, hedeflenen sonuçları gerçekleştirmek için mümkün olan her şeyin yapıp yapılmadığı ve geçmiş deneyimler ışığında nelerin iyi gittiği, nelerin iyi gitmediği öğrenilip sorgulanabilir. Sağlıklı ve etkin bir hesap verme sorumluluk sisteminin geliştirilmesi, bürokratik kontrol ihtiyacı gibi kamu kaynaklarını yönetenlerin hükümet programlarının etkinliğini sağlıklı ve güvenilir bilgilere dayandırarak vermeleri

<sup>257</sup> Report by Lord Sharman of Redlynch, Holding to Account: The Review of Audit and Accountability for Central Government, United Kingdom, February 2001, s.18.

<sup>258</sup> TESEV, "Kamu Mali Yönetimi-Özet", (çevrimiçi)

[www.tesev.org.tr/projeler/proje\\_kamu\\_denetim\\_ozet1.php](http://www.tesev.org.tr/projeler/proje_kamu_denetim_ozet1.php), (erişim tarihi 20.11.2002), s.1-2.

<sup>259</sup> Safiye Kaya, "Hesap Verme Sorumluluğu Parlamento ve Sayıştay", 2. Kamu Mali Yönetimi Reformu Arenası, Hilton Oteli/Ankara, 2-3 Nisan 2003, s. 1.

<sup>260</sup> Sacit Yörükler, "Yeni Konseptler ve Gelişmeler Temelinde Kontrol ve Denetim Sistemlerimize İlişkin Bir Değerlendirme", 2. Kamu mali Yönetim Arenası, Hilton Oteli/Ankara 2-3 Nisan 2003, s. 2.

<sup>261</sup> İbrahim Bakırtaş, "Kamu Harcama Yönetiminde Etkinlik (Türkiye'de Kamu Harcama Yönetiminde Etkinlik Sorunu ve Network Destekli Performans Odaklı Kamu Harcama Yönetim Modeli)", Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalı İktisat Doktora Programı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Kütahya, 2002, s.163.

mümkün olur.<sup>262</sup>

Yeni kamu yönetimi anlayışı aynı zamanda yetki devri mekanizmasının da geniş olarak uygulanmasını içermektedir. Yetki devrinde, devredilen yetkiler çerçevesinde, nelerin nasıl yapılmış ya da yapılmamış olduğu, nelerin nasıl yapılmakta olduğu ve nelerin nasıl yapılmasının planlandığı konularında açıklamalar yapılması ve gerekçeler sunulması, yetki devredenlere sorumlulukların öngörüldüğü gibi yerine getirilip getirilmediği değerlendirilir.<sup>263</sup> Kamu harcamaları konusunda yetki devredenler, kamusal mal ve hizmetlerin üretilip üretilmediğini, toplumun ihtiyaçlarının karşılanıp karşılanmadığını, kamu harcamalarının etkin bir şekilde yapılıp yapılmadığını bilmek isteyecekler ve ulaştıkları bilgilerin sonucuna göre, negatif yaptırımlarda bulunulmasını ya da teşvik edilmesini, varsa hataların düzeltilmesini ya da ilave güvenceler sağlanmasını talep edebilir.

Hesap verme sorumluluğu, hükümetin başlıca sorumluluklarının ölçülebilir bir şekilde görülebilmesini sağlar. Hesap verme sorumluluğu mekanizmasının gerektirdiği dokümanlar sayesinde, kamu kaynaklarının nasıl tahsis edildiği ve kullanıldığı görülebilir.<sup>264</sup>

**Hesap Verme Sorumluluğu ve Bütçe Hakkının Kullanımında Doğrudan Demokrasi**  
Hesap verme sorumluluğu müessesesi ile birlikte sınırlı da olsa kamu maliyesinde seçmenler tarafından doğrudan kontrolden söz edilmektedir. Buna karşılık hesap verme sorumluluğunun yönetsel şeklinde yetkinin asıl sahibi (asiller) ile yetki devri alanlar (vekiller) arasında daha doğrudan ve daha güçlü kontrol vardır.<sup>265</sup> Gelişmiş bir demokrasinin olduğu ve bilinçli vatandaşlardan oluşan toplumlarda (ki burada asiller vatandaşlardır, vekiller millet vekilleridir) siyasal anlamda yada halkın denetimi anlamında da hesap verme sorumluluğunun işleyişi, yönetsel alandaki hesap verme sorumluluğu kadar olmasa da demokrasinin olmadığı yada az geliştiği ve vatandaşın yönetim hakkında bilgi sahibi olmadığı durumlara göre daha güçlüdür. Hükümet üzerinde siyasal hesap verme sorumluluğu yada halka hesap verme sorumluluğu baskısı yönetsel hesap verme sorumluluğu üzerine de yansır. Eğer siyasal hesap verme sorumluluğu seviyesi yüksek ise, yönetsel hesap verme sorumluluğu da bundan paralel bir şekilde etkilenecektir. Bununla birlikte henüz siyasal hesap verme sorumluluğunun yada doğrudan bütçe hakkının kullanımının henüz başlangıç aşamasında olduğunu belirlemek gerekir. Siyasal hesap verme sorumluluğunun yönetsel hesap verme sorumluluğu gibi günlük olarak uygulanabildiğini söylemek için henüz çok erkendir.

Seçmenlerin, günümüzde, hükümetten hesap sormaları çoğunlukla yaratılan kamu oyu baskısı yoluyla sağlanmaktadır. Ancak, bunun doğrudan yansıması seçimlerle ve referandumlarla olmaktadır.

<sup>262</sup> Kaya, s.1.

<sup>263</sup> Yörüker, (2003) s. 2.

<sup>264</sup> State of Louisiana Office of Planning and Budget, Performance Accountability: Measuring Results Louisiana, November 1999, s.1.

<sup>265</sup> Jane Broadbent and Richard Laughlin, Control and Legimitation in the Government Accountability Process: The Private Finance Initiative in the UK, Critical Perspectives on Accounting (2003) 14, 23-48, Elsevier Science Ltd, 2002, s. 24.

Bütçenin hazırlanması, uygulanması ve denetimi aşamalarında gelişmiş demokratik devletlerde siyasal yada halk tarafından bir kontrol söz konusu ise de, bu kontrol meşruluk kazanmış meclis ve hükümet aracılığıyla yapılmaktadır. Bütçenin hazırlanması aşamasında seçimle işbaşına getirilmiş hükümet, programını uygulamak için bunu bütçeleştirir ve milletin vekillerinden oluşan parlamentonun onayına alır. Bütçenin hazırlanması aşamasında hem hükümet ve hem de parlamento meşruiyet sınırları çerçevesinde yeniden seçilebilmek için seçmenlerin tercihlerini göz önünde bulundurarak hareket edecektir. Gelişmiş bir demokrasiye sahip devlette, saydamlığın olduğu bir mali yapı içerisinde bilinçli seçmenlerin, zaman zaman özgür ve tarafsız basını da aracı kılarak, hükümetin ve millet meclisinin bütçeye ilişkin kararlarının seçmenlerin istekleri doğrultusunda olması konusunda etkilemektedir. Yani bu durumda, kısmen de olsa bütçe hakkının kullanımı bir şekilde doğrudan seçmenlerin tercihlerini yansıtabilmektedir.

#### **Bütçe Hakkının Kullanımında Mali Saydamlığın ve Performans Saydamlığının Rolü**

OECD ülkelerinde 1980'lerin sonlarında ve 1990'ların başında bütçe açıklarının artış ve borçlanma seviyelerinin ve borçlanma seviyelerindeki yükselişin görülmesiyle birlikte bütçe lemede mali saydamlığın artırılması konusundaki çalışmalar hızla artış gösterdi. Bu dönem aynı zamanda iyi yönetim anlayışının da yaygınlaşmaya başladığı bir döneme rastlar.<sup>266</sup> Bütçe bir kurum yada kuruluşun yönetim araçlarından en önemlisidir. Demokratik bir ülkede hükümet faaliyetlerini, bütçe ile verilen ödenekler çerçevesinde yerine getirir. Bu nedenle bütçenin saydam olması, diğer bir deyişle hükümetin politika niyetlerinin ve bunları formüle edişinin ve uygulayışının açık bir şekilde yapılması iyi yönetişimin temelini oluşturur. Bu durum mali saydamlıkla sağlanır.

**Mali saydamlık**, devletin, hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için hayata geçirdiği politikaları ve bu politikaların yarattığı sonuçları izlemek için gerekli olan bilgiyi düzenli, anlaşılabilir, tutarlı ve güvenilir bir biçimde sunmasıdır.<sup>267</sup> Tanımdan, kamu maliyesinde saydamlığın sağlanabilmesi için iki temel unsurun olduğu görülmektedir. Bu unsurlardan birincisi, mali alanda devletin sadece ne yaptığı değil ne yapması gerektiğinin de kamu oyu tarafından bilinmesinin sağlanmasıdır. Devletin ne yapmaya niyetlendiğinin kamuoyu tarafından bilinmesi ile, bu niyetler hakkında kamu oyununda tartışma imkanı yaratılacaktır. Böylece, bütçe hakkına sahip olan vatandaşlar, devletin yapacağı faaliyetlerin sonuçlarının ne olacağını önceden tahmin edebilecekler ve tartışabilecekler, gerekirse, olumsuz bir faaliyete engel olabileceklerdir. İkincisi, bilginin ulaşılabilir, anlaşılır, tutarlı, doğru ve zamanında temin edilebilir olması gerekir. Bilginin güvenilirliğinin sağlanması için bir dış denetim organı tarafından denetlenmesi de mali saydamlığın temel unsurlarındandır.<sup>268</sup>

Mali saydamlığın sağlanması ise<sup>269</sup>,

- her şeyden önce bütçe ile ilgili verilerin sistematik ve önceden belirlenen zamanlarda açıklanmasını gerektirir.

<sup>266</sup> Jón R. Blöndal, "Budget Reform in OECD Member Countries: Common Trends", Journal on Budgeting, Volüm 2, No. 4, OECD, 2004, s. 20.

<sup>267</sup> Code of Good Practise on Fiscal Transparency, IMF, <http://www.imf.org> 05/06/2000.

<sup>268</sup> Yasemin Hürçan, Emine Kızıldağ ve H. Hakan Yılmaz, "Türk Kamu mali Yönetimi Mali Saydamlık Standartlarının Neresinde-IMF İyi Uygulamalar Tüzüğü Temelinde Bir Değerlendirme", Devlet Reformu: Kamu Maliyesinde Saydamlık, İstanbul, TESEV, 2000, s. 103.

<sup>269</sup> Blöndal, (2004), s. 20.

- İkinci olarak, milletin temsilcilerinden oluşan yasama organının etkin bir role sahip olması gerekir.
- Üçüncü olarak, vatandaşların etkin bir role sahip olması gerekir.

Vatandaşlar bu etkinliklerini doğrudan gösterebilecekleri gibi, medya ve ya sivil toplum kuruluşları aracılığı ile sağlayabilirler.

Mali saydamlığın sağlanmasıyla<sup>270</sup>:

- Bütçeye ilişkin bilgilerin zamanında yayınlanması, Devletin hedeflerinin ne olduğu hakkında piyasanın bir değerlendirme yapmasını ve piyasanın kendini buna göre ayarlamasına imkan verir.
- Saydamlık, hesap verme sorumluluğunu sağlayan en önemli araçlardan biri olarak demokrasinin hakim olduğu ülkelerde sürdürülebilir olmayan nitelikteki politikaların iktidardan uzaklaştırılmasına yol açar.
- Saydam bir mali sistem, bilgilere tam, doğru ve zamanında ulaşılmasına, hiyerarşi içinde kimin ne yaptığının bilinmesine imkan vererek kamu kesiminde sorumluluk dağılımını kolaylaştırır.
- Mali saydamlığın açıklığı gerektirmesi, kamu harcamalarında etkinliği artırır. Örneğin kamu alımlarının saydam bir şekilde yapılması ihaleye fesat karıştırılmasını güçleştirir.
- Mali saydamlık Devlete olan güveni artırır, ekonomik ve sosyal etki yaratır.<sup>271</sup> Saydamlık kamuoyunun kaynakların nasıl kullanıldığını izleyebilmesini sağlar. Milletin Devleti daha iyi izleyebilmesi, politikaların ve bürokratların kamu yararına daha uygun davranmalarını teşvik ederek, kamusal kaynakların dağılımında etkinliğin ve verimliliğin sağlanmasını özendirir ve kamu yönetimini yetkinleştirir.<sup>272</sup>
- Genel olarak, saydamlığın yaygın olarak uygulandığı demokratik ülkelerde performans kriteri ön plana çıkar.

Saydam olmayan mali politika uygulamaları, istikrarsızlığa, kaynak tahsisinde isabetsizliğe ve ekonomik ve mali durumun daha da kötüleşmesine yol açabilir. Bu etkiler belki kısa dönemde görülmeyebilir; ancak, uzun dönemde derin finansal krizlere yol açabilir ve bu krizlerin önlenmesi de yüksek maliyetler gerektirebilir. Örneğin; saydam olmayan vergi harcamaları, yarı-mali sübvansiyonlar, bütçe dışı harcamaların hepsi mali dengesizliğin oluşmasında birer etkidir. Ödenmemiş borçların birikmesi ve ödenmemiş koşullu yükümlülükler sonucu istikrarsızlık genellikle bir gecikmeyle oluşur. Saydamlığın olmaması, bu oluşumun bilinmemesine neden olur ve muhtemel risk öncesi tedbir alınması durumunu engeller. **“Performans saydamlığı** ise nihai mal ve hizmet sunumunda etkinliğin (yani mümkün olan en az maliyetle sunulup sunulmadığının veya amaçlanan toplumsal hedeflere ulaşıp ulaşılmadığının) değerlendirilmesine yarayan veya bu değerlendirmeyi kolaylaştıran bilgilerin sunulmasıdır.”<sup>273</sup>

<sup>270</sup> KOPITS, George, CRAIG, Jon, Transparency in Government Operations, IMF, Washington DC, January 1998, s. 2.

<sup>271</sup> Kopits, Graig, s. 2.

<sup>272</sup> ATİYAS, “İzak; SAYIN, Şerif, Devletin Mali ve Performans Saydamlığı”, Devlet Reformu: Kamu Maliyesinde Saydamlık, TESEV, İstanbul, 2000, s.29

<sup>273</sup> Atiyas ve Sayın, (1997) s.10.

**Tablo 3: Performans Saydamlığı İçin Raporlama**

	Ex Ante	Ex post
Hükümet/ Bakanlar Kurulu	Politika Hedefleri ve Öncelikler: Bütçe politikası raporu  Bütçe Kanunu Taslağı	
Merkezi Kuruluşlar	Performans sözleşmeleri Değerlendirme raporları	Değerlendirme raporları Performans denetimi
Bakanlık	Bakanlığın orta vadeli stratejik planı Sonuç ve Verimlilik göstergeleri Performans hedefleri Yıllık iş planı Performans sözleşmeleri	Yıllık Rapor: Hedefler ile sonuçların karşılaştırılması Değerlendirme raporları
Kuruluş	Kuruluşun orta vadeli stratejik planı Orta vadeli sonuç ve verimlilik göstergeleri Hizmet standartları, performans hedefleri Performans sözleşmeleri Yıllık iş planı	Tüketici anketleri Yıllık rapor

KAYNAK: İzak Atiyas ve Şerif Sayın, “Devletin Mali ve Performans Saydamlığı”, Devlet Reformu: Kamu Maliyesinde Saydamlık, TESEV, 2000, s.9.

Performans saydamlığında, kamu hizmetlerinin miktar, kalite ve maliyet boyutlarının tanımlanması ve bu boyutlardaki değişkenlerin birbirleriyle ilişkilendirilmesi ve bu gerek yöneticiler ve gerekse vatandaşlar tarafından doğru olarak zamanında bilinebilmesidir. Bu değişkenler arasında hizmetlerin etkinliği, yani hizmetin hizmetten yararlananların ihtiyaçlarına cevap verip vermediği ve hizmet arzının verimliliği, yani hizmetin maliyeti sayılabilir. Bilinmeyen yönetilemeyeceği bir gerçek olduğuna göre, hizmetlerinin etkinliği ve verimliliği konusunda bilgi üretmeyen bir kuruluşun iyi yönetilmesi imkansızdır.<sup>274</sup>

Performans saydamlığının sağlanması için nasıl bir raporlama sisteminin gerekebileceği tablo 3’te gösterilmiştir. Performans saydamlığının sağlanabilmesi için, hükümetlerin, merkezi kuruluşların, bakanlıkların ve kuruluşların ex-ante ve ex-post raporlamalar yapması gerekir. Ex-ante raporlamalar harcama öncesi söz konusu kurum ve kuruluşların neler yapacağını ortaya koymaya yarar. Ex-post raporlamalar ise faaliyet sonuçlarını gösterir.

Maliye saydamlığının sağlanmasıyla hükümetin politikaları ve uygulamaları hakkında bilgi sahibi olan ilgililer (vatandaşlar), performans saydamlığı ile politika uygulamalarının gerçekleştirilme derecelerinin görülebilmesi ve kamu oyu denetimini gerçekleştirerek bütçe hakkının kullanımını imkanına sahip olurlar.

<sup>274</sup> Performans yönetimi ilkelerinin devletin bünyesine nasıl yerleştirilebileceği Atiyas ve Sayın, (1997)’de tartışılmıştır.

## BÜTÇE HAKKININ KULLANIMINDA DOĞRUDAN DEMOKRASİNİN YANSIMALARI OLARAK SEÇİM BÜTÇESİ

Bütçe hakkının kullanımında doğrudan demokrasinin bir yansıması da seçim bütçesi uygulamasıdır. Konuyla ilgili olarak literatürde politik konjonktürel dalgalanmalar teorisi adı altında incelenmektedir. Ekonomik döngüler ile siyasal döngülerin arasında bir ilişkinin var olduğu görüşü üzerine şekillenen politik konjonktürel dalgalanmalar teorisi, fırsatçı politik konjonktürel dalgalanmalar teorisi, partizan konjonktürel dalgalanmalar teorisi, rasyonel fırsatçı konjonktürel dalgalanmalar teorisi ve rasyonel partizan konjonktürel dalgalanmalar teorisi olarak dört farklı yaklaşımla ele alınmıştır.<sup>275</sup> Bunlardan, fırsatçı politik konjonktürel dalgalanmalar yaklaşımı, iktidar partilerinin seçim dönemlerinde seçimi kazanmak için seçim bütçesi uyguladıklarını, partizan konjonktürel dalgalanmalar yaklaşımı ise, parti görüşlerini yansıtacak şekilde uygulayarak yeniden seçilebilmelerini sağlayacak bütçe yaptıklarını ileri sürer. Bu yaklaşımların, daha rasyonel beklentiler kuramına göre ele alınmaları ise diğer iki yaklaşımın gelişmesine sağlamıştır.<sup>276</sup>

Demokratik seçim sisteminin kamu harcamalarındaki artışa katkısı olduğu çeşitli araştırmacılar tarafından incelenmiştir.<sup>277</sup> Demokrasi ile yönetilen ülkelerde genellikle zengin kesimden fakir kesime doğru bir yeniden dağıtım söz konusudur. Mulligan ve Gil ve Sala-i-Martin 1960-1990 dönemine ilişkin olarak 142 ülke için yaptıkları araştırma sonucunda, katılımcı sayısının yüksek olduğu demokrasilerde, katılımcı sayısının düşük olduğu demokrasilere göre toplam kamu harcamaları içinde sosyal güvenlik harcamalarının daha yüksek olduğu ve yine demokratik sistemlerde başkanlık sistemlerine göre sosyal güvenlik harcamalarının daha yüksek olduğu, otoriter rejimlerde işkence, idam cezası, dini düzenlemeler, basına sansür olduğu ve kamu harcamalarının büyük bir kısmının kamu harcamalarına ayrıldığı sonuçlarını ortaya koymuşlardır.<sup>278</sup>

Türkiye’de de Şubat 2005’te sonuçlanan kapsamlı bir araştırma<sup>279</sup> sonucunda da “Türkiye’de siyasi partiler oylarını maksimize etmek amacıyla ekonomiye manipüle etmektedir, fakat bu etki çok büyük değildir ve son yıllarda giderek azalmaktadır. Tersî şekilde Türk seçmenin oy vermesinde ekonomik faktörler önemli rol oynamaktadır. Siyasi partilerin seçimlerde ideolojik ve siyasi kaygılardan ziyade ekonomik faktörleri göz önünde bulundurmaları gerekmektedir.”<sup>280</sup> yargısına varılmıştır.

Bilindiği gibi, bütçe hakkının kullanılması,

- Toplum adına hangi işlerin yapılacağına belirleneceği,
- Toplum adına yapılması kararlaştırılan işlerden hangilerinin ne kadar kamu gideri kullanarak yapılacağı,
- Bu kamu giderini karşılamak için kullanılacak kamu gelirlerinin hangi kaynaklardan ve ne şekilde toplanacağı

<sup>275</sup> Şennur Sezgin, “Politika ve Ekonomi İlişkisi: Türkiye’de Politik Konjonktürel Dalgalanmalar ve Ekonomik Oy Verme”, Eskişehir Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, Şubat 2005, s. 2.

<sup>276</sup> Sezgin, s.2.

<sup>277</sup> Casey B. Mulligan and Ricard Gil and Xavier Sala-i-Martin, “Do Democracies have Different Public Policies Than Nondemocracies?” Working Paper 10040, NBER Working Paper Series, Cambridge, MA 02138, October 2003, s.2.

<sup>278</sup> Mulligan and Gill and Sala-i-Martin, s.29.

<sup>279</sup> Sezgin, s.201.

<sup>280</sup> Sezgin, s.201.

Konularında, halkın doğrudan doğruya veya temsilcileri aracılığıyla belirli dönemlerde, genellikle bir yıl için karar alması yoluyla gerçekleştirilmektedir.

Bu nedenle, demokrasilerde, kamu mal ve hizmetlerinin üretimi için ortaya konulan siyasi tercihlerde halkın belirleyici olduğu durumlarda, düşük ve orta gelir grubunun çoğunlukta olmasının üretilmesi tercih edilen kamu mal ve hizmetinin düşük ve orta gelir grubu kesime yönelik olacağı tabidir.

Kamu kesiminin GSMH içindeki payının artışı siyasi yapı ile açıklayanlara göre, demokrasinin gelişimi kamu harcamalarını artırıcı nitelik taşır. Demokrasi aynı zamanda eşitliği de beraberinde getirir. Gerçek eşitliğin sağlanması, demokrasinin uygulanması devlet müdahalesini artırır. Çünkü gerçek eşitliğin sağlanması için devletin sosyal harcamalar yapması gerekir. Bu, daha fazla kamu harcaması, vergi gelirlerinin kamu harcamalarını aştığı durumlarda daha fazla bütçe aşığı ve daha fazla borçlanma demektir. Demokrasinin hakim olduğu ülkelerde de sol partilerin yada sosyal demokratların iktidara gelmesinde sosyal amaçlı politikaların uygulanması görüşü tercihi sözkonusu olduğundan bütçe açığı ve borçlanma ile daha doğrusal bir ilişki vardır. Ayrıca, koalisyon hükümetlerinin işbaşında olduğu dönemde, koalisyon ortakları arasındaki anlaşma derecesi de etkili olmak üzere, tek parti iktidarına göre bütçe açığı daha fazla gerçekleşir.<sup>281</sup>

“Demokratik idareler faydaların yeniden dağıtım işini kaynakların yeniden dağıtım işinden daha iyi yapar.”<sup>282</sup> Demokratik yönetimlerde seçimle gelen ve bütçeyi onaylayan karar organlarının birincil amacı yeniden seçilebilmektir. Ancak, yeniden seçilebilme amacı toplam çıkarların üzerinde bir amaç olamaz. Bütçe süreci demokratik karar organlarının makro seviyede karar vermelerini gerektirir. Bu nedenle, demokratik karar organları sadece kendi seçmenlerinin tercihlerini değil, diğerlerinin fikirlerini de dikkate almadığı takdirde bütçeleme başarısızlığa uğrar.

Bütçe hakkının kullanımının kısman de olsa halka geçtiğini gösteren bir diğer gösterge, “seçim yılı ekonomisi- election-year economies”, “siyasi iş dönemi-political business cycle”, “political budget cycle” terimlerinin literatüre girmiş olması ve bu dönem bütçelerinin politikacıların yeniden seçilebilmek amacıyla seçmen kitlelerini memnun edici nitelikte hazırlanmasıdır.

Hem gelişmiş hem de az gelişmiş ülkelerde politik bütçe dönemi olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Seçim öncesi dönemlerde kamu harcamalarında bir artış görülürken, kamu giderlerinde bir azalma olduğu ortaya konulmuştur. Bu durum az gelişmiş ülkelerde daha belirgindir.<sup>283</sup> Ancak, kamu oyunun hükümetin yeniden seçilebilmek için uyguladığı bu tür politikaların sonuçlarının ülke için daha sonra olumsuz sonuçlar yaratabileceğinin bilincinde olan rasyonel ve bilinçli bir seçmen kitlesinin varlığı halinde,

<sup>281</sup> ANN MOSER, Toward Understanding the Impact Of Political Institutions on Economic Policymaking, (Cevrimiçi) <http://www.arches.uga.edu/~csallen/amoser.htm>, (erişim: 15.04.2005), s.9.

<sup>282</sup> Allen Schick, The Capacity to Budget, Washington, DC: The Urban Institute, 1990, Aktaran: Patrick Fisher, Political Explanations for the Difficulties in Congressional Budgeting, The Social Science Journal, Volume 36, Number 1, pages 149-161, © 1999, JAI Press Inc.

<sup>283</sup> Adi Brender and Allan Drazen, “Political Budget Cycle in New Versus Established Democracies”, NBER Working Paper Series, Working Paper 10539, National Bureau of Economic Research, Cambridge, June 2004, ss. 4-5.

seçim öncesi bu tür politikaları uygulayanların tekrar seçilebilmeleri riske girer.<sup>284</sup> Bu araştırmalardan çıkan sonuç seçmen kitlesi, politik karar organlarının bütçe tercihlerinin kendi istekleri doğrultusunda yapmasında etkilidir. Bu da bütçe hakkının kullanımında seçmenlerinin yani halkın etkili olduğunun bir diğer göstergesidir.

#### BÜTÇE HAKKININ KULLANIMINDA DOĞRUDAN DEMOKRASİNİN YANSIMALARININ TÜRKİYE AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

Bütçe hakkının kullanımında doğrudan demokrasinin yansımalarının Türkiye açısından analiz edilmesi iki açıdan ele alınmıştır. İlk olarak, kamu harcamaları, Türkiye’de seçim bütçesi, devlet borçları ve bütçe açıklarındaki artışların seçim dönemleri açısından değerlendirilmesi suretiyle verilerin analiz edilmesi yoluyla ortaya konulmuş, daha sonra Türkiye’de Cumhuriyet döneminde iktidar partilerinin siyasi yaklaşımlarının bütçe hakkının kullanımı açısından bir inceleme yapılmıştır.

#### *Kamu Harcamaları, Devlet Borçları ve Bütçe Açıklarındaki Artışların Seçim Dönemleri Açısından Değerlendirilmesi: Türkiye’de Seçim Bütçesi*

Türkiye’de bütçe hakkının kullanımında doğrudan demokrasinin bir yansımasının olup olmadığını görmek için Türkiye’de seçim bütçesi uygulamasının var olup olmadığını sayısal verilerin analizi yoluyla ele alınabilir. Türkiye’de seçim bütçesi analizi için yararlanılan sayısal veriler, kamu harcamaları, devlet borçları ve bütçe açıkları ve millet vekili genel seçim yılları kullanılmıştır.

Tablo 4 ve tablo 5’in birlikte değerlendirilerek, genel seçimlerin olduğu yılları rastlayan dönemler açısından bir analiz yapılmıştır. Tablo 4 ve 5’ten görüldüğü üzere seçim yılları olan milletvekili genel seçimlerinin yapıldığı 1946 yılında ve milletvekili ara seçimlerinin yapıldığı 1947, 1948 ve 1949 yıllarında ve yine milletvekili genel seçimlerinin yapıldığı 1950 yılında konsolide bütçe başlangıç ödeneklerinin gayrisafi milli hasıla içindeki payı belirtilen dönemler öncesi birkaç yıllık dönem ile sonraki seçim dönemine göre bir yükseklik göstermektedir. 1950 mali yılı konsolide bütçe gerçekleşme rakamlarına bakıldığında ise gider gerçekleştirmelerinin gayrisafi mailli hasıla içindeki %20,18 ile daha da yüksek gerçekleşmiştir. Yine tablo 4’te görüldüğü üzere, 1950 yılında -1,18 lik açık ile bütçe takip eden seçim dönemine yaklaşık iki kat açık vermiştir. Yine 1954 yılına rastlayan milletvekili genel seçimlerinde, konsolide bütçe başlangıç ödeneklerinin gayrisafi milli hasıla içindeki payı açısından değerlendirildiğinde, seçim bütçesi yansımasının seçim yılı öncesi olan 1953 ve seçim sonrası yılı olan 1955 mali yıllarına yansıdığı söylenebilir. Konsolide bütçe gider gerçekleştirmeleri açısından da milletvekili genel seçimlerinin yapıldığı 1954 yılına rastlayan dönemde gider gerçekleştirmeleri de başlangıç ödeneklerini yakın gerçekleştirmiştir.

Konsolide bütçe açığı açısından değerlendirildiğinde ise, milletvekili genel seçimlerinin yapıldığı yıl olan 1954 mali yılında konsolide bütçe açığının GSMH’ya oranının seçim öncesi üç yıl ve seçim sonrası iki yıla göre yüksek gerçekleştiği görülmektedir. 1957 milletvekili genel seçimlerini rastlayan mali yılda ise tam tersine konsolide bütçe başlangıç ödeneklerinin GSMH içindeki payında göreceli olarak bir azalma görülmektedir. Bu dönem konsolide açıklarının GSMH içindeki durumu açısından

incelendiğinde de yine önceki iki yıla göre bir azalma olduğu görülmektedir. 1957 yılındaki gelişmeler önceki yıllarla kıyaslandığında genel trenden farklı bir durum arz etmektedir.

**Tablo 4: Konsolide Bütçeye İlişkin Bazı Göstergeler (1950-2003)**

Yıllar	Konsolide Bütçe Açığı/GSMH	Konsolide Bütçe Başlangıç Ödeneği/ GSMH	Konsolide Bütçe Giderleri/ GSMH	Konsolide Bütçe Gelirleri/ GSMH
1950	-1,18	19,6	20,18	18,99
1960	-0,9	16,4	16,69	16,61
1970	0,10	20,2	16,70	16,80
1975	-0,8	20,2	16,33	15,55
1980	-3,1	17,4	20,33	17,20
1981	-1,5	23,8	18,89	17,35
1982	-1,5	-	15,09	13,61
1983	-2,2	22,5	18,75	16,51
1984	-4,4	17,9	17,07	12,66
1985	-2,3	19,9	15,03	12,77
1986	-2,8	18,4	15,95	13,20
1987	-3,5	18,9	16,92	13,45
1988	-3,1	20,8	16,26	13,17
1989	-3,3	19,3	16,52	13,19
1990	-3,0	22,4	16,92	13,91
1991	-5,3	23,0	20,53	15,25
1992	-4,3	26,0	20,08	15,79
1993	-6,7	19,9	24,29	17,59
1994	-3,9	21,1	23,08	19,16
1995	-4,0	16,9	21,78	17,75
1996	-8,3	23,4	26,31	18,04
1997	-7,6	21,3	27,19	19,56
1998	-7,3	27,6	29,15	21,87
1999	-11,9	34,7	35,89	24,03
2000	-10,9	37,2	37,20	26,60
2001	-16,0	27,4	45,7	29,20
2002	14,3	36,2	42,3	27,90
2003	-11,27		39,4	28,1
2004	-8,01	36,02	33,63	25,61
2005	-6,06	32,33		26,27

Kaynak:1-DPT, Temel Ekonomik Göstergeler (1950-2001) 2- Maliye Bakanlığı 3-2004 Yılı Bütçe Gerekçesi, 76. 4-2005 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi

<sup>284</sup> Brender and Drazen, s. 2.

**TABLO 5. TÜRKİYE'DE ÇOK PARTİLİ DÖNEME İLİŞKİN SEÇİM TAKVİMİ (1946-2003 Yılları Arasında Yapılan Seçimler)**

Seçimler	Milletvekili Genel	Milletvekili Ara	Senato Kısmı	Yerel Yönetimler
1946	21 Temmuz 1946			26 Mayıs 1946
1947		6 Nisan 1947		
1948		17 Ekim 1948		
1949		16 Ekim 1949		
1950	14 Mayıs 1950			3 Eylül 1950
1951		16 Eylül 1951		
1954	2 Mayıs 1954			
1955				13 Kasım 1955
1957	27 Ekim 1957			
1961	15 Ekim 1961		15 Ekim 1961(*)	
1963				17 Kasım 1963
1964			7 Haziran 1964	
1965	10 Ekim 1965			
1966		5 Haziran 1966	5 Haziran 1966	
1968		2 Haziran 1968	2 Haziran 1968	2 Haziran 1968
1969	12 Ekim 1969			
1973	14 Ekim 1973		14 Ekim 1973	9 Aralık 1973
1975		12 Ekim 1975	12 Ekim 1975	
1977	5 Haziran 1977		5 Haziran 1977	11 Aralık 1977
1979		14 Ekim 1979	14 Ekim 1979	
1983	6 Kasım 1983			
1984				25 Mart 1984
1986		28 Eylül 1986		
1987	29 Kasım 1987			
1989				26 Mart 1989
1991	20 Ekim 1991			
1994				27 Mart 1994
1995	24 Aralık 1995			
1999	18 Nisan 1999			18 Nisan 1999
2002	3 Kasım 2002			
2003		9 Mart 2003 (**)		

KAYNAK: Erol Tuncer ve Coşkun Kasapbaşı ve Bülent Tuncer, SEÇİM 2002 - 3 Kasım 2002 Milletvekili Genel Seçimleri-Sayısal ve Siyasal Değerlendirme, TESAV Yayınları, Ankara 2003, s.236-237.

27 Mayıs 1960 ihtilalinden sonra yapılan 1961 milletvekili genel seçimlerinde yine bu yıla ilişkin konsolide bütçe başlangıç ödeneklerinin seçim öncesi üç yıla göre bariz bir artış gösterdiği görülmektedir. 1961 milletvekili genel seçimlerinin yapıldığı yıla denk gelen mali yılda hem konsolide bütçe gelirlerinin ve hem de konsolide bütçe giderlerinin gayrisafi milli hasıla içindeki seçim öncesi ve seçim sonrası döneme göre %7 oranında bir artış göstermiştir.

1965 yılı milletvekili genel seçimlerini rastlayan mali yıl ve önceki mali yılda incelenen konsolide bütçe rakamları genel tirende göre biraz artış sözkonusu ise de çok bariz değildir. 1969 yılı milletvekili genel seçimlerinde de seçim bütçesinin varlığından söz

edilebilir. 1969 mali yılında da konsolide bütçe açığının GSMH içindeki payında önceki ve sonraki birkaç yıla göre bir artış söz konusu ise de bu konsolide bütçe gerçekleşme rakamlarında dikkat çekecek derecede değildir.

12 Mart 1971 ihtilalinden sonra yapılan 1973 yılı milletvekili genel seçimleri dönemine rastlayan mali yılda çok belirgin olmasa da, yinede seçim bütçesi denilebilecek belirtilere rastlamak mümkündür.

1977 milletvekili genel seçimlerine rastlayan dönemde, yine seçim bütçesi uygulaması bütçe rakamlarından anlaşılabilir. 1977 mali yılında konsolide başlangıç ödeneğinin, konsolide gider gerçekleştirmelerinin ve konsolide bütçe açığının gayri safi milli hasılaya oranı seçim öncesi ve sonrası ikişer yıl içinde değerlendirildiğinde göreceli olarak yüksek olmuştur.

1979 milletvekili genel seçimlerinin rastladığı dönem olan 1979 mali yılında da yine konsolide gider gerçekleştirmelerinin ve konsolide bütçe açığının gayri safi milli hasılaya oranı seçim öncesi ve sonrası ikişer yıl içinde değerlendirildiğinde göreceli olarak yüksek olmuştur.

1980 ihtilalinin arkasından yapılan 1983 milletvekili genel seçimlerinin rastladığı mali yılda konsolide bütçe gider gerçekleştirmelerinin gayri safi milli gelir içindeki önceki ve sonraki birkaç yıla fazla gerçekleşmiştir.

1987 ve 1991 milletvekili genel seçimlerinin rastladığı mali yıllarda konsolide bütçe gider gerçekleştirmelerinin gayri safi milli gelir içindeki önceki ve sonraki birkaç yıla çok bariz olmamakla birlikte az bir artış yine de vardır.

1995 milletvekili genel seçimlerinin yapıldığı yılda ise seçim bütçesi yansması denilebilecek bir durum dikkate çekmemektedir. Bunun en önemli nedeni ise ülke ekonomisinin kriz ince olması ve hatta 5 Nisan 1994 yılında ekonomideki krizleri önlemek için 5 Nisan kararlarının uygulamaya geçirilmiş olmasıdır.

1999 milletvekili genel seçimlerinin yapıldığı döneme rastlayan 1999 mali yılı bütçe verileri ve 1998 mali yılı bütçe verileri yine bir seçim bütçesi uygulamasının gerçekleştiği kanaatini güçlendirmektedir. 2002 milletvekili seçim dönemleri için de yine ülkenin içinde bulunduğu ekonomik krizin etkileri görülmektedir.

Kısaca özetlemek gerekirse, 1946 yılından itibaren Türkiye'de yapılan milletvekili genel seçimlerinin konsolide bütçe verileri kullanılarak seçim bütçesi analizi sonucunda, Türkiye'de de bir seçim bütçesi uygulaması vardır, yani seçmenlerin iktidar partileri üzerinde bir etkisi vardır, bütçe hakkının kullanımında rol oynarlar. Seçim dönemlerinde konsolide bütçe harcamalarının gayrisafi milli hasıla içindeki oranı ve bütçe açığının gayrisafi milli hasıla içindeki payı artış göstermektedir ama bu çok aşırı miktarlarda değildir. Bunun anlamı, iktidar partileri yeniden seçilebilmek için kamu harcamalarını arttırmaktadırlar ve bunu aynı dönemde kamu gelirleri üzerine yansıtmamaktadırlar.

### ***İktidar Partilerinin Siyasi Yaklaşımlarının Bütçe Hakkının Kullanımı Açısından Değerlendirilmesi***

Demokrasilerde seçimle iktidara gelen hükümet eğer sol görüşe sahip bir parti üyelerinden oluşuyorsa sosyal devlet anlayışı nedeniyle kamu harcamalarının ve dolayısıyla bütçe açıklarının sağ parti üyelerinin iktidarda olmasına nazaran daha yüksek olacağı hususu yukarıda değinilmiştir. Bu savın Türkiye Cumhuriyeti açısından geçerli olup olmadığını görebilmek için sağ ve sol partilerin iktidarda olduğu dönemlerde konsolide bütçe rakamlarını inceleyerek analiz edebiliriz.

**TABLO 6: CUMHURİYET DÖNEMİ SEÇİM YILLARI VE HÜKÜMETLERİ**

SEÇİM YILLARI	İKTİDAR PARTİLERİ	
	Tek parti	Koalisyon
1923-1945	CHP	
1946	Milli Kalkınma Partisi	
1950	Demokrat Parti	
1954	Demokrat Parti	
1957	Demokrat Parti	
27 Mayıs 1960	ihtilal	
1961		CHP(% 41.3)
1965	AP (% 52.9)	
1969	AP (% 46.5)	
12 Mart 1971	ihtilal	
1973		CHP(% 33.3)
1977		CHP(% 41.3)
12 Eylül 1980	ihtilal	
1983	ANAP (% 45.1)	
1987	ANAP (% 36.3)	
1991		DYP(% 27.0)
1995		RP (% 21.4)
1999		DSP(% 22.2)
2002	AKP (%34.3)	

**KAYNAK:** 1-Erol TUNCER, Siyasi Partiler ve Seçim Yasaları, (Çevrimiçi) <http://64.233.183.104/search?q=cache:m11E4JieBM0J:www.tesav.org.tr/eroltuncer.htm+iktidar+partileri.+h%C3%B0C%3%BCmetler,+cumhuriyet+d%C3%B0nemi&hl=tr>, erişim tarihi 8.4.2005.  
2- Erol Tuncer ve Coşkun Kasapbaş ve Bülent Tuncer, SEÇİM 2002 - 3 Kasım 2002 Millîvekili Genel Seçimleri-Sayısal ve Siyasal Değerlendirme, TESAV Yayınları, Ankara 2003, s.239-243

Tablo 4 ve Tablo 6'nın birlikte değerlendirilmesinden, sağ parti iktidarının olduğu 1950-1960 döneminde ve hem bütçe açıklarının ve hem de konsolide bütçe giderlerinin gayri safi milli hasıla içindeki payının göreceli olarak sol parti iktidarının olduğu 1961-1965 dönemine göre yüksek olduğu görülmüştür. Ancak, 1961-1965 döneminin 1965-1970 dönemi ile karşılaştırıldığında fazla bir fark olmadığı görülür. 1965-1970 sağ parti iktidarı döneminin 1973-1980 sol parti iktidarı dönemi ile karşılaştırıldığında, 1977 milletvekili genel seçimlerinin yapıldığı yılda seçim bütçesi bariz bir şekilde dikkati çekmektedir ve konsolide bütçe giderlerinin gayrisafi milli hasıla içindeki oranı çok fazla olmamakla birlikte bir miktar artış eğilimi göstermektedir. Tekrar sağ parti iktidarının hükümette olduğu 1983-1999 döneminin ilk yıllarında konsolide bütçe giderlerinin gayrisafi milli

hasıla içindeki payı göreceli olarak azalırken, konsolide bütçe gelirlerinin gayri milli hasıla içindeki payı daha da fazla azalmış, buna karşılık bütçe açığının gayrisafi milli hasıla içindeki payı gittikçe artma eğilimi göstermiştir. Bu dönem sağ partilerden Anavatan Partisi iktidarı dönemine rastlar ve bu dönemde konsolide bütçe dışına, fon uygulamaları gibi uygulamalarla, kaçışların yoğun olduğu dönemdir. Ayrıca, bu dönemde konsolide bütçe giderlerinin borçlanma ile finanse edilen kısmında önemli bir artış olmuştur. Bu dönemin 1990'lı yıllarından itibaren yeni bir sağ parti olan Doğru Yol Partisinin iktidara gelmesi ile birlikte konsolide bütçe giderlerinin ve gelirlerinin gayrisafi milli hasıla içindeki payı da gittikçe bir artış eğilimi göstermiştir. Yine bütçe açıklarının bu dönemde de gayrisafi milli hasıla içindeki payı artmaya devam etmiştir. Bu artış trendi, 1999-2002 sol parti iktidarı döneminde de devam etmiştir. Ancak, sağ parti iktidarının işbaşına geldiği 2002 seçimlerinden sonra tekrar azalma eğilimine geçmiştir.

Bu analizden çıkan sonuca göre, Türkiye'de de sol parti dönemi ile sağ parti dönemleri açısından bütçe verilerinin değerlendirilmesi sonucu, sağ parti uygulaması ile sol parti uygulaması arasında önemli bir fark olmasa da sol parti iktidarları döneminde, konsolide bütçe giderlerinin ve bütçe açıklarının gayrisafi milli hasıla içindeki paylarında az da olsa bir yükseklik olduğu görülmüştür. Bu da "*demokrasilerde seçimle iktidara gelen hükümet eğer sol görüşe sahip bir parti üyelerinden oluşuyorsa sosyal devlet anlayışı nedeniyle kamu harcamalarının ve dolayısıyla bütçe açıklarının sağ parti üyelerinin iktidarda olmasına nazaran daha yüksek olacağı*" görüşüne kısmen de olsa destekler niteliktedir.

Kısaca, bu analiz sonucu da, bütçe hakkının kullanımında seçmenlerin de etkili olduğu ve bütçe hakkının kullanımında doğrudan demokrasi tezimizi doğrular niteliktedir.

### **SONUÇ**

Çalışmada bütçe hakkının kullanımında doğrudan demokrasinin var olup olmadığı araştırılmıştır. Doğrudan demokrasinin kullanımında etkili olan yönetim araçlarından bazıları incelenmiştir. Bu araçlardan saydamlık ve hesap verme sorumluluğu en önemlileridir. Yeni kamu yönetimi anlayışı, yönetişimin gelişmesi ve bilgi teknolojilerinin yaygın olarak kullanılması bilinçlenen insanın kendi kendine yönetmesini önemli ölçüde katkı sağlamıştır.

Savın Türkiye açısından analiz edilmesinde, bariz olmasa da ulaşılan sonuçlarla desteklendiği görülmüştür. Türkiye'de seçmenlerin, politikacıların kararları üzerinde bir etkisi olduğu ortaya konulmuştur. 1946 sonrası Türkiye'sinde çok bariz olmasa da bir seçim bütçesi uygulanmıştır ve iktidar partilerinin bütçe bileşenlerinin oluşumunda seçmenlerin etkisi olduğu görülmüştür.

Kısaca, demokrasi, teknoloji ve kamu yönetimi araçlarının gelişmesiyle birlikte bütçe hakkının kullanımında kısmen de olsa doğrudan demokrasinin varlığı sonucuna ulaşılmıştır. Önemli bir kamu yönetimi aracı olan bütçenin oluşumunda seçmenlerin etkisi vardır. Ayrıca, bütçenin uygulama aşamasında saydamlık ve hesap verme araçlarının da yardımı, bilgi ve teknolojinin de desteği ile oluşan kamuoyu, kamu kaynaklarının kısmen de olsa seçmen çıkarları doğrultusunda kullanıldığı görülmüştür.

## KAYNAKÇA:

- ARIN, Tülay: "Parlamentar Bütçe Denetimi ve Bütçe Komisyonu: Bütçe Reformları Üzerine Uluslararası Karşılaştırma", Parlamentar Bütçe Denetimi-Plan ve Bütçe Komisyonu: Yapı ve İşlevler Üzerine Uluslararası Karşılaştırma, Seminer, İstanbul, Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı, 22 Kasım 1999.
- ATİYAS, İzak, Şerif Sayın: "Devletin Mali ve Performans Saydamlığı", Devlet Reformu: Kamu Maliyesinde Saydamlık, TESEV, İstanbul, 2000
- BALCI, Asım: "Kamu Yönetiminde 'Hesap Verebilirlik' Anlayışı", Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar- Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller ve Dünya ve Türkiye Yaklaşımları, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2003.
- BAKIRTAŞ, İbrahim: "Kamu Harcama Yönetiminde Etkinlik (Türkiye'de Kamu Harcama Yönetiminde Etkinlik Sorunu ve Network Destekli Performans Odaklı Kamu Harcama Yönetim Modeli)", Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalı İktisat Doktora Programı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Kütahya, 2002
- BLÖNDAL, Jón R.: "Budget Reform in OECD Member Countries: Common Trends", Journal on Budgeting, Volum 2, No. 4, OECD, 2004, s. 20.
- BORINS, Sandford New Public Management: North American Style, University of Toronto, December 2000.
- BORINS, Sandford New Public Management: North American Style, University of Toronto, December 2000.
- BRENDER, Adi and Allan Drazen: "Political Budget Cycle in New Versus Established Democracies", NBER Working Paper Series, Working Paper 10539, National Bureau of Economic Research, Cambridge, June 2004.
- BROADBENT, Jane and Richard Laughlin: "Control and Legimitation in the Government Accountability Process: The Private Finance Initiative in the UK", Critical Perspectives on Accounting (2003) 14, 23-48, Elsevier Science Ltd, 2002, s. 24.
- ÇEVİK, Savaş: "Türk Bütçe Sisteminde Denetim: Geleneksel Denetimden Performans Denetimine", Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı, Maliye Teorisi Bilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2002.
- CHIUA, Stephen W.K., Eva P.W. Hung: "Good Governance or Muddling Through? Layoffs and Employment Reform in Socialist China", Communist and Post-Communist Studies 37 (2004) 395-411, (çevrimiçi) www.elsevier.com/locate/postcomstud.
- DİLEYİCİ, Dilek: "Bütçe Anlayışındaki Değişim Süreci: Denk Bütçe İlkesinin Erozyonu ve Açık Bütçe Politikası", [www.canaktan.org/ekonomi](http://www.canaktan.org/ekonomi).
- EREN, Veysel: "Kamu Yönetiminde Yeni Meşruluk Temeli Olarak Müşteri Odaklı Yönetişim Yaklaşımı", Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 58/1, Ocak-Mart 2003, ss. 55-70.
- GÜRSOY, Bedri: Kamusal Maliye: İkinci Cilt - Bütçe, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayın No: 481, 100. Yılında Atatürk'e Armağan Dizisi:23, Sevinç matbaası, Ankara-1981.

- HÜRRCAN, Yasemin, Emine Kızıldaş ve H. Hakan Yılmaz: "Türk Kamu mali Yönetimi Mali Saydamlık Standartlarının Neresinde-IMF İyi Uygulamalar Tüzüğü Temelinde Bir Değerlendirme", Devlet Reformu: Kamu Maliyesinde Saydamlık, İstanbul, TESEV, 2000.
- KAYA, Safiye "Hesap Verme Sorumluluğu Parlamento ve Satıştay", 2. Kamu Mali Yönetimi Reformu Arenası, Hilton Oteli/Ankara, 2-3 Nisan 2003.
- KOÇAK, Faruk: "Bilgi Toplumu ve Türkiye", C.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi Mayıs 2003, Cilt: 27 No.:1, S.1-10.
- KOPITS, George, CRAIG, Jon, :Transparency in Government Operations, IMF, Washington DC, January 1998.
- MATHESON, Alex: "Better Public Sector Governance: The Rationale For Budgeting and Accounting Reform in Western Nations", Models of Public Budgeting and Accounting Reform, OECD Journal on Budgeting, Volume 2, Supplement 1, 2002.
- MOSER, Ann :Toward Understanding the Impact Of Political Institutions on Economic Policymaking, (erişim: 15.04.2005). <http://www.arches.uga.edu/~csallen/amoser.htm>,
- MULLIGAN, Casey B. and Ricard Gil and Xavier Sala-i-Martin: "Do Democracies Have Different Public Policies Than Nondemocracies?" Working Paper 10040, NBER Working Paper Series, Cambridge, MA 02138, October 2003.
- NEWBERRY, Suzan and June PALLOT : Freedom or Coercion? NPM incentives in New Zealand Central Government Departments Management Accounting Research, Management Accounting Research, University of Canterbury, New Zealand, Received 1 October 2003; accepted 1 March 2004, 15 (2004) 247-266.
- SAYAR, Nihat: Amme Maliyesi: Devlet Bütçesi Prensipleri ve Tatbikatı, Cilt I, Maarif Vekaleti, İstanbul, Yüksek Ekonomi ve Ticaret Okulu Yayınlarından, Yayın No: 34/122.
- SCHICK, Allen :The Capacity to Budget, Washington, DC: The Urban Institute, 1990, Aktaran: Patrick Fisher, Political Explanations for the Difficulties in Congressional Budgeting, The Social Science Journal, Volume 36, Number 1, pages 149-161, © 1999, JAI Press Inc.
- SEZGİN, Şennur: "Politika ve Ekonomi İlişkisi: Türkiye'de Politik Konjontürel Dalgalanmalar ve Ekonomik Oy Verme", Eskişehir Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, Şubat 2005.
- TUNCER, Erol :Siyasi Partiler ve Seçim Yasaları, (Çevrimiçi) <http://64.233.183.104/search?q=cache:m11E4JieBM0J:www.tesav.org.tr/eroltuncer.htm+iktidar+partileri,+h%C3%BCK%C3%BCmetler,+cumhuriyet+d%C3%B6nemi&hl=tr>, erişim tarihi 8.4.2005.
- TUNCER Erol ve Coşkun Kasapbaş ve Bülent Tuncer: SEÇİM 2002 - 3 Kasım 2002 Milletvekili Genel Seçimleri-Sayısal ve Siyasal Değerlendirme, TESAV Yayınları, Ankara 2003.
- YÖRÜKER, Sacit : "Yeni Konseptler ve Gelişmeler Temelinde Kontrol ve Denetim Sistemlerimize İlişkin Bir Değerlendirme", 2. Kamu mali Yönetim Arenası, Hilton Oteli/Ankara 2-3 Nisan 2003.
- DPT: Temel Ekonomik Göstergeler (1950-2001)

IMF :Code of Good Practise on Fiscal Transparency, IMF, <http://www.imf.org> 05/06/2000.

Odi :“Why Budgets Matter: The new Agenda of Public Expenditure Management”, Odi Briefing Paper, May 2004.

Report by Lord Sharman of Redlynch :Holding to Account: The Review of Audit and Accountability for Central Government, United Kingdom, February 2001.

State of Louisiana Office of Planning and Budget: Performance Accountability: Measuring Results Louisiana, November 1999.

TESEV Kamu Mali Yönetimi-Özet, [www.tesev.org](http://www.tesev.org) s.2.

2004 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi

2005 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi

[www.hazine.gov.tr](http://www.hazine.gov.tr)

**Prof.Dr. Aykut Herekman** (Başkan): Sayın Emine Kızıltaş'a teşekkür ediyorum ve tabii olarak kendisi biraz uzun konuşmada haklıdır. Bir de çok eskiden başladı ta *Puritanlardan* başladı ve demokrasinin gelişmesini iyi bağladı. Allah'tan Amerika'ya falan geçmedik. Biliyorsunuz *Puritanlar* İngiltere'de barınamadılar büyük baskılar sonunda Amerika'ya göç etmek zorunda kaldılar. Meşhur *Mayflower* diye bir gemiyle Amerika'ya göç ettiler ve Amerika ilk demokrasi hareketi de bu *Puritanlarla* başladı. Sonra tekrar Amerika'dan Avrupa'ya Fransa ihtilaliyle demokrasiye geçti yani ilk olarak İngiltere'de başladı deniyorsa da esas gelişmesi Amerika'da olmuştur. Ve Amerika'dan tekrar Fransa ihtilaliyle demokrasi fikri geçmiş ve böylece de bu bütçe hakkı da halka mal olmaya başlamıştır. Evet Sayın Hasan Baş, Sayın Sayıştay'ımızın üyesi yıllardan beri bizim Maliye Sempozyumlarımızı hiç kaçırmayan arkadaşımızdır. Kendisine söz veriyorum.



## HESAP VERME SORUMLULUĞU VE KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNU

Hasan BAŞ\*

1970'li yıllarda petrol kriziyle başlayan sarsıntı Dünyanın değişik ülkelerinde patlak veren krizlerle sürmüştür; pek çok ülke ciddi sıkıntılarla karşılaşmış, bütçe açıkları ve borçlar artmıştır. Bu durum hemen her alandaki politikaların sorgulanmasını gündeme getirmiş; devletin ne olup olmadığı, görev kapsamı en çok tartışılan konular olmuştur. Bu tartışmalarda kamu yönetimleri de sorgulanarak, sonuçta kamunun varlıklarının elden çıkarılması, Devletin, olanakların elverdiği oranda küçültülerek etkinliğinin artırılması çıkış yolu olarak görülmüştür. Yeniden düzenlenmek suretiyle kamu yönetiminin sultasına son verilirken “pazar”a öncelik tanınmış; ekonomide neo-liberal yaklaşım benimsenmiştir.

Bu ortamda, hemen hemen bütün Dünyada yeni bir yönetim felsefesi ışığında kamu yönetimlerinin yeniden yapılandırılması gündeme gelmiştir. Yeni yönetim felsefesi, merkezi hiyerarşik yapıların yaygınlaştırılmasını, verimlilik, etkinlik ve hizmet kalitesi temelinde sonuçlara odaklanılmasını; kamu yönetiminde sağduyulu bir yaklaşım benimsenmesini ve esnek davranılmasını; risk almaktan kaçınmak yerine riskleri yönetmeyi ve kamu yönetiminde hesap verme sorumluluğunun yerleştirilmesini esas almaktadır.

Dünyadaki bu değişim rüzgarı pek çok ülke gibi Türkiye'ye ulaşmakta da gecikmemiştir.

Cumhuriyetin Osmanlıdan devraldığı, hemen her dönemde eleştirilen idari yapımız 1939 İkinci Dünya Savaşı ile birlikte zorlanmaya başlamış, 1945'te çok partili siyasi yaşama geçildikten sonra ihtiyaçları karşılamakta daha da zorlanmaya başlamıştır. 1961 Anayasasından sonra yönetimin çağa ayak uydurulması çabaları olmuşsa da, hiçbir zaman radikal düzenlemeler yapılamamış; sistem planlı kalkınmanın gereklerini karşılamaktan uzak kalmıştır.

Türkiye'de 24 Ocak 1980 kararlarıyla serbest piyasa ekonomisine geçilmiş; kamunun üretimden çekilmesi, deregülasyon ve özelleştirme, serbest rekabete dayalı bir strateji içinde dışa açılma politikaları benimsenerek birtakım yapısal reformlar yapılmıştır. Ne var ki, kapalı bir ekonomiye göre kurgulanmış ve zaten sorunlu yönetim yapıları, rekabete açık hızlı ve esnek karar almayı ve uygulamayı gerektiren yeni ortama ayak uydurmakta zorlanmıştır.

1980 sonrası, ülkemizin, ithal ikameci ve içe dönük kalkınma stratejisinden ihracata dayalı dışa dönük bir stratejiye geçmesi, serbest piyasa ekonomisini geliştirmeye dönük politikalar, kamu yönetimi alanında da değişimi uyarıcı önemli bir faktör olarak ortaya çıkmıştır.

1990 sonrasındaki hızlı siyasi ve ekonomik değişim sürecinde yapılan günü birlik

\* Sayıştay 4. Daire Üyesi

müdahalelerle iyice yozlaşan kamu yönetimimiz, 1990'lerden itibaren değişim baskılarının yükünü çekemez hale gelmiştir.<sup>285</sup> AB üyelik sürecinde yönetim yapımızın çağdaş standartlara kavuşturulması bir gereklilik olarak ortaya çıkmıştır.<sup>286</sup>

Yukarıda değinildiği üzere Türkiye'de 24 Ocak 1980 sonrası birtakım "yapısal reformlar" yapılmıştır. Ancak, yapılan reformların bir hukuki alt yapısının olması gerekmektedir. 1980'lerde yapılan "yapısal reformlar"dir; günümüzde ise "düzenleme reformları" söz konusudur. 1050 sayılı Muhasebe Umumiye Kanunu yerine 2003 yılı sonunda çıkarılan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, bir bölümü yasalanan bir bölümü TBMM gündeminde bulunan yerel İdarelere ilişkin düzenlemeler, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun ile kamuoyunda çok tartışılan Kamu Yönetimi Temel Kanunuyla, Devlet, bu temel felsefe doğrultusunda tasarlanıp yeniden yapılandırılmak istenilmektedir.

Kamu yönetiminin etkin bir yapıya kavuşturulması amacıyla yapılan reform çalışmalarının önemli ayaklarından birisini kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılması oluşturmaktadır. Kamu mali yönetimi, kamu hizmetleri genel yönetimin ayrılmaz bir parçası olup, kamu yönetimi reformunun başarısı, kamu mali yönetiminin de yeniden yapılandırılmasına bağlıdır.

Vergilerin toplanıp üretim sürecinden geçirilerek yurttaşlara ulaştırılmasına kadar uzanan süreçte kamusal mal ve hizmet üretimiyle ilgili her işlem ve eylem kamu mali yönetimiyle ilişkili olup, bu ilişki, kamu mali yönetimine kamu yönetiminin yaşamsal bir ögesi olma konumunu kazandırmaktadır.

Çağdaş yaklaşıma uygun olarak Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısının pek çok maddesinde hesap verebilirlikten söz edilmiş, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda sıkça bu kavram kullanılmış, 8.maddesi ile Dördüncü Bölümü tümüyle hesap verme sorumluluğuna ayrılmıştır.

Bu çalışmada kamu yönetimi ve kamu mali yönetiminin, yeni olmasına karşın çok popüler "hesap verme sorumluluğu" kavramı açıklanmaya çalışılmaktadır; Bu yapılırken, önce hesap verme sorumluluğunun çeşitli yönleri üzerinde durulacak; sonra 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun bu müesseseyi düzenleme biçimi irdelenecek ve nihayet kısaca hesap verme sorumluluğu değerlendirme anketlerine değinilecektir.

## I-HESAP VERME SORUMLULUĞU

### A-Genel Olarak Hesap Verme Sorumluluğu

Hemen ifade edilmelidir ki, hesap verme sorumluluğunun klâsik hukuki sorumluluk veya mali sorumlulukla herhangi bir ilgisi bulunmamaktadır. Türkçe'de tam karşılığı olmadığı için "hesap verilebilirlik" veya "hesap verme yükümlülüğü" olarak da adlandırılan hesap verme sorumluluğu, bir cevap verme, açıklamada bulunma yükümlülüğüdür. Bu yükümlülük ilişkisinde eşit olmayan iki taraf mevcuttur. Taraflardan biri diğerine görev

tevdî etmekte, diğeri de bu görevin yapılıp yapılmadığı, yapılamadıysa niçin yapılmadığı, verilen paranın nasıl harcadığı, tamamının harcanıp harcanmadığı, görevin gerektirdiği amaçlara ne ölçüde ulaşıldığı, hedeflenen sonuçları gerçekleştirmek için mümkün olan her şeyin yapılıp yapılmadığı ve geçmiş deneyimlerin ışığında nelerin iyi gittiği nelerin iyi gitmediği hususlarında cevap vermekte, durumunu açıklamakta, rapor etmektedir. Yeni kamu yönetim anlayışının çok yeni kavramlarından biri olan hesap verme sorumluluğu bir raporlama faaliyeti olup, bir görev icra etmek üzere kendilerine emanet edilen kamu kaynaklarını kullananların, kaynakları kendilerine emanet edenlere karşı, kaynakların kullanımı ve görevin nasıl yerine getirildiği hususunda açıklamada bulunma sorumluluğudur.

Sayıştaylar Uluslararası Örgütü INTOSAI (International Organisation of Supreme Audit Institutions) Denetim Standardlarına göre de hesap verme sorumluluğu, "kamu teşebbüsleri ve şirketleri de dahil olmak üzere, kendilerine kamu kaynakları emanet edilen kişi ve idarelerin, mali, idari ve program görevlerinden ötürü açıklama yapma ve bu görevleri kendilerine verenlere durumu bildirme mecburiyetindedir."

Üzerinde anlaşılan beklentiler uyarınca ifade etmek üzere görev alma ve bu görevin ifa tarzını gösterme mecburiyetine dayanan hesap verme sorumluluğunun siyasal hesap verme sorumluluğu, yönetsel hesap verme sorumluluğu ve kamuoyuna karşı hesap verme sorumluluğu gibi türleri olup; parlamentonun yurttaşlara karşı, bakanların parlamentoya karşı, bakanlık üst yönetiminin bakana karşı hesap verme sorumluluğu söz konusudur.<sup>287</sup>

Hesap verme sorumluluğu, açıkça belirlenmiş görev ve yetki paylaşımına dayanır. Etkin bir hesap verme mekanizması için personelin görev tanımlarının yapılabilmesi ve verilen sorumlulukla sağlanan imkânlar arasında bir ilişkinin olması gerekir. İyi bir bütçe sınıflandırması, yürütülecek hizmetlerle kullanılacak kamusal kaynaklardan kimlerin sorumlu olacağını ortaya koymalıdır. Bu bağlamda, kurumsal sınıflandırma, program sorumlularının tespitine olanak sağlar. Dolayısıyla performans hedeflerinin gerçekleştirilmesinden kimin sorumlu olduğunu ortaya koyar. Fonksiyonel sınıflandırma, kurumun misyonu ile bağlantısı olmayan alanlardan asli fonksiyonlarına doğru kaynakların yönlendirilmesini sağlar.

"Hesap verebilirlik kavramı, yetki ve kaynakların hukuka, verimlilik ve etkinlik ilkelerine uygun kullanılmasına; belirlenmiş amaç ve hedeflere ulaşılmasına ilişkin sorumluluğu ifade etmektedir."<sup>288</sup>

Hesap verme yükümlülüğü, genel olarak kendisine emanet edilen para ve malları yönetme veya bu görevleri yerine getirme tarzı hakkında açıkça cevap verme görevidir. Basite indirgeyerek canlandırmak gerekirse, şu şekilde açıklanabilir. Eğer belli bir amaca harcamak üzere bize bir miktar para verilmişse, kanıt göstererek paranın tamamını harcadığımızı veya bir kısmını harcayıp kalanını iade etmekte olduğumuzu, parayı verene bildirdiğimiz (rapor ettiğimiz) zaman, mali hesap verme yükümlülüğümüzü yerine

<sup>285</sup> TUTUM, Cahit "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma", Yeni Türkiye 4, Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı, Mayıs-Haziran 1995, Yıl 1, Sayı 4, Ankara, ss.139-140.

<sup>286</sup> T.C.Başbakanlık, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 2-Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, Başbakanlık Yayını, Ankara, 2003, s.78.

<sup>287</sup> ATIYAS, İzak/SAYIN, Şerif, Siyasi Sorumluluk, Yönetsel Sorumluluk ve Bütçe Sistemi: Bir Yeniden Yapılanma önerisine Doğru, Tesev Yayınları 4, İstanbul, 1997 s.6.; GÖREN, İhsan, "Kamu Maliyesinin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim", Parlamento ve Sayıştay Denetimi, Tesev Yayınları 16, İstanbul, 2000, ss.113-114.

<sup>288</sup> T.C.Başbakanlık, op.cit., s.96.

getirmiş oluruz. Eğer bir başkası yaptığımız bu harcamaya ilişkin belgeleri ayrıca inceleyip iade ettiğimiz parayı da sayarsa hesap verme yükümlülüğümüzü başkalarının daha çok inanacağı bir şekilde ifa etmiş oluruz. Hesap verme yükümlülüğü kavramının özü budur. İster mali hesap verme yükümlülüğü, isterse daha geniş anlamdaki hesap verme yükümlülüğü türleri olsun bu öz değişmez.

Eğer bize verilen para ile bir şey satın almamız değil de bir görevi yerine getirmemiz istenmişse, bu durumda sorumluluğumuz daha geniş olacaktır. Paranın nasıl harcılandığı kadar görevimizin gerektirdiği amaçları ne dereceye kadar elde ettiğimizi de bize parayı verene raporlamamız gerekecektir. Buna program sorumluluğu veya yönetsel sorumluluk (idari hesap verme yükümlülüğü) adı verilir.<sup>289</sup>

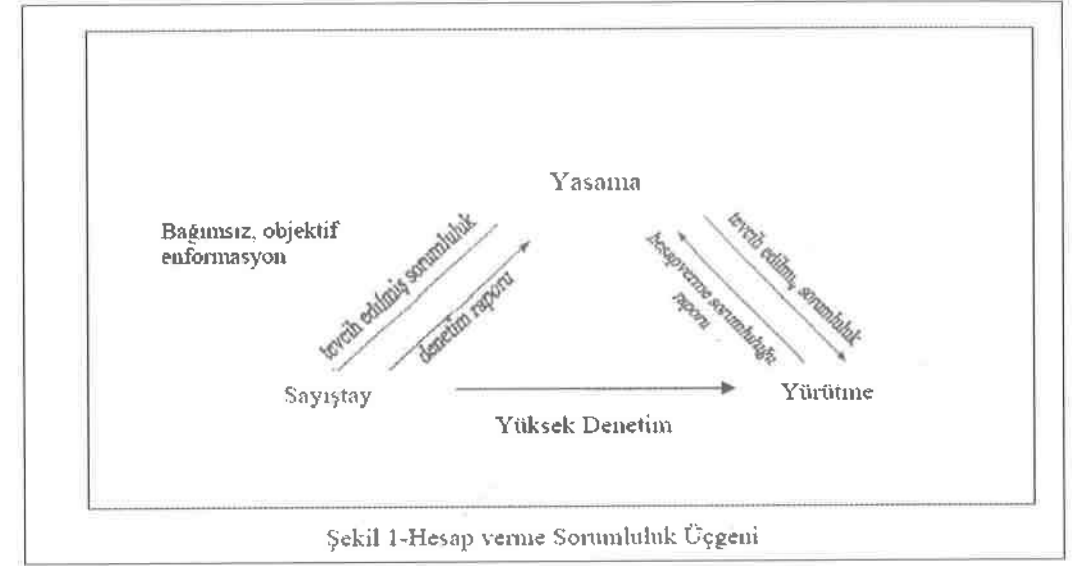
Hesap verme, yönetim olgusunun özünde vardır ve kaynakları yöneten her kişi ve örgütsel birimin en temel yükümlülüğüdür. Hesap verme yükümlülüğünün kamu yönetiminde oluşturduğu zincir, demokrasiler bakımından doğal ve son derece elzem bir ilişki olarak kabul edilmektedir. Zira halkın kendini yönetmesi için demokratik yolla seçtiği vekillerinden ve onların vekili durumundaki atanmış yöneticilerden, kendilerine tevdi edilen görevlerin ifası ve kamu kaynaklarının kullanımı konularında bilgi isteme ve hesap sorma hakkı, demokratik rejimin özünde bulunan bir yetkidir. Demokrasilerde bu yetkinin temel biçiminin ve asgari sınırlarının anayasa veya yasalarla düzenlenmesinin bile yersiz olacağı ileri sürülmektedir. Öte yandan, hesap verme yükümlülüğü aynı zamanda günümüz kamu yönetimleri bakımından bir çağdaşlık kriteri olarak da algılanmakta; yönetimde çağdaşlık ile demokrasiyi buluşturmaktadır. Zaten demokrasinin özü de ülkeyi yönetenlerin vatandaşlara karşı sorumlu olmaları, onlara hesap vermeleridir.<sup>290</sup>

Uygulamada hesap verme sorumluluk sisteminin bir raporlama faaliyeti olarak kendini gösterdiği bilinmektedir. Sayıştay denetimleri de bu raporlarda yer alan bilgilerin doğruluğunu araştırmakta ve bir anlamda parlamentoya güvence sağlamaktadır. Bu sistemin, yani Parlamento, hükümet ve yüksek denetim kurumu arasındaki işleyişin bir üçgen şeklinde gösterilmesi konunun daha iyi anlaşılmasına yardım etmektedir.<sup>291</sup>

<sup>289</sup> GÖREN, İhsan, op.cit., ss.117-118.

<sup>290</sup> Maliye Bakanlığı, Devlet Muhasebesinde Reform Çalışmaları: Nakit Esasından Tahakkuk Esasına, Ankara, 2002, s.22.

<sup>291</sup> KAYA, Safiye, "Hesap Verme Sorumluluğu, Parlamento ve Sayıştay", Kamu Mali Yönetimi Reformu Arenası, 2-3 Nisan 2003, Ankara, s.244.



Hesap verme yükümlülüğü, bir görevi icra etmek üzere kendilerine emanet edilen kamu kaynaklarını kullananların, kaynakları kendilerine emanet edenlere karşı, kaynakların kullanımı ve görevin nasıl yerine getirildiği hususunda açıklamada bulunma zorunluluğudur. Kamu kaynaklarının dürüst ve rasyonel kullanımında birincil sorumluluk bakanların ve kurumların üst yöneticilerindedir. Sayıştay, yönetimin bu temel sorumluluğu yerine getirirken yaptığı aksaklıkları ve noksanları yasama organına raporlayarak hesap verme sürecine katkıda bulunmak durumundadır. Kamu yönetiminin bir emanet yönetim olarak algılanması sonucu olan hesap verme sorumluluğu anlayışı, denetimin kapsamını, amaçlarını ve uygulama tarzını da biçimlendirmektedir.

Hesap verme sorumluluğu, birinin kendisine tevdi edilmiş sorumlulukların yerine getirilmesinin hesabını vermesi zorunluluğudur.

Daha basit ifadeyle, hesap verme sorumluluğu raporlamadır. Kişiler diğer kişilere hesap verir ya da raporla bildirir. Bu nedenle, hesap verme sorumluluğunun ilgili kişiler ya da organizasyonlar arasındaki ilişkiler bağlamında düşünülmesinde yarar vardır.

Başarılı hesap verme sorumluluk ilişkilerinin temel öğeleri şunlardır:

- Ölçülebilir hedefler belirlenmesi ve sorumlulukların tespiti,
- Hedeflerin gerçekleştirilmesi için nelere ihtiyaç duyulduğunun planlanması,
- İşin yapılması ve gelişmenin izlenmesi,
- Sonuçların raporlanması,
- Sonuçların bir değerlendirmeye tabi tutulması ve geri bildirim sağlanması.<sup>292</sup>

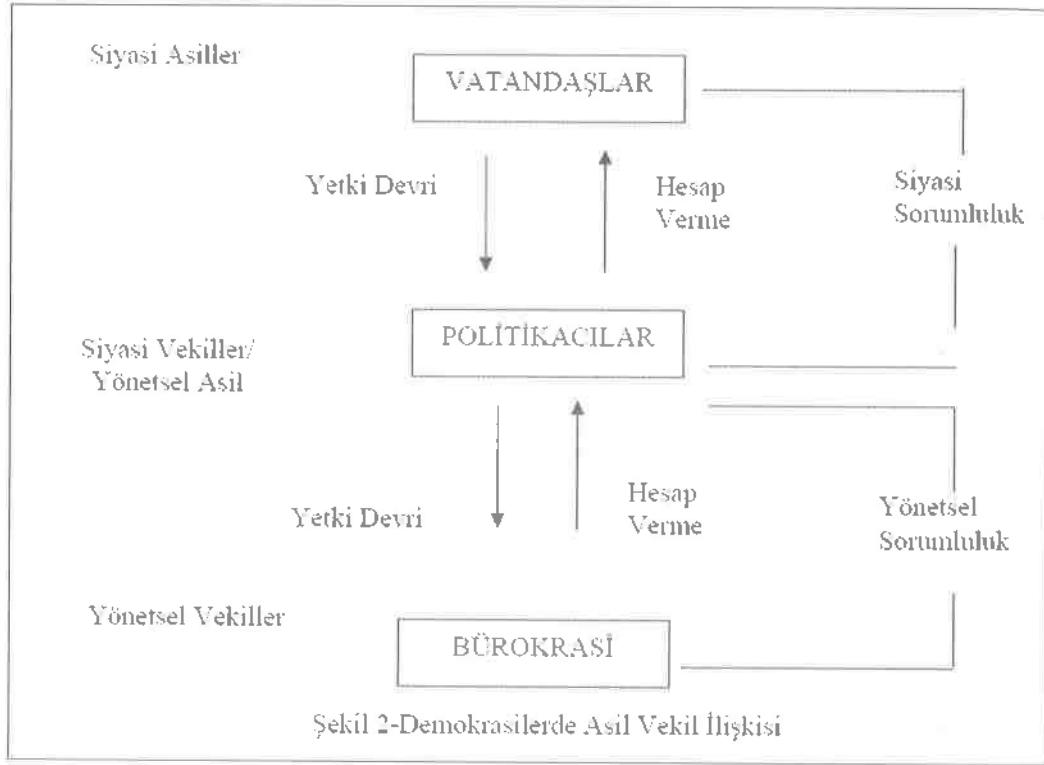
## B-Bilgi Sağlamanın Ötesinde Kompleks Bir Kavram Olarak Hesap Verme Sorumluluğu

<sup>292</sup> Kanada Alberta Eyaleti Sayıştay, Hükümet Hesap Verme Sorumluluğu, <http://www.oag.ab.ca/htm/1/government-accountability.shtml> Şubat 1997'den çev: Sacit YÖRÜKER, Ankara, 2001, s.2 (Yayınlanmamıştır).

Yeni Yönetim anlayışıyla birlikte yönetim ortam daha çapraşık ve karmaşık hale gelmiştir. Buna paralel olarak hesap verme sorumluluğunun boyutunda da değişiklikler olmuş, daha etkin bir hesap verme sorumluluğu gündeme gelmiştir.

Demokratik yönetimlerde kamu kaynaklarının kullanımında söz ve karar sahibi olan ister seçilmiş olsun ister atanmış olan her yöneticinin yönetiminden dolayı hesap vermesi gerekmektedir.

Hesap verme sorumluluğu, demokratik ülkelerde bir dizi yetki devrinin bir sonucu olarak açıklanmaktadır. Parlamenterlerin yurttaşlara, hükümetin parlamentoya, kamu yönetiminin hükümete karşı olmak üzere hesap verme sorumluluğu değişik süreç ve düzeylerde gerçekleşmektedir. Hesap verme sorumluluğu ve bu meyanda Sayıştay'ın konumu bir şekil üzerinde şöyle açıklanabilir.<sup>293</sup>



<sup>293</sup> ATİYAS, İzak/SAYIN, Şerif, op.cit., s.6.

Demokratik rejimlerde hesap verme yükümlülüğü zinciri şu sırayı izler.

- Parlamento ülkenin topyekün yönetiminden ötürü siyasi asil'e (seçmenlere/vatandaşlara) karşı hesap verme yükümlülüğü (siyasi sorumluluk) taşır.
- Bakanlar kendi eylemlerinden ve bakanlıkları altındaki tüm kurum ve kuruluşların faaliyetlerinden Parlamenta karşı ferdî olarak sorumludurlar. Bakanların, aynı zamanda, Bakanlar Kurulunun kararlarından ötürü kolektif sorumlulukları da vardır. Yani Bakanlar kendi bakanlıklarının işleyişinden ötürü ferdî olarak; Bakanlar Kurulu Kararlarına iştiraklerinden ötürü de diğerk bakanlarla müştereken Parlamenta hesap vermekle yükümlüdürler. (Siyasi Sorumluluk)
- Bakanın altındaki Bakanlık üst yönetimi, teşkilâtlarının faaliyetlerinden ötürü özünde Parlamenta karşı değil, bakana karşı sorumludurlar. Bununla birlikte, uygulamada, kendilerinden bakanları adına bu faaliyetleri açıklamak için Parlamenta cevap vermeleri istenebilir; ancak hükümet politikası konularında parlamenta hesap vermezler. Yani, kendilerinden istendiği zaman parlamenta hesap verirler, lakin resmî olarak bakanlarına karşı sorumludurlar. (İdari Sorumluluk)

İdari hesap verme yükümlülüğü zinciri de bürokrasi içerisinde tepeden tabana, kamu kaynaklarının kullanımında karar ve söz sahipliğinin bulunduğu alt kademelere kadar yayılarak iner. Söz gelimi proje sorumluluğu, proje yöneticilerinin üst yönetime hesap vermelerini gerektirir.<sup>294</sup>

Kaba hatlarıyla siyasal hesap verme sorumluluğu Yürütmenin Parlamenta karşı olan hesap verme sorumluluğunu ifade ederken, yönetmel hesap verme sorumluluğu, bürokrasinin bakanlara karşı olan sorumluluğunu göstermektedir. Vatandaşa karşı hesap verme sorumluluğu ise daha kompleks nitelikler taşımakta ve hem seçilmişlerin oluşturduğu parlamentonun hem de bütünüyle devletin vatandaşa karşı hesap verme sorumluluğu bulunduğuna işaret etmektedir.

Hesap verme sorumluluğu sadece bilgi sağlamanın ya da cevaplar vermenin ötesine geçen kompleks bir kavramdır. Yetki devri ile birlikte sorumluluğun nasıl uygulanacağı ve kaynakların nasıl kullanılacağı gündeme gelmekte ve bununla bağlantılı olarak da bu sorumluluğun ya da görevin nasıl yerine getirildiğinin hesabının verilmesi yükümlülüğü devreye girmektedir. Dolayısıyla, nelerin yapılmış ya da yapılmamış olduğu, nelerin yapılmakta olduğu ve nelerin yapılmasının planlandığı konularında açıklamalar yapılması ve gerekçeler sunulması, sorumluluğu devredenlere sorumlulukların öngörüldüğü gibi yerine getirilip getirilmediğini değerlendirme imkânı verir. Sorumluluğu devredenler ihtiyaçlarının karşılanıp karşılanmadığını bildirmek, yaptırımlar uygulamak veya teşvikler sağlamak isteyebilir veyahut hataların düzeltilmesini ya da ilâve güvenceler sağlanmasını talep edebilirler.

### C-Hesap Verme Sorumluluğuyla İlgili Yönlendirici İlkeler

Bu ilkeler şöyle özetlenebilir.

<sup>294</sup> GÖREN, İhsan, op.cit., ss.115-116.

- Sorumluluğun tevdi edilmesi ve yetkinin devredilmesi söz konusu olduğu zaman, hesap verme sorumluluğu gereklidir.
- Hesap verme sorumluluk bilgisinin temel karakteristikleri, anlaşılabilirlik, uygunluk, güvenilirlik ve karşılaştırılabilirliktir. Ayrıca, hesap verme sorumluluk bilgisi sağlamanın maliyeti beklenen yararı aşmamalıdır.

Bu bilginin temel özellikleri şunlar olmalıdır:

- Anlaşılabilirlik
- Uygunluk
- Güvenirlilik
- Karşılaştırılabilirlik
- Ekonomiklik
- Hesap verme sorumluluk raporlamasının bütün biçimleri çıktılar hakkında bilgi vermelidir.
- Beklenen sonuçlar açıkça ifade edilmeli ve ölçülebilmelidir.
- Hesap verme sorumluluk raporları çıktıların maliyetine ilişkin bilgileri çıktıların etkileriyle ilgili bilgilerle ilişkilendirilmelidir.
- Bir bakanlığın hesap verme sorumluluk raporu, Bakana hesap veren bütün kuruluşları kapsamalıdır.
- Bir Bakana hesap veren her kuruluş planlar (bütçeler dahil) ve performans raporları hazırlamalıdır.
- Planlar kendilerine sorumluluk yüklenen kişiler tarafından hazırlanmalıdır. Planlar; ulaşılabilecek sonuçları, atılacak adımları, bunların kimler tarafından atılacağını, tahmini maliyetleri ve performans hedeflerini belirtmelidir. Sorumluluk yükleyen kişiler planları onaylamalıdır.
- Performans raporları (örneğin, finansal tablolar ve yıllık raporlar) fiili sonuçlarla planlanan sonuçları karşılaştırmalıdır.
- Planlar, bütçeler, finansal tablolar ve yıllık raporlar dahil olmak üzere temel hesap verme sorumluluk raporları kamuoyuna açık almalıdır.
- Yayınlayan performans bilgileri denetlenmelidir.
- Etkin bir hesap verme sorumluluk çerçevesinin temel öğeleri yasalaştırılmalıdır.<sup>295</sup>

#### **D-Kamusal Hesap Verme Sorumluluğu-Özel Sektör Hesap Verme Sorumluluğu**

Hesap verme sorumluluğu hem kamu sektörünü hem de özel sektörü ilgilendiren bir kavramdır.

Özel sektörde şirket yönetiminin hissedarların çıkarlarına göre hareket etmesi beklenir. Yöneticiler Yönetim Kuruluna, Yönetim Kurulu da hissedarlara hesap vermekte yükümlüdür.

Kuşkusuz özel sektörde hesap verme sorumluluğunun kapsamı da farklıdır. Özel sektörde talep edilen bilgiler, büyük ölçüde, şirketin kârlılığını ve hissedarların kazançlarını doğrudan ilgilendiren meselelerle bağlantılıdır. Özel sektörde çıktıların nasıl elde edildiğine olan ilgi daha düşüktür. Özel sektör yöneticilerinin kamuoyuna açık şekilde hesap vermekle yükümlü tutuldukları haller politikacılara ve üst düzey kamu personeline

oranla daha sınırlıdır.

Demokratik rejimlerde Parlamentolar, kamu parasının harcanmasına yetki ve izin vermekte, buna karşılık Yürütme Parlamento'ya harcamanın hesabını vermeye yükümlü bulunmaktadır. Bu bakımdan kamu parasına ilişkin hesap verme sorumluluğu Parlamento ile Yürütme arasındaki ilişkinin odağında yer almaktadır.

#### **E-Hesap Verme Sorumluluğu ve Saydamlık**

Hesap verme sorumluluğu ve saydamlık karşılıklı etkileşim içinde olan kavramlardır. Saydamlığı sağlayabilmek için etkili ve iyi işleyen hesap verme süreçlerine; hesap verme süreçlerinin de iyi işleyebilmesi için saydamlığa ihtiyaç vardır. Aslında, hesap verme yükümlülüğü anlamında kamu fonlarının kullanımında açıklama yapma, saydamlıktan başka bir şey değildir.

Hesap verme düzenlemelerindeki şeffaflığa ilâveten bizzat ilgili performans bilgilerinin şeffaflığı sorunu da gündemdedir. Özellikle ortaklık biçiminde yürütülen kamu hizmetlerine ilişkin performans bilgilerinin kamuya açık olmasının sağlanmasına özen gösterilmelidir.<sup>296</sup>

#### **F-Hesap Verme Sorumluluğu ve Demokrasi**

Hesap verme yükümlülüğünün kamu yönetiminde oluşturduğu zincir demokrasiler bakımından doğal ve son derece elzem bir ilişki olarak kabul edilmektedir. Zira halkın kendini yönetmesi için demokratik yolla seçtiği vekillerinden (siyasiler) ve onların vekili durumundaki atanmış yöneticilerden, kendilerine tevdi edilen görevlerin ifası ve kamu kaynaklarının kullanımı konularında bilgi isteme ve hesap sorma hakkı demokratik rejimin özünde bulunan bir yetkidir. Demokrasilerde bu yetkinin temel biçiminin ve asgari sınırlarının bir yasayla düzenlenmesinin bile haşiv olacağı ileri sürülebilir.

Kanada Sayıştay Eski Başkanı Kenneth M. Dye'in bu husustaki değerlendirmeleri şöyledir:

"... Hesap verme yükümlülüğü parlamenter sistemimizin çalışma prensibidir ve onun etkili işleyişi demokratik yönetimimiz için vazgeçilemez bir süreçtir. Hesap verme yükümlülüğü, yani kendilerine emanet edilen görev ve sorumlulukları ifa etme tarzlarını açıklama yükümlülüğü, yetki kullanan herkes tarafından üstlenilmiş bir zorunluluk olduğu için demokratik yönetim şeklimizin özüdür. Hesap verme, bir ülkenin parlamentosunun, hükümetinin ve dolayısıyla her bir bakan, kurum ve kuruluşunun o ülkenin insanlarına, o ulusa karşı bir yükümlülüğüdür.

... Etkin demokrasi etkin hesap verme süreci gerektirir. Etkin hesap verme süreci hükümet faaliyetlerinin vatandaşlara raporlanmasını ister ve zorunlu kılar. Ortalama vatandaşlara hitabeden anlaşılabilir, tarafsız denetim raporları hükümetle parlamento arasındaki hesap verme ilişkisine katkılarda bulunur. Denetçi gelişkin hesap verme sürecine, şeffaflığa ve iyi yönetime değer ve inamlılık kazandırır. Şeffaflık, iyi yönetim ve hesap verme süreci demokrasinin temellerini oluşturur. Ve demokrasi iyi bilgilendirilmiş bir toplumla sürdürülebilir. Parlamantonun hükümeti sorumlu tutulmasına yardımcı olan, aydınlatıcı denetim raporları ..... demokrasiyi muhafaza

<sup>295</sup> Kanada Alberta Eyaleti Sayıştay, op.cit., ss.5-9.

<sup>296</sup> GÖREN, İhsan, op.cit., s.122.

etmek için çok şeyler yapabilir.<sup>297</sup>

Demokratik rejimlerine, halk, kamu kaynaklarını kullanmakla görevli olanlardan bu fonların kullanımının hesabının eksiksiz sorulmasını bekler. Kamu kaynaklarının mutlak bir dürüstlikle ve akıllıca kullanılmasını temin etmede birincil sorumluluk Bakanların, seçilmiş üyelerin, yönetim organlarının, yöneticilerin ve diğer kamu görevlilerindir. Kamusal denetim, bu hesap verme zincirinde önemli bir unsur olup; hesap verme yükümlülüğünü hem yukarıya, kaynakları sağlayan seçilmiş ve atanmış üyelere (parlamentolara) doğru ve hem de dışarıya, tüketicilere, yardım alanlara, vergi mükelleflerine ve sonuçta tüm topluma yayarak güçlendirir.<sup>298</sup>

### G-Hesap Verme Sorumluluğu ve Parlamento

Çağdaş demokrasilerde Parlamentoların kamu fonlarının ve mallarının iyi yönetildiğine ve kamu kurumlarının yaptıkları harcamalarının değerinin karşılığının alındığına dair halka güvence vermesi bu yönetimlerin olmazsa olmaz koşullarından birisidir. Bu koşul gereği Parla mentonun bütçe aracılığıyla yürütmeye tahsis ettiği kamu fonlarının harcanmasına yönelik denetimleri gerçekleştirmesi önemli bir görevidir. Parla mentonun bu denetimi kamu kurumlarının yıllık raporlarını incelemek ve çalışma standartlarını değerlendirmek suretiyle yerine getirdiği bilinmektedir. Bunların yanı sıra söz konusu güvenceyi sağlamanın en etkili araçları ise parlamento adına yüksek denetim kurumlarınca gerçekleştirilen bağımsız ve tarafsız denetimler ile bu denetim bulgularının görüşüldüğü Parlamento komisyonlarının faaliyetleridir.

Öte yandan parlamento komisyonları kamu gücünü kullananların bu güce dayalı faaliyetlerinden dolayı sorumlu tutulmalarına çok uygun zeminlerdir. Üstelik söz konusu komisyonlar, hesap verme sorumluluğunun etkin biçimde yerleştirilmesi açısından farklı uzmanlık alanlarına sahip olmaları dolayısıyla zengin seçenekler sunmaktadır.

Bu bağlamda hesap verme sorumluluk sistemi yüksek denetim kurumunun ilgili kurumda inceleme yaparak rapor hazırlaması, bu raporun parlamentoda yetkili parlamento komisyonu tarafından müzakeresi, parlamentonun yürütmeye tavsiyelerde bulunması ve yürütmenin cevap vermesi şeklinde dört adımdan oluşur. Çevrimin etkinliği bu dört adımın tamamlanması sırasında geçen zamana bağlıdır ve şeffaflık açısından da bu sürecin kamuya açık şekilde işlenmesi gerektiği kabul edilir.<sup>299</sup>

Devlet yönetimlerinin çoğunda yasama ve yürütme erkleri ayırım bulunmaktadır. Yasama organları, finansal kaynakların elde edilmesine ve kullanılmasına izin vermekte olup, kamu idarelerinin denetiminden sorumludurlar.

Yasama, genellikle, kamu sektörünün bütününde finansal planın ya da bütçenin onaylanmasından sorumlu olup; belli bir sınırlama içinde harcama yapılması, borç para alınması ve bunların yönetilmesi amacıyla yürütmeye yetki verme görev ve sorumluluğu altındadır. Bütçelerle yürütmenin istifadesine sunulan fonların denetimini yapmak durumundadır.

<sup>297</sup> Dye, Kenneth M. "Accountability, Auditing and Democracy", Public Digest Fund-Curbing Fraud and Corruption in Government Volume VIII, No 1, 1997.

<sup>298</sup> GÖREN, İhsan, op.cit., s.113.

<sup>299</sup> KAYA, Safiye, op.cit., s.245.

Yasamanın, ayrıca yüksek denetim kurumunca sunulan performans inceleme raporlarını değerlendirmesi gerekmektedir.

Parlamentar denetimde parlamento komisyonlarından yararlanılmaktadır. Anglo Sakson ülkelerinin bir çoğunda yüksek denetim kurumu raporunun incelenmesi Kamu Hesapları Komisyonunca (Public Accounts Committee) yerine getirilmektedir. Kıt'a Avrupa ülkelerinde, örneğin Fransa'da, bu iş, maliye komisyonlarınca yapılmaktadır.

### F-Hesap Verme Sorumluluğu ve Sayıştay

Demokratik rejimlerde kanun yapmak ve bu arada bütçe kanunlarını çıkartmak, yürütmeyi denetlemek, yasama organlarının temel görevleridir. Yasama Organı, yürütmeden verimli, etkin ve tutumlu bir şekilde para harcanmasını, kendi onayıyla uygulanan programların ne ölçüde başarılı olduğunu, isteklerini yerine getirmesini bekler. Yürütme, kamu fonlarının kullanımında ve yükümlülüklerini yerine getirmede yasamaya karşı hesap vermek durumundadır. Bu karşılıklı ilişkide Sayıştayların rolü, yürütmenin performansını inceleyip değerlendirmek durumunda olan yasama organına yardımcı olmaktır. Sayıştaylar bu rolü, denetimlerini yapmak suretiyle oynarlar.

Dış denetim kurumu olarak Sayıştay, kamu faaliyetlerinin bağımsız denetimini yaparak kamuda hesap verme sorumluluğunun yerine getirilmesinde yardımcı olmaktadır. Hükümetin performansını etkin bir biçimde değerlendirmek ve Hükümetin Parla mentoya verdiği bilgilerin, parlamentonun verdiği yetkiye uygun, faaliyetlerin sonuçlarını doğru bir şekilde yansıttığından ve atanmış yöneticilerin Hükümetin belirlediği politikaları en etkin şekilde yerine getirdiklerinden emin olmak için parlamenterlerin bu bilgiler hakkında yansız bir değerlendirmeye ihtiyacı vardır.

Sayıştay hem parlamentonun hem de Hükümetin kamu kurumlarının performansı hakkında objektif bilgi ihtiyacını karşılayacak olan bağımsız bir yüksek denetim kurumudur.

Hesap verme, yönetim olgusunun özünde vardır ve bu nedenle kaynak kullanan tüm kişi ve birimlerin en temel yükümlülüğüdür. Kaynak kullanımı gerektiren işlemlerin kaydedilmesi, belgelendirilmesi ve bu işlemleri özetleyen mali raporların hazırlanması, muhasebenin işidir. Bu nedenle muhasebe mali hesap verme süreci için temel bir unsur olma özelliği taşır. Kamu yönetiminde muhasebe ile birlikte bütçeleme ve denetim, hesap verebilirliğin üç temel taşı oluşturmaktadır. Muhasebe ve bütçeleme, yönetimin, hesap verme yükümlülüğünü ifa etmesinin çok önemli iki aracıdır. Kamu kurum ve kuruluşları, hem kamu hizmetlerinden yararlanan ve hem de ödedikleri vergilerle hizmetleri finanse eden insanlara, yönetimlerinin hesabını verebilecekleri yeni yollar aramakta, sistemler geliştirmektedirler. Örneğin ABD'de, performans hesabının verilmesinde kendisinden çok şey beklenen yönetsel maliyet muhasebesini, kamu mali yönetim sisteminin temel bir parçası haline getirme ve uygulanabildiği en geniş ölçüde sistemin diğer parçalarıyla entegre etme çalışmaları sürdürülmektedir.

Hesap verebilirliği (hesap verme yükümlülüğünü), geçmişte sadece hata bulup suçlama yapma olarak ön plana çıkarmış olan Sayıştaylar ise, bu tavırlarını şimdi yersiz bulmakta; hesap verme yükümlülüğünün gelecekte kurum ve kuruluşların performansını iyileştirici

bir araç olarak kullanılabilme rolünü güçlendirmek gerektiğini dile getirmektedirler.<sup>300</sup>

Kamu kurumlarının yasalara uygun, verimli, etkin ve tutumlu bir şekilde faaliyet gösterip göstermediğini anlamanın en iyi yolu, bunların şeffaflık ve hesap verme sorumluluk ilkelerine uygun hareket etmelerini sağlamaktır. Parlamento, ancak bu takdirde, yani şeffaflık sağlandığında, hesap verme sorumluluğu tam olarak yerine getirildiğinde, kendi verdiği yetkilerin ve kaynakların ne kadar iyi bir şekilde kullanıldığından emin olabilir.

Bu nedenle, Sayıştay'ın birinci önceliği, şeffaflığı ve hesap verme sorumluluğunu geliştirecek şekilde faaliyet göstermek olmalıdır.

Kamu kurumları, hesap verme sorumluluklarını en iyi şekilde performans ölçümü yaparak yerine getirilebileceği için dış denetimin, öncelikle kurumların performanslarını ölçme kapasitelerini arttırmaya yönelmesi gerekmektedir. Kamu kurumlarının performans ölçümü yapmaları şeffaflığı da artıran bir unsurdur. Dış denetim örgütünün performans denetimi incelemeleri kurumların performans ölçümü yapma kapasitelerini arttırdığından, daha çok sayıda performans denetimi yapılması gerekmektedir. Yani dış denetim örgütü kaynaklarını tahsis ederken performans denetimi alanına daha fazla kaynak aktarmalıdır.

Kamu kurumlarının performanslarını ölçmelerine uygun bir ortamın yasal olarak yaratılmadığı durumlarda dış denetim örgütünün denetlenen kurumların performans ölçüm sistemi oluşturmalarına yardımcı olma misyonu daha da önem kazanmaktadır.<sup>301</sup>

Şeffaflığı sağlamanın ve hesap verme sorumluluğunu geliştirmenin bir diğer yolu; dış denetim örgütünün, denetlenen kurumların düzenledikleri mali tabloların gerçekleri yansıttığı ve güvenilir olduğu konusunda parlamentoya güvence sağlamasıdır.

Mali tablolar hakkında parlamentoya güvence sağlanması, mali denetim sisteminin bu hedef doğrultusunda yeniden tasarlanmasını gerektirmektedir.

Parlamento adına yapılan denetimin iki temel boyutundan biri olan mali denetimin, çağdaş yöntem ve teknikler kullanılarak yapılması, şeffaflığı ve hesap verme sorumluluğunu geliştirecek önemli bir araçtır.

Dış denetim örgütü kamu parasının kullanıldığı her yeri denetlemeli ve kamusal hesap verme sorumluluğunun ne ölçüde yerine getirildiğini parlamentoya raporlamalı; kendi performansını değerlendirmeli ve kamuoyuna sunmalı; bağımsız bir dış denetime tabi olmalıdır. Bunun gibi kamu yönetim reformlarına öncülük etmeli; kamuoyuna ve parlamentoya açık, anlaşılır ve güvenilir raporlar sunmalı, iyi uygulama örneklerini yaymalı; eleştirel değil yapıcı yaklaşımlarla, sonuç odaklı raporlar yazmaya yönelmeli ve nihayet mali tabloların ve performans raporlarının doğruluğunu ve güvenilirliğini araştırarak elde ettiği sonuçları yasama organına raporlamalıdır.

Yukarıda değinildiği üzere etkin bir demokrasi, etkin bir hesap verme sürecini gerektirir.

<sup>300</sup> GÖREN, İhsan, op.cit., s.119.

<sup>301</sup> GÜLEN; Fikret, "Dış Denetim Nasıl Tasarlanmalı", Kamu Mali Yönetimi Reformu Arenası 2-3 Nisan 2003, Ankara, s.124.

Etkin hesap verme süreci, hükümet faaliyetlerinin yurttaşlara raporlanmasını gerektirir. Ortalama vatandaşa hitabeden, anlaşılabilir, yansız denetim raporları, hükümetle parlamento arasındaki hesap verme ilişkisine katkıda bulunur. Denetim, hesap verme sürecine, şeffaflığa inanılabilirlik ve güven kazandırır. Performans denetimi de, parlamento ile hükümet arasındaki hesap verme sorumluluğunun gerçekleşmesine ve dolayısıyla demokrasinin gelişmesine katkıda bulunmaktadır.

Hesap verme sorumluluk üçgeninin açıkça gösterdiği gibi Sayıştay denetimleri, bu sorumluluğun yerine getirilmesinde önemli bir rol oynamaktadır. Daha öncede belirtildiği gibi Sayıştay, Yürütme tarafından raporlanan bilgilerin doğruluğunu ve güvenilirliğini araştırmakta ve bir anlamda Parlamento'ya güvence sağlamaktadır. Bunun doğal sonucu ise Sayıştay'ın denetim alanının genişliği oranında Parlamento'ya kamu kurumları tarafından sunulan bilgiler hakkında verilen güvencenin de alanı genişlemiş olacaktır. Güvence verilen alanın genişlemesiyle hesap verme sorumluluğu etkin şekilde yerine getirildiği gibi bütün kamu yönetimine açıklık ve şeffaflığın egemen olması sağlanacaktır.

Nitekim gözlenen çağdaş gelişmeler Sayıştay nesnel tabanının genişletilmesi yönünde olmaktadır. Bu eğilim INTOSAI gibi yüksek denetim kurumları uluslararası örgütlerinin ve diğer uluslararası kurumların çeşitli vesilelerle ürettiği dokümanlarda gözlemlendiği gibi Sayıştay denetimi alanında çağdaş gelişmelere öncülük eden bazı ülke Sayıştaylarının denetim alanlarını tüm kamu mali yönetimini kavrayacak şekilde genişletme çabalarından da anlaşılmaktadır. Örneğin;

- INTOSAI'nin 9.Kongresi sonucunda yayımlanan Lima Bildirisinde geleneksel mali yapı ve sektör ayırımını gözetmeden devletin faaliyet gösterdiği her alanın Sayıştay denetimine tabi olması gerektiği kabul edilmiştir.
- INTOSAI Denetim Standartları (6-i) sayılı temel önermesi "bütün denetim faaliyetlerinin Sayıştay'ın denetim görev ve yetki alanı içinde olması" gerektiğini belirtmektedir.
- Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkeleri Yönetişim ve İdarelerinin Gelişimine Destek Girişimi SIGMA'nın ilgili ülkelerdeki Sayıştayların durumlarının tespit edilmesi ve iyileştirilmesi görevi çerçevesinde hazırladığı "Yüksek Denetim Kurumları Kıyaslama Kontrol Listesi"nde yer alan sorular etkili bir Sayıştay denetimi açısından denetim alanının genişliğinin önemini ortaya koymaktadır.
- OECD'nin "Yüksek Denetim Kurumlarının Değerlendirilmesine Yönelik Anket Formu"nda Sayıştay'ın Avrupa Birliği fonları da dahil olmak üzere tüm kamu fonlarını, kamu kaynaklarını denetlemeye imkan veren yetkisinin olup olmadığı sorgulanmaktadır.<sup>302</sup>

## II-KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNUNA GÖRE HESAP VERME SORUMLULUĞU

5018 sayılı Kanunun 1.maddesinde, Kanunun amaçlarından birinin hesap verebilirliği sağlamak olduğu belirtildikten sonra "Kamu Kaynağının Kullanılmasının Genel Esasları" başlıklı üçüncü bölümünün 8.maddesinde hesap verme sorumluluğu düzenlenmiştir. Bu madde aynen şöyledir:

<sup>302</sup> KAYA, Safiye, op.cit., s.246

*“Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynaklarının etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.”*

Kanun “Bakanların ve Üst Yöneticilerin Hesap Verme Sorumluluğu” başlıklı dördüncü bölümünün 10.maddesinde bakanların, 11.maddesinde de üst yöneticilerin durumunu düzenlemiştir.

Bu madde aynen şöyledir:

#### **“Bakanlar**

Madde 10-Bakanlar, hükümet politikasının uygulanması ile bakanlıklarının ve bakanlıklarına bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların stratejik planları ile bütçelerinin kalkınma planlarına, yıllık programlara uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, bu çerçevede diğer bakanlıklarla koordinasyon ve işbirliğini sağlamaktan sorumludur. Bu sorumluluk, Yükseköğretim Kurulu, üniversiteler ve ileri teknoloji enstitüleri için Milli Eğitim Bakanına, mahalli idareler için İçişleri Bakanına aittir.

Bakanlar, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması konusunda Başbakan ve Türkiye Büyük Millet Meclisine karşı sorumludurlar.

Bakanlar, idarelerinin amaçları, hedefleri, stratejileri, varlıkları, yükümlülükleri ve yıllık performans planları konusunda her mali yılın ilk ayı içinde kamuoyunu bilgilendirirler.”

#### **“Üst yöneticiler**

Madde 11-Bakanlıklarda müsteşar, diğer kamu idarelerinde en üst yönetici, il özel idarelerinde vali ve belediyelerde belediye başkanı üst yöneticidir. Ancak, Milli Savunma Bakanlığında üst yönetici Bakandır.

Üst yöneticiler, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, mali yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve bu Kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana; mahalli idarelerde ise meclislerine karşı sorumludurlar.

Üst yöneticiler, bu sorumluluğun gereklerini harcama yetkilileri, mali hizmetler birimi, mali kontrol yetkilisi ve iş denetçiler ile muhasebe yetkilisi aracılığıyla yerine getirirler.”

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasasıyla asıl olarak hesap verme sorumluluğu ve şeffaflığı geliştirme amacına yönelik olarak yola çıkılmıştır. Ama maddeler hazırlanırken hesap verme sorumluluğunun daha geniş tanımından hareketle yani herkesin yaptığı işin sorumluluğunu yerine getirsın anlayışı ağır basmıştır. Oysa etkili bir hesap verme sorumluluğunun yerine getirilebilmesi için bütçe süreçlerine ve performans planlarına yansayan, karşılıklı olarak üzerinde anlaşılmış beklentilerin raporlanması esasına dayanan

bir sürecin yasada yer alması, bu tür bir mekanizmanın kurulmuş olması gerekirdi. Yasada ne yazık ki bu tür düzenlemeler yapılamamıştır.

Yeni düzenleme, hesap verme sorumluluğu, stratejik plan, performans ölçümü, saydamlık, iç ve dış denetim gibi kamu yönetimi ilkeleri üzerine inşa edilmeye çalışılmaktadır. Şayet bu kavramların içi doldurulmuşsa, bunu olumlu olarak değerlendirmek gerekir. Ancak bu kavramların doğru bir şekilde kullanılıp kullanılmadığı kuşkuludur. Kavramlar hatalı bir şekilde kullanılıncaya ortaya çıkan sistemin tasarımı da hatalı olmuştur. Hesap verme sorumluluğu doğru bir şekilde düzenlenmemiştir. Tasarımın performans denetimi ve performansın raporlanması konularına yaklaşımları hatalıdır. Eksik bilgilere dayalıdır. Aynı şekilde denetimle ilgili düzenlemeler, genel kabul görmüş denetim standartlarına uygun değildir. Her şeyden önemlisi, nasıl bir sistem değişikliğine gidildiği ve ne kadar büyük sorunlarla karşı karşıya kalınacağı iyi hesaplanmamış olmalıdır. Hesap verme sorumluluğu, kendisine yetki verilenlerin ve kaynak tahsis edilenlerin bu yetkileri ve kaynakları ne kadar iyi kullandıklarını raporlama, sergileme sorumluluğu olarak tanımlanabilir. Kamu kaynaklarının iyi kullanılıp kullanılmadığı, yani verimli, etkin ve tutumlu bir şekilde kullanılıp kullanılmadığı konusunda bir kanaate ulaşabilmek için ise performans ölçümü yapılması gerekmektedir. Bir başka ifadeyle hesap verme sorumluluğu en iyi şekilde performansın ölçülmesiyle ve performans ölçümü sonucu ortaya çıkan performans bilgilerinin raporlanmasıyla yerine getirilebilir. Yeni yasa, bu mekanizmaları görmezden gelmektedir. Yasanın 8.maddesinde tanımlanan hesap verme sorumluluğu anlayışı ile dünyada uygulanan hesap verme sorumluluğu anlayışı arasında dağlar kadar fark vardır. Yasanın 10.maddesinde bakanların kaynakların verimli etkin ve tutumlu kullanılmasından dolayı parlamentoya karşı sorumlu olduğu belirtilmiştir. Bunu; bu biçimiyle anlamlı bir yaklaşım olarak göremeyiz. Hesap verme sorumluluğu böyle soyut ifadeler çerçevesinde yerine getirilemez. Hesap verme sorumluluğunun yerine getirilip getirilmediği, üzerinde mutabakata varılmış taahhütlerin, ölçülebilir hedeflerin, sonuçların ne ölçüde gerçekleştiğine göre değerlendirilmelidir.<sup>303</sup>

Bakanların, sonuçlardan dolayı parlamentoya karşı hesap verme sorumluluğunu yerine getirebilmesi, parlamentonun tahsis ettiği kaynaklara karşılık ne tür sonuçlar elde etmeyi taahhüt ettiğini beyan etmesine, yani ölçülebilir hedefler belirlenmesine bağlıdır. Benzer şekilde, üst yöneticilerin hesap verme sorumluluğunu yerine getirebilmeleri de, kendilerine tahsis edilen kaynakların ve verilen yetkilerin karşılığında nasıl bir performans sergileyeceklerini beyan etmelerine, yani, ölçülebilir performans hedeflerini belirlemelerine bağlıdır. Hesap verme sorumluluğu, bu karşılıklı taahhüt ve beklentiler çerçevesinde yerine getirilmekte, performans ölçümlerine dayalı performans raporları aracılığıyla bu sorumluluğu ne şekilde yerine getirdiği sergilenmektedir.<sup>304</sup>

Planlar, bütçeler, finansal tablolar ve yıllık raporlar hepsi birden Hükümet hesap verme sorumluluk çerçevesinin önemli öğeleridir. Her bir performansın değerlendirilmesi ve sonuçlara yönelik yönetim için gereklidir. Bu, hem Bakanlık hem de kuruluş düzeyinde doğrudur.

<sup>303</sup> OYAN, Oğuz, “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu: Bir reform nasıl ıskalanır?”, “Dünya Gazetesi, 12.12.2003.

<sup>304</sup> TBMM Genel Kurul Tutanağı, 22.Dönem 2.Yasama Yılı, 26.Birleşim, 10.12.2003, Oğuz OYAN’ın konuşması.

Kişiler, beklenen sonuçlar elde edilmediği zaman, hesap verme sorumluluk bilgilerinin üretilmesinde isteksiz olabilirler. Bu nedenle, onların bünyesindeki Bakanlıklar ve kuruluşlar hesap verme sorumluluk bilgileri üretmeye zorunlu tutulmalıdır. Sürekli ve zamanlı uygunluğu sağlamak bakımından, çerçevenin önemli öğeleri yasalaştırılmalıdır. Ayrıca, bir Bakanlığın ya da kuruluşun politikaları bu organizasyon bünyesinde hesap verme sorumluluk çerçevesini belirlemelidir.<sup>305</sup>

Yukarıda işaret edildiği üzere, hesap verme sorumluluğu, sonuç itibarıyla bir raporlama faaliyeti olarak yaşama geçirilecektir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun "Faaliyet Raporları ve Kesin Hesap" başlıklı altıncı bölümü ile dış denetime ilişkin 68.maddedeki düzenlemeler nazara alındığında, 5018 sayılı Kanundaki düzenlemelerin yetersizliği daha da belirginleşecektir. Zira, 5018 sayılı Kanunda belirtilen raporların nasıl düzenleneceğine ilişkin tereddütler yanında örneğin 68.maddesinde olduğu üzere hukuki denetim sonuçlarını içeren raporlarla, mali denetim ve performans denetim raporlarının konsolide edilmesini öngörmek gibi yanlışlıklar da bulunmaktadır.

### III-HESAP VERME SORUMLULUĞU DEĞERLENDİRME ANKETLERİ

Bu konuda son olarak zaman zaman yapılan "ülke mali hesap verme sorumluluğunu değerlendirme anketlerine" değinmek yararlı olacaktır. Mali hesap verme sorumluluğunu değerlendirme, fonların israf edilme, başka alanlarda kullanılma veya hatalı kullanılma (kaynakların yasalara, düzenlemelere ve politikalara uygun olup olmadığı; israfa, kayıplara ve kötü kullanıma karşı korunup korunmadığı; güvenli bilgi elde edilip edilmediği, güncelleştirilip güncelleştirilmediği) riskini değerlendirmek; riski azaltma stratejilerinin uygulanabilmesi amacıyla mali yönetimin ve hesap verme sorumluluğunun iyileştirilmesine yönelik tavsiyelerde bulunmak ve bu doğrultuda reform programlarının başlatılmasını teşvik etmek için yapılmaktadır.

Dünya Bankası'nın tasarlanan, Türkiye'nin mali hesap verme sorumluluğunun değerlendirmesi anketi, Uluslararası Para Fonu açısından kapsamlı bir biçimde yetersiz görülen alanlarda (örneğin, iç kontrol, muhasebe, denetim ve raporlama) saydamlığın ve hesap verme sorumluluğunun geliştirilmesi konusunda görüşler oluşturulmasına; mali yönetim risklerinin tanımlanmasına katkıda bulunması amacıyla düzenlenmiştir. Ülke mali hesap verme sorumluluğunu değerlendirilme meselesi, ana pazarlara erişimin geliştirilmesinde, Avrupa Birliğine üye adayı olarak artan bir güvenilirlik sağlanmasında; yönetim uygulamalarının uluslararası standartlarla uyumlaştırılmasında ve kamusal hesap verme sorumluluğunun ve kaynak yönetiminin iyileştirilmesinde Türkiye'nin yararına olmaktadır.

### SONUÇ

Hesap verme sorumluluğu, kamu yönetiminin ve bu arada kamu mali yönetiminin "olmazsa olmazları" arasına girmiştir. Ancak, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun bu müesseseyi çok iyi düzenlediğini söylemek mümkün değildir.

### KAYNAKLAR

ATİYAS, İzak ve SAYIN, Şerif, Siyasi Sorumluluk, Yönetimsel Sorumluluk ve Bütçe Sistemi: Bir Yeniden Yapılanma Önerisine Doğru, Tesev Yayınları 4, İstanbul, 1997

DYE, Kenneth M. "Accountability, Auditing and Democracy", Public Digest Fund-Curbing Fraud and Corruption in Government Volume VIII, No.1, 1997

GÖREN, İhsan "Kamu Maliyesinin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim", Parlamento ve Sayıştay Denetimi, Tesev Yayınları 16, İstanbul, 2000.

GÜLEN, Fikret "Dış Denetim Nasıl Tasarlanmalı", Kamu Mali Yönetim Reformu Arenası, 2-3 Nisan 2003, Ankara.

Kanada Alberto Eyaleti Sayıştay Hükümet Hesap Verme Sorumluluğu, <http://www.oag.ab.ca/html/government-accountability.shtml> Şubat 1997'den Çev. Sacit YÖRÜKER, Ankara, 2001 (yayımlanmıştır.)

KAYA, Safiye "Hesap Verme Sorumluluğu, Parlamento ve Sayıştay", Kamu Mali Yönetim Reformu Arenası, 2-3 Nisan 2003, Ankara

Maliye Bakanlığı Devlet Muhasebesinde Reform Çalışmaları: Nakit Esasından Tahakkuk Esasına, Ankara, 2002

OYAN, Oğuz "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu: Bir reform nasıl ıskalanır?" Dünya Gazetesi 12.12.2003

TUTUM, Cahit "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma", Yeni Türkiye 4, Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı, Mayıs-Haziran 1995, Yıl 1, Sayı 4, Ankara

TBMM Genel Kurul Tutanağı, 22.Dönem 2.Yasama Yılı, 26.Birleşim, 10.12.2003, Ankara.

T.C.Başbakanlık Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 2-Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, Başbakanlık Yayını, Ankara, 2003



<sup>305</sup> Kanada Alberta Eyaleti Sayıştay, op.cit., s.9.

## VII Oturum Tartışmaları

**Prof.Dr. Aykut Herekman** (Başkan): Evet Sayın Hasan Baş'a çok teşekkür ediyorum. Tabi bu yasayla Sayıştay çok ilgili o yüzden heyecanı malumdur. Fakat bu konuyu zannediyorum ki 15-20 dakikada burada bir oturumun tek bir konuşmacısıyla dile getirmek mümkün değildir. İnşallah herhangi bir üniversite sadece bu konuyu gündem maddesi yapıp birkaç gün tartışmaya sunar. Evet şimdi sorulara geçiyorum. Çok kısa zamanımız çok kısıtlı biliyorsunuz. Bundan sonra bir de genel kurul yapacağım. Soruları alayım. Sayın Rektörüm Hasan Bey, başka isim rica edeceğim. Aldım sesini Mehmet Karakaş, Engin Ataç, Hakan Yılmaz, Ertan, neyse Sait diye yazayım. 8 oldu Ertan Bey ve Sait Bey'i de yazdıktan sonra tamam kesiyorum. Evet sırasıyla Sayın Rektörüm, buyurun.

**Prof.Dr. Hasan Kazdağlı:** Pamukkale Üniversitesi Rektörü. Teşekkür ediyorum. Sayın başkan, değerli panelistlere ve konuşmacılara da teşekkür ediyorum. İlginç bir konuyu ele alıyoruz. 5018 saydamlık, mali disiplin ve hesap verebilme üzerine kurulmuş. Bu temel üzerine kurulmuş bir yeni düzeni önümüze getiriyor. Kavramların hepsi güzel. Çok iyi açıklıyor ama içlerinin doldurulması konusunda özellikle uygulamacılar herhalde büyük sıkıntılarla karşılaşacaklar diye düşünüyorum. Bunlardan biri performans, performansın ölçülmesidir. Az önce Sayın Hasan baş biraz değindi. Bununla ilgili ölçüler, mesela üniversiteler için düşünürsek, dünyada geliştirilmiş ama bir türlü uygulanamadı. Böyle olmayınca da tabi kolaylıkla hangi performanstan söz ettiğimizi anlayamıyoruz. Birbirimizi farklı şekillerde değerlendiriyoruz ama ondan daha önemli bir şey var. Şimdi sizi bir göreve veriyorlar, bu görevi yerine getireceksiniz, görevi yerine getirirken süre- operasyona müdahale ediyorlar. Yani diyelim ki bir ödeneği bir yerden bir yere aktaracaksınız, bir sürü yerden izin almanız gerekiyor. Zaman geçiyor. Örneğin sizce bir personeli daha etkili çalışabileceği, verimli çalışabileceği bir yere yerleştiriyorsunuz. Ertesi gün elinde bir yürütmeyi durdurma kararıyla karşınıza geliyor. Dolayısıyla mahkemelerimiz icranın yerine yer yer geçmeye başladı. Bu da herhalde 5018 düşünülürken pek üzerinde durulmayan konulardan biri, hesap verilebilirlik. Yani mali denetim olarak olduğunda tabi kolay zaten herhangi bir yanlış yaparsanız, bunun suçları da cezası da bellidir. Ama koyduğunuz amaca ne kadar ulaştığınız ulaşamadığınız yönünde bir verimlilik denetimi gibi bakıyorsanız, bu tabi çok tartışılır, su götürür bir şey. Bunu bir kurumlar arası adeta yatay kesit gibi yapmak lazım. Yani üniversitelerden bahsediyorsak; 77 üniversite arasında neredesiniz, onlara göre nereye gitmişiz, devlet üniversitelerinden bahsediyorsanız; bu 52 arasında nereye gitmişsiniz gibi nereden nereye gelmişsiniz gibi.. hem bir yatay kesit hem bir zaman serisi gibi bakmak gereklidir. Yoksa sadece geçen seneden şu kadar gitti herkes skor tutturmaya çalışacak o zaman giderek sayılarla uğraşır hale geleceğiz. Nitelikli ilişkimizi koparmaya başlayacağız. Bir de bu denetim çok konuşuluyor. Sanki teftişle denetim birbirinin içinde gibi. Ben anlıyorum mutlaka ayrımı var ama yani bir taraftan denetim diyoruz, bir taraftan da sanki teftiş ediyoruz gibi oluyor. Hangisi hangisidir bu ayrımda çok iyi yapılmış mı acaba diye düşünüyorum. Denetimi bu durumda Sayıştay gibi veya başka kamu kurumunun yapması da zor gibi geliyor. Bunu da yeminli mali müşavirler gibi böyle özel kuruluşlar yapabilir, hesaplarınızı denetleyebilir, bir rapor verebilir, herhangi bir kuşku olursa- herhangi bir şikâyet olursa gelip teftiş edilebilir. Yoksa bu işi yine bürokrasiye bu şekilde bağlarsak, boğarsak yani ne yetkili bulunur ne de sorumlu bulunur diye düşünüyorum. Çok iyi niyetlerle hazırlanmış bu yeni yasanın bu tür bazı engellerle karşılaşabileceğini düşünüyorum. Yani az önce arkadaşımız tökezletme dedi. Bu benim için yeni bir

kavramdır. Bu yasanın tökezletmelerle karşı karşıya kalacağını düşünüyorum. Tabi en başta ne kadar yetkim var ve ne kadar sorumluyum sorusunun cevabının da verilmesi gerektiğini düşünüyorum. Hasan Bey bu konuda bize daha fazla fikir verebilir mi? Teşekkür ediyorum.

**Prof.Dr. Aykut Herekman** (Başkan): Efendim, ben Sayın Rektöre çok teşekkür ediyorum. İnşallah bundan sonraki konuşmacılar Sayın Rektörümüz kadar uzun konuşmaz. Bu kadar iyi bir ev sahibinin ben sözünü kesemezdim. Sabaha kadar da konuşabilirdi. Bizi bu kadar güzel ağırlayan, böyle bir sempozyumun yapılmasında emeği geçen Sayın Rektörümüze buradan ayrıca teşekkür ediyorum. Ama diğer konuşmacıların lütfen Sayın Rektörümüz kadar uzun konuşmamasını da diliyorum.

**Dr. Hasan Gül:** Maliye Bakanlığı Bütçe Ve Genel Mali Kontrol Genel Müdürü . Şimdi belki bu konular tabi benim şu anda kısaca bahsedeceğim konular, yarın ayrıntılı olarak değerlendirilecek ama tabi şu anda muhtemelen burada olanların birçoğu yarın olmayabilir. Onun için yine de bir kısa değerlendirme yaparak biz en azından Maliye Bakanlığı olarak bu kanunla 2003 yılı Aralık ayından beri bu tarihe nereye geldik, neler yaptık, bakış açımız nedir,. kısaca değinmek istiyorum. Yalnız ondan önce Atilla Bey'in sunumunda yanlış mı gördüm bilmiyorum veya ben yanlış algılamamış da olabilirim, KİT'lerle hakkında denetim yapacak birimler sayılırken mülkiye müfettişleri de gördüm. O maliye müfettişi mi yazılacaktı da mülkiye müfettişi yazıldı çok emin değilim. Bir de bana göre KİT'lerle ilgili olarak yani istisnai denetim yapanları da sayarak sayıyı artırmak çok doğru bir yaklaşım da değildir. Devlet Denetleme Kurulu'nun bana göre orada yeri yok. Temelde denetim yapan Yüksek Denetleme Kurulu var. Fakat onun yanında da KİT komisyonu ki en önemli alan KİT'lerle ilgili alanda o da yer almamış sadece bunu ileride basılacaksa belki dikkate alınır diye söylüyorum. Onun dışında 5018 Sayılı Kanun 2003 yılı Aralık ayında çıktı. Ama söylendiği gibi özellikle Hasan Bey'in söylediği gibi yani kanun çıkarmak belki çok zor oldu. Çünkü bunun çalışmaları 2000'li yıllarda başladı, çok uzun süre çalışıldı. Uluslararası kuruluşlarla hazine, DPT, Sayıştay, tüm kamu katıldı ve bir kanun çıktı. Aslında belki bunun en önemli tarafı da bana göre bahsedilmesi gereken kanun meclise gittikten sonra da Plan Bütçe Komisyonu'nda alt komisyona havale edildi ve üç günde geceli gündüzlü muhalefet partimizden de üç kişi katıldı ki çok değerli millet vekillerimiz Akif Hamza Çevik, Kemal Kılıçtaroğlu ve Yakup Kepenek hocamız ve biz sürekli üç gün en iyi nereye varılır, nasıl yapılır diye çalışıldı. Sonunda her kesimde o günkü kapasite ve bilgisi çerçevesinde ideali budur denen noktada da karar kılındı. Belki Türkiye Büyük Millet Meclisi Ön Plan Bütçe Komisyonu'nda rekor olarak bir veya iki saat içinde tüm maddeleri kabul edilerek bir ortak konsensüsle geçti ki bu belki bu dönemde iktidar ve muhalefetin üzerinde belki bu kadar mutabık kaldığı da tek kanundur. Ama biz en azından Maliye Bakanlığı olarak hiçbir zaman bu kanun mükemmeldir, artık nihai olarak bu varılan son noktadır, bunda hiçbir eleştiri kabul etmiyoruz gibi bir yaklaşımımız olmadı. Ben özellikle yani üniversite kanadımızdan bu birkaç gündür gelen eleştirilerin böyle olmaması gerektiğini düşünüyorum. Öğretim üyelerimizin olayı sadece eleştirecek kesim olmaması gerekir. Burada da birbiriyle çelişik eleştiriler yapılıyor. Bir taraftan deniyor ki 1,5 yılda siz ne yaptınız deniyor, öbür taraftan da eleştiri olarak da deniyor ki kurumlar buna hazır mı? O zaman ikisinden birisini söylemeyeceksiniz. Biz 1,5 yıldır ne yaptığımızı anlatırsak, belki yarın biraz üzerinde durabiliriz. Çok şey yapıldı ama bu kanun genel bütçe ve kurumlarda mahalli idarelerde, il özel idarelerinde, sosyal güvenlik kurumlarında, kamunun tümünde

uygulanacak bir kanun ve biz üzülerken görüyoruz ki üniversitelerimiz bile bu kanunun kendilerine yüklediği sorumlulukların farkında değiller. Biz belki 01.01.2006'da bütçe dairesi başkanlıklarını kapatıp diyeceğiz ki biz Maliye Bakanlığı olarak bundan sonra bu işleri yapmıyoruz. Siz kendiniz yapın noktasına geleceğiz. Fakat biz bilgilendirmeye çalışıyoruz. Henüz daha üniversitelerimiz bile bu aşamadan sonra kendilerini nelerin beklediğini çok farkında değiller. Bunda bizim de bir eksikliğimiz var. Belki yeterli bilgilendirme yapılamıyor ama biz burada bu aşamada da üniversitelerimizden, öğretim üyelerimizden bilgilendirme sürecinin içinde herkesin yer almasını bekliyoruz. Bu sorumluluk sadece Maliye Bakanlığı tarafından, DPT veya Hazine tarafından yerine getirilecek ağırlıkta bir şey değildir. Herkesin bu sürece katkı sağlaması gerekir. Eğer bir eleştiri yaparsa bir örnek vereyim; İç Denetim Koordinasyon Kurulu kuruldu. Bir yılın aşkın süredir çalışıyor, ben de başkanım. Ömer Duman Bey de burada üyelerden bir tanesidir. İç denetimle ilgili yönetmelikleri hazırlıyoruz ve bir yıldır çalışıyoruz.. Tüm üniversitelerimize de biz görüş için sorduk ve İnternet sitemizde de mevcut ama hiçbir üniversitemizden -bir ikisi hariç- görüş gelmedi. Biz bekleriz ki iç denetimle ilgili bir yönetmelik hazırlıyoruz ve üniversitelerimizden çok büyük bir katkı görelim. Biz üniversitelerimizden de katkıyı görmeyeceksek kimden göreceğiz.. Burada Maliye Bakanlığı Bütçe Mali Kontrol Genel Müdürlüğü'nde üç beş tane arkadaş işte Abdullah Kaya Bey bu ekibin başındaki geceli gündüzlü çalışarak çaba veriyoruz. Ama her şeyi biz yapmak zorunda kalıyoruz. Gerçekten bu konularda eleştirilere açığız, onu baştan da söyledim çok da mutlu oluyoruz. Hasan Bey'in eleştirilerinden de mutlu olduk. Bir de şu çelişkiyi de ben belirtmek istiyorum; Bir taraftan bazı maddeler eleştiriliyor. Deniliyor ki ;şurada şöyle eksikler var. Bu 1,5 yıllık süreçte kanun çıktıktan bu tarafa bizde sürekli çalışıyoruz, düşünüyoruz, sürekli görüşleri alıyoruz. Belki bir takım noktalarda bizde diyoruz ya mükemmel olan bu değildi, bu şöyle yapılırsa daha iyi olurdu. Bir tanesi de üzerinde bizim de hassasiyetle durduğumuz faaliyet raporları konusu bize göre de çok karmaşık işlevli zor ve biz diyoruz ki böyle bir değişiklik olabilir ve ondan sonra sizden yine bir ikinci eleştiri geliyor efendim. Kanun çıkmalı 1,5 yıl oldu niye değiştirmeyi düşünüyorsunuz, bu birbiriyle tutarlı değil ki! Her zaman mükemmel daha iyi nasıl ulaşırsınız diye birtakım değişiklikler öngörülebilir. Bir de şu var. Bunun hiçbirisini biz yapıyor değiliz. Burada bürokrat olarak sadece alt yapıyı oluşturur, Plan Bütçe Komisyonu meclis karar verir, değiştirir, değiştirmez. Onun için efendim siz değiştiriyorsunuz, siz yapıyorsunuz, zaten orada da bir şey var. Biz hiçbir şey yapmayız, etmeyiz. Bunu yapan şey komisyonlardır; Türkiye Büyük Millet Meclisi'dir. Biz sonuçta bu çalışmaların alt yapısını oluşturan birimleriz. Şimdi tabii söylenecek belki çok şey var Bir de kesinlikle böyle şeyler de duymak bana acı veriyor. Planlama bütçeleme sisteminde olan şey işte 30 yıl sonra geriye döndük, yine bunda da geriye mi döneceğiz? Biz olaya böyle bakarsak muhtemeldir ki, geriye dönebiliriz. Bu ülkede bir şeyler yapılacaksa herkesin ortak çabasıyla yapılır. Yani üniversitelerimizin bile bakış açısı siz zaten 30 yıl sonra geriye dönersiniz ise biz bu ülkede zaten bir şey yapamayız . Tek sorumlu da herhalde bu konuda biz olmayız. Onun için bu alanların hepsinde biz kesinlikle geriye dönüşü bürokratlar olarak hiç düşünmüyoruz. Ama bizi daha ileriye, daha mükemmel götürecek olan her şeye, her eleştiriye, her öneriye de açığız. Biz bundan kesinlikle dönüş de düşünmüyoruz ve biz diyoruz ki başaracağız, başka alternatifimiz de yok. Performans bütçelemede 1,5 yılda ne yaptınız ki zaten söylemine karşı cevabım; birtakım şeyleri de bilmek lazım. Performans bütçelemeyle ilgili çalışmalar bırakın 1,5 yıl'ı 10 yılda belki 15 yılda olacak şeylerdir. Biz bu konuda yabancı ülkelerle de çalışıyoruz. Bu konuda da Hollandalılarla çalışıyoruz. İç denetim

konusunda Fransızlarla Hollanda da kaç yılda olmuş acaba bu ya onlar araştırıldı mı? 20 yıldır 30 yıldır çalışıyorlar. Hâlâ biz iyi işleyen bir sistem kurduk diyemiyorlar. Bunlar öyle çok kolay ve 1,5 yılda ne yaptığımızla çözülecek şeyler değildir. Ama kısa kısa sağlam adımlar atalım. Sonunda da işte efendim zaten olmadı noktasına da gelmeyelim. Bizim endişemiz de acele edip sistem işlemedi noktasına getirmektense, sağlam gidelim, yavaş gidelim ama sonunda da sistem işlesin. Kaldı ki biz burada üzerimize düşeni de yaptığımızı zannediyoruz. Gerek içerde gerek dışarıda biz her kurumdan şu anda kişileri topladık. Eğitiyoruz. Ankara'da bu konuda belki farkında değiller, başbakanlık genelgesi çıktı. Yani bunu sonuçta tüm kamuda uygulanacağı için burada birtakım değişime yönelik ekipler oluşturulması öngörüldü. Ya bu konudaki çalışmalarını biraz daha yakından izlemek lazım ve katkıda bulunmak, olaya da o amaçla, o niyetle yaklaşmak lazım. Vermek istediğim mesaj biz sizden eleştiri de bekliyoruz ama sadece eleştiri değil büyük ölçüde katkı- yardım -destek bekliyoruz. Teşekkür ediyorum.

**Prof.Dr. Aykut Herekman (Başkan):** Çok teşekkür ediyorum. Evet çok dolusunuz, çok dolusunuz. Ben bu doluluğu 2 sefer daha görmüştüm. Birincisi Katma Değer Vergisi çıktığında idi.. Bütün ülkede bu vergi uygulanamaz, 5 kuruş da para toplanamaz denmişti. Fakat Katma Değer Vergisi bugün Türkiye'nin en fazla Hazine'ye ihraç sağlayan vergi oldu. Sonra ikincisi Emlak Vergisi çıktığında idi. O zaman da denmişti. Bu belediyelere verilemez. Verilirse nasıl olur demişlerdi. Belediyeler baya bu işi kıvırdılar ve götürüyorlar. Onun için Sayın Genel Müdürüm bir de düşünün ki 1900'lü bir Fransız Umumiye Kanunu'ndan alınmış olan bir kanunu Cumhuriyet'ten bu yana kaç yıl olmuş hala uyguluyoruz. Artık bu öyle bir şey ki üstümüze bir esvap yani bir elbise değil bir derimiz gibi olmuş. Yani bununla yatmışız, bununla hep kaldıralım demişiz. Ben 1970 tarihlerinden sonra bir ara bütçe okuttum ve o zamanlar hep ilgilenirdim. Muhasebe-i Umumiye Kanunu hep değişecek denirdi. Bir iki sefer Maliye Bakanlığı'na gittiğimde o zaman Sayın Genel Müdür mesela Gültekin bey de vardı. Onlar baktım bir odaya kapanmış bunu değiştireceğiz diye çalışıyorlardı. 1970'li yıllarda ve ben bildim bileliden beri bu değişmeye çalıştı. Sonunda değişti. Bir de ben konuşsam bu işin içinden çıkamayacağız. Buyurun Ahmet Bey, evet gördüm ve en sona yazdım. Çünkü sizin bir hakkınız doğdu, bunu değerlendireceğim.

**Dr. Ahmet Kesik:** Teşekkür ederim Maliye Bakanlığı. Tüm konuşmacılara teşekkür ediyorum. Kuşkusuz bu tartışmalar en iyi bulma konusunda bize yardımcı olacak. Esasında kanunların yapılmasından ziyade, fikri alt yapının belirli bir şekilde kurumlar ve kişiler tarafından paylaşılması gerekiyor. Herhalde bu tartışmalarda biz bugüne kadar ki yapılan tartışmalarda fikri alt yapıyı, felsefi alt yapıyı oluşturduk. 1998 yılında yine böyle bir Maliye Sempozyumu'nda yeni kamu mali yönetim sistemi nasıl olmalıdır diye bir tebliğ sunmuştum ve Sevgili Hasan Baş üstadımız da oradaydı. Tebliğin bir yerinde Sayıştay'ın harcama öncesi kontrol süreçlerinden çekilmesi gerektiğini söylemiştim. Şiddetle itiraz etmişti ama gelişen süreçte sayın üstadımızla çok yakın çalışma yıllarımız oldu ve 2000 yılından sonra gerek Dünya Bankası ile yapılan görüşmelerde gerekse diğer teknik çalışmalarda nasıl böyle bir değişime ihtiyacımız olduğunu kendileri de sık sık beyan ettiler. Bugünlere kadar geldik ve biz 2005 yılında Sayıştay'ın harcama öncesi kontrol süreçlerinden tamamen çıkarken Sayıştay'dan da herhangi bir itiraz görmedik. Birincisi budur. İkincisi teftiş ve denetim farklı şeylerdir. 5018 Sayılı Kanun'un en önemli yeniliklerinden bir tanesi teftiş ve denetimi kesin çizgilerle ayırmasıdır. Çok açık ifadeyle teftişin geçmişe yönelik bir faaliyet olduğunu denetiminde geleceğe yönelik

süreçlere bakan bir faaliyet olduğunu söyleyebiliriz. O yüzden İbrahim Atilla Bey'in yaptığı sunuşta zannediyorum başlık KİT denetimiydi, altında teftiş kurulları sayılıyordu. Yani bunlar çok farklı şeylerdir. Özellikle denetimle teftiş iç içe geçmiş şeyler değildir. İkisi çok farklı şeylerdir. Bu yüzden 5018 Sayılı Kanun'da denetim iç denetçiler tarafından yapılır diye altı çizilmiş durumdadır. 8 pilot kurum nasıl seçildi gerekçeleri neydi, bence hiç önemli değildir. Hiç önemli değil Hacettepe çok yakın olduğu için seçildi. Ben onu kim söyledi bilmiyorum ama gerçekten çok garip bir cevap vermişler hocamıza, öyle bir şey kesinlikle söz konusu değildir. Bence burada bakılması gereken bu sekiz kurum değil, buna ilaveten hangi kurumlarımızın önümüzdeki süreçte kapsama dahil olacağını sorgulamaktır. Önümüzdeki süreçte de yeni yeni kurumların bu kapsama gireceğini şimdiden söylemekte fayda var. Ellerinde çantayla dolaşan strateji plancıları var. Bu sadece belli üyeler için geçerliydi. Aksi halde merkezi yönetim kurulu kapsamındaki kuruluşlar için geçerli değildi ve bunu da İçişleri Bakanlığı da yayınlamış olduğu genelgeyle bir sonraki mahalli seçimleri takip eden süreçte yeni yönetim tarafından stratejik planların hazırlanacağını söylüyorlar ki, bu doğrudur. Çünkü bu gelişen süreçte birtakım çalışmaların yapılması gerekiyor. Yalnız şunu söylemek gerekiyor. Özellikle şehir bölge plancılarının kent stratejik planlarıyla yönetimin stratejik planını karıştırdığını söylemekte fayda var. Dolayısıyla bu konuda gerekli çalışmalar yapılıyor. Önümüzdeki günlerde yapılacak çalışma Tübitak İçişleri Bakanlığı, Belediyeler Birliği, Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı tarafından yürütülecek bir projeden bahsetmekte fayda var. Bu tür sorunları çözeceğine ve netlik kazanacağını söyleyebiliriz. Faaliyet raporlarının içeriği belli değil, bunlar yönetmelikle ilgili çalışmalardır. İnternet sayfasında var. İçeriğinde neler olacağı aşağı yukarı belli, yalnız bir faaliyet raporu daha "accountability report" öyle gerçekten içeriği bir yönetmelikle oluşturulacak kolay bir konu değildir. Bunlar, yine ben altını çizerek söylüyorum, fikri altyapı ya da felsefi alt yapı sorunudurlar. Zamanla herhalde bu tür tartışmaların da ışığında çözülecek. Şimdi Hasan Baş üstadın söylediği bir iki konuya da değinerek bitirmek istiyorum. Hesap verme sorumluluğunun tanımı hakikaten çok önemli değildir. Ya biz eğer birtakım tanımlamalarla, birtakım maddelerle eğer bu işi çözecek olsaydık, 1050 Sayılı Kanun'un 22. maddesiyle bu sorunu çözmüştük. Bugün 1050 Sayılı Kanun'un 22. maddesi yönetsel hesap verme sorumluluğunda ilgili hükümler getirdi. Ama bugüne kadar böyle bir uygulamayı da göremedik. Dolayısıyla burada birtakım tanımlamaların, birtakım sofistike ifadelerin kanunlara yazılması bence çözüm değil. İkinci konu hesap verene hesap soran mutabık kalmalı. Yani idare stratejik planını ulusal önceliklere göre, ulusal planlara göre yapacak. İdare stratejik planının sahibi Bakan'dır. Bütçenin sahibi de Bakan'dır. O yüzden bu bakanlık bütçesi değil bakanın bütçesidir, Bakanın idare stratejik planıdır. Eğer bakan idare stratejik planının gerektiği şekilde uygulaması konusunda kendisine bağlı üst yöneticiye bir görev verecekse performans sözleşmelerinin alt yapısı da oluşturulmuştur. O zaman karşılıklı mutabakat gerekliliği ve böyle bir ifadenin kanunda açıkça yer alması konusunu çok fazla anlamış değilim. Hesap verme sorumluluğunun dünyada oluşturulmasında ve yerleştirilmesinde Sayıştay'a büyük görev düşüyor. Dünyada bugün hesap verme sorumluluk konusunda en ciddi çalışmalar Uluslararası Yüksek Denetim Organizasyonları Birliği tarafından yapılan çalışmalardır. Dolayısıyla burada Sayıştay'ımıza çok büyük görev düşüyor. Son nokta bu kanunun başından sonuna kadar her noktasında biz Sayıştay ile birlikte çalıştık. Sayıştay'ın görüşünü istedik. Benim üstada şimdi niye böyle bir şeyler söylüyorsun anlamında söylemiyorum ama Sayıştay'ın verdiği görüşlerde şu anda biz de savunmaya geçmedik. Sayıştay'ın ifade ettiği, ileri sürdüğü görüşleri kanununa tercih etme konusunda

olağanüstü çaba sarf ettik. Bunu da açık yüreklilikle ifade etmekte fayda var. Saygılar sunuyorum.

**Prof.Dr. Aykut Herekman (Başkan):** Teşekkür ediyorum. Buyurun Sayın Mehmet Karakaş.

**Yrd.Doç.Dr. Mehmet Karakaş:** Harran Üniversitesi. Sorum Sayın İbrahim Atilla Acar'a olacaktı. 5018 Sayılı Kanun'la Teftiş Kurulları kapatılıyor. Acaba Teftiş Kurullarının kapatılması denetim sistemini daha etkin hale getirebilecek mi? Çünkü neticede teftiş kurumları denetimlerini yapıyorlar ve bu raporlarını teftiş kurumlarına sunuyorlar. Yani bunların gereğini yapmak siyasi iradeye ait. Bugüne kadar eğer bunlar yapılmadıysa acaba teftiş kurullarını kapatmak bunun için çözüm olabilir mi? Teşekkür ederim.

**Prof.Dr. Aykut Herekman (Başkan):** Teşekkür ederim Sayın Engin Ataç. Hem bir eski bir Maliye Uzmanı, hem Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü'nde çalışmış hem de şu an Türkiye'nin en kalabalık üniversitesinin rektörü olarak herhalde bu konuda söyleyeceği vardır.

**Prof.Dr. Engin Ataç:** Anadolu Üniversitesi. Efendim sadece kalabalıklığı bir ölçüt değil nitelikli de bir üniversitedir. Evet efendim ben daha önceki konuşmalarda zaten düşündüklerimi söyledim. Burada ben Maliye Bakanlığı'nın özellikle muhasebe sisteminde yapmış olduğu değişiklik; gelirlerin ve giderlerin bir veri tabanını oluşturulması ve günlük bunların denetimini yapmaları bence çok önemli bir gelişmedir. Bu şekilde elde edilecekleri verilerle ancak bu performans bütçe sistemi gelişecektir. Ne kadar çok veri elde edilirse sistem o kadar gelişecektir. Ama gerek Sayın Genel Müdür'ün söylediği gerekse Ahmet Kesik'in söylediği gibi bugün bu sihirli değnek değildir. Bugünden yarına değişmez bu iş hepimiz biliyoruz. Önemli olan tabii Maliye Bakanlığı'nın değerli elemanlarının, öğretim, bilim insanlarının söylemiş oldukları ve de eleştirilerinden gerekli olan faydaları sağlamalarıdır. Bunu bence eleştirmek yerine buradan biz ne alabiliriz diye düşünceleri hepimize çok daha faydalı olacaktır. Ben İbrahim Atilla Acar arkadaşımıza bir soru sormak istiyorum. Orada "iyi tasarlanmış denetim çerçevesi" neyi kapsar? Bu nedir? Teşekkür ederim.

**Prof.Dr. Aykut Herekman (Başkan):** Çok teşekkür ediyorum. Sayın Hakan Yılmaz, artık mümkün değil

**Hakan Yılmaz:** DPT. Tamam. Şimdi benim İbrahim Hocaya üç sorum, Emine Hanım'a da bir sorum olacak. Ben de çok kısa kesmeye çalışacağım,

**Prof.Dr. Aykut Herekman (Başkan):** Soru olursa kısa olur, yorum olursa uzun olur. Evet

**Hakan Yılmaz:** Evet doğru söylüyorsunuz. Birinci sorum şu; Ben de bir dönem bu stratejik planlamaların içinde olmuş, iki ay içerisinde bu kılavuzu hazırlamış ekibin içindeydim. Bir iki tane sunuşunuzdaki ortaya koyduğunuz noktaları önemli buluyorum ve ciddi olarak tartışılması gerektiğini düşünüyorum. Bu üç sorum da bununla ilgili olacak. Bunlardan bir tanesi; bizim politika oluşturma, yani siyasi sorumluluğuna sahip olan insanların görevi olan politika oluşturma, oluşturulan bu politikalara göre planlama

ve programlama yapmak, bu plan ve programlara dayanarak bütçe hazırlama sürecini de biz 1974'teki program bütçe sisteminden 2004'e kadar geldiğimiz noktada bir iki yıl hariç olmak üzere programla bütçe arasındaki ilişkiyi sağlıklı kuramadı. Getirdiğimiz yani strateji planı. Ben kendim bu süreç içerisinde bulunmuş bir insan olarak, stratejik plan program ilişkisi stratejik plan plan ilişkisi stratejik plan bütçe ilişkisinin ne şekilde kurulacağı konusunda ne düşünüyorsunuz? Bunlar kitapta kabaca var ama önemli olan bunları uygulamaya koymak. Bu konudaki sizin değerlendirmenizi almak istiyorum. Birinci sorum budur. İkinci sorum gerçekten iş yapma biçimleri değişecek kamu kurumlarının diye düşünüyorum. Ve bu çok önemlidir. Aykut Hocamızın da söylediği gibi artık o bizim derimiz olmuştu. Biz bu deriyi atma çabası içerisindeyiz ama çok zor bir dönüşüm bu anlamda reformun dinamikliliğine baktığımız zaman iki tane şey görüyoruz; bir tanesi dışsal faktörler diğeri içsel faktörlerdir. Dışsal faktörler IMF yaptığımız şey birincisi program ikincisi ise 2001'de yaşadığımız krizle dünya bankasından 1 milyar dolarlık programatik kamu ve finansal kredi aldık. Bu bir proje kredisi değil bir program kredisiydi. 44 tane koşullu vardı. Bunlardan bir tanesi de bu stratejik planladı. Biz de o çerçevede iki ay içerisinde hazırlamak zorunda kaldık. Siz bu yaşadığımız değişimde bu içsel faktörlerle, dışsal faktörlerin dengesini ne düzeyde kurulduğunu düşünüyorsunuz. Özellikle ownership yani reform sürecine sahiplenme anlamında nereye oturtuyorsunuz? Üçüncü sorumu sormayacağım. Çok uzattım onu ben size ayrıca sorarım. Emine Hanım'a bir sorum olacak. Emine Hanım'a sorum bütçe hakkı benim açımdan da çok önemli bir haktır. Demokrasinin, temsili demokrasinin kalitesi açısından çok önemlidir. Son iki veya son üç dört yılda yapılan düzenlemeler çerçevesinde üç başlıklı özetlersem bir tanesi analitik bütçe kod sistemine geçilmesi, ikincisi bütçenin mecliste tartışılması ve oylanması ve özellikle fonksiyon bazında üçüncüsü ise şimdi iki ay sonra meclise gelecek kesin hesapların fonksiyonel ve ekonomik sınıflandırmada ikinci düzeyde meclise sunulmasıdır. Parlametonun bütçe hakkını kullanmasını nasıl etkileyecek? Belki bu iki sene sonra tartışacağımız bir konudur. Bu konuda ne düşünüyorsunuz? Teşekkür ederim.

**Prof.Dr. Aykut Herekman (Başkan):** Teşekkür ederim Sayın

**Ertan Erüz:** Sayın Genel Müdürüm ve Sayın Genel Müdür Yardımcım. Bahsedilen konulardan bahsetmem gereken konular hakkında bilgi verdiler. Ben bu nedenle kısa tutacağım.Tabii 1,5 yıl içerisinde ne yapılmış sorusu sorulmuştu. Özellikle belirtmek istiyorum. Devlet Denetleme Teşkilatı bir kılavuz hazırladı. Maliye Bakanlığı da performans bütçeleme hususunda bir kılavuz hazırlamıştır. Pilot kuruluşlarda bunları tabii şu anda kullanıyoruz. Daha sonra kamuya yönelik olarak yayımlanacaktır. 8 kurumda pilot olarak bunu çalışmaları yürütüyoruz. Hudut sahilleri sağlık genel müdürlüğünde performans programı hazırlanmıştır. Model olması açısından bu hazırlıklar yapılmıştır ama kabul etmek lazım ki dünyada performans esaslı bütçeleme 20 yıldır çeşitli ülkelerde deniyor. Tek tip başarılı olmuş uygulamalardan bahsetmek oldukça zordur. Herkesin elde ettiği başarı farklı farklı ama Türkiye açısından mali saydamlık ve hesap verebilirlik açısından önemli katkıları olacağını düşünüyoruz. Sabırlı olmak lazım. Geçiş dönemini iyi planlamak lazım ve Dünya Bankası'ndan gelen uzmanların da belirttiği üzere 10-15 sene tüm kamu idarelerini geçirirseniz büyük başarıdır dediklerini de iletmek istiyorum. Biz on sene veya yedi sene geçirmemiz lazım diye kendi açımızdan planlıyoruz. Çünkü Türkiye'nin kaybedecek zamanı yok biz acele etmeliyiz ama acele ederken tökezlememek için dikkatli olmalıyız ve bu noktada bahsetmem gerekir ki

üniversite camiasına baktığımızda bu çalışmalarını yürütürken Türk dünyasında 20 yıldır bu konular araştırılıyor uygulanıyor iken Türkiye'de bu konuda yapılmış ciddi çeşitli araştırmaların olduğunu söylemek zordur. Kusura bakmayın diyorum. 1,5 sene biz bu kadar yapabildik. Teşekkür ediyorum

**Prof.Dr. Aykut Herekman (Başkan):** Teşekkür ederim... Sayın Mehmet Sait Arcagök

**Mehmet Sait Arcagök:** Teşekkür ederim Sayın Başkan, Maliye Bakanlığı.. Sayın Acar'ın sunumuna ilişkin olarak bir iki hususu belirtmek istiyorum. Gerçi biraz önce değinildi, KİT denetimi konusunda çok sayıda kurum sayıldı ama denetime yetkili kuruluşların var olduğu o denetimin yapıldığı anlamına gelmez. Bunların hiçbirisi sistematik süreklilik ve disiplinli bir yaklaşımla KİT'lerde denetim gerçekleştiriyor. Tek denetim Yüksek Denetleme Kurulu tarafından yapılan denetimdir. Bunların raporları da KİT komisyonunda görüşülüyor. Dolayısıyla sadece bunu belirtmek yeterli olur diye düşünüyorum. Mali Kontrol Yetkilileri için yönetmelikler çıktı dendi. Hayır henüz yönetmelikler çıkmadı. Taslak aşamasında internet sitemizde yer alıyor. 330 kuruluşa gönderildi, görüşleri alındı. Şu anda değerlendiriliyor, sistemden çıkarılıyor mu? Evet, yeni bir aktör yaratmanın doğru olmadığını düşünüyoruz ama ön mali kontrol uluslararası standartların gereği olarak sistemde sorunsuz olarak yer alacak. En sonunda Sayın Acar dış denetimle ilgili yasına havale dedi, tam tersini düşünüyorum. İş ilgili yasına havale etmeyelim hazır mali akademisyenler de burada toplanmışken mali yönetim ve kontrol sistemi tamamen değişirken dış denetim sistemini yeniden masaya yatırmamız gerektiğini de düşünüyorum. En son olarak bir konuşmacı 5018'le Teftiş Kurulları kapatılıyor dedi. Hayır Teftiş kurulları kapatılmıyor. 5018 Teftiş Kurulunun var olduğu esasları üzerine kurulmuştur. Teşekkür ediyorum.

**Prof.Dr. Aykut Herekman (Başkan):** Ben teşekkür ederim. Buyurun Sayın Oğuz Oyan

**Prof.Dr. Oğuz Oyan:** Teşekkür ederim Sayın Başkan. Çok uzun olmaması için uğraşacağım ama iki tebliğ sunuldu. Şimdi efendim Türkiye Büyük Millet Meclisi süreci sadece Plan Bütçe Komisyonu aşamasında biten bir süreç değildir. Genel Kurul sürecinde biliyorsunuz tamamlanıyor ve orada bu yasa hakkında ben konuştum. Dolayısıyla ne konuştuğumu da biliyorum. Sayın Hasan Baş ta referans verdi yani biz bu tasarı halindeki bu o yasanın görüşülmesinde bu tasarıya bir engelleme yapmadık. Muhasebe-i Umumiye Kanununun değişmesini biz de istiyorduk. Ama hazırlanan metnin çok önemli yetersizlikler içerdiğini altının önemli dayanaksızlıklarla dolu olduğuna hesap verme sorumluluğu açısından özellikle çelişkiler taşıdığını ve esas olarak da kullanılan kavramların arkası olmadığı için bunu samimiyet açısından da ciddi sıkıntılar olduğunu söylemiş idik. Aslında bu bunun doğrulanması çok gecikmedi. Çünkü daha sonra bu 5018'de yapılan ki yürürlüğe girmedi. Biliyorsunuz ertelendi. 2005 bütçesi içinde ertelendi yani henüz yürürlükte değildir. Hala Muhasebe-i Umumiye Kanunu'yla gidiyoruz. Bu düzenleme ama yürürlüğe girmeden değişikliğe konu oluyor. Değişiklik olmalı, çünkü mevcut haliyle gerçekten çok sorunlu durumdadır. Fakat yapılan değişiklikler daha da sorunlu hale getirdi. İki düzlemde söyleyeyim. Bir tanesi 5234 Sayılı Yasa ile bu yasa 21 Eylül 2004 tarihinde çıkmıştır. Bu yasayla bütçe içinde daha önce bütçe kanuna konulan ve bütçe kanununda yer almaması gereken anayasa hükmü gereğince birçok düzenleme bu 5234 için alınmıştır ve 5018'de getirilmiş bazı iyi düzenlemelerde bununla götürülmüştür. Özellikle birkaç örnek vereyim. Merkez yönetim

kapsamındaki kamu idarelerinin bütçe arasındaki ödenek aktarılması kanunla yapılır diyor. 5234 bunu değiştirebiliyor. Maliye Bakanlığı'na yetki vererek bunu yapıyor, keza başka düzenlemeler hepsine girmeyeyim. Ama 2004 bütçesiyle de yani hemen izleyen bütçe döneminde de gene bu şekilde bütçenin şeffaflığına aykırı düzenlemeler getirilmekte gecikmemiştir. Dolayısıyla burada samimiyetsizlikler ve çelişkilerin büyüdüğünü görüyoruz. Şimdi bu düzenlemenin bütününde esas sıkıntı şudur; Vitrinde olan birtakım sözler var hesap verilebilirlik, denetim, performans vesaire. Tüm bunlar aslında dayandığı yere bakıldığında raporlama sistemidir. Bu raporlama sistemi öylesine bir sistem ki karşınızda bu denetim yapmamak için aslında yapılmış görüntüsü veriyor. Bakın size süreci söyleyeyim. Harcama yetkilisi birim faaliyet raporu hazırlıyor, bunu üst yöneticiye veriyor. Üst yönetici bunu bir idari faaliyet raporuna dönüştürüyor. Sayıştay ve Maliye Bakanlığı'na yolluyor. Her bir harcama yetkilisinin böyle dönüşüp gidiyor. Maliye Bakanlığı ne yapıyor genel faaliyet raporunu hazırlıyor. Ne üzerine hazırlıyor? Bütün merkezi yönetim kapsamındaki idarelerin tümü için bir genel faaliyet raporu hazırlıyor ve Sayıştay'a yolluyor. Sayıştay ne yapıyor? Bu üst yöneticilerin yolladığı idari faaliyet raporları, genel faaliyet raporları, mahalli idarelerden gelen değerlendirme raporu ve dış denetim raporlarını birleştirip meclise yolluyor. Bu, denetim yapmamak için tasarlanmıştır. Eğer bir idari denetim yapmamasını istiyorsanız onu işe boğunuz. Dünyanın hiç bir tarafında ne Maliye Bakanlığı'nın ne Sayıştay'ın böylesine bir yük altında ezilerek denetim dışına çıkması imkânı yoktur. Şimdi bakınız bu şuna benzerdir. 81 İl'e teşvikleri verin ondan sonra deyin ki ben teşvik veriyorum. Bu ona benzer dolayısıyla burada çok ciddi bir şey var. Dünya uygulanması dışında bir olay vardır. Ben burada bürokratlara hiç bir işim yok söyleyeyim, burada samimiyetsiz diye suçladığım siyasi yönetimdir ve bunun arkasındaki ideolojidir. Dolayısıyla burada yarın da tartışacağız. Sayın Genel Müdür de sanırım tartışmada olacak. Ama bizim buradaki yönelttiğimiz bütün eleştiriler bu düzenlemenin gerçek bir denetim kimliğine, gerçek bir kamu mali yönetim yapısı ve kontrol yapısı oluşturmaya dönüktür. Dolayısıyla bu eleştirimizi bu açıdan ele almakta yarar vardır. Teşekkür ediyorum. Herhalde yarın devam edeceğiz .

**Prof.Dr. Aykut Herekman** (Başkan): Çok teşekkür ederim, Sayın Oğuz Oyan. Şimdi konuşmacılara cevap vermek üzere söz vereceğim. Fakat bundan önce zannediyorum Sayın Genel Müdürün üniversiteleri ile ilgili bazı sözleri oldu. 40 yılını üniversitede geçirmiş ve halen daha da bir üniversite hocası olarak buna da cevap vermek burada bana düşüyor. Çünkü genç arkadaşlarım var. Bu genç arkadaşlarıma değil de bu konuya ben cevap vermek istiyorum. Üniversiteler bu konuda yürek gücünü yitirmiştir. Bunun altını çizelim. Ne demek ilk önce kendi yasaları hazırlanırken -1980'de arkadaşlarım hatırlarlar o tarihi yaşayanlar- bir komisyon kuruldu. Üniversitelerden dendi ki bir yasa hazırlayın. Bizim bu komisyon yasayı hazırlarken bir sabahleyin kalktık ve baktık ki bizim yasamız çıkmış. Meşhur YÖK Yasası ve o YÖK Yasası çıktıktan sonra o günden bugüne iktidara aday bütün muhalefet partileri ilk iktidar olacağımız gün bu yasa değişecek dediler ve sene 2005, halen daha bu yasa değişecek. İyi veya kötü yani diyeceğim bize pek kolay hiç bir şey sorulmaz, ne kerametse sorulmuş gibi yapılır. 1970'lerde bizzat içinde ben çalıştım. O tarihte Sayın Aykon Doğan Gelirler Genel Müdürü idi. Bir de komisyon kuruldu, içinde ben de vardım. Üniversiteden iki kişi vardı. Bir tanesi Bora Uçakçıoğlu -o Belçika'da doktorasını yapmıştı- ben de yeni Belçika'dan dönmüştüm. KDV' idi. Türkiye'de daha hiç kimse bilmiyordu. Elimizde çanta Sayın hocam hatırlar onun da çok yardımlarını aldık. İstanbul Ankara İzmir Eskişehir gibi yerlerde hem konferanslar yaptık

hem de bu konuyla ilgili hem üniversitelerin, hem ticaret odalarının, hem sanayi odalarının hem de halkın görüşlerini aldık. Sonunda bir yasa tasarısı hazırladık ve bu yasa tasarısı bir kenara kondu ve uyudu. Sonra bir gün sabahleyin kalktık, baktık ki Türkiye'de KDV Kanunu hazırlanmış yürürlüğe girmiş. Bu sualleri bu konuları ben burada pek çok artırabilirim yani veya üniversitelerden şöyle yardım istenir kendi mezhebinize uygun bir iki kişi çağırılır, aynen anayasalar da öyle hazırlatılmıştır. Benim bildiğim kadarıyla bu adamlar Anayasa yaparlarken, kapalı kapılar arkasında yaparlar. Ve genellikle o anayasaların ismi de o hocaların ismiyle anılır. Bir de böyle bir çalışmaları vardır. Üniversitelerin ben gerçek çalışmayı hasbel kader Amerika'da Cleveland şehrinde gördüm. Cleveland şehrinde Cleveland Sanayi ve Ticaret Odası mıydı veya sadece sanayi odası mıydı neydi. Bütün üniversitelere demiş ki ben işte o tarihte kaçsa atıyorum. Bu 1900 küsur senesidir. Bu sene şu-şu-şu çalışmaları yaptırtacağım, üniversite temsilcileri gelin siz bunlardan hangisini alırsınız ve bu konuda bize nasıl yardım edersiniz. O toplantıya hasbel kader ben de dinleyici olarak katıldım. Orada o da o yıl yaptırtacağı veya yapmak istediği projeleri sundu ve üniversitelerin bu projelere ne kadar katkısı olabileceğini sordu. Üniversitelerin her birinin temsilcisi o yöredeki oturdular hangi konuyu alacaklarını ve bu konuda ne gibi bir katkıda bulunacaklarını karar verdiler. Bundan sonra bu çalışmaları herhalde yıl içerisinde sürdürdüler. Maliye Bakanlığı'nın da böyle tür çalışmaları var mı üniversitelerle onu merak ediyorum. Hani var ama son dakika gelmiş biz bir kanun çıkartıyoruz. Acaba siz ne dersiniz, web sayfasında yayınladık. Biz bunu buyurun cevap verin buna kimse web sayfasını açıp da oturup yazmaz. Bu mümkün değildir. Benim bildiğim Maliye Bakanlığı'nda bir komisyon vardı. Üniversitelerden de bir temsilci vardır. Vergilerle ilgili devamlı çalışır. Rahmetli Halil Nadaroğlu her sene konuşmasında o kurulun üyesi olmak nedeniyle devamlı burada ben de o kuruldaydım derdi. Fakat sevgili hocamızı anmak herhalde burada nasip oldu, kendisi vergi hukukçusu değildi. Kendisi kamu ekonomisi, kamu maliyesinde çalışırdı ve vergi hukukuyla ilgili yasaların çıkmasında komisyon da üyeydi. Evet teşekkür ediyorum, ben yine sırayla cevap vermek üzere arkadaşlarıma söz vermek istiyorum, buyurun.

**Yrd.Doç.Dr. İbrahim Atilla Acar:** Öncelikle Sayın Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürümüzün naif ve kibar ikazları için çok mahcup olduğumu söylemeliyim. Gerçekten biz bazı cümleleri söylerken belki sunum aşamasında ifadelerim sert olmuş olabilir. Ama biz 5018 Sayılı Yasa'yı öncelikle olumlu olarak değerlendirdik. Zaten tebliğler yayınlandığında bunları da göreceksiniz ama bizim asıl burada vermek istediğimiz bu güne kadar nasıl olsa olumlu yönleri anlatıldı. Biz, burada zafiyet noktaları ne olabilir, hangi konularda aksama olabilir, bu aksamalar acaba kamuyu çok iyi yapmak üzere yola çıkmış olduğu faaliyeti nasıl bir sekteye uğratabilir gibi noktaları ifade etmek istedik. Özellikle 3 bürokrat arkadaşımızın 1,5 yılda ne yaptınız gibi bir şey söylemek istemedim, yanlış anlaşılabilir olabilir. Mesela sadece Hacettepe Üniversitesi'nin stratejik planını getirdim. Elimde Orta Doğu Teknik Üniversitesi'nin stratejik planı var. Devlet Planlama Teşkilatı'nın kılavuzu var. Bunlar biraz daha iyi olabilir demek istiyorum, yoksa gerçekten elimde çantayla dolaşan her bir üniversiteye her bir kuruma stratejik plan hazırlayan insanlarla karşı karşıya kalacağız. Ve bu insanlar bir meslek sahipleri olacaklar. Aynı IMF'nin dünya hakkında hazırlamış olduğu raporlar gibi ülkenin ismi değişecek şehirler için yeni raporlar ortaya çıkmış olacak. Bunu ifade ettikten sonra burada bir konuya yer vermek istiyorum. Üniversitelerin şu anda 30 üniversitede stratejik araştırma merkezleri var ve bu stratejik araştırma merkezleri şu anda milli güvenlik

konseptine uygun olarak çalışmalar yapıyor. Ama bu stratejik araştırma merkezleri aynı zamanda üniversitelerin bu bütçelerinin hazırlanması konusunda stratejik planların hazırlanması konusunda etkin olabilirler. Bu konuda onlardan yararlanılmıyor. Gerek buna üniversiteler gerekse Maliye Bakanlığı bu konuda aralarında bir koordinasyonsuzluğun olduğunu düşünüyorum. Bunlar çözüme katkı sağlayabilir. Bütün üniversitelere yazıyoruz hiçbirinden cevap gelmiyor diyorsunuz. Orada da ne yazık ki belki bizim Türkiye'deki üniversitelerin kaderi Tıp fakülteleri hocalarımızın genellikle rektör olmasından kaynaklanabilir. Çünkü onlar olayı bütçe ifadesi yazdığı zaman ya bütçe daire başkanlığına ya da ilgili bir rektör yardımcısına havale etmeleri halinde bu yazı ortalarda bir yerde kayboluyor olabilir. Ama bu konuda üniversitelerin bu konuları ile ilgili olarak gerek İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi olarak daha etkenleştirilmesi halinde bu sorunları daha kolay çözüleceğini düşünüyorum. Engin hocamızın iyi tasarlanmış denetim çerçevesi nasıl sorusuna şöyle cevap vermek istiyorum; Burada bu Vito Tanzi'nin maliye politikası ve uzun dönemli büyüme hakkında hazırlamış olduğu bir çalışmaydı. Burada şunu, 3 noktayı söylüyor. Bu çok bilmediğimiz bir şey değil. Saydamlık, hesap verilebilirlik ve açıkça belirtilmiş hedefler. Bunların kesinlikle olması gerekiyor ve dünyanın da bu noktaya doğru gittiğini görüyoruz. Hakan Yılmaz arkadaşımızın stratejik plan plan bütçe ile ilişkisi ise bu ilişkinin sağlanması konusundaki sorusu ile ilgili ise şunu söylemek istiyorum. Stratejik planlar eğer gerçekten üniversitenin stratejik planıysa ve üniversiteler o stratejik planlarını kendileri oluşturmuş ve sahiplenebilmişlerse, bu planların ben bütçeye yansıtılacağını düşünüyorum. Aksi halde stratejik plan işte herkesin var bizim de bir stratejik plan olsun mantığıyla ortaya çıkmışsa bunun olmayacağını düşünüyorum. Kendimizden hemen bir örnek vereyim bizim rektörümüz geçen sene sempozyum günü seçim vardı, o gün seçimde biz oy kullandık. Ondan sonra ataması yapıldı. Rektörün ataması yapıldıktan sonra biz Haziran ayından itibaren her Çarşamba saat 7'den sekiz buçuğa kadar Rektör hocayla bir grup oluşturduk ve sürekli bir düzenli toplantılar yaptık. Tek yaptığımız üniversitenin stratejik planı nasıl olmalı, bir üniversite nasıl olmalı sorusuna cevap aramaktı. Anadolu'daki bir üniversite nasıl kendisini bu iyi üniversiteler arasına ya da iyi bir kamu hizmeti sunan birim haline dönüştürebilir? Bunu tartıştık. Hala da daha devam ediyoruz. Bu konuda da stratejik planımızı biz hazırlıyoruz. Hacettepe Üniversitesi'nin seçilmesini bir kıskançlık olarak söylemiyorum, sadece popülasyonu temsil etme açısından Anadolu'daki başka üniversitelerin özellikle gelişmesini tam tamamlayamamış olan üniversitelerin de bu stratejik planlama sürecinde önemli olduklarını ve onların konumlarının bir başka değerlendirilmesinin gerektiğini düşünüyorum. % 30-40 kapalı alana sahip yüzde yüz öğrenci kapasitesini almış böyle üniversitenin stratejik planıyla Hacettepe üniversitesinin stratejik planının çok çok farklı olacağını, amaçlarının hedeflerinin çok farklı olacağını düşünüyorum. Bundan dolayı bu kodlama sistemini ya da bu gruba 8'li gruba 18, 28, 38 olarak bizimde katılmak istediğimizi buradan söylüyorum. Hocam 2 şey Hakan arkadaşımızın 2. sorusunu arada cevap vereyim, onu ben tam anlayamadım. Özür diliyorum. Yürürlüğe girmeden değişmesini kötü bir şey anlamında söylemedim. Ben bu mali kontrol yetkilisi çıkartılabilir de hani zamanında çok fazla düşünülmeden biraz aceleye getirilmiş intibası yok mu anlamında bunu söylemek istedim. Çok teşekkür ediyorum. Saygılar sunarım

**Prof.Dr. Aykut Herekman (Başkan):** Çok teşekkür ederim. Buyurun Emine Kızıldaş.

**Dr. Emine Kızıldaş:** Sayın Hakan Yılmaz arkadaşımızın sorusu analitik bütçe ile

ilgiliydi. Analitik bütçe biliyorsunuz bizim Türk bütçe sistemimizde reform sayılabilecek hareketlerden bir tanesidir. Çünkü Analitik bütçe sistemiyle birlikte bütçeye ilişkin veriler rahatlıkla bilgiye dönüştürülebilir hale gelmiştir. Bununla birlikte veriler daha anlamlı hale gelmiş, bütçeler arasındaki rakamlar karşılaştırılabilir hale gelmiş ve devletin hangi fonksiyonu için ne kadar kaynak tahsis ettiği de görülebilir hale gelmiştir. Yine aynı fonksiyon için hangi kuruma ne kadar ödenek verdiği ve bu fonksiyonların verimliliği ne kadar bunların hepsini karşılaştırabilmeye ölçülebilmeye, değerlendirebilmeye imkan sağlayan bir sistem olmuştur. Mecliste tartışmayı nasıl etkileyecektir? Mecliste veri değil bilgi tartışmasını sağlayacaktır. Dolayısıyla mecliste kamu oyuna açık olarak Meclis TV' den sürekli yayın yaptığını da dikkate alırsak kamu oyu da meclisteki tartışmalardan, ondan daha da önemlisi bütçe daha hazırlık aşamasından itibaren bütçe kanun tasarısı meclise sunulduğu andan itibaren kamu oyuna açıktır. Bizim bütçe hazırlık sürecimiz halkın da bilgisi dahilinde olacaktır. Kamu oyundan gelen tepkiler de meclisin ki kamu oyu dediğimiz aynı zamanda seçmen kitlesinin meclise gönderilen kişileri belirleyen kişiler, mecliste bu kamu oyu tepkisini dikkate alacaktır ve daha bilgili daha sağlam kaynakların daha maksimum sosyal faydayı artıracak şekilde kullanılmasına hizmet edeceğini düşünüyorum. Analitik bütçe sisteminin tabii ki analitik bütçe sisteminin mecliste görüşülürken detay olması elbette ki güzel olurdu ama meclisteki görüşülme süresi bellidir. Meclisteki görüşme süresi belli olduğu için anlamlı verilerin, bilgilerin mecliste tartışılması için bütçe Kod düzeyi o şekilde geliştirilebilir. Zaten sürekli gelişim ve değişim içerisinde olan bir bakanlığımız var. Devlet için ne iyi olursa onu en iyi şekilde yapacakları kuşkusuzdur. Teşekkürler.

**Prof.Dr. Aykut Herekman (Başkan):** Ben teşekkür ederim. Sayın Hasan Baş zannediyorum sizinle ilgili epey kontrobisyonlar oldu. Bu yüzden epey bir cevap hakkınız var. Bu yüzden size bakın benim saatim bire on var. Saat 1'e kadar konuşma hakkı gayet büyük bir torpil olacak, ona göre!...

**Hasan Baş:** Çok teşekkür ederim Sayın başkan. Karşımda Maliye Bakanlığı, Bütçe Mali Kontrol Genel Müdürü oturuyor. Keza Muhasebat Genel Müdürü karşımda APK başkanı keza Ahmet Kesik beyefendi. Bu makamlar son derece önemli, kamuda Ahmet Bey'i ben tarafsız olamam hemşerim çok severim, kendisini her zaman istifade ederek izlerim. Bu tabloda doğrusu kendimi Galatasaray tribününe düşmüş bir Fenerbahçeli olarak görüyorum, amma velakin burada var ya

**Prof.Dr. Aykut Herekman (Başkan):** Allah göstermesin öbürü olsaydı, kötüydü.

**Hasan Baş:** Hayır efendim, Sayın Başkanım zataalinizin de Galatasaraylı olduğunu biliyorum. Yani bu daha da sıkıntılı bir durum. Ancak bendeniz samimi bir Fenerbahçeli olarak tek kişi bile kalsam en büyük Fenerbahçe demeye devam edeceğim.

**Prof.Dr. Aykut Herekman (Başkan):** Evet Fenerbahçelilerin ne kadar fanatik olduklarını da böylece ispatlamış olduk. Teşekkür ediyorum.

**Hasan Baş:** Efendim vaktimi almakla kalmıyorlar, Galatasaray'ın geleneksel taraftar tavrını da ortaya koyuyorlar. Neyse çok önemli değil. Sayın Rektörümüz çok kısa kesmeye çalışacağım. İşte teftiş denetimdir, vesairenden söz edip çalışıp, çabalıyoruz. Hep geliniyor acaba bunları özel kesime devretmek mümkün değil mi dediler. Aslında bu

bir genel eğilimin ifadesi son zamanlarda yaşadığımız olay şu kamu hizmetlerinden, kamu hizmetleri görülürken piyasadan pazardan nasıl yararlanabiliriz, hangi kuruma alıp şeye kamu hizmetlerine monte edebiliriz kaygısı çekiliyor. Kamu yönetimi de bunun üzerine bina ediliyor. New Public Administration işte müşteridir Sayın Büyükersen yok burada müşteri memnuniyetidir, bunlar filan hep bu anlayışın yansıması tezahülüdür. Ama tabii şu var söz gelimi diplomasi hizmetinde, güvenlik hizmetinde hukuk devletinin gerekleriyle, Pazar gereklerini nasıl bağdaştırırsınız bunu savunanlar düşünsün doğrusu beni hiç enterese etmez. Ancak bu eğilim yasalarımıza da yansıyor. Söz gelimi yine Sayın Hocamız parlamenter yasal düzenlemelere de yansıyor, örneğin kamu yönetim temel kanunda Sayıştay denetler, hacet gördüğünde özel denetim şirketlerine devreder. Örnek Sayıştay kanunu değiştiriliyor, enetimi özel şirkete devreder. Sayın hocam bugünkü Aayasa kaldığı sürece bu işin yapılması katıyetle mümkün değildir. Neden mümkün değildir? Zaman çok dar ancak Anayasa'nın 128'inci maddesi kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler memurlar eliyle kamu ajanlarıyla görülür diyor. Bu tür hizmetler kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevdir bir başkasına devredilemez. Diyebilirsiniz ki işte kanuna yazmışlar devredilmiş hiç kaygım yok hiç kuşum yok. Yarın bu düzenlemeler Anayasa Mahkemesi'nden teker teker dönecektir. Hiç kuşku duymuyorum ama denilebilir ki anayasayı değiştireceğiz, ona diyecek bir şeyim yok. Bu anayasa bu biçimiyle kaldığı sürece bunu gerçekleştirmek mümkün değil. 163'üncü maddede buna olanak vermez. Bu biçimiyle girmiyorum ama anayasal bir sorundur çözülemez, kanunla filan çözülemez. 40 kanunda koysalar gene çözülemez. Şimdi Sayın Ahmet Kesik beyefendi, efendim harcama öncesi denetim konusunda Sayıştay'dan itiraz gelmedi, bendeniz çok özür dilerim. Kendinden söz ettiğim için gerçekten özür dilerim. Bir süre üç dört yıl Sayıştay'ın yönetim sorumluluğunda genel sekreter buldum.. Programda varsayın Ferhat Emil Bey'in de Hakan Yılmaz'la beraber sunduğu Ferhat Emil'in ev sahipliğinde Hazine Müsteşarlığı'nda üst yöneticiler toplandı. Bu konuda itirazlar birinci itiraz efendim Sayıştay işleri engelliyordu. Hazırlıklı gitmiştim. Kaç dosya gelmiş sözleşme ne kadarı sürüncemede kalmış tabiri lütfen hoş görün. Şu anda yorgun saatte başka tabir bulamayacağım, devde kulak bile değildi. Denildi ki efendim bütçenin yönetim sorumluluğu bir yerlerde olmalıdır. Sayıştay doğru hakikaten pek fazla örneği de yok. Ancak Türkiye'nin içinde bulunduğu koşullar var. Bu koşulları görmezden gelemeziz o zaman dedim ki efendim uluslar arası verilere göre yolsuzluk diz boyu bunu söylerken doğrusu büyük bir üzüntü duyuyorum. Tamam bu ön denetimi kaldıralım. Ama lütfedilsin 3-5 yıl bir geçiş dönemi sağlansın bilara bunu ofisime gelen Dünya Bankası uzmanlarına ve IMF uzmanlarına da söyledim. Gene Sayın Başkan lütfen müsaade buyurun. Bunu Türkiye Cumhuriyeti'nin bir yurttaşı olarak söylemektense son derece üzüntü duyuyorum. Milli egemenliğin en büyük göstergelerinden biri, kanun çıkacak. IMF gelecek hayır böyle yapacaksınız, Dünya Bankası gelecek, hayır böyle yapacaksınız. Ama bu üzüntüyü yaşadık demek istiyorum ki bir geçiş dönemi önerdik, ben yöneticiydim kabul görmedi. Pat diye kaldırıldı. Ne yazık ki şimdi kulağımıza geliyor özellikle parlamento satı mahalinde kamu ihale kurulunun çalışmaları konusunda bazı sıkıntıları var. Acaba bu görevi Sayıştay'a özellikle sözleşme denetimi konusunda Sayıştay'a versek ne olur. Buyurun bu benim fikrim değil, sadece uygulamada olup biteni arz ediyorum. Hesap verme sorumluluğu; hesap verenle, hesap alan mutabık kalacak anlaşılmadı. Çok basit kanun hesap verme sorumluluğunu bir görevli kişiye verdik. Bu görevden sorumlu olacak. Böyle geniş bir mantıkla kaleme alınmış. Eski tabiriyle tedvin edilmiş bu bir terimdir, özel bir kavramdır. Bu kavramın içinin tam doldurulması gerekir. Hesap vermek durumunda olan kişi planını hazırlayacak

ve bu planı hesap alma durumundaki kişi onaylayacak. Herkes neden sorumlu olduğunu, kimin kime nasıl hesap vereceğini bilecek. 10. Maddeye bakıyoruz Bakan TBMM ye sorumludur diyor. Hayır efendim, hesap verme süreci böylesine soyut böylesine mücerret ifadelerle hayata geçirilebilecek bir kavram değildir. Onun için hesap verenle hesap alan hedefler konusunda vesaire konusunda mutabık kalacak uzlaşacak diyorum. Mesele bundan ibarettir. Başka söyleyeceklerim var ama bu yorgun saatte sayın katılımcıları daha fazla yormak istemiyorum. En derin saygılarımı sunuyorum. Zatalinize de teşekkür ediyorum efendim, sağ olun.

**Prof.Dr. Aykut Herekman (Başkan):** Çok teşekkür ederim. Bugünkü oturumda güzel tebliğleriyle bizleri aydınlatan tüm tebliğ sahiplerine çok teşekkür ediyorum ve sizlere de bu kadar sabırla bizi dinlediğiniz için teşekkür ediyorum. Yalnız bu sabrınızı biraz daha zorlayacağım. Oturumu kapatıyorum.



## GENEL KURUL

**Prof.Dr. Aykut Herekman** (Başkan): Genel Kurul'u açıyorum. Hiç kimse bir yere ayrılmam. Biliyorsunuz ananelerimize göre, geleneklerimize göre her yıl aynı zamanda burada bir genel kurul yapıyoruz ve bu genel kurulda önümüzdeki yıl yapacağımız işler özellikle de bu sempozyumu hangi üniversitenin alacağı konusunda karar veriyoruz. Şimdi ben buradaki arkadaşları yerlerine davet ediyorum ve raportör olarak bu toplantının düzenlenmesinde çok büyük emeği geçen değerli arkadaşım Selami Sezgin'i kürsüye rica ediyorum. Bu sene dışarıda biraz önce tertip komitesi olarak toplandık ve bazı kararlar aldık. Bundan böyle artık genel kurulun bir başkan ve raportör nezdinde toplanmasını ve buradaki konuşmaların belirli bir gündem içerisinde zapta alınmasını kayda geçirilmesini kararlaştırdık. Böylece elimizde devamlı bir belge kalsın ve her yıl bu kurul defteri de alan üniversiteye intikal etsin ve sözler burada uçuşup kalmasını istedik. Yine bugüne kadarki uygulamalarımızdan ben sizleri bu sene içimizden ayrılan değerli hocamız Prof.Dr. Akif Erginay'ın aziz ruhuna bir saygı duruşuna davet ediyorum.

Çok teşekkür ediyorum, gündemimizin 2. maddesi sempozyumun değerlendirilmesidir. Ben Sempozyum Komitesi adına Sempozyum Tertip Komitesi adına başta Pamukkale Üniversitesi Sayın Rektörü Hasan Kazdağlı, İktisadi İdari Bilimler Fakültesi dekanı Sayın İnan Özer ve Maliye Bölüm Başkanı Sayın Selami Sezgin'e gayet başarılı bu organizasyonları nedeniyle teşekkür etmek istiyorum. Bu konuda ayrıca söz almak isteyenler varsa bu sempozyumun düzenlenmesi ve bu sempozyumun şu saate kadar olan seyriyle ilgili lütfen işaret buyursunlar, kendilerine söz vereceğim. Evet kimse söz almadığına göre üçüncü maddeye geçiyorum. 2005 yılında yapılacak Maliye Sempozyumu'nu üstlenecek üniversitemiz olarak konuda 2 üniversitemiz talip oldu. Bir tanesi Çanakkale 18 Mart Üniversitesi diğeri Isparta Süleyman Demirel Üniversitesi'dir. Burada bu iki üniversiteyi oylayıp malum oyun sonunda biri kazanacak diğeri kaybedecek. Böyle bir durumun bizim maliye camiasında ceyeran etmesini istemediğimiz için dışarıda Tertip Komitesi olarak toplandık ve bu iki üniversitenin sayın temsilcileri olan dekanlarını çağırdık. Maliyeciliğe ve maliye disiplinine uygun bir tarzla anlaştılar ve Isparta Süleyman Demirel Üniversitesi büyük bir olgunlukla bu yıl Çanakkale 18 Mart Üniversitesi'ne düzenleme hakkını devretti. Ama kendisine biz de önümüzdeki yıl öncelik tanıyacağımıza dair söz verdik. Bu yüzden ben oylarınıza sunuyorum, 18 Mart Üniversitesi'ne 2006 yılı için Maliye Sempozyumu'nu düzenleme yetkisi verip vermeyeceğinizi oylarınıza sunuyorum. Evet oy birliği ile kabul edilmiştir. Bu arada Isparta Süleyman Demirel Üniversitesi'ne de önümüzdeki yıl sempozyumu düzenlemede bir öncelik tanıyıp tanımayacağımıza dair de yine konuyu oylarınıza sunuyorum. Böyle bir öncelik kabul eder misiniz? Evet bu da kabul edilmiştir, teşekkür ediyorum.

Son olarak temenniler kaldı. Bu konu yani sempozyumlar ile ilgili temennileriniz varsa lütfen işaret buyurun, söz vereceğim. Buyurun. Çok özür dilerim bir maddeyi atladım. Efendim, bu yıl malum bir de Tertip Komitesi seçimi var. Ben geçen yılki mevcut tertip komitesini isterseniz okuyayım. Bu tertip komitesindeki arkadaşlar yine aynı görevi sürdürmede biraz önce dışarıda istekli olduklarını söylediler. Bu arkadaşlara ilaveten Tertip Komitesi'nde yer almak isteyen arkadaşlarımız varsa bunlarda işaret buyursunlar. Kendilerini burada alalım, yalnız bir ricam olacak. Arkadaşlar Tertip Komitesi'ne büyük bir hevesle talip oluyorsunuz fakat toplantılarına katılmıyorsunuz. Onun için çok rica

edeceğim. Hani burada bende gireyim bende olayım dedikten sonra gelmediğiniz zaman biz çok zor duruma düşüyoruz. Onun için bu tertip komitesine girmek zor bir iştir. Neden zor bir iş, mesela söyleyeyim. Çanakkale'de olacak ve söylenen tarihte Çanakkale'de bulunacaksınız ve bu toplantıya katılacaksınız. Şimdi ben sırayla okuyorum. Tertip Komitesi geçen yıl ki üyeleri... Bunlara ilave etmek istediğiniz isim varsa ayrıca işaret buyurmanızı rica edeceğim. Prof.Dr.Aykut Herekman, Prof.Dr. Nihat Falay, Prof.Dr. Beyhan Ataç, Prof.Dr. Turgay Berksoy, Prof.Dr. Naci Muter, Prof.Dr. Ahmet Kirman, Prof.Dr. Binnur Çelik, Prof. Dr. Metin Taş, Doç.Dr.Yusuf Karakoç, Doç.Dr. Burçin Yereli, Doç. Dr. Selami Sezgin, Yrd.Doç.Dr. Veli Kargı, Yrd.Doç.Dr. İbrahim Acar, Yrd.Doç.Dr. Mehmet Şahin, Dr. Ahmet Kesik bu isimleri baştan tekrar Yönetim Kurulu'na seçilmek üzere kabul ediyor musunuz?

**Prof.Dr. Güneri Akahn:** Doç.Dr. Burçin Yereli'nin yerine Prof.Dr. Nurettin Bilici arkadaşımızı öneriyorum.

**Prof.Dr. Aykut Herekman** (Başkan): Yalnız burada yok diye acaba kaldırabilir miyiz? Evet o zaman Burçin Yereli'yi çıkartıyoruz ve hatta oya sunmuyorum. Yerine Nurettin Bilici'yi oylarınıza sunacağım. Kabul edenler etmeyenler. Baştan bunu oylayayım. Tamam kabul edilmiştir. O halde Doç.Dr. Burçin Yereli çıkartılıyor, yerine Prof.Dr. Nurettin Bilici'yi yazıyorum. Evet Dokuz Eylül Üniversitesi'nden Prof.Dr. Mehmet Tosuner'i de oylarınıza sunuyorum. Evet o da kabul edilmiştir. Böylece başka öneri olmadığına göre önümüzdeki yıl yine bu arkadaşlar efendim, lütfen toplantılara katılsınlar. Bundan sonra katılmayacak olurlarsa şayet aynı kişiyi bir daha seçmeyeceğiz ve tamamen çıkartacağız. Evet temennilerde, Sayın Oğuz Oyan.

**Prof.Dr. Oğuz Oyan:** Birinci temennim aslında bir powerpoint sunuşu yokken bu loşluktan kurtulabilir miydik yani bu dönem galiba çok loş sempozyum yaptık. Birbirimizi seçmekte zorlanıyoruz efendim. Yılmaz Büyükerşen'in söylediği çok önemli bir nokta vardı. Burada giderek dilin yozlaşma sürecini hep beraber görüyoruz. Bizim gerek bu sempozyumlarda, gerekse buradan çıkacak kitaplarda buna dikkat etmemiz gerektiği kadar, galiba genç arkadaşları da burada uyarmamız gerekiyor. Birtakım yabancı sözcüklerin olması yetmezmiş gibi bunları birde İngilizce telaffuz etmeye başladık. Örneğin desantralizasyonu kullanıyorduk da şimdi disentrilizasyon demeye başladık, bilmem ampirik kullananlar vardı görgül karşılığı vardır. Ama biz buna empirik demeye başladık. Bu böyle yürümez. Eğer bir bilim ya da bir disiplin kendi gücünü gösterecekse kavram yaratmak zorundadır. Eğer bilim kavram yaratamıyorsa başka şeylerin bağımlılığı içine girer. Yani kendisini geliştiremez. Bu aslında bir dilin kültür iletişim aracı olduğunu düşünürsek bunun bütünü için doğrudur. Dolayısıyla böyle bir temenniye genç arkadaşlarımıza ve o genç arkadaşlardan ders alan bütün öğrencilere dönük olarak onların da haklarını korumak adına burada galiba dile getirmemiz lazım. Bu temenniye iletmek istedim. Teşekkür ederim

**Prof.Dr. Aykut Herekman** (Başkan): Çok teşekkür ediyorum. Başka söz almak isteyen var mı? Evet

**Prof.Dr. Nezh Varcan:** Anadolu Üniversitesi. Sayın başkanım benim temenniler kısmında söylemek istediğim husus belki kıdemli hocalarımız varken bana düşmeyebilir diye düşünülebilir. Ama ben 20 yıldır bu sempozyumlara 1-2 tanesi hariç katılan bir

kişiyim. İlk ikisini Anadolu Üniversitesi yaparken ben bunun temelini sağlıklı atma düşünceleriyle asistanınız olarak Ziyaettin hocayla çok da koşturmştuk. Birkaç önerim olacak. Onun ufak bir gerekçesini de söyleyebilirim, meslektaşlarımız arasında konuşmakla birlikte Genel Kurul'a seslenmek istiyorum. Ve kayıtlara geçirme arzusuyla sempozyum çok yoğun, tebliğler yoğun olduğu için zor geçiyor. Dolayısıyla tartışma kısımlarını sizin yönettiğiniz oturumun dışında genellikle bürokratik ve direktörler de olmadığı zaman lütfen sorulara çok kısa yer verelim. 2-3 kişi konuşsun ama az konuşsun şeklinde bir yaklaşımla geçilebiliyor. Eskiden 3 gün sürüyordu 1. Gün tam gün 2.gün yarım gün 3.gün de paneller bitiyordu. Şimdi dolayısıyla bu 3 günlük süreci daha uzatmak katılım açısından da bazı hocalarımızın katılmasını güçleştiriyor. Pazartesi'den başlayan bir süreçte yapmazdık. Çarşamba giriş, Perşembe-Cuma devam eder ve Cumartesi de çıktı olurdu. Yani söylemek istediğim o ki, tebliğler çok olabilir siz Tertip Komitesi bu tebliğlerin bir kısmını kabul edip bir kısmını yayına kabul etme şeklinde bir yöntem izlerseniz tartışmalı şekilde bir izleyiş çok daha sağlıklı olacak diye düşünüyorum. Örneğin bir soru sorulduğu zaman karşı tarafın verdiği cevap acaba ne ölçüde soru soran tarafından irdelenip doğru kabul edildiği noktası açıklığa kavuşmuyor. Rahmetli Salih Şanver Hoca, Akif Erginay Hoca, Halil Nadaroğlu Hoca hepsini saygıyla anıyoruz. Belirteyim diğer hocalarımızı belirtmeyeyim şimdiye kadar o hocalarımızın tartışmalarıyla karşılıklı da konuşmalarıyla oturumlar çok zenginleşiyordu. Ve biz gençler çok faydalı oturumlar izliyorduk. Öğrenme sürecimizi pekiştiriyorduk ama son yıllarda artan tebliğlerle bir oturuma 2 kişi varken 3 kişi oldu. O oturumlar bir sabah oturumu 3 oturuma çıktı. Dolayısıyla çok hızlı bir şekilde tartışmadan çok önemli olabilecek hususları havada bırakıyoruz. Bu maliye sempozyumlarının en önemli bir konusu çıkan çıktı yani kitapçıklarımız hatta şimdi CD'ye de hepsi birleştirildi, ne yapıldığı sorusuna güzel cevaplar veriyor ve dolayısıyla buradaki siyasi otorite söz konusu tartışmalardan ne ölçüde yararlandı, yararlanmadı onun bir belgeseli çok önemlidir. Kavramlarda bu zaman kısıtı nedeniyle biz bunu doğru dürüst yapamıyoruz. Siz Tertip Komitesi bunu değerlendirirseniz memnun olacağımı ifade etmek istedim. Teşekkür ederim

**Prof.Dr. Aykut Herekman (Başkan):** Çok teşekkür ediyorum Nezih Varcan, evet

**Prof.Dr. Üstün Dikeç:** Çankaya Üniversitesi. Çok teşekkür ederim çok kısa iki şey söylemek istiyorum. Birincisi konu başlığıyla çok uzaktan ilgili olan tebliğleri de dinledik. Bunların elimine edilmesinde fayda olacağına inanıyorum. Tertip Komitesi'nin bu konu üzerinde dikkatle durmasını rica ederim. Bir de burada ders de dinlemek de istemiyorum, ben şahsen kendi adıma bazı tebliğler gerçekten güzel bazılarında da biz burada ders dinledik. Yanılığalar oldu onu belirtmek istiyorum. İkincisi de bugün 24 tane de vakıf üniversitesi var. Şahsen ben iki senedir bu katılımlarla ilgili şeyi kendime doğrudan doğruya hiçbir yazı gelmiyor. İnternet vasıtasıyla ya da dolaylı olarak da duyuyoruz. 24 vakıf üniversitesi iktisat ve ya maliye bölümlerine de varsa maliye bölümü onlara da lütfen ilgili üniversite iletişim kursun. Teşekkür ederim

**Prof.Dr. Aykut Herekman (Başkan):** Teşekkür ederim, evet buyurun. Adınız ve soyadınız.

**Yrd.Doç.Dr. Ali Yavuz:** Teşekkür ederim. Sayın Isparta Süleyman Demirel Üniversitesi. Nezih hocamın söylediğiyle bağlantılı bir şey söylemek istiyorum. Sempozyumların hem

hafta içi olması hem de 5 gün sürmesi birçok konuda bize sıkıntılar getiriyor, bana değil özellikle de idari görevi olanlar bürokraside çalışan arkadaşlarımıza zannediyorum. Hafta sonuyla birleştirilmesi ve süresinin de toplam olarak 3 ya da 4 güne indirilmesi zannediyorum daha olumlu olabilir, bu benim görüşüm bilmiyorum destek bulur mu? Çünkü 5 günlük bir iş gününün kayba uğraması birleşen hafta sonlarıyla birlikte 9 günlük bir süre olarak hem okulumuzdan, derslerimizden, bürokrasideki arkadaşların da görevlerinden kopmalarına neden oluyor. İdarede olan hocalarımız var rektörlerimiz, dekanlarımız var burada bürokraside görevli arkadaşlarımız var onlar için birçok sıkıntı doğuruyor olabilir. Şahsen bana doğuruyor. Bu birinci konudur. İkincisi ise bu sempozyum haftasının 19 Mayıs olduğu haftayla birleştirilmesi belki mantıklı olabilir. Niye çünkü bir gün zaten resmi tatil oluyor, orada her sene olmuyor gerçi bazı yıllar hafta sonuna denk geliyor. Ama 19 Mayıs olduğu hafta sonuna sabitlenmesi belki bu konuda 1 günü bize en azından kazandırabilir. Bu başka bir görüş birde çok küçük bir ayrıntı ama yakalarımıza taktığımız bu tanıtma kartlarında isimler 30 santime yaklaşmadıkça görülmüyor. Bunların biraz daha büyük puntolarla yazılmasını ben öneriyorum. Yaklaşarak bir insanın önüne eğilerek ismine bakmak biraz nezakete aykırı oluyor. Teşekkür ediyorum.

**Prof.Dr. Aykut Herekman (Başkan):** Ben teşekkür ediyorum, buyurun. En arkada Ali Akdemir.

**Prof.Dr. Ali Akdemir:** Çanakkale 18 Mart Üniversitesi Biga İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dekanı. Evet .Efendim çok teşekkür ederim. Sayın Başkanım Prof.Dr. öncelikle Türkiye Maliye Sempozyumu Genel Kurulu'na çok teşekkür ediyorum. Çanakkale 18 Mart Üniversitesi Biga İktisadi Eğitim Fakültesi Maliye Bölümü olarak Maliye Sempozyumunun 21.sini gerçekleştirme önerimizi onayladıkları için teşekkür ediyor, saygılar sunuyorum. Çanakkale'nin genel misyonu, kent vizyonu üniversite kenti olmak dolayısıyla bu misyona bağlı olarak böyle bir markalaşmış, yapılandırılmış nitelik meşruiyetini kanıtlamış bir sempozyumu gerçekleştirmek üniversitenin fakültesi olarak çok anlamlı olacaktır diye düşünüyorum. Bugüne değin biz özellikle son iki yılda çok çeşitli alanlarda sempozyumlar, kongreler, bilimsel aktiviteler gerçekleştirdik. Kuşkusuz onlar yeni kavramları yerleştirmeye dönüktü. Ama Türkiye Maliye Sempozyumu ile birlikte de marka olmuş yapılandırılmış bir birim kurulları yerleşik hale gelmiş ve neyin ne şekilde yapılacağı çok belirlenmiş bir sempozyumu gerçekleştirmek bizim için çok anlamlı olacaktır. Çanakkale kentinin doğasından, coğrafyasından, tarihinden efsanelerinden kaynaklanan Çanakkale'lik ruhunu da 21. Maliye Sempozyumu'na yansıtarak çok anlamlı, çok içerikli nitelikli zaten olan nitelikli bir 21. Maliye Sempozyumu'nu gerçekleştirebileceğimizi taahhüt ediyorum. Çok teşekkür ediyorum. Teveccühünüz için saygılar sunuyorum.

**Prof.Dr. Aykut Herekman (Başkan):** Çok teşekkür ediyorum, evet Sayın Dekan buyurun.

**Prof.Dr. Bilal Murat Özgüven:** Sayın Başkan, Sayın Genel Kurul, ben de aynı şekilde zatınıza ve Genel Kurul'a bize gösterdiğiniz teveccüh için teşekkür ediyorum. Ben konuşmamı kısa kesmek için değerli meslektaşım, sedefim Sayın Prof.Dr. Sayın Ali Akdemir'in sözlerindeki Çanakkale kelimesi yerine Isparta kelimesini yazarak önümüzdeki sene için bu konuşmayı kabul ederseniz çok mutlu olacağımı söylemek

isterim. Size güzel bir sempozyum yaşatacağımıza da söz veriyoruz teşekkür ediyoruz.

**Prof.Dr. Aykut Herekman** (Başkan): Teşekkür ederim, buyurun

**Yrd.Doç.Dr. Ali Rıza Özdemir:** Balıkesir üniversitesi. Efendim benim 3 tane önerim olacak. Birisi değerli hocam Oğuz Oyan'ın atıflarda bulunduğu konulardan bir tanesinin muhatabı benim. İngilizce konusunda özellikle dışarıdan yeni gelen arkadaşların bir uyum süreci yaşadığını söyleyeyim. Burada Türkçe'yi tam anlamıyla mükemmel bir şekilde kullanamamak bir eksiklik. Onu kesinlikle söylüyorum. Yurtdışına da gitmeden önce arkadaşlar yurtdışında 30 yıl görev yapmış bir Türk profesörün gelip bize sadece % 100 Türkçe konuşması beni çok etkilemişti. Onun aynısını benim şu anda yapamayışım ya da arkadaşların yapamayışı bizim için bir eksiklik. Onu kesinlikle söylüyorum. Bunu yapmamız lazım. Burada ben hocalarımdan şöyle bir şey talep ediyorum, belki öneri olarak da bunu sunuyorum. Bu sempozyum çok güzel bir şey, ben ilk defa katılıyorum ve çok etkilendim. Bu sempozyum gibi bir akademik aktiviteyi dergilere de taşıyabilir miyiz? Bugün mesleki dergilerin akademik yeterliliği konusunda birtakım sorunlar var. Bizim akademik saygınlık kazanmış bir Maliye Dergisi Türkiye'de Türkçe yayınlanan Türkçe yayın organı olan bir dergi çıkarılabilir mi acaba? Bu belki bizim biraz daha Türkçe'ye adaptasyonumuzu sağlayacaktır. Türkçe kaynakları kullanma ve onlara alışmayı sağlayacaktır. Bu birinci önerimdir. İkincisi burada böyle bir topluluğa hiçbir şekilde yayın organlarının ulaşmayı ayrı bir sorundur. Burada özellikle kitaplar konusunda maliye kitapları ve maliye komşu kitaplarının da bu organizasyona getirilmesi ve buradakilere sunulması ayrı bir katkı olur diye düşünüyorum. Diğer bir önerim de şu olacak. Efendim maliye alanında akademik geleceği olan lisans öğrencilerinin buraya bir şekilde getirilmesi, buraya gelmesinin teşvik edilmesi ve buradaki değişik okullardaki asistanın ihtiyacı konusunda bilgilerin buraya ulaşip bir şekilde böyle bir etkileşim böyle bir kaynak dağılımı konusunda bir organizasyon yapılması söz konusu olabilir mi?Teşekkür ediyorum.

**Prof.Dr. Aykut Herekman** (Başkan): Ben teşekkür ediyorum, evet en arkadan bir arkadaşımız daha parmak kaldırdı. Son sözü veriyorum artık malum hem herkesin karnı acıktı hem de süremiz doldu. Öğleden sonra bir de gezi var ve ona da yetişmemiz gerekiyor.

**Bünyamin Öztürk:** Bünyamin Öztürk. Yeminli Mali Müşavir ve Mali Pusula Dergisi'nin de editörüyüm. Biz aylık bir dergi çıkarıyoruz. Ama benim bu Genel Kurul'a bir önerim olacak. Biz uygulamaya yönelik aylık bir dergi çıkarıyoruz ama bunun dışında benim asıl önerim bir akademik dergi çıkarmaktır. Bunu tabi maliye bölümlerinin ortak çalışmasıyla olabilecek bir şeydir. Yılda belki 2 sayı çıkabilir daha az olmaz. Ama 4 den de fazla olamaz. Böyle bir dergiyi biz yayıncılık şirketi olarak, maliye bölümlerinin sesi olarak tam anlamıyla bir akademik çalışma olması kaydıyla, tamamen tüm yönetiminin kurullarının denetiminin hocalarımızdan oluşması kaydıyla, basmayı çıkarmayı taahhüt ediyoruz.

**Prof.Dr. Aykut Herekman** (Başkan): Çok teşekkür ediyorum, efendim. Evet Genel Kurul'u kapatıyorum. Çok teşekkür ederim.

## VIII. OTURUM 27 Mayıs 2005 (Dördüncü Gün)

### PANEL: "TÜRKİYE'DE YENİDEN MALİ YAPILANMA "

**PANEL BAŞKANI : Prof. Dr. Yılmaz Büyükerşen**  
(Eskişehir Büyükşehir Belediye Başkanı)

#### PANELİSTLER:

- **Prof.Dr. Güneri AKALIN** (Hacettepe Üniversitesi)
- **Prof. Dr. Nihat FALAY** (İstanbul Üniversitesi)
- **Dr. Hasan Gül** (Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürü)
- **Prof. Dr. Oğuz Oyan** (CHP Milletvekili)
- **Panel Tartışmaları**

## PANEL

**Prof.Dr. Yılmaz Büyükerşen (Başkan):** Bu oturumda öncelikle bir görevi yerine getirmek, bir borcu eda etmek ihtiyacını duyuyorum. Gerek ayrılmak durumunda olan arkadaşlarımız ve gerek tüm katılımcıların ve şahsımın şükran duygularını ifade etmek olacak. Önce geleneksel hale gelen ve gerçekten de ben maliye bilim dalına ve uygulamalarına büyük katkısı olduğuna inandığım Maliye Sempozyumlarının bize bu imkanı sağlayan başta Maliye Bakanlığı olmak üzere her dönem her yıl bir üniversitemizin bu organizasyonu üstlenerek bugüne kadar getirilmesinden dolayı geçmişte görev alanlara teşekkür borcumuz olduğu kadar, bu sempozyum için de ve bu güzel her türlü takdirin üstünde olan sempozyumun düzenleyicisi Pamukkale Üniversitesi'nin Rektörü Sayın Hasan Kazdağlı ve muhterem eşleri hanımefendilerine, keza İktisadi ve İdari Bilimleri Fakültesi Dekanı Sayın İnan Özer'e, Maliye Bölüm Başkanı Doç. Dr. Selami Sezgin'e ve eşlerine bu organizasyonda görev alan Pamukkale Üniversitesi'nin çok değerli mensuplarına, Face to Face organizasyon şirketine gerçekten şükranlarımızı sunuyorum. Her sempozyumun bir öncekine göre aynı mükemmellikte hatta bazen daha da ileriye gittiğini görmekten de büyük memnuniyet duyuyorum, teşekkür ediyoruz ve devamını diliyoruz. Tabi burada zaman zaman tartışmalar sırasında Maliye Bakanlığı ile akademisyenler arasında sanki bir karşıtlık varmış gibi bir hava doğuyor. Ama ben bunun böyle olduğuna inanmıyorum. Çünkü bu Maliye Sempozyumu'nu bir bütün elmaya benzetirsek yarısı Maliye Bakanlığı diğer yarısı da sempozyuma katılan akademisyen arkadaşlarımızı kapsar. Yani ikisi birbirini tamamlıyor. Ben hele bu dönemdeki bu seferki panelde ve sempozyum oturumlarında gördüm ki genç arkadaşlarımız model geliştirme gayreti içindeler. Bu çok güzel bir şey yeni yeni modellerin geliştiriliyor olması çok önemlidir. Öyle zannediyorum ki maliyeci arkadaşlarımıza da gelecekteki çalışmalarını için büyük imkanlar sunuyor. Zaten maliyeci arkadaşlarımızda yine aynı okullardan aynı hocalarla beraber belki ve aynı hocaların öğrencisi olarak yetiştikleri için böyle bir karşıtlık söz konusu değil. Zaman zaman bu alinganlığın özellikle genç arkadaşlar arasında gösterildiğini görüyorum. Daha doğrusu böyle yorumların olduğunu görüyorum. Bunun böyle olmadığına inanıyorum zannederim sizler de benim bu görüşüme katılıyorsunuz. Onun için bir karşıtlık değil bir bütünlük var. Barika-ı hakikat müsademe-i efkardan doğarmış eski deyimle neticede akademisyen arkadaşlarımızın maliyeci arkadaşlarımıza meslektaşlarımıza katkısı kadar onların da uygulamadaki güçlüklerinden bizim sonraki çalışmalarımıza büyük katkıları olduğu muhakkak efendim. Her ne kadar programda belli bir sıra ilan edilmiş ise de Sayın Oğuz Oyan'dan aldığım bir yazılı temennide kendisinin en son konuşmacı olmasını istiyor. Ben de başkan olarak katılıyorum sanıyorum diğer arkadaşlarımızın da pek fazla bir itirazı olmaz. Karşıt fikirlerle yeniden bir senteze gitmek gerekirse zaten ikinci kez söz veririz efendim. Şimdi bu duruma göre ben sevgili Güneri Akalın'a ilk sözü veriyorum, buyurun Sayın Akalın

**Prof.Dr. Güneri Akalın:** Sayın Başkan, değerli arkadaşlarım, Sayın Rektör, Aslında mali yeniden yapılanma deyince ben hem gelir hem gider bütçesini ele alan, vergileri ve bütçeleme esaslarını yada her ikisini de kavrayan bir metinle geldim. Fakat burada baktım sadece 5018 üzerinde yoğunlaşıldı doğrusu o metni şimdi elimdeki metni bırakıp bir başka metnin üzerinde konuşmama devam etmek istiyorum. Çünkü bir şekilde tartışmanın dışına kaymış olacak. Şimdi ben hemen konuya gireyim, Türkiye'de mali yeniden yapılandırma deyince ki günümüzde o mimar üzerine gittiği anlaşılıyor, vergi ve

kamu gelirleriyle ilgili yasalar, gelir vergisi, kurumlar vergisi, KDV ve ÖTV ile ilgili düzenlemeler var. Gündemde bütçeleme ve harcamaya, denetime ilişkin yasalar var. Ele aldığımız Kamu Mali Yönetim ve Kontrol kanunu gibi bir de ele alınması gereken mali yargı meseleleri var. Bu da Vergi Mahkemeleri, Danıştay ve Sayıştay'ın tekrardan yeniden bir şekilde kodu fiye edilmesi akla gelir. Ben tabi ki Kamu Mali Yönetim Ve Kontrol Kanunu ile sınırlı kalmaya çalışacağım. Neden mali yeniden yapılanma ihtiyacı duyuldu, yani bu kanun çerçevesinde ele alacak olursak ki bu kanun aslında seminerin yada kongrenin adına fazla bire bir oturmuş değil ama daha dar anlamda ele alacak olursak neden mali yapılandırmaya ihtiyaç duyuldu. Kanunun gerekçesine bakarsak mali disiplini sağlamak yeniden mali yapılanmanın aslında gerekçesini oluşturuyor. Mali disiplin sağlamak çeşitli maddelerde geçiyor. Burada sorulması gereken soru acaba Türkiye'de mali disiplin niye sağlanamıyor meselesidir. Bildiğiniz gibi mali devlet ya da ekonomik devlet dediğimiz husus piyasa başarısızlıklarının bir sonucudur. Yani pareto optimal bir kaynak dağılımını piyasa başaramadığı için devlete ihtiyaç duyulmaktadır. Dolayısıyla devlet bu boşluğu doldurmaktadır ve sosyal mallar işte dışsallıklar ve bunun gibi hususları devletin gidereceği ve kendisinin sağlayacağı söz konusudur. Ancak günümüzde baktığımızda mali devletin doğmasına rağmen piyasa başarısızlıkları son bulmadığı gibi devletin başarısızlıkları piyasa başarısızlıklarına ikame ettiği görülüyor. Yani biz eğer bir dereceleme yapmak istersek piyasa başarısızlıkları ikinci en iyiye yol açıyordu, devletin başarısızlıkları üçüncü en iyiye yol açtı. Dolayısıyla başladığımız noktadan daha gerilere daha fazla israfı açan bir ekonomiye doğru gittik. Burada devletin başarısızlıklarını doğuran nedenler nedir? Türkiye'de diye özele indiğimizde yani bu mali disiplinsizliğin kaynağı nereden gelmektedir diye baktığımızda sosyal mallar ve dışsallıklar alanında anayasal bir kural konmakla birlikte, seçmeni Türkiye henüz vergi mükellefi yapmayı başaramamıştır. Türkiye demokrasisi bir noktada "free rider" demokrasisidir "bedavacı demokrasisi"dir. Seçmen çoğunluğu ya da ortanca seçmen dediğimiz kişi zat vergi mükellefi olmayı kabul etmemektedir. Bunun iki önemli testi vardır. Birincisi ülkeye gittiğimizde kimdir ortanca seçmen diye baktığımızda bir, kim vergi ödemiyor. İkincisi seçmen çoğunluğu istatistiki olarak hangi grupta toplanıyor. Bize baktığımızda esnaf ve köylü olarak karşımıza çıkıyor. Dolayısıyla böyle seçmeni bedavacı olan toplumda artık açık bütçe, enflasyon, kamu borçlanması, yani mali disiplinsizlik bir elbise gibi sırta geçirilmesi gereken ve bununla da dolaşılması gereken bir husustur. Bundan da çok fazla şikâyet etmemek lazımdır ve Parlamento'nun görevi de aslında piyasaya alternatif bir gelir dağılımı platformu oluşturmaktadır. Parlamento da parlamento olmaktan bir noktada çıkar. İkinci olarak Türkiye'de mali disiplinsizliği doğuran önemli hususlardan bir tanesi bizim piyasa ve piyasa dışı işlem maliyetimizin diğer ülkelere gelişmiş ülkelere bakışla son derece yüksek olmasıdır. Bunu doğuransa mali sistemi destekleyen ona moral değerlerini kazandıran bir sosyal ahlak kodunun ya da zafiyetinin bulunmasıdır. Nedir o sosyal ahlak kodu diye baktığımızda, resmi ideoloji anayasadan çıkıp bütün kanun metinlerine yayılacak olan resmi ideoloji din örf yani etik ve etnik değerler ve toplumda hakim olan adalet duygusu ya da doğal hukuk dediğimiz hususlardır. Bu hususların Türkiye'deki zafiyeti ki buna çok örnek verilebilir "devletin malı deniz yemeyen domuz "ya da "verdiysem ben verdim" diyen zata karşı hiçbir tepkinin duyulmaması, hatta tekrardan seçilmesi gibi bu gibi hususlar Türkiye'de piyasa işlem maliyeti de dahil piyasa dışı işlem maliyetini yükseltmektedir. Türkiye bütün gelişmiş ülkeler, gelişmekte olan ülkeler içerisinde en fazla reel faiz ödeyen ülkedir. Dolayısıyla bu meseleyi hiçbir zaman göz ardı etmememiz ve bizim iktisatçılarımızın, filozoflarımızın ve ilahiyatçılarımızın bir şekilde bir araya gelerek bu meseleyi çözmesi

gerekir. Aksi halde Türkiye'nin gelişmesi bir noktada tıkanacaktır. Tıpkı Sovyetlerde yada Doğu Avrupa ülkelerinde sosyal ahlak kodunun bir noktada mani olmasında gibi sistemin çökmesi gibi Türkiye'de bu zafiyet giderilmedikçe böyle bir Harrod- Domar Modeli gibi mekanik bir büyüme modelinin tekrarlanabileceğine, yıllarca sürebileceğini bir sürdürülebilir büyümenin olabileceğine inanmamak gerekir. Üçüncü olarak kamu sektörünün iktisadi işlev alanı iktisadi örgütlenme açısından son derece büyük tutulmuştur. Kalkınan bir ülkede belki devletin yeni fonksiyonlar üzerine alması doğrudur. Fakat bizim anladığımız kadarıyla Türkiye'de kamu sektörünün hacmi eğer alt alta değerleri toplayacak olursanız % 60'a kadar varıyor. Yani kayıtlı ekonomi açısından konuşuyorum. %60'a kadar varıyor ve bu mesela istikrar programında hakikaten bir istikrara götürüp götürmediği konusunda da büyük şüpheler yaratıyor. Eğer bir kamu sektörü genişleyen bir ekonomide istikrar programının uyguladığımızı ve başarılı olduğunuzu iddia ederseniz herkesin bir kere daha düşünmesi ya bu bizi piyasaya doğru götüren bir program değil dolayısıyla acaba doğru yolda mıyız diye düşündürmesi gereken bir şeydir. Bilindiği gibi kamu maliyesi teorisinde üç işlev bütün maliyecilerce aşağı yukarı kabul edilir; tahsis -istikrar ve bölüşüm Ancak Türkiye'ye geldiğimizde bir başka fonksiyonla karşı karşıya kalıyoruz. O da öncelikle kalkınma anayasamızın bütün maddelerine baktığımızda karşımıza kalkınma, DPT ve planlama olgusu. Her bir maddede aşağı yukarı çıkıyor dolayısıyla bu kanuna da baktığımızda 5018 sayılı kanuna baktığımızda genç arkadaşlarımız alınmasınlar neo-liberal kanun filan dediler aslında bana hiçte öyle gelmedi. Bütün bilgi maddesinde başlıyor. DPT ve planlama diye başlıyor. Kalkınma fonksiyonu olarak devletin fonksiyonunu tanımlıyor, öyle gidiyor bu. Son maddesine kadar bu hiçbir liberali bu kanunu bir yasa olarak kabul edileceğini zannetmiyorum. bütün liberalleri de tenzih ederim o bakımdan üç gün boyunca aslında bütçecilerimizin hakkını yediler doğrusu. Hakkı teslim etmek lazım, öyle tanıdıkları zannettikleri gibi değil kanun. İkinci bir husus seçmenin, yoksulluğu ve işsizliği öne sürülerek devamlı suretle yeniden bölüşüm talep etmesi ve transfer istemesi nedeniyle bölüşüm fonksiyonu kalkınan bir ekonomide ya da bizim gibi yoksul bir ekonomide olması gerekenin çok daha büyüğündedir. Yani mesela örnek vereceğim ama daha sonra vermeyi düşünürdüm. Sadece doğrudan gelir desteği olarak bu yıl itibarıyla 3 katrilyon TL'si çiftçiye tek kalemde veriliyor ama bütün hepsini toplarsanız on kalem var. Bunlar benim tespit edebildiklerim. Bütçeci olmadığım için belki tespit edemediğim kalemler de olabilir. 3 katrilyon tek kalemde veriliyor. Ama bütün üniversitelere 51 üniversite artı vakıf üniversitelere 5 katrilyondur. Dolayısıyla biz çiftçinin ne kadarız, üniversiteler olarak doğrusu sorgulamamız gerekir. Ödenekler bakımından dolayısıyla transfer bütçesi son derece büyük. Sosyal transferler son derece bu transferleri böyle piyasa ekonomisinde kalkınan bir ekonomide yürütmek imkânı yok. Yani hem tasarruf açığı vereceksiniz bu tasarruf ne demektir gelir dağılımı sizin olması gereken eşitsizlikte değil daha da eşitsiz olması lazım ki tasarruf açığı vermeyelim- ama hem tasarruf açığı verirken üstelik bunu da daha da eşitsizliğe doğru götürmek için tedbirler aldığımızda bölüşümle ilgili tedbirler aldığımızda bunun bir maliyeti çıkar bunun gerçek yansımaları işsizler ve yoksullar üzerine olur ve bir şeyi de düzeltmiş olmayız. Çünkü kalkınma gecikecektir. İş bulma istihdam imkânları geçecektir, işsizler ve yoksullar en düşük gelir grubunda, en alttaki gelir grubunda birikeceklerdir. Tabi dördüncü bir nedeni ise kalkınmanın bu aşamasında vergi toplamanın çok zor olmasıdır. Yani hem tasarruf açığı vereceksiniz hem insanların vergi ödeme kapasitesi özellikle tarım sektöründe birikmeleri dolayısıyla son derece düşük olacak böyle bir ekonomide vasıtasız vergiyi beyannameli usulle gerçek usulle uygulamanın aşağı yukarı imkânsızlığı ortada olacak. O zaman böyle bir sistem

içerisinde piyasa disiplinsizlik mali disiplinsizlik yani kamu açıkları aşağı yukarı kabullenilmesi gereken bir sonuç oluyor. Tıpkı kayıt dışı ekonomi gibi. kayıt dışı ekonomiyi bir gecede yok edeceğine iddia etmek son derece yanlıştır. Çünkü yasa konusu değil bunlar, bunlar gelişmeyle ilgili, bunlar sosyal ahlakla ve bunlar piyasa ekonomisiyle ilgili ve uzun vadeli uzun soluklu kalkınmayla ilgili sorunlardır. Dolayısıyla bunları çözebilmemiz mümkün değildir. O yüzden yasa koyucusu ve bürokrat arkadaşlarımız aşırı iyimserlik yaymaktan da kaçınmalıdırlar. Yani bu kanun yürürlüğe girdiğinde kendiliğinden mali disiplin sağlanır meselesiyle çok fazla vurgu yapmaları da mümkün değildir. Dolayısıyla kısaca ifade etmek istersek, seçmen, vergi mükellefi olmadığı müddetçe, sosyal kodu zafiyeti devam ettiği müddetçe, devlet piyasaları ikamet ve bölüşümle ilgili meselelerde ve kalkınma bu düzeyde olduğu müddetçe, bu mali disiplin gerçekleşemez. Çünkü mali disiplin aslında piyasa disiplininin bir parçasıdır. Sizin piyasa ekonomisine geçmediğiniz müddetçe bu mali disiplini gerçekleştirmeniz mümkün değildir. Yani ne olacaktır piyasa ekonomisi havadan mı düşecek? Hayır, müteşebbis ve tüketici ikilisi seçmen ve politikacı ikilisine kendi piyasa disiplini içerisinde faaliyette göstermeleri için bir baskı uygulayacaktır. Katı bütçe sınırlamasını siz de kabul edin vergiler kadar ayağınızı uzatın ki bunu bizim istediğimiz ölçüde yani bir optimal devlet büyüklüğünde yapın diye bu zorlamayı yapacaklardır.

Bir başka mesele tabi ki Türkiye'de mali disiplinin olmaması konusunda bir başka mesele Türkiye'de ya da mali yeninden yapılanmanın başarılı olamayacağıyla ilgilidir. Başka bir mesele, bizim vergi ve harcamayla ilgili hiçbir tanımımız yok. Yani anayasada vergiler kamu oyu giderlerine katılma payı peki kamu giderleri nedir dediğimizde bunun karşısında herhangi bir tanım yok, sınır da yok. Dolayısıyla tamamen meclislerin takdirine kalmış bir meseledir. O zaman ekonomik devletin sınırı yok insan yani devlet istediği kadar harcayabilir, istediği kadar da vergi toplayamadığı için devamlı suretle de açık vermek zorundadır. Bu meselenin bir şekilde çözülmesi lazımdır. Yani bir devletin anayasasında mutlak olarak vergi tanımı ve vergilerin neyin karşılığı olduğunun ekonomik literatüre uygun bir şekilde yerleştirilmesi lazımdır. Denebilir ki, devletin eli ayağı bağlanmış olur. O zaman büyük bir tehlike doğabilir. Bir anormal durum karşısında şöyle bir şey yapılabilir. Evet kamu harcamalarını kamu dışına yaymak istiyorsanız, sosyal transferler yapmak istiyorsanız, bir nitelikli oy çoğunluğunu Büyük Millet Meclisi'ne sağlamanız lazım. Zaten piyasa dışı işlem maliyetini özellikle bütçe konusunda minimize etmek istiyorsanız % 70'lik bir oy çoğunluğuyla hareket etmeniz lazım. Ama bu da olmuyorsa ki biraz yüksek bir orandır, en azından mecliste bulunanların yani 276 oy'un salt çoğunluğun bir şekilde sağlanması gerekir. Aksi halde bu iktidarların keyfine kalmış bir konudur ama insanlar iktidarların keyfine göre mükelleflerin ya da tüketicilerin hareket etmesi beklenmemektedir, beklenmemelidir. Devamlı suretle kayıt dışı ekonomi söz konusu olacaktır. Çünkü bir hukuk devletinde iki temel esas vardır. Birincisi kanun önünde eşitlik, ikincisi zulme karşı direnmektir. Kayıt dışı ekonomi bir şekilde bir sivil itaatsizlik kurumu olarak Türkiye'de yurttaşlar tarafından işletilmektedir ve bu şekilde sırtlarına devlete ve vergi düzenine dönerek kendileri bu işi bir şekilde protesto etmektedirler. Bir de bunu yorumlamamız gerekir. Devletin ekonomik hacmiyle ilgili olarak bir iki şey söyledikten sonra hızla geçmek istiyorum. % 60'a varan bir devletin ekonomik hacmi içerisinde bu piyasa ekonomisinin bugünkü gücüyle taşınabilecek bir durum değildir. Şu anda kanunda bir düzenleme yapılmak istenmiş ve deniyor ki genel idare kavramı artı üst kurullarla bir şekilde konsolide kamu sektörü kavramı yaratılmak isteniyor. Bu iyi bir şeydir hatta bunun tabii

ki meclislere birlikte sunulması bütçe hakkının kullanılması açısından son derece olumlu bir gelişmedir. Ama biliyoruz ki Türkiye’de iki tane devlet var. Ekonomik anlamda bir kayıtlı devlet ki bu işte kanuna giren devlet iki kayıt dışı devlet buna mesela bazılarını çıkartarak kanun da yardımcı oldu. Mesela KİT’ler dışarıda kalmış. KİT’ler kayıt dışı ya da ekonomi parçası oluyor bundan sonra bununla birlikte kamu vakıfları ve işletmeleri kamu dernekleri ve işletmeleri birlikler ve işletmeler kamu personeli özel emekli sandığı ve işletmeleri mali idarenin işletmeleri, sosyal güvenlik kurulları ve işletmeleri dışarıda kalmış vaziyettedir. Dolayısıyla bu kurumlar aslında bunları bütçeden gelen gelirin azlığı dolayısıyla kurmuşlardı ve bir şekilde bütçe birliğini delmişlerdi. Bunlar devam edecek demektir. Çözölmüş sanılan ve bu kanunla götürölen meselelerin bazıları da çözülmüş değildir. Döner sermaye işletmelerinde büyük sorunlar çıkacaktır, hastanelerdeki hasta bakımından cezaevlerindeki ceza mahkumlarının rehabilitasyonuna kadar birçok mesele döner sermayeyle ilgilidir. Bunlarla ilgili olarak da önemli sorunlar çıkacaktır. Benim burada söylemek istediğim bir şey var yani Milli Savunma Bakanlığı içerisinde “MESAM” diye bir akademik danışma ünitesi var. Fakat Maliye Bakanlığı kapılarını sıkıca akademik danışmaya kapamıştır. Bu şekilde bir maliye bakanlığını 21. yüzyıl içerisinde sürdürebilme imkânı yoktur. Mutlaka belli noktalarda çöküş olacaktır ve bu aslında bürokratların almaması gereken bir akademik risktir. Bu durumda kayıt dışı devletin varlığı halinde, bunları kapatacak olursak ya gelir sağlanarak hizmet devam edecektir ya da gelir olmazsa bu kurumlarda durma noktasına geleceğiz ve bu aslında bize şunu da sorduruyor. Acaba bir merkezden uniform bir bütçeleme 70 milyonluk bir ekonomi için doğru bir hareket olabilir mi? Bu kanunun asıl göz önünde tutulması gereken meselelerden bir tanesi de budur. Dolayısıyla bunu dikkatle izlemeleri lazım. Aslında çünkü bizim bütçeleme hukukumuz salt sosyal malların varolduğu dönemde jandarma devlet döneminde oluşturulmuştu. Karma ve erdemli mallara giderken birtakım değişiklikler oldu. Ama bütçe hukukumuz orada kaldı. Şimdi acaba böyle uniform katı bir bütçeye gidelim mi, yoksa başka kamunun gözetiminde konsolide kamu sektörü içerisinde yer alan fakat farklı finanse edilen bütçeler olabilir mi? Mesela işaretli vergiler “Immarked Taxes” denilen fon yapılarına müsaade edelim mi? Döner sermayelere müsaade edelim mi? Ama bunların denetimi nasıl olacak meseleleri yine dikkat edilmesi gereken meselelerden bir tanesidir. Burada yer almış tarifelerle ilgili bir şey var. Özel gelirler adı altında özel gelirler idarelere bırakılmış. İstanbul köprüsünden geçiş bedeli nasıl belirlenecek, yani orada bir zirvede talep sorunu çıkıyor. Bununla ilgili bir bilginiz var mı, hayır yok, karayollarının da yok. Peki bu adamlar bu işi nasıl yapacaklar? Maliye Bakanlığı ve Planlama asıl bu konuda tarifelere el koymak ve bunları düzenlemeyi ele almalıdır. Özellikle kişisel mallar alanına doğru devlet giderek kaymaktadır, biz de piyasa ekonomisinin içine girmiştir, buralardan çıkması lazımdır ya da monopol yetkisi yaratmaması lazımdır. Devlet üniversitesi olacaktır ama monopol olması gerekmez. Yani bir kupon sistemine geçilerek herkese bunda bir pay verilebilir. İnsanlar bu ödeneği ister devlet üniversitelerinde isterse vakıf üniversitesinde bozdurabilir. Dolayısıyla benim gördüğüm bu kanunda yeterince 21. yüzyılın teknikleri yok. Daha çok yani piyasa ekonomisi benzeri yapılar oluşturmak kupon sistemine geçmek vesaire gibi meseleler yok. Bir başka mesele bizim mali idarelerimiz aslında merkezi idarelerin taşradaki uzantılarıdır. Finansmanı yoktur, bununla ilgili olarak getirilmiş herhangi bir düzeltme yok. O bakımdan merkezden gelecek paylar acaba gelecek ay bana ne kadar gelecek, bunu öğrenemiyorum diye bunu merak etmeye devam edecek. Ama bu mesele böyle devam ederse aslında mali disiplin de olmaz ve akıllı bir belediye başkanının ya da mahalli idari yöneticisinin yapması gereken şey olabildiği kadar borçlanma ve yapabildiği kadar

da nüfus kriterini zorlamadır. Çünkü o takdirde Türkiye geneline vergi yükünü yayabilme imkânına kavuşmaktadır. Bir eleştiri de kaynak tahsis mekanizmaları alanındadır. Bu kanunu açtığımızda üç tane kaynak tahsis mekanizması aynı anda karşımıza çıkmaktadır. Planlama var, sosyal seçim var, piyasa ekonomisi var. Hangisi hangi alanda nasıl geçerliliğinin olacak ve birbirlerinin alanlarına müdahale ettiklerinde sorunlar nasıl dolacaktır. Yani kanun şöyle anlıyor diyor ki; mali disiplin bir bütçeleme ve hesap verebilme ya da denetim meselesi olarak alınır ve bu çözülebilir. Halbuki böyle değildir. Kanunun içerisinde de etkisizlik doğuracak birtakım düzenlemeler var yani kaynak tahsis mekanizmaları üç tane artı üç başlı bir idare var. Yani bir şey yapmak planlama ya da kalkınma planlarıyla bütçe ilişkisini kurmak, DPT’nin üzerinde o belirleyecek ondan sonra döneceğiz, ödenekleri maliye yapacak. Sonra nakit yönetimini de hazine yapacak üç tane farklı yorum bir yerde buluşabilir. Belki tek parti hükümeti olursa ama bir koalisyon hükümeti olduğunda bu üç kurulun birbirleriyle alabildiğine kadar kavga edecekleri ve bu işin özellikle kamu hizmetlerinin yürütülmesi ve ifası konusunda son derece sorun çıkartacağı açıktır. Kamu mali yapısı, mali yönetimi, mali disiplini sağlar diye bir beşinci maddede çok iyi niyetli bir yoruma rastladım. E fıkrası olarak şimdi bir kere bu aslında bütçe genel müdürlüğüne performans ölçütüğü getiriyor. Artık bundan sonra mali disiplin sağlanmadığı takdirde bizim gidip genel müdürü yakalamamız lazım. Peki performans kriteri yerine getirilmezse bunun bir müeyyideye bağlanmış mıdır bilmiyorum. Ben bütçe hukukuna o kadar vakıf insan değilim ama bir madde koyduğunuzda, bir kriter koyduğunuzda bir de mutlaka müeyyidesi olması gerekir. Havada kalan bir temenni olmaması için aslında daha önce de söyledim mali disiplin kanun konusu değildir, yasamayla-yasayla daha doğrusu mali disiplini çözme imkânı yoktur. Bir başka mesele hazine birliğiyle ilgili konudur. Aslında hazine birliği bu kanunla sağlanmış değildir çünkü kayıt dışı devlet devam ettiği müddetçe kamu vakıfları, birlikler vesaire bu kayıtlı bir devlet bakımından hazine birliği olabilir ama kayıt dışı devlet bakımından böyle bir şey olmaz. Mali saydamlıkla ilgili bir şey söylemek istiyorum. Burada hakikaten bu kanuna hakkını teslim etmek lazım. Genel yönetimce sağlanan teşvik ve desteklemelerin açıklanacak olmasıdır. Benim en çok merak ettiğim konulardan bir tanesi budur; yani bizim ne kadar ihmal edilecek tarımsal stokumuz var, bunun için ne kadar faiz ödüyoruz. Mesela 20 milyar dolar civarında olduğu söyleniyor ama bunun ne kadar faiz ödeniyor bilmiyorum. Hep kulaktan kulağa bir rivayet halinde dolayısıyla bunu bir an önce açıklanması lazım ama burada gene iki tane mesele var. Bir, bunların topluca bir bütçe içerisinde bütçelenerek bir sosyal trak bütçe ekonomileri olarak bir bütçe içerisinde birleştirilerek ve muhataplarının kimler olduğu kime transfer yapıldığı açıklanması gerekir dolayısıyla saydamlık bunu gerektiriyor. İkincisi kanunda en fazla bir yıl gecikmeli diyor bunun ex post olarak değilde ex ante olarak daha bütçe hazırlık safhasında ortaya konulması gerekir. Bir başka mesele benim değerli dostum Hasan Baş beyin ifade ettiği hesap verebilme meselesi. Seçmenin hesap vermesinin mümkün olmadığı bir toplumda yani mükellef olmadığı toplumda, Sayıştay’ın Danıştay’ın ya da bir başka kurumun hesap verebilmesinden bahsetmek çok fazla iç açıcı ya da ikna edici değildir. Biz son derece titiz insanlarızdır. Çünkü iktisat rasyonel insan yetiştirme eğitimidir. Biz devamlı suretle kanunlarda ne yazıldığına değil, gerçek hayatta ne olduğuna bakarız. O bakımdan böyle yasada hesap verebilme vesaire meseleleri bizi ikna edecek hususlar değil. Öncelikle seçmenin bir hesap verebilme meselesini bir şekilde kanun düzenlenmesi gerekir ama bu da aslında rejim değişikliğine kadar ya da en az iktidar değişikliğine kadar varabilecek bir husustur. Belki AB’nin zorlamasıyla başarılabilecek bir meseledir. Performans göstergelerinin idarelere bırakılması bir zaafıdır.

Çünkü her idare kendisine en uygun gelen performansı ele alacaktır. Aslında bunun ele alınarak bir şekilde özellikle iktisatçılar tarafından ele alınarak işlenmesi gereken bir konudur. Eğer iyi idare edilirse ki Birol Bey de galiba ifade etti. Dedi ki saf kamusal mallar için bir performans geliştirmek mümkün değil, aslında iyi idare edilirse son derece mümkündür. Mesela ben size iki tane vereyim; Milli Savunma Bakanlığı için performans ölçütü terör olayları ve verilen zayıat miktarı. Eğer bunu biz minimize edebilecek olursak, bütçe Mehmetçiğin sırtında çelik yelek olur, eğer iyi bir bütçe idaresi bunu sağlayabilir yine yargıda AHİM'ye giden ve bozulan dava sayısı ya da Sayıştay'da yargıda hükme bağlanan kamu sektörü kaynaklı yolsuzluk dava sayısı birer performans göstergesi olarak kabul edilebilir. Burada bütçeleme ilkeleri ile ilgili olarak bir iki şey söyleyip Sayın başkanın sabrını zorlamak istemiyorum. Birincisi bazı metinlerde yanlışlıklar var düzeltilmesi lazım. Mesela fayda maliyet analizi deniyor fayda kavramı örtülemez dolayısıyla iktisatçıların kabul etmediği kavramların metinde teknik hata olarak yer alması doğru değildir. Yerine benefit karşılığı olarak bizim kullandığımız yarar maliyet analizi demek daha doğru olabilir diye düşünüyorum. İkinci bir şey tabii ki yarar maliyet analizinin kullanılması bir başka bir şey ise kamu sektöründe fiyatların olmamasıdır. Yani rekabet ve fiyatların yerine yarar rekabet ve piyasa ekonomisinde fiyatların yerine kamu sektöründe yarar maliyet analizi ve rekabeti koymamız gerekir. Sadece yarar maliyet kavramı bu etkinliği sağlamakta mümkün başarılı olmayabilir. Bir başka yine teknik hata olabileceğini düşündüğüm bir mesele, kamu zararı kavramıdır. Kamu zararı ve bu muhalifinden kamu kârda olması lazım. Böyle bir şey kamu kârı diye bir şey olmaz. O zaman olması gereken şey herhalde kamu ziyarı diye bir şey ziya diye kaybı diye bir şey diyebileceğimiz bir şeydir. Ama onun bir şekilde dikkatle tekrardan düzenlenmesi gerekir. Aslında performans ve ödenek bağlantısı üzerinde söyleyip bir iki cümleden sonra da sözümü kesmek istiyorum. Statikoyu esas alarak ödenekler olacak sonra idareye soracağız performansları nedir ona göre de ödeneklenme tekrardan yapacağız. Aslında tabii ki bu çok da iyi bir yöntem değil gibime geliyor. Performansları bir şekilde idarenin elinden alıp belirlenmesi gerekir diye düşünüyorum. Örnek olarak daha öncede verdim bütün üniversitelere verilen 5 katrilyondur. 50 küsur üniversite olduğunda 100 trilyon civarında bir para demektir. Bunu bir spor kulübünü yönetmeye bile yetmez. O zaman ya devlet bu işin içinden çıkmalıdır ya da sonuçlarına katlanacaktır yani mezun işsizliği anarşi ve terör üniversitelerimizin mesela mali ve iktisat departmanlarının main stream iktisadın dışında kalması, marjinalleşmesi, buraya gelip plan ve kalkınma fikrinin her maddede tekrar edilen bir kanunu bir neo liberal yasa olarak nitelendirilmesi gibi birçok hatayı maliye ve yönetim sırtlanmış demektir. YÖK'le ilgili olarak yeni bir düzenleme yapılması lazım ve bir şekilde milli iradenin oraya yansması gerekmektedir. Ödenegi veren kontrolü yapamıyor ve bürokrasinin bir cenneti halinde. Bunun ödeneklenmesinde bir şekilde bunun sonuçlarının değiştirilmesi lazım. Bu devlet yapısı bu şekilde gidemeyeceği anlaşılıyor. Sonuç olarak şunu söyleyeyim; Türk mali yönetiminde disiplinsiz yasa sorunu değildir, bu kanunla bir yere varamazsınız ama bu kanun iyi niyetli bir kanundur. Benim kabul edeceğim kriterleri taşımaya dahi neo liberal olmasa dahi derim, ayrıca seçmen vergi mükellefi kılınmadıkça sosyal ahlak kodu geliştirilmedikçe ve bunu denetleyecek kurumlar olmadıkça İngiltere'de herhangi bir şeyi başka bir kurum denetler ve fikrini söyle toplum ona göre hiza alır. Bizde böyle bir kurum yok. Üçüncüsü iktisadi örgütlenmenin koordinasyonu ile ilgili olarak bir şekilde artık geçiş ekonomi safhasını tamamlamamız gerektiğidir. 25 senedir 20 senedir özelleştirmeye ilgili düzenleme yapıp bunda da geri adım atan bir başka ülke yok. Son olarak da kalkınmanın tamamlanması yani tasarruf açığının kapatılacağı bir ekonomide

nasıl bir mali yapılandırma yapılabilir, bununla ilgili olarak maliyecilerimizin düşünmesi lazım. Aksi halde mali disiplinsizlik sürecek demektir. Teşekkür ederim, kusura bakmayım.

**Prof.Dr. Yılmaz Büyükerşen (Başkan):** Efendim. Sayın Akalın'a teşekkür ediyoruz ve söz sırasını vakit geçirmeden Sayın Prof.Dr. Nihat Falay'a veriyorum. Buyurun, sayın Falay

**Prof.Dr. Nihat Falay:** Teşekkürler Sayın Başkan. Efendim ben tabii bir tebliğ sunmadım ve hazırlamadım. Konuşmamı iki bölümde arz etmek istiyorum. Birisi son yıllardaki uygulamanın kamusal maliye alanına veya mali alana getirdiği felsefe mantık uzantıları olacak, ikincisi de üç günden beri tartıştığımız genel mali yapılanma çerçevesindeki sempozyuma ilişkin bazı yorumlarım olacak. Şimdi geçenlerde bir kitap okuyordum adı "Yeni Ortaçağ" dı. Sayın Akalın gördüğüm şey Türkiye'ye getirilen görüş yeni merkantilizm'dir. Yani sermaye kesiminin tüccar kesiminin çıkarlarını öne alan ve halkın bunun peşinde koşmasını isteyen bir mantıktır. Yeni merkantilizm, merkantilizmi size anlatmayayım, yine bu mantıkla bakarsak merkantilizmle nasıl Thomas Mum temel görüşleri yansıtan bir işadamı idi ise bugün de temel bu görüşleri yansıtan Bush'un kabinesidir. Kapitalist dünyanın yönetimine tek merkezli yönetimde bakanlara baktığımızda, hepsi bir şirketin adamıdır. Bunu Amerikan gazetesi yaygın bir şekilde gösterdi. ondan cüret alarak -yeni merkantilizm diyorum kabul edilir edilmez ayrı bir şeydir. Ben yine kamu ve devlet kurumları açısından şu izlenimi ediniyorum. Aslında devleti yönetenlerde ve özellikle siyaset kadrolarında aslında özel kesim mantığı vardır. Yani devletin iç kabuğu özel mantıkla doldurulmuştur. Devleti özel mantık bir anlamda ele geçirmiştir. Kabul ederiz etmeyiz ama ben etmiyorum, karşıyım ayrı bir şey ama görürsek, bakınız bizim bakanlarımız da çoğunlukla özel sektörden oralara gelmiş insanlardır. Dolayısıyla devlet adı kabuğu altında aslında kamusal düşünmeyen fakat devletin kamusal alanını özel sektör mantığıyla, özel sermaye mantığıyla yönetmeye çalışan insanlardır. Türkiye'de bu anlamda bir genel özet yapıya bakarsak, burada da karşımıza iki olay çıkıyor. Hem bürokratlar hem biraz da akademisyenler şizofrenik bir yapıya sahip oluyorlar. Bir tarafta uluslararası kurumların önerdiği reçetelerin peşinde koşuyorlar bir taraftan da kamu içinden geldikleri toplumun onlara verdikleri görevleri yerine getirmeye çalışıyorlar. O alanda şizofrenik bir yapı kamusal ama özel dilinde özel yani mutfağın içinde dışında kamu yazıyor ama mutfağın içine girdiğinizde özel yemeklerle karşılaşıyorsunuz. O anlamda bir şizofrenik yapı Sayın bürokratları eleştirmiyorum. Bunu söyleyeyim. Çünkü onlar kendilerine verilen bir görevi yerine getirmeye çalışıyorlar ve hepsi de özellikle mali bürokratların çoğu tanıdığım kadarıyla geçmişe kıyasla çok daha dinamik, bilgili, çalışkan, yeni şeyleri izleyebilen insanlardır, bir kısmı da zaten dostum, meslektaşım haline gelmişlerdir. Dolayısıyla bu anlamda şizofrenik yapı olduğu kaçınılmaz. Kamu yönetimi genel tasarısıyla yeni 5018'de getirilmiş olan hakim anlayışlara gelelim. Burada çok açık bir defa uluslararası mali kurumların yansıttığı reçeteleri bir anlamda uygulamaya koyuyoruz. Onun yanında Sayın Özal ile başlayan efendim artık sosyal devlet kalkmıştır, tren marksizmin ulaşım aracıdır gibi bugüne kadar gelen bir mantık var. İsviçre herhalde çok Marksist, Fransa herhalde çok marksist bu mantığın devamı olan açılar şu anda var, akademisyenler arasında var tabii doğaldır. Yine devlet artık düzenleyici devlet haline gelmiş artık yönetici değil çok tartışılan bir mantıktır. Ama bunu yıllar önce söylenmişti: Özel sermaye ve sermaye şirketleri ve özel kesim devletsiz hiçbir yerde ayakta duramazlar. Devlete karşıdırlar ama

öyle bir karşıdılar ki kendilerini ayakta tutacak kadar o güveni sağlayacak kadar karşıdılar. Sıkıştığında Türkiye’de olduğu gibi gel beni kurtar diyen özel sermaye şirketleri ve özel bankalar var. Bunları kim batırdı, devlet mi batırdı hayır kendilerini bir anlamda uçsuz bucaksız merkantilist hırsları batırdı. Bugün hala davalar devam ediyor, kim ödüyor onların karşılığı olan paraları? Ben ödüyorum siz ödüyorsunuz. Dolayısıyla bu devletin bir yere kadar tamir edilebilen zorunlu kötülük bildiğiniz gibi ondan sonra defol git denen bir kurum haline geldiği anlamına geliyor. Gelmiyor mu veya onu söylüyorsunuz bunu da bürokratlara söyletiyorlar. Kendileri de açık açık söylüyorlar, Bakanlar da bunu açık açık söylüyorlar. Bir de şuna bakıyoruz. Eskiden bakanlık sistemi vardı, parlamento sistemi vardı. Şimdi bunlar bir anlamda devre dışı kaldı özel ve güzel kurullar var. Bağımsız, kenetlenemeyen bir sürü parçalara alınmış kurullar var. Sermaye Piyasası Kurulu, Bankacılık Kurulu, TMSF Kurulu bu kurullar neyin yerine geçiyor? Devletin temel bazı bakanlıkların yerine geçiyor. Bunun içine bir de bütçe dışı fonları koyarsanız, finansal desteği de verirseniz o zaman bu kurullar alması gereken parayı onda birini alsalar bile göbek atar hale geldiler. Alamıyorlar almak istemiyorlar çünkü onlara aldirtmıyorlar veya herhangi bir kontrolün içine girmek istemiyorlar çünkü. Devletin kontrolü artık bir anlamda anasıdır çünkü devlet adına kontrol eden bir özel, bir kişi olduğu için özel mantık olduğu için o kontrol zaten devre dışı kalmıştır. Özelleştirme deyince yani bu sistem içindeki özelleştirmeye bakıldığında gerçekten Akalın’a katılıyorum, yüz karasıdır. Çünkü özelleştirme taraftarı değilim onu hemen söyleyeyim ama özelleştirme gelirleriyle giderleri kıyaslarsanız özelleşmenin maliyeti özelleştirme gelirlerinden yüksektir. Bu ne biçim özelleştirme. Ben karşıyım ama bunu bile beceremiyorlar. Yıllar önce özelleştirme söz konusu oldu. Benim de katıldığım bir takım hocalar karşı olduklarını gösterir imalar attılar. Amerikan Konsolosluğu’ndan bir öğrenci geldi. Üniversitede dolaştı niye karşısınız özelleştirmeye, bu güzel şeye niye karşısınız? Bana gelmediler dedim. Sakın gelmesinler kovarım odamdan dedim. Çünkü gelen bir Türk’tü ve Amerikan konsolosluğunda çalışan veya elçiliğinde çalışan bir Türk’tü. Yani özelleştirmeyi de beceremeyen bir özel ve güzel devletle karşı karşıyayız. Sosyal güvenlik sistemine bakıyoruz. O tamamen özel şirketlere artık terk edilmiş bir vaziyette birleştirerek bölerek bireysel emekliliklere giriliyor, özel kesimden sermaye kesimi çünkü çok güzel ticaret alanı buldu. 70 milyon kişinin 70 tane 70 milyon sigortası söz konusudur. Bunların primleri söz konusu dolayısıyla sosyal güvenlik kurumlarını bugün suçlayanlar o zaman sosyal güvenlik kurumlarını çok geçmiş yıllar da formlarının piyasa faiz haddinden kimlere nasıl verildiğini de konuşmalılar. Onun bilançosunu da çıkarmalılar. Elbette sosyal güvenlik kurumları kötü çalışsın demiyorum ama bugünkü halinden şikâyet edenler o zaman geçmişteki iktidarları, o Türkiye’yi kurtarmak büyümek iddiasına girenlerin o sosyal güvenlik primlerini veya fonlarını nasıl kullandıklarını da hesabını yüce mahkemelerde vermek durumundalar ama yok yoklar bunlar ortada sosyal siyasal bir anlamda veya ekonomik bir mahkumiyet söz konusu değildir. İstedığı gibi kullandılar ve geçti şimdi başka çareler bulunuyor yine bugün devletin yine çok eski referansına belki gideceğim, gittiniz diyeceksiniz devletin ekonominin devletten kurtulması gerektiği mantığı hakimdir. Bu yine bana çok eski şeyleri bir söylemi hatırlattı; ekonomiyi devletten kurtaracaksınız, devleti de fakirlerden kurtaracaksınız. Fakirler bir baş belasıdır, sırtta büyük bir yükür. Bugünkü mantık odur. Biraz sonra değineceğim müşteri derken düzenleyici devletin mevcut şeylerle bu kanunlarla birtakım maddelerin içine maddeler şeklinde düzenlendiğini ileride gerekirse söyleyeceğim ama bu yeni mantık ile kamu hizmetleri pahalacaktır. Bu yeni mantıkla bu hizmetleri taşeronlar yapacaktır. Devlet yapmayacaktır, bu yeni mantıkta kamusal

istihdam azalacaktır. Avrupa rakamlarını inceleyenler orada kamusal istihdamın ne kadar yüksek olduğunu ve kamu görevlilerinin hangi yüksek oranda mevcut olduğunu söylerler ama Türkiye’de bazıları çıkar der ki Türkiye’de kamu personeli çok yüksek sayıdadır. Hayır efendim yapılan hizmetlerin niteliğinden belli çok düşük yetersiz, dolayısıyla o alandan da çekiliyoruz. Hizmetler yabancı şirketlerin eline geçecekti. Başladı şirket almalar, kapatmalar, mal ve hizmet üretimine girmeler ve bunun uzantısıdır yine bu genel yapıda gördüğümüz bir başka şey Sayıştay’ın denetim gerçi büyük oranda Sayıştay’ın yükünü artırıyorlar gibi gözüküyor ama Sayıştay’a aslında sen bunu yapmayacaksın yaptırabilirsin diye bir madde var yani yapar ve yaptırır der aslında yapmayacaktır yaptıracaktır.. Yaptırılan şeylerde denetim de bağımsız özel denetim kurumlardır onlar da epey para kazanacaklardır burada. Kuruldu bile dün bahsedildi, Bir takım stratejik bilmem neler çantalar dolaşıyormuş etrafta işte öyle size denetim yapalım diyen birtakım şirketlerde ortaya çıkacaktır. Dolayısıyla denetim alanından Sayıştay o anlamda itilmektedir. Şimdi ben biraz da geç, bu üç günde yapılan tartışmalar çerçevesinde bazı konulara değineceğim. Belki basit gelebilecek size kusura bakmayın ama yine ben çok yüksek düzeyde analiz yapan bir insan değilim ve birtakım havada kavramlar uçtu. plan programlı bütçe bu plandan bahsedilen kastedilen plan hangisidir ondan bahsedilmedi. Kalkınma planı mı merkezi plan mı? Hayır ikisi de değil ama söylenmeden plan gibi kavramdan hep bahsedildi. Hizmetin planlanması demek zahmetinde bulunmadı. Kimse nedense program bütçe program esaslı bütçe gibi yeni bir kavramla program yani planı kastedilen burada ama ondan bahsedilmedi. Onu hemen belirtmek istiyorum, programdan kastedilen nedir o da belirtilmedi? Bu program müzik programı mı? Hayır değil, hükümet programı mı? Hayır değil. Efendim yatırım programı mı? Hayır değil. Yapılacak iş programda kastedilen de bu, bu da belli olmadı değil, hava kullanıldı havada uçtu ama içinde ne var anlatılmadı. Çok uzun saatler konuşulmasına rağmen bütçe dahi çok iyi anlatılmaz. Çünkü bazen bütçenin içinde program olur. Bütçeler mi programdan daha önce gelir programlar mı bütçelerden önce gelir, bu bile tartışılmadı. Planlama - hiyerarşi nedir, bu 3 kavram arasında bunlar tartışılmadı ama bence tartışması gerektiği tebliği verenler tarafından şimdi tabi yeni moda insan kaynakları kavramı kullanıldı. İnsanlara biraz saygısızlıktır arkadaşlar, personeldir bunun ismi personel yönetimidir. Özel mantıkla insan kaynakları çünkü human resources Amerikanca doktorca bir deyimdir Türkçe karşılığıdır. Ben o kavramı insanları sadece basit bir üretim faktörü olarak görmek gibi bir ideoloji yansıması olarak görüyorum. İnsan kaynaklarını yeraltı kaynakları insan kaynakları bilmem ne kaynakları filan dersiniz ama o personeldir, insandır. Kaynak olarak görmeniz biraz ayıptır. Bana göre performans bütçede ölçümlerden bahsedildi. Şimdi personel bütçe ölçümleri en can alıcı kavram bana göre Maliye Bakanlığı, Sayıştay ilgili bakanlıklar hep dışarıdan alınacak. Teknik yardımlarla somut kriterlerin ortaya çıkarması gerek yoksa performansı ölçelim. Bana göre en büyük projesi maliye bakanlığının ve kamu kurumlarının. Her bir hizmetin yani hastane olabilir, ulaşım olabilir, kültür olabilir, eğitim olabilir, başka bir şey olabilir. Somut kriteri nedir? Bu çok basit gibi gözüküyor bin kişiye kaç doktor ortalama, Avrupa düzeyinde nedir dünya düzeyinde nedir Türkiye de ortalama nedir ve üretilen nedir, onu ölçmek için ancak o oranı somut olarak ortaya koymamız lazım. Yoksa havada su dövmekten başka bir şey değildir, bütün bunlar bana şunu hatırlatıyor, eski ağza yeni taam derler deyimini hatırlatıyor. Yani bilinen bir şeyi yeniden pişirip tekrar ortaya koymaktır. Kusura bakmayın, ben kendimden bahsedeceğim 1974’te tezimi yazdığımda tezim program ve bütçe idi. Sayın değerli jüri üyesi hocam da önümde oturuyor, bana dediler ki o tezi bastırın ve bastırdım. 30 sene sonra bir proje performans esaslı bütçe diye bir kavram

geldi. Performans bütçe var performans esaslı bütçe nereden geliyor diye düşündüm herhalde zero base budget denilen İngilizce'deki "base"i yani tavanı esası buraya yaklaşıp yakıştırdılar. Performans esaslı bütçeleme, performans bütçe değil yani utangaç vaziyette değiştirerek söylemek yerine böyle deyin, bunu demiyoruz. Performans esaslı bütçe bir arkadaş söyledi ki 30 sene evvel 1973'te alınmış olan karar program içi uygulanmıyor, acaba bunun da başına o mu gelecek, evet gelecek gelecek. Çünkü bildiğiniz gibi önce performans bütçe geliştirildi. Amerika'da 1950 lere kadar 50'de program bütçe çıktı. David Noveng'in meşhur kitabı 1965'te PPBS çıktı. Johnson dönemi 1978'de Carter zamanı sıfır esaslı bütçe çıktı. Şimdi Amerika onu da terk ediyor. Ne oldu belli olmayan bir araştırma içine daha yeni çözüm bulamamış. Ama biz onu performans esaslı bütçe gibi iki kavramı sanki evlendirip bugüne getiriyoruz. Ama bu yeni bir şey getirmiyor. Yine doğrudan eleştiri gibi almayın ama ben Maliye Bakanlığı saygılı sevgili dostum bürokrat arkadaşlarım sundukları yeni performans esaslı bütçe veya bu mantıkla sundukları diğer metinlerin hepsinin yıllar önce Sayıştay yayınlarında aynen yayımlandığını biliyorum. Bende hepsi var. Yeni değil bunlar, yeni değil. Burada bir dost eleştirisi olarak ben nezaketen oturdum. Ama bildiğim şeyleri dinledim. Bana yeni bir şey gibi gelmedi. Ama Maliye Bakanlığı sağ olsun bu konuyu tekrar gündeme getirmek istiyor ve daha aktif hale getiriyor. Şimdi analitik bütçeden bahsedildi. Analitik bütçe de yeni bir şey değil. Program bütçenin dayandığı sınıflandırmanın uzantısı nedir, orada idari ayırım vardır, iktisadi ayırım vardır, fonksiyonel ayırım vardır. Buna bir finansman türüne göre harcamanın ayarını eklenmiş analitik bütçe kanunu olarak karşımıza geliyor. Bir ufak ekle aynı mantıktır. Çünkü Amerika literatürü böyle önümüze geliyor. Yine aynı şeyi söylüyorum. Bunlar bürokratların kabahati değil yukarıdan verilen kavramlardır, doktor dilindedir. Onlar tercüme edilip günümüze geliyor. Hiçbir değişiklik yok. Sadece finansman türüne göre hatta geçenlerde bir toplantıda bir arkadaşla konuştuk. Nedir dedim finansman türüne göre harcamayı bana anlatır mısınız, pek anlatamadı borçla mı finanse edeceksiniz vergiyle mi başka bir şeyle mi yani dış borç iç borç mu onun açıklanması gerekir, ama onun ilave edilmiş ama sanki yeni bir şeymiş gibi sunuluyor. Bu benim için yeni bir şey değil. Kusura bakılmasın yine başka bir yaklaşım genel sistemin "new public administration" yabancı dil, yeni kamu yönetimi anlayışı ama kamu yönetimi işine baktığımızda ben onun new public administration değil new private administration diyeceğim. Çünkü kamunun içine özel adapte edilmiş, monte edilmiş. Bu açıdan yeni gelmiyor. Nesi new, nesi yeni.. İşte biraz evvel anlattığım genel sistemin eski kamu yönetimi mantığıyla farklı bir mantığın getirilmesiyle, yeni yoksa çok yeni bir şey değil. Gelelim müşteri tatmini kavramına kusura bakılmasın. Adam Smith'in kitabını okuyun. Orada müşteri kavramı kullanılmaz, tüketici der siz ondanda mı ileridesiniz kapitalist mantığı kavramları kullanılmama anlamında bilmiyorum. Kimdir müşteri parasını peşin ödeyen kamu hizmetinin yararına peşin ödeyen kişi mi, krediyle ödeyen kişi mi, borçlanarak ödeyen kişi mi, ödeyemeyen kişi mi? Nereden çıktı bu müşteri kavramı? Halkın, normal insanın, tüketici olarak tanımlanan klasik kitaplarda olan kavramları karşısında müşteri kavramı var. Peki müşteri niteliğinde, kabiliyetinde, yeteneğinde, imkânında olmayan kişiye ne diyeceğiz. Non-müşteri mi diyeceğiz? Fakir dediğimiz belli bir düzeyin altındaki insanlara karşı yapılmış bir ayıptan başka bir şey değildir bana göre bu. Müşteri tatmini, müşteri nesini tatmin mi edeceksiniz. Tüketici hakimiyeti vardır. Ayrıca üstelikte klasik mantıkta vardır, bunu ben söylemiyorum. Siz müşteri tatminini burada tatmin edilmesi gereken var mı onun hakimiyetini çıkarıyorsunuz. Kimin hakimiyeti var? Üreticinin hakimiyeti var, tekelden hakimiyeti var. Türkiye de Amerika'da olduğu gibi. Dolayısıyla o kavram bana çok sıcak, çok kamu maliyecilerin kullanması gereken

bir kavram gibi gelmiyor. Burada bir arkadaştan tekrar özür diliyorum. Bu bilimsel kurul bilim kurulunu oluştururken tartışırken müşteri tatmini başlıklı bir tebliğ gündeme geldi. Ben dedim buna karşıyım, kamu maliyecisi müşteri tatminini bir jargonla konuşamaz, reddettik. Arkadaşla konuştum kendisinden özür diliyorum. Bu mecliste tekrar özür diliyorum. Keşke kabul etseydim. Belki o çok daha iyi anlatacaktı bize müşteri tatminini bilmiyorum. Kendisi de salonda ama şu anda ismini hatırlayamadım. Çok önemli bir şey yapmak lazım o ondan çekiliyor, korkuluyor, yapılamıyor veya özellikle yapılmıyor o da konsolide devlet bilançosunu çıkarılmasıdır. 5018 onu yapamıyor. Konsolide devlet bilançosu nedir?. Yedi tane temel kamu kesimini bir araya getirmektir. Neden yapılmıyor? 5018'de öngörülüyor. Bilmiyorum acaba devletin bütçe ayıpları mı çıkacak, kontrol mü edemiyorlar. Çünkü garip bir şey. Resmi bütçe açığından daha fazla açıklar çıkıyor, resmi borç açığından daha fazla borçlar çıkıyor. Konsolide bütçe devlet bilançosu yapılırsa acaba bunlar ortaya çıkmayacak mı, kimin eli kimin cebinde onu görmeyecek miyiz. Yine değinmek istediğim bir başka nokta o da şu; biraz kıdemli hocaların genç akademisyenlere karşı yorumlarını burada hoyratça buldum. Mesela arkadaşımın biri mezo iktisat dedi neymiş mezo iktisat diyorlar, evet böyle bir kavram var. Lütfedin öğrenin ama burada, bu kürsüye oturmuş arkadaşları eleştirip ona sert bir ifadeyle bunu yansıtmak bana hoş gelmiyor. Diğer bazı konularda aynı izlenimi edindim onu bu arada vurgulamak istiyorum. Gelelim yanımda oturan Sayın bürokrat Sayın Genel Müdürümüz Hasan Gül'ün akademisyenleri eleştirmesine... Hemen şunu söyleyeyim ben 1969'dan beri, Maliye Bölümü'nde, asistanlığımdan beri devam ediyorum. Bir kere hariç benim ben çok değerli olduğum anlamında söylemiyorum o da geçmiş yıllarda çok yıllık bütçeyle ilgili bir konuda Maliye Bakanlığı'na çağırdılar, orada çok yıllık bütçenin çok fazla gerçekçi olmadığını da söyledim. Çünkü kendimden hareketle değil Amerika'da uygulanmış olan çok yıllık bütçeye ilişkin bir Amerikan Profesörün yaptığı gözlemlerden, anketlerden çıkardığı sonuç şuydu; çok yıllık bütçenin Amerika'daki başarı oranı % 40'dır. Ben söylemiyorum ama İngilizce makale şimdi ismini de yazarını da hatırlamıyorum. Onu söylemek için gitmiştim, hatta orada Maliye Bakanlığı'ndaki arkadaşlar rahatsız oldu. Dediler ki siz buraya çok yıllık bütçeyi anlatmaya mı geldiniz çok yıllık bütçenin uygulanamazlığını mı.. Anlatıyorsunuz ben akademisyen olarak bir herhangi bir fikrin amigoluğunu yapmam dedim. Amerikan uygulamasına Amerikan akademisyeni tarafından eleştirisini yansıtıyorum kabul edersiniz etmezsiniz dedim. Türkiye'nin % 90'ı % 100'e çıkartırsınız. Yani onun dışında böyle elektronik ortamı buyurun, bize yorum yapın diye bir selam göndermek bana çok yeterli gelmedi. Toplarsınız bütçecileri, Türkiye'de sayısı bellidir, 50'dir- 100'dür neyse oturur konuşursunuz. Zaman zaman onları bir araya getirirsiniz veya doğrudan temas kurarsınız. Ama onun dışında sitemde bulunmak karşı sitemleri de getirir. Maliye Bakanlığı'nda kendi genel müdürüne, avukatlarına teşekkür ediyorum. Bütçe gerekçeleri, yıllık ekonomik raporlar son dönemlerde düzenli şekilde geliyor. Ama arkadaşların özel dikkatiyle bu Sayın Erdoğan Öner'le başladı onu da hemen belirtmek istiyorum. Erdoğan Öner döneminde Maliye Bakanlığı'ndan, ondan önceki dönemde Maliye Bakanlığı'ndan bir bütçe gerekçesiyle yıllık ekonomik bir rapor elde etmek için bir anlamda siyasi politik bir şeyler yapardık, kulisler yapardık. Lütfedip bir tane gönderin derdik. Alırdık fotokopi çekerdik ama Erdoğan hoca tarafından artık otomatikman gönderilmeye başlandı. Artık onun sonucunda geliyor ama onun dışında ben bütçe doktorası vermiş bir kişiyim. Ama bana hiçbir şey sorulmadı. Şimdiye kadar bu da benim sitemim olsun yani dost sitemim olsun. O anlamda söylüyorum burada keseyim isterseniz, tekrar devam ederim. Çok teşekkür ederim.

**Prof.Dr. Yılmaz Büyükerşen (Başkan):** Efendim Sayın Falay'a da teşekkür ediyorum ve sözü Genel Müdürümüz Sayın Dr. Hasan Gül'e bırakıyorum, buyurun Sayın Gül

**Dr. Hasan Gül:** Teşekkür ediyorum Sayın Başkanım. Ben sözüme başlarken öncelikle tüm çok değerli hocalarımıza ve arkadaşlarıma saygılar sunuyorum. Ben zaten sözüme başlarken tüm tebliği dün sunan arkadaştan sonra söz almıştım. Benim de dün hissettiğim biraz sanki amacımı aştığımdı. Arkadaşları üzdüğüm için ben hepsinden özür diliyorum. Anladığım kadartıyla tebliğ sunanların dışında tabii hocalarımdan da üzdüklerim olmuş ama ben de şunu söylemek istiyorum yani hocam işte bizim eleştirilerimiz dost eleştirisi dedi. Ben kabul etmesini isterim ki bizimki de eleştiriyse bizim ki de bir dost eleştirisidir. Başka şekilde anlamasınlar. Kaldı ki biz hepimiz aynı amaca ulaşmaya çalışan kişileriz. Yani birbirimizden ayrılmamız herhangi bir şekilde söz konusu olmaz. Elbette herkes farklı şekilde düşünebilir. Kaldı ki biz Maliye Bakanlığı olarak belki kamuda en çok eleştiri alan kurum olduğumuz için aslında biz alıştık. Belki onun için, belki aşırı bir tepki vermişsem bunun anormal karşılanması gerekir. Bizim şu anda yurtdışında olan bir genel müdür yardımcısı arkadaşımız yurtdışı görevde şöyle bir ifade kullanılırdı. İşte nasıl Türk filmlerinde rahmetli olan işte Erol Taş var. Hep kötü kişi rolünü oynar, ne yapalım bizim de kismetimiz kamuda hep Erol Taş rolünü oynamak. Bu rolü de oynayacak elbetteki kişiye ihtiyaç var derdi. Biz onun için eleştirilere aslında alıştık ama ben özür diliyorum. Özellikle biz Maliye Bakanlığı olarak gerçi Güneri Akalın hocamız biraz sanki tersini söyledi gibi ama çok önem veririz biz akademisyenlerimize, hocalarımıza. Yani öyle olduğunu düşünüyorum. Benim sunumum tabi diğer sunumların tersine çok belki yorum olmayacak. Benim buradaki amacım bu sunumdaki amacım kamu mali yönetim alanında problemler neydi? Bunları ana başlıklar altında sıralamak ve epeydir kamu mali yönetim alanında birtakım değişimler yapılmaya, gerçekleştirilmeye çalışılıyor bu alanda neler yapıldı, neler başarılı, neler başarısız, daha önümüzdeki yıllarda neler hedefleniyor o konuda kısa bilgiler sunmak istiyorum. Sunum planım öncelikle tabi kanunumuz bu 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim Ve Kontrol Kanunu. Kamu mali yönetimi nedir, onunla başlayıp değişim çalışmalarına başlamadan önce kamu mali yönetim sistemi üzerindeki değerlendirmeler neydi, son yıllarda bu alanda yapılan düzenlemeler nedir ve ana başlıkları itibarıyla 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim Ve Kontrol Kanunun getirdikleri nelerdir onun üzerinde durmak istiyorum. Kamu mali yönetimi dediğimiz şey kamu kaynaklarının yönetimi ve kullanımıyla ilgili kurumları ve süreçleri kapsamaktadır ve bu süreç sistematik olarak bakarsak üç aşamadan meydana gelir. İlk aşamada bu süreç içinde politikanın önceliklerinin belirlenmesi gerekir, ikinci aşamada ülke kaynaklarının bu belirlenen politika önceliklerine göre tahsis edilmesi gerekir ve son olarak da kamu kaynaklarının ekonomik etkin ve verimli bir şekilde harcanmasına sağlamaya yönelik kontrol ve denetim mekanizmalarının da kurulması gerekir. Bu üç süreç tabi birbirinin ayrılmaz parçasıdır. Önce politika oluşturacaksınız bütçenizi bu oluşturduğunuz politikaya uygun bir şekilde yapacaksınız ve bu kamu kaynaklarının yetkili ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılıp kullanılmadığını da denetleyecek bir mekanizma kuracaksınız. Peki iyi işleyen bir kamu mali yönetim sisteminden biz neleri bekliyoruz? Güneri Akalın hocamızın da dediği üzere öncelikle iyi işleyen bir kamu mali yönetim sisteminin mali disiplini sağlayıcı olması gerekir. Zira Türkiye örneğinde de biliyoruz ki kamu maliyesinde disiplin sağlanmadığı sürece ülkenin ileri gitmesi mümkün değil. Kamu kaynaklarının politika önceliklerine göre tahsis edilmesini sağlaması gerekir. Kaynakların etkin kullanımını sağlaması gerekir ve yine

çok önemli bir unsur dün tartışılan hesap verilebilirliği sağlaması gerekir. Peki kamu mali yönetiminde bizim değişikliğe sebep olan unsurlar nelerdir, niye biz bu değişiklikleri tartışıyoruz. Öncelikle mevcut sistemin birtakım aksaklıkları ortaya çıkmıştır. İkinci olarak kamu kaynaklarının etkin kullanımı konusunda kamuoyu hassasiyeti artmıştır. Bunu kamuoyunun daha çok bilinçlenmesi şeklinde de ifade edebiliriz. Üçüncü olarak da Avrupa birliği mevzuatına uyum çalışmalarının başlaması. Biz burada şunu ifade edebiliriz, ilk iki unsur aslında değişimin esas gerekçesi olmaktadır, son üçüncü belirttiğimiz unsur ise Avrupa Birliği mevzuatına uyum çalışmaları ise bu değişiklikleri hızlandırıcı bir etki yapmıştır. Burada şunu da belirtmek gerekir aslında devletin rolünün, büyüklüğünün özellikle tartışılmaya başladığı son yıllarda kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılması ve kamu kaynaklarının kullanımında daha fazla etkinlik sağlanması, ülkelerin gelişmiş düzeyinden de bağımsız olarak her ülkede sürekli bir arayış içinde yeniden yapılandırılma içinde olan hususlar Amerika Birleşik Devletleri'nde bile - hocam da belirtti - her başa gelen başkan kamu kaynaklarının kullanımında etkinliği nasıl sağlayabilirim diye arayış içine giriyor. Yeni bütçe sistemleri oluşturulmaya çalışılıyor, onun için bu kamu mali yönetimindeki değişim konularını sadece Türkiye gibi nispeten belirttiğimiz ülkelere göre geri olan ülkelere yapılan çalışmalar olarak da düşünmemek gerekir. Yani diğer ülke kendi kaynaklarını daha yetkin olarak nasıl kullanabileceğinin sürekli peşinde ve bu alandaki çalışmalarını devam ettiriyor. Türk kamu mali yönetim sistemine yönelik olarak yapılan değerlendirmeleri ana başlıklar itibarıyla belirtecek olursak daha doğrusu bunu hangi konulardan kanun eleştiriliyordu veya kamu mali sistemimizi iyileştirme hangi noktalarda yoğunlaşıyordu sorusuna bakacak olursak öncelikle şunu söyleyebiliriz; mevcut kanun Muhasebe-i Umumiye Kanunu 1927 yılında uygulamaya başlanmış ve artık kamu idarelerinin değişen ihtiyaçlarını karşılamaktan uzak kalmıştır. İkinci olarak şunu söyleyebiliriz. Dünyada kamu maliye yönetim alanında yaşanan önemli gelişmeler olmuştur ve bu önemli gelişmeler bizim kamu maliye yönetim sistemimize bu yansıtılmamıştır. Dünyada bu alanda neler olup bitiyor diye baktığımız zaman genelde bu alandaki değişimlerin şu konularda yoğunlaştığını görüyoruz; stratejik planlama, çok yıllık bütçeleme, performans esaslı bütçeleme, hesap verme sorumluluğu, mali saydamlık gibi alanlarda dünyada kamu mali yönetim sistemlerinde önemli değişiklikler olmuş ama bu bizim sistemimize yansıtılmamıştır. Toplayacak olursak Türk kamu mali yönetim sistemine yönelik eleştirilerin ana başlıklar itibarıyla şu alanlarda yoğunlaştığını görüyoruz; ilk olarak bizim sistemimizde politika üretme sürecinin zayıf olduğu belirtiliyor, ikinci olarak kamu mali yönetim sisteminin kapsamının dar olduğu söylenmektedir ki öyledir, üçüncü olarak da izleme ve denetim safhasının yetersiz olduğu da ifade edilmektedir ki bu belirttiğimiz üzere kamu mali yönetim sistemi dediğimiz sistemin diğer belirttiğim üç ayağının da çok iyi çalışmadığını gösteriyor. Çünkü başta da söylediğim gibi sistemimiz üç aşamadan oluşuyordu. İyi işleyen bir kamu mali yönetim sisteminde politika üretme sürecinin bütçeleme sürecinin izleme ve denetim sürecinin güçlü olması gerekiyor. Fakat bizim sistemimizde bu üç alanda da birtakım zaaflar olduğu ifade edilmektedir. Politika üretme süreci zayıf dediğimiz zaman neyi anlamamız gerekiyor bundan. Bu alandaki eksikliklerimiz de şunlar; bütçe bir makro ekonomik politika aracı olarak kullanılamamaktadır, bütçe orta vadeli bir perspektife sahip değildir. Bunun sonucu olarak da elbette bir yıllık bütçe yapıyoruz biz ve çok kısa vadeli düşünüyoruz, kısa vadeli kararlar veriyoruz, orta vadeli bir perspektife sahip olması ise bizim daha uzun vadeli olaylara bakmamıza daha uzun vadeli plan sağlayacak bir husus. Güneri Akalın hocamıza da belki yeri geldiğince sık sık belirteceğim. Aslında bu orta vadeli perspektif

bizim yeni kamu mali yönetim sistemi içinde mali disiplini sağlayıcı hususlardan birisi olarak en önemlilerinden birisi olarak düşündüğümüz bir sistemdir. Üçüncü olarak da bütçe harcamalarının sınıflandırılması ve muhasebe sisteminin harcama analizlerini sağlıklı bir politika oluşturulmasına elverişli olmamasıdır. Bu da yine hocalarımız tarafından belirtildiği üzere ortak bir muhasebe ve bütçe sınıflandırılması olmaması, kamunun hesaplarının tabi çıkarılmasını mümkün kılmıyor. Kamu hesaplarını üst üste koyup sağlıklı analize elverişli bir rakama ulaşamıyorsunuz. N üye her kamu kurumu diyelim mahalli idare olsun, özel idare olsun, sosyal güvenlik kurumları olsun, genel konsolide bütçe idareler olsun bunlar diğer bir yer her bir ayrı muhasebe sistemi uyguluyorsa bunların hesaplarını belirli bir sisteme göre üst üste koyup elbette kamunun durumunun ne olduğunu, nerelere harcama yaptığını, nerelerden gelir elde ettiğini, sağlıklı bir şekilde çıkarmanız mümkün değildir. Zaten bu kanunun getirmeye çalıştığı en önemli yeniliklerden birisi de hem kanunun eleştiri olarak söylemiştik dar olan kamu mali yönetim sisteminin kapsamını genişletmek ve tüm kamuda da aynı muhasebe ve bütçe standartlarını getirerek sonuçta kamunun büyüklüğünü sağlıklı bir şekilde ortaya koymak; ikinci ana eleştiri kamu mali yönetimin kapsamının dar olmasıdır. Biz bunu iki noktada toplayabiliriz. İlk olarak kamu mali yönetim sistemi kamu kesiminin tamamını kapsamamaktadır. Bunu söylememiz gerekiyor, bunu derken neyi ifade etmek istediğimizi belirtirsem kamu mali yönetim sistemi birtakım başta da söylediğim gibi kuralları oluşturmaktadır. Kuralları kapsamaktadır ama mevcut durumda bizim kamu mali yönetim sistemine ilişkin kurallarımız sadece genel ve katma bütçeli kurumlar dediğimiz, konsolide bütçe kurumlar dediğimiz, kurumları kapsamaktadır. Ama öte yandan aslında kamu çok daha geniş biraz önce belirttiğim gibi mahalli idareler, var il özel idareler var, sosyal güvenlik kurumları var. Bizim kamu mali yönetim sistemimize ilişkin kurallar bu kamu kurumları için geçerli değil. Kamu mali yönetim sisteminin kapsamı dar dediğimiz zaman kastettiğimiz bu. İkinci olarak da kamu mali yönetim sisteminin dar olması yanında bütçe dışı uygulamalarda bizi (ülkemizde geçmişte yaygınlık kazanmıştır) buda aslında dar olan kamu mali yönetim sisteminin bu darlığı yanında genel katma bütçeli idarelerin kapsamını iyice daraltan pek çok harcamayı genel ve katma bütçeli idarelerin harcamaları dışına çıkaran bir uygulamadır. Peki bu durum neye yol açıyor? Kamu harcamalarının analizinde kamu politikalarının değerlendirilmesinde ve etkin bir kamu harcama politikasının yürütülmesinde çok büyük problemlere yol açmıştır. Ayrıca mevcut kamu mali yönetim sistemine yönelik değerlendirmelerden bir diğeri izleme ve denetim safhasının yetersiz olması. Peki buradaki eleştiriler hangi başlıklar altında toplanıyor diye baktığımız zaman şunları görüyoruz. Sorumluluklar açık olarak tanımlanmadığından hesap verilebilirlik kaybolmaktadır. Kontrol ve denetim çok olmakla birlikte etkisizdir, aşırı merkeziyetçi bir anlayış hakimdir ve harcamacı kurumlara yeterli inisiyatif tanınmamaktadır. Kamu kaynaklarının etkin ve verimli bir şekilde kullanılması arka planda kalmış bizim denetim sistemimizde mevzuata uygunluk ve prosedüre uygunluk denetimleri ön plana çıkmıştır. Performans analizi yapılamamaktadır ve performans analizini yapabilecek modern bir iş denetim sistemi de mevcut değildir ve Sayıştay denetimin kapsamı dardır. Evet bu eleştirilerden sonra peki ne yapıldı tüm bu eleştiriler burada eleştiri olarak sayılan hususlar gerek hocalarımız, gerek bürokratlar tarafından aslında bilinmeyen hususlar değildi. Sistemdeki mevcut problemlerin nasıl çözülebileceğine ilişkin de eskilere uzanan çalışmalar yapılmıştır. Bunların bir kısmı başarıya ulaşmış bir kısmı ise o anda başarılı olmamış ve daha sonra yine tekrar değişim konusunda gayretler devam etmiştir. Biz bu konudaki ilk ciddi çalışmanın 1995 yılında Dünya Bankası desteğiyle yürütülmeye

başlanan kamu mali yönetim projesi olduğunu ifade etmek istiyoruz. Bu projenin amacı Türk kamu mali yönetim sisteminin yapısal problemlerinin belirlenmesi ve bunlara çözüm bulunmasıydı. Proje kapsamında Dünya Bankası uzmanları ve çalışma gruplarının çeşitli raporlar hazırlanmış ve daha sonra bu çalışma kapsamında tahakkuk esaslı muhasebe ve yeni bütçe sınıflandırma sistemine yönelik alanlar belirlenerek bu alanlarda çalışmalar devam ettirilmiş ve bu çalışmaların sonucunda bugünlerde sonuçlar alınmış ve tahakkuk esaslı muhasebe ve yeni bütçe kod yapısıyla ilgili uygulanmalara başlanmıştır. Onun dışında kamu mali yönetim sisteminde değişim gereği, çeşitli çalışmalarda da ifade edilenlerden birkaçına değinecek olursak, önemli olanlarına, mesela Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda kamu mali yönetim sistemindeki değişimin niye gerektiği konusunda birtakım belirlemeler vardır. Belki burada üzerinde durulması gereken yine Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı için oluşturulan Özel İhtisas Komisyonu Raporu bu alanda kamu mali yönetiminde yeniden yapılandırma gereğiyle ilgili ki çok kapsamlı bir çalışma ve pek çok daha sonraki çalışmaya yol gösterici olan ve diğeri herkes tarafından ifade edilen bir çalışma, onun dışında başka yine belgelerde de kamu mali yönetim sisteminde değişim talepleri bunun gerekçesinin ne olduğu ifade edilmiştir. Onlar üzerinde durmayacağım. Peki bu alanda başka neler yapıldı söylediğimiz gibi ilk olarak Dünya Bankası desteğiyle uygulanan 1995 yılında başlanan ve Kamu Mali Yönetim Projesi kapsamında, tahakkuk esaslı muhasebe ve analitik bütçeyle çalışmalar yapıp onun dışında belki de bu alandaki en önemli kararlardan birisi bütçe dışı ve bütçe içi fonların kaldırılmasıdır. Burada şunu da tabi belirtmek gerekiyor; aslında bu kamu mali yönetim sisteminde değişim talepleri sürekli gündeme getirilmiş olmakla birlikte çalışmalar 2000 ve 2001 Kasım 2000 ve Şubat 2001 yılı krizlerinden sonra artmıştır. Belki bunun tabi böyle olmaması arzu edilirdi ama sonuçta ülkenin bir krizle de karşılaşması sonuçta belirttiğimiz sakıncaları içerisinde taşıyan kamu mali yönetim sistemiyle artık bu işlerin yürüyemeyeceği, kamuda mali disiplinin sağlanamayacağı yönünde ortak bir kanaate ulaşılması sonucu bu çalışmalar hızlanmış, bu krizlerden sonra ve ilk olarak da bizim kamu mali yönetim sisteminde mali disiplini büyük ölçüde bozan fonlar üzerinde durulmuş ve bu fonların şu anda 6'sı dışında tamamı kaldırılmış bu mevcut olan fonlarda aslında belki klasik fon anlayışının olanlar mesela bunlardan işte sosyal yardımlaşma ve dayanışmaya teşvik fonu tanıtma fonu tasarruf mevduatı sigorta fonu gibi fonlar kalmıştır. Sadece bunların kalmasının gerekliliği de kabul edilmektedir bir kısmının onun dışında bunlar klasik fon diye de kabul edilen fonlar değildir. Zaten tamamı kaldırılmış fakat ilk aşamada bu fonlar aslında kaldırılmakla birlikte yine bizim bütçe ilkelerine uymayan özel gelir özel ödenek uygulamasına geçilmiştir. Yani fonlar kaldırılmıştır. İsim olarak ama bir şekilde fon uygulamaları özel gelir özel ödenek olarak devam etmiştir. Tabi buradaki sıkıntı aslında şu anda da birçok alanda yaşıyoruz kurumları bu konularda ikna etmekte çok kolay olmamaktadır. Çünkü kurumlar kendilerine harcama esnekliği sağlayan ve kendilerini rahatlatan bu tür fonların kaldırılmasına sürekli tabi muhalefet göstermektedirler. Onun için bir ara aşama olarak özel gelir özel ödenek uygulamasına geçilmiş fon ismi kaldırılmış fakat yine kurumlar bu gelirleri kullanmaya devam etmişlerdir. Yani bu belli gelirlerin belli giderlere tahsis edilmesi şeklindeki bu uygulama, aslında tabi bizim bütçe ilkelerine terstir bu açıdan baktığımız zaman belki fonların kaldırılması kadar önemli olan ikinci aşama ise 14.07.2004 tarihli 5217 Sayılı Kanun'la özel gelir özel ödenek uygulamaları da kaldırılmıştır. Bu da kamu mali yönetim sisteminde yapılan yenilikler diye bakacak olursak çok önemli bir aşama bu şekliyle artık fon uygulamaları sistemimizden tamamen çıkmıştır diyebiliriz. Yine bu reform girişimleri kapsamında belirtilmesi gereken çok önemli bir unsur kamu borç yönetiminde disiplin

sağlanması. Bu alanda da ilk olarak yine 2001 yılında da kamu bankalarına görev zararı veren düzenleme ortadan kaldırıldı ki yine bizim kamu mali yönetim sisteminde disiplini bozan en önemli zaaf noktalarından birisiydi. Daha sonra ise kamu borç yönetiminin kurumsal yapısının güçlendirilmesi amacıyla Nisan 2002 yılında kamu finansmanı ve borç yönetiminin düzenlenmesi hakkında kanun kabul edildi ve bu alandaki böylece önemli bir noktaya gelinmiş olundu. Onun dışında yine belirtilmesi gereken konu biraz önce kısmen belirttim bütçe sınıflandırılması ve muhasebe sisteminin geliştirilmesi ve tüm kamuda standart hale getirilmesi hususunda çok önemli adımlar atıldı, bu alanda 2002 ve 2003 yıllarındaki pilot uygulamalardan sonra Government Finance and Statistics dediğimiz GFS 2001'i esas alan yeni bütçe sınıflandırması. 2004 yılından itibaren konsolide bütçe kapsamındaki kurumlarda uygulanmaya başlandı. Öte yandan yine 2002 yılında pilot olarak uygulanmaya başlanan ve uluslararası muhasebe standartlarını esas alan tahakkuk esaslı muhasebe sistemi de 2004 yılında genel katmalı bütçe kurumlarda uygulanmaya başlandı. Tabi bundan sonraki amaç biraz önce de belirttiğim gibi bunları tüm kamuda yaygınlaştırmak ve bu alanda da önemli adımlar atmaktadır. Bunun yanında bütçe yönetim bilgi sistemi, bütçe otomasyonlu muhasebe sistemi kurulması konusunda da çalışmalar tamamlandı. Bu da çok önemli. 2003 yılından bu yana kullanılan bütçe yönetim bilgi sistemiyle artık kurumlar bütçe tekliflerini elektronik ortamda bize sunmaktadırlar. Ayrıca 2005 yılından itibaren de ödeme emirleri elektronik ortamda üretilmekte ve bu şekilde gönderilmektedir. Artık biz bu alanda 2005 yılından itibaren ödeme emirlerinin bilgisayar ortamında üretilmesi ile ilgili kurumlara postayla gönderilmesi gibi uygulamalardan vazgeçildi. Ayrıca Muhasebat Genel Müdürlüğü tüm saymanlık işlemlerini bilgisayar aracılığıyla gerçekleştiren ve saymanlıklardan bilgileri günlük olarak alan say 2000 diye olarak adlandırılan veri tabanlı bir sistem kurmuştur ki bu da çok önemli bir gelişmedir. Artık kamu harcamaları günlük olarak izlenebilmektedir. Kamu mali yönetim sistemindeki yeni düzenlemeleri ana başlıklar itibarıyla belirtecek olursak şu ana kadar sayılanlar, onun dışındaki alanlarda 4749 Sayılı Kamu Finansmanı Ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun çıkarılmıştır 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu biliyorsunuz kabul edildi. 4735 Sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu çıktı. Bu alanda yine önemli bir kanun 5018 Sayılı Kanun Mali Yönetim Ve Kontrol Kanunu kabul edildi. Yeni bütçe kod yapısı uygulanmaya başlandı. Tahakkuk esaslı muhasebe sistemine geçildi. 5217 sayılı biraz önce belirttiğim özel gelir özel ödenek kanunu diyebileceğimiz bu tür uygulamaların kaldırılmasına yönelik kanun yine bu alanda önemli bir düzenleme. Ayrıca şu anda Sayıştay kanun teklifi mecliste ve personel kanunuyla ilgili çalışmalarda da son aşamaya gelindi. Şimdi burada tabi şunu belirtmek lazım, biz şu ana kadar hep 5018 Sayılı Kanun dedik. Ama aslında kamu mali yönetim sistemi dediğimiz zaman bunun içinde sadece 5018 Sayılı Kanun yer almıyor. Bunun içinde İhale Kanunu da yine kamu mali yönetim sistemini ilgilendiren bir kanundur. Sayıştay Kanunu yine bu sistemi ilgilendiren kanundur. Personel Kanunu tabi bu sistemin çok önemli bir unsurudur. Aslında tümü bu alanı ilgilendiren düzenlemelerdir. Ben Kamu Mali Yönetim Ve Kontrol Kanununun ne getirdiğini ayrıntılı olarak belirtecek değilim. Sadece konu başlıkları itibarıyla neler var bu kanunda onu bahsedeceğim. Onun dışında da sadece Kamu Mali Yönetim Ve Kontrol Kanununun mantığı nedir onu göstermek açısından bir iki slaytla sunuma son vereceğim. Kamu Mali Yönetim Ve Kontrol Kanunu'nu ana başlıkları itibarıyla belirtecek olursak, şunları getirdiğini ifade edebiliriz; Mali yönetim ve bütçenin kapsamı bu kanunda genişletilmiştir. Hesap verebilirlik ve mali saydamlığın bağlanması en azından hedeflenmektedir. Bunun ne ölçüde sağlandığı tabi dün tartışıldı bu alanda. Her zaman

belirttiğimiz üzere biz kanunla bu işin sonuna geldik, biz bunları sağladık dediğimiz hususlar tabi hepsi ilerlemeye açık olan konular. Kaynakların etkili ekonomik ve verimli kullanılması ilkesi kanunda getirilmektedir. Bütçe sürecinde idarelerin inisiyatif artırılmaktadır ki biraz sonra belirteceğim konu da bununla ilgili. Stratejik planlama ve performans esaslı bütçelemeye geçilmektedir. Orta vadeli harcama programı çerçevesinde çok yıllık bütçelemeye geçilmektedir. Kamuda muhasebe birliği sağlanmakta ve mali istatistiklerin yayınlanması öngörülmektedir. Yeni bir iç kontrol ve iç denetim sistemi kurulmaktadır ve Sayıştay kanunun kapsamı genişletilmektedir. Tabi ben bunlar üzerinde durmuyorum ama gelecek soru olursa bu konularda ben cevaplamaya çalışırım. Onun dışında ben bu kanunun mantığını anlatmakta kullanabileceğimiz bir iki slayt üzerinde durmak istiyorum. Öncelikle mevcut bütçe uygulama süreci ve harcama sürecinde Maliye Bakanlığının rolü neydi ve yeni sistem bu rolü hangi ölçüde değiştiriyor nereye götürüyor onun için bunlar bana göre çok önemli bir fikir verebilecek. Slaytlar mevcut sisteme baktığımız zaman bütçe uygulama sürecinde bir sonraki slaytta göstereceğimiz harcama sürecinde ilgili kurumlar dışında genel bütçeli idare olabilir. Katma bütçeli idare olabilir. Sayıştay'ın ve Maliye Bakanlığı'na bağlı birimleri olan bütçe dairesi başkanlıklarının ve saymanlıklarının mali kontrole ilişkin çok önemli rolleri bulunmaktadır ve yeni getirilen sistem, bu rollerin Maliye Bakanlığı'na ve Sayıştay'a verilen bu rollerin değiştirilmesini büyük ölçüde öngörüyor. 01.01.2005 tarihi itibarıyla Sayıştay bu belirttiğimiz bütçe uygulama sürecinde zaten çıkmıştır. Yani 01.01.2005'ten itibaren Sayıştay bu sistemde yer almıyor, tabi Sayıştay hepimizin bildiği üzere vize ve tescil gibi birtakım işlemleri yerine getiriyor idi. Harcama öncesi ön kontrole ilişkin fakat belirttiğim üzere bu artık sistemde yok. Tabi ikinci olarak bizim bütçe dairesi başkanlıklarının yeni sistemde kanuna göre kapatılması gerekiyor. Zaten bütçe dairesi başkanlıkları da sistemden çıkacak. Maliye Bakanlığı'na bağlı bir ikinci birim yine görüldüğü üzere sistemde yer almaktadır. Saymanlık olarak belirtiyoruz. İşte bu muhasebe müdürlüğü, olabilir mal müdürlüğü olabilir, değişik saymanlıklar olabilir, bunların mevcut sistemde mali kontrole ilişkin, gerek bütçe dairesi başkanlığının gerekse saymanlıkların çok önemli fonksiyonları var. Yeni sistemde ise bütçe dairesi başkanlığı sistemden tamamen çıkıyor. Saymanlıkların ise harcamalar konusundaki uygunluk denetimi fonksiyonu denetimi ortadan kaldırılıyor ve tamamen birtakım formalitelerin yerine getirilmesi sonucu ödemeyi yapan bir birim haline geliyor. Tabi bu da sadece bir sayılı listede belirtilen genel bütçe kapsamındaki idareler açısından böyle. İki sayılı idarelerde ise artık saymanlık işlemi de kurumların kendileri tarafından yürütülecek harcama sürecinde de yine gördüğümüz üzere bütçe dairesi başkanlığı ve merkez saymanlık müdürlüğünün çok önemli rolü bulunmaktadır. Mali denetim konusuna baktığımız zaman ise mevcut durumda biz genel ve katma bütçeli idareler ve döner sermayeli işletmelerin tamamının mali denetiminin maliye bakanlığına bağlı denetim elemanları tarafından yapıldığını görüyoruz. Mevcut sistemde bunları mahalli idareler açısından ise İçişleri Bakanlığı ise denetim elemanlarının rolü var. Peki denetim elemanları ne yapıyorlar, bu konuda bakanlık denetimi elemanları ise mali denetim dışında kendi bakanlıklarına ilişkin genelde soruşturma yapan kurumlar durumunda. Buradaki denetim birimi elemanları dediğimiz kişiler müfettiş, kontrolör, iç denetçi degillerdir. Öte yandan bazı idarelerin denetimine ilişkin olarak ise özel komisyonlar öngörülmüş durumdadır. Mesela burada örnek olarak Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar'dan bahsedebiliriz. Gerçi hocam bunların denetlenmediğini söyledi ama aslında her birinin kendi kanunda nasıl denetleneceğine ilişkin birtakım hükümler var. Mesela Bankacılık Düzenleme Denetleme Kurulu'nun i üç tane değişik kurumdan müfettişin bir

araya gelerek denetleyeceği konusunda birtakım kendi kanunlarında hükümler var. Bu da mali denetim sisteminin ne getirdiğini söyleyecek belki en sihirli sözcük. Belki çok açık değil ama bizim yönetim sorumluluğu modeli dediğimiz bir model bunu ne anlama geldiğini biraz sonra daha ayrıntılı olarak belirteceğim yeni sistemde biraz önce belirttiğim gibi Sayıştay'ın vize ve tescil gibi ön mali kontrol görevi sona erdirilmektedir.. Maliye Bakanlığının şu anda halen yaptığı harcamaların ihalelerin vizesini yapmak gibi ön mali kontrol görevi kaldırılmaktadır.. Genel ve katma bütçeli idarelerde görev yapan maliye bakanlığına bağlı bütçe dairesi başkanlıkları yeni sistemde yer almayacaktır, bunlar kapatılacaktır. Yeni sistemde sadece genel bütçe kapsamındaki idarelerin muhasebe yetkilileri Maliye Bakanlığı'na bağlı olacak. Diyelim özel bütçeli bir idare olacak olan üniversitelerde, artık bunların muhasebeleri maliye bakanlığı tarafından tutulmayacak artık kendileri tutacaklar. Ödeme aşamasında yapılan uygunluk kontrolü kaldırılmakta, ön mali kontrol yapma görevi de bundan sonra idarelerin kendilerine bırakılmaktadır. İdarelerin mali yönetim ve kontrolüne ilişkin görev ve yetkileri arttırılmakta mali denetim görevi de yine idarelere devredilmektedir. Biraz önce belirttiğim gibi tüm genel ve katma bütçeli kurumlarda mali kontrol görevi Maliye Bakanlığı'na bağlı denetim birimleri tarafından yapılmakta iken bunlarda yine ilgili idareler tarafından yapılacaktır. Burada Maliye Bakanlığı denetim elemanları bu işi nasıl yapıyor diye eğer bir soru gelecek olursa şu söylenebilir, biraz önce belirttiğim gibi mevcut sistemde Maliye Bakanlığına bağlı bütçe dairesi başkanlıkları ve saymanlıklar var. Sonuç itibari ile Maliye Bakanlığı'na bağlı denetim elemanları aslında bu bütçe dairesi başkanlıklarının ve saymanlıkları teftiş etmek suretiyle ilgili kurumlarında mali işlemlerini teftiş etmiş oluyorlardı. Hali ile biz bütçe dairesi başkanlığını orada kapattıktan sonra bizim Maliye Bakanlığına bağlı denetim elemanlarının da elbette gidip orada teftiş etmesi veya denetlemesi söz konusu olmayacak. Ayrıca yeni sistemde Sayıştay'ın yine biraz önce belirttiğim üzere dış denetim kapsamı genişletilmektedir. Peki eskisiyle mukayese yapmak açısından yeni sistem de ne olduğuna bakacak olursak, tabi aslında sayın başkanımızı da bu konuda ilgilendiriyor. Kendisi büyükşehir belediye başkanı olmasından da dolayı. Çünkü biraz önce belirttiğim üzere artık kamu mali yönetim sisteminin kapsamı genişledi. Kamu mali yönetimindeki tüm kurallar genel ve katma bütçeli idareler açısından geçerli olduğu gibi belediyeler açısından da artık geçerli ve uygulanması gereken kurallar var. Şimdi sistemden Sayıştay çıkmış durumdadır. Sayıştay'ın ön mali kontrol görevi artık yok ve Maliye Bakanlığına bağlı olan bütçe dairesi başkanı da artık sistemde yok. Sadece Maliye Bakanlığına bağlı bir sayılı cetvel için bu da diğer bir ifadeyle genel bütçe kapsamındaki idareler için muhasebe yetkilisi sistemde kalacak. Fakat bu muhasebe yetkilisi de kontrol ve uygunluk denetimine ilişkin yetkilerinden arındırılmış olarak sistemde yer alacak. İki sayılı listede yer alan özel bütçeli idareler açısından baktığımız zaman ise yine biraz önce belirttiğim üzere artık muhasebe yetkilisi de yok. Maliye Bakanlığına bağlı o idarelerde yani mali kontrole ilişkin tüm sorumluluklar ve yetkiler ilgili idarelere devredilmiş durumda. Şimdi başta söylediğim işte bu kanunun getirdiğini bir cümleyle ifade edecek olursanız, yönetim sorumluluğu modeli olabilir. Herhalde tüm bu söylenenlerden sonra Maliye Bakanlığının işin içinden nasıl çıktığı ve çıkarırken tüm yetki ve sorumluluklarında ilgili idarelere bırakılması herhalde bunu açıklayacak. Yönetim sorumluluğu dediğimizde Maliye Bakanlığının işin içinde olmaması, tüm yetki ve sorumluluğun da büyük ölçüde ilgili idareler tarafından artık kullanılacak olmasıdır. Başa dönecek olursak Maliye Bakanlığına bağlı birimler ve Sayıştay aslında burada görüldüğünden çok daha karmaşık bir şekilde ilgili idarelerin mali kontrol sistemlerinin içinde yer almaktaydı. Tabi bu idareler Maliye

Bakanlığı ve buna bağlı idareler ve Sayıştay sistemden çıktıktan sonra hiçbir kontrol ve denetim ve ortak düzenleme yapılmayacak mı? Tabi bu konuda da sistemde iki temel unsur var. Bir tanesi iç kontrole ilişkin olarak Maliye Bakanlığı'na bağlı olarak, merkezi uyumlaştırma birimi diye Türkçe'ye çevrilen Avrupa Birliği uygulamalarında "central harmonization unit" denen iki tane birim olacak. Maliye Bakanlığının içinde bir tanesi iç kontrol alanına ilişkin merkezi uyumlaştırma birimi, diğeri ise iç denetim alanına ilişkin merkezi uyumlaştırma birimi. Belki çok ifadeden neyi kastettiğimiz anlaşılıyor olabilir. Merkezi uyumlaştırma birimi derken ne kastediliyor? Bu şu anlama geliyor; Maliye Bakanlığının yönetim sorumluluğu modeli çerçevesinde işin içinden çıkması. Fakat bu alanlara ilişkin tüm kamuda geçerli olacak düzenlemeleri ve kuralları Maliye Bakanlığının yapması anlamına geliyor. Yani biz sistemin dışında olacağız ama sonuçta tüm kamuda uygulanması gereken ortak kurallar ve sistemler bu iki merkezi uyumlaştırma birimi diyeceğimiz birim tarafından yapılacak. Mesela bunlardan birisi iç denetim alanına ilişkin. Bu alandaki düzenlemeler İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından yapılmakta ve yapılacak. İç Denetim Koordinasyon Kurulu aşağı yukarı bir yıl önce bunun üyeleri bakanlar kurulu tarafından seçildi. Ben onun da başkanlığını yürütüyorum. Burada dün bulunan Ömer Duman Bey de üyelerden bir tanesi, yedi tane üyeden oluşuyor ve şu ana kadar yaptığımız çalışmalar, bu alandaki yönetmeliklerin oluşturulması, yönetmelikler, şuanda büyük ölçüde hazırlanmış durumda ve halen internet sitemizdedir. Kurumların burada veya bireysel olarak ilgilenenlerin biz hâla katkılarını bekliyoruz. Burada son nokta konulmuş değil. İkinci alanda yine Maliye Bakanlığı Bütçe Ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü tarafından yapılacak düzenlemeleri içeren iç kontrol alanındaki düzenlemeler de burada da sonuçta kamuda geçerli olacak kurallardır. Maliye Bakanlığı tarafından konulacak ve tüm kamudan bunu uygulaması istenecek. Ben burada bırakmak istiyorum. Teşekkür ediyorum

**Prof.Dr. Yılmaz Büyükerşen (Başkan):** Efendim Sayın Gül'e de teşekkür ediyoruz ve şimdi söz sırası Sayın Oğuz Oyan'dadır. Buyurunuz Sayın hocam.

**Prof.Dr. Oğuz Oyan:** Teşekkür ediyorum Sayın Başkan, hiç sıra gelmeyecek sandım. Bir ara iki saate yakın bir süre geçti. Umarım bu tartışmayı soru cevap bölümüyle de rahatça tamamlayabiliriz. Efendim ben öncelikle şunu söylemek istiyorum. Maliye Bakanlığı ve maliye akademisyenleri arasındaki bu toplantılar 20 yıllık bir süreçtir. Bu sürecin son 10 yılında böyle bir birliktelik yaşanıyor. Ben şunu gözlemlemeye başladım. Akademisyenlerin eleştirel düşüncüyü ön plana çıkarmaktan uzaklaştıklarını görüyorum. Burada aslında doğrudan doğruya Maliye Bakanlığı için de en önemli en beklenen şey akademiye eleştirel bakış almaktır. Yani yapılan düzenlemeleri yani bir anlamda o düzenlemelerin içinden bakar gibi yorumlamak değil, o düzenlemelere dıştan bakmak, dünya sistemi içinde yorumlamak ve o eleştirel akıl üzerinden bunları bir şekilde tekrar bize iletmektir. Şimdi bunda bir dengenin ilerleyen dönemlerde kurulmasını umuyorum. Benim burada bu panelle ilgili söyleyeceğim şey, Bu panelin bir kere bir başlığı yok. Bu panelin bir başlığı olmamasından şunu anlayabiliriz. Bütün sempozyumun konuları bu panelde tartışılmak isteniyor. Ben böyle anlıyorum ama yine de bir başlık olsa iyi olurdu. Eğer öyleyse bizim buradaki tek tamamımız Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası olamaz. Bu toplam düzenleme içinde sadece bir parçadır. En önemli bir parça da değil belki...Bence bunların temel en önemli parçası kamu yönetiminin temel ilkeleri ve yeniden yapılandırma yasalaşmadı, 15 maddesi Cumhurbaşkanı'ndan geri döndü hatta bunu bir çerçeve üyesi olarak getirmek istediler olmadı. Şimdi ana parçası budur bu işin

bu yan parçalar burada neler vari 15 civarında hemen sayabiliriz. Ben hızla sayayım nelerden neleri kapsıyoruz. Aslında nelerle ilgili ben bir eleştiri getireceğim bir kere, 57. Hükümet döneminde yani bir önceki hükümet döneminde tabi 58. Ve 59.'yu bütün saydığım için 57. Hükümet döneminde çıkarılmış olan Kamu İhale Yasası ve Kamu Finansman Bütçe Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun. Daha sonra bu hükümet döneminde çıkarılan şimdi burada tekrar sunulan Kamu Mali Yönetim Ve Kontrol Yasası, 5018 Sayılı Yasadır. Daha sonra çıkarılan Büyükşehir Belediyeleri Kanunu. Geçen yıl ortalarında İl Özel İdareleri Kanunudur. Geçen yıl sonunda Belediye Kanunudur. Geçen yıl sonunda ama 6 aylık bir süre içinde yeniden çıkması gerekir çünkü bunu iptal ettirdik. Şekil yönünden yani ayrıntıya giremeyeceğim, kamu yönetimi temel ilkeleri ve yeniden yapılandırma bekliyor. Muhtemelen gelmeyecek Anayasa değişikliği olmadan getirilemez. Muhtemelen geçici maddeleriyle önümüze gelecek. Yani bazı bakanlıkların taşra teşkilatının ihlal edilmesi, tasfiye edilmesi üzerinden gelecek. Bir hükmü uygulandı o geldi Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün tasfiyesi, diğerleri gelebilir, bekliyoruz. Mahalli İdare Birliklerinin Hakkında Kanun, Kalkınma Ajansları Hakkında Kanun bu ikincisidir. Kalkınma ajansları komisyondan geçti ve Genel Kurul'a gelecek. Sayıştay Kanunu Tasarısı meclise sunuldu, Kamu Personel Rejimi Yasası sunuldu. Tabi henüz ortalıkta olmayan birazdan geleceğim ne için ortalıkta yok. Belediye Ve İl Özel İdareleri Gelirleri Yasası diye bir yasa henüz taslak olarak dahi ortada yok. Tabi yerel yönetimleri kapsıyorsanız Köy Kanunu Tasarısı gerekir, henüz bir taslak görmüş değiliz. Tabi bu arada Sosyal Güvenlik Rejimi, sosyal güvenlik kuruluna da ilişkin düzenlemeyi bu kapsamda görmek lazım belki, gelir idaresi başkanı da çıktı bu kapsamda görmek mümkündür. Yani burada hemen saydığım 15 tane düzenlemeden bahsediyoruz. Buna ben biraz daha şey yapsaydım birkaç yasayı daha yada tasarımı daha ekleyebilirdim. Böylesine kapsamlı bir düzenlemeyle karşı karşıyayız. Yani bunu sadece Kamu Mali Yönetimi Kontrol Yasası üzerinden tartışamayız. Üstelik bu da içlerinden en masum olanı belki de... Bizim bu bütünü görebilmemiz yerine ve bütünü görebilmek için de belki bu bütüne dönük bir sempozyum düzenlemek gerekirdi. Şimdi bu düzenleme gereksinimi nereden doğdu, nasıl geldik ben çok hızlı satır başlıkları itibariyle sunmaya çalışayım. Bir kere Türkiye'de 1980'den itibaren yürürlüğe konulan dış dünyayla neo-liberal eklemleşme tarzında bir çöküş oldu. 2000 ve 2001 yılında yani bu program esas itibariyle 20 yıllık uygulama sonunda çökmüştür. IMF'nin yönetimi altında çökmüştür ya da bu da belki daha sonraki yeni bir takım zorlamalarında, bir bahanesi yapılmak üzere belki de senaryonun içinde vardır. Buna girmeyeceğim ama 2000 Kasım ve 2001 Şubatı krizi aslında Türkiye'de merkez sağla birlikte onun eliyle esas itibariyle uygulanan bu 20 yıllık süreç için uygulanan bu neo liberal ticari ve ticari akımların, mal akımlarının, hizmet akımlarının sermaye akımlarının serbestleşmesi ve küreselleşmeyle bu yönde eklemleşme meselesi bir çöküşü simgelemiştir. Aslında IMF ve Dünya Bankası programları açısından bakarsak da bugünkü önümüze gelen bu tasarılar arasında bir uyum olduğunu görebilirsiniz. Yani bu programın yapısal uyum yönüyle bunlar istikrar programı yönüyle uyumlu mudur sorusunu belki bir şekilde oradan gelen bir takım dayanaklar olduğunu görmemiz gerekir. Peki Avrupa Birliği üzerinden ne geliyor? Avrupa Birliği meselesi burada bir tebliğle tartışıldı. Avrupa Birliği artık bölgesel kalkınma ideolojisinden, bölgeleri yarıştıran bir ideolojiye geçiyor. Ulus devletleri açtırarak bölgeleri öne çıkararak bir yapıya doğru eviriliyor. Dolayısıyla bizim gibi Avrupa Birliği üyesi olması ihtimali oldukça zayıf bir ülke için de bu şimdiden bir şey olarak öne çıkabiliyor ama Türkiye'deki düzenleme illa bulunduğu ondan uzantısıdır demek pek mümkün değil. Bir başka konu 1980 sonrasında Türkiye tamamen dış dinamiklerin

etkisine girdi. Türkiye'nin zaten daha önceki dönemlerde de muhtemelen 1920-30'lar ve 1960-70'lerin kısmen ikinci dönemi de hariç tutarsak dış dinamiklerin etkisi çok belirleyici ama 1989'da Türk Parasının Kıymetini Koruma Kanunu'nun 32. maddesinin değiştirilmesinden sonra bir spekülasyon sermayenin açık saldırısına uğramaya başladık ve dip noktası derin negatif şeyler taşıyan büyüme dinamikleri yaşamaya başladık. Bu Türkiye'de aslında her kriz sonrasında yeni dayatmaları kabule uygun bir siyasi zemin hazırladı. Bu yeni teslimiyetçi anlayışlarla da birleşince Türkiye de aslında bir Osmanlı dönemine yada yeni Osmanlılık dediğimiz bir döneme, yani teslimiyetçi bir çizgiye doğru gidiş başladı. Aslında AKP tam da bu sırada gündeme geldi. AKP çökmüş olan, düşmüş olan bir bayrağın neo liberal ideolojinin bayrağını, dinsel ideolojiye de dayanarak din referanslı parti olarak yeniden diriltti, yeniden eline aldı. Böylece AKP'nin kendi özel gündemi ile bu dış dünyanın programının çakışması ve çakıştırılması gündeme geldi ve iktidar partisi kendi iç siyasi meşruiyetini bu tür dış desteklerle güçlendirme gibi bir yolu seçti. İşte yeni Osmanlılığın tam da tipik örneği. Şimdi bütün bu programların içinde kamu hizmeti kavramının aşındırılması ve vergi-kamu hizmeti ilişkisinin tamamen birbirinden koparılmasıdır. Burada vergide yarar-fayda ilişkisi açısından dar olarak bakmayalım bunların arasında ister istemez bir ilişki vardır. Yani bu vergi dairelerinin tepesinde de vardır vergi verin ki hizmet olarak geriye dönsün. Ama Türkiye son zamanlarda bırakalım hizmetin geriye dönmesini topladığı vergilerin bazı dönemlerde %100'ünü aşan 2001 krizini düşünün. Ama genellikle %70'inin üzerinde ortalama şöyle bir beş yıla bakın bir bölümünü vergi gelirini faize kamu borçlarının faizine aktaran bir ülke haline geldi. Yani Türkiye'de kamu hizmeti üretilemeyen, dolayısıyla devletin meşruiyetinin sorgulandığı bir mali yapı oluştu. Bu mali yapıyla devam etmek mümkün değildi. Kuşkusuz. Türkiye'de mali yapının reforme edilmesi bir zorunluluktan ama bu şekilde reforme edilmesi bir zorunluluk muydu buna ben hayır diyorum. Türkiye'de yüksek borç yükünden kurtulmanın tek aracı olarak faiz dışı fazlaya bağlanmış bir mali yapı var ve kuşkusuz IMF gibi kuruluşlar da sadece bunun üzerine odaklanıyorlar. Borçlarının döndürülmesi üzerine şimdi sistemin kamu hizmeti üretmez duruma gelmesinin bu görüntüden kurtulmanın bir yolu ne olabilirdi? Bu devletin bu meşruiyet krizini merkezi yönetim üzerine atması yani örneğin ben sadece 10 tane alanda merkezi yönetim görevli olur. Bunun dışındaki bütün alanlarda yerel yönetimler yetkili ve görevli olur. Kısaca kamu yönetimi temel kanunu dediğimiz kanun bunu getiriyordu. A'dan k'ya kadar merkezi yönetimin görevini sınırlandıran bunun dışında ne varsa saymadan tümünü il özel idarelerine ve belediyelere devreden ve bununda tabii ki kendi aralarında yetki hangisi hangisidir? Bunları da ayırt etmeden aktaran bir yapı söz konusudur. Bu tabi üniter devlet yapısına aykırı vesaire bunlara girmiyorum ama bu yapının esas birinci nedeni nedir diye bakarsak, yani devletin o kamu hizmeti üretmez özrü yapıyı görünmez kılmak ve tabii bir başka uzantısı olacaktır. Eğer bu aktardığımız görevlerle uyumlu kaynak aktaramıyorsanız, o zaman bir başka uzantısı da bütün yerel yönetim birimlerine kaynağınızı kendiniz bulun anlayışını dayatmaktır. Tabi kaynağınızı kendiniz bulun demenin çeşitli yolları var ama bir kere şu söyleyeyim. Eğer bir düzenlemeye reform diyebilecekseniz, burada hizmet kaynak dengesinin gözetilmiş olması lazım. Şu an belediye ve il özel idare kanunları çıktı. Henüz bunların sonuçlarını tam yaşamız değiliz, tam bilmiyoruz. Karşımızda ne kadar büyük bir alt üst oluş var bunu hiç kimse daha kafasında döndürebilmiş değildir. Ama bizi neyin beklediğini biraz görmeye çalışalım. Yani eğer kamu yönetimi temel kanunun geçici maddeleri yürürlüğe girer de bazı bakanlıkların taşra teşkilatına ilave edilirse ki içinde Sağlık Bakanlığı da var sadece bir tek rakam vereyim size il özel idarelerinin bugün 81 il özel idaresinin 8111 olan

personel sayısı 7000 küsuru memur gerisi işçidir 500 bini aşacaktır. Böylesi bir alt üst oluş bekliyor. Bu beş yüz bini aşan il özel idareleri personelinin yönetimi nasıl olacaktır, mevcut il özel idarelerinin böyle bir yönetimi karşılayacak böyle bir personel yönetimini yapabilecek kadroları var mıdır? Bu dahi çok tartışmalı ama böylesine büyük bir alt üst oluşu içeren bir modelden bahsediyoruz bu modelin ciddi hazırlıklarının hiçbir şekilde olmadığını hiçbir özen bu konularda gösterilmediğini ayrıca söylemek isterim. Ama şimdi kritik olan az önceki noktaya dönüyorum. Hizmetler yetki alanları görevler sizindir, kaynağınızı üretin kaynağı nasıl üreteceksiniz eğer bütçeden yeni pay aktarmıyorsanız nasıl yapacak öz vergi geliri kaynaklarını arttıracak hizmeti satacak yani ya da kendi varlığını satacak yani başka nasıl ya da hizmeti yapamayacak. Bunun dışında bir yerel hizmet biriminin elinde imkan yok. Şimdi samimiyetsizlik açısından bir örnek vereyim. 2003 yılı bütçesi belediyelerin bütçe vergi genel bütçe vergi payı % 6'dır. 2003 bütçesi bunu % 5'e düşürdü. Anayasa mahkemesine götürdük iptal ettirdik, tekrar % 5'e düşürdüler. Hem yerel yönetim reformu tırnak içinde yapan bir şey oldu iktidar oldu söyleniyor hem de kaynaklar düşürülüyor. Kaynaklar düşürülüyor ve kendi kaynağını yarat formülü ortaya konuluyor. Şimdi tabi büyük şehir belediyeleri açısından sevgili Büyükerşen burada o rakamı vermedim ama büyükşehir belediyelerinin de gelirleri düşürülmüştür. %4.1'den galiba %3.4'e düştü. Bir de paylaşım oranları değiştirilmiştir. Yani bu düzenlemelerin arkasında olan sevgili Melih Gökçek %60-40 olan paylaşım oranını yani ilden toplanan vergilerin % 60'ının pardon %40'ının o ilin büyük şehrine % 60'ının diğer büyük şehirlere aktarılması mekanizması tam tersine çevirerek % 60 ile % 40 diğer illere bundan yararlanan 3 tane il vardır. İstanbul Ankara ve Kocaeli onun dışındaki bütün iller kaybetti. İzmir de dahil tabi Eskişehir muhtemelen hayli kaybeden bir büyükşehir oldu. Şimdi peki kaybetti ama görevler yetkiler arttı. Ne olacak bunlar nasıl karşılanacak bütün bunlar hiçbir şekilde tasarlanmış değil. Şimdi değerli arkadaşlarım bir kere gözden düşen kavramlar var. Kamu hizmeti kavramı gözden düştü kamu parası dediğimiz şey gözden düştü, kamu yararı dediğimiz kavram gözden düştü. Bağımsız teftiş kurulları gözden düştü, Nihat hocam çok güzel belirtti özel denetim firmaları yani artık Sayıştay denetimi yapar ya da yaptırır bu hem 3 kanunda yer aldı, bir tanesi belediye kanunu, bir tanesi il özel idaresi kanunu, bir tanesi de henüz çıkmayan tasarı olan kamu yönetimi temel kanunudur. Her üçünde de Sayıştay'ın denetimi yapar ya da yaptırır maddesi vardır. Tabi öne çıkan başka şeyler var sözleşmeli personel yani esnek istihdam öne çıkıyor, tabi her türlü sözleşme öne çıkıyor, bağımsız üst kurullar öne çıkıyor, yani çok garip bir şey var bağımsız teftiş kurulları out dışarı, bağımsız üst kurullar içeri gibi bir anlam var. Tabi bunlar da ne kadar bağımsız çok tartışılır. Yani 6 yıllık süresi olan bu kurul üyelerinin kaçının 6 yıl dayanabildiği ayrı mesele tabi, başka şeyler bölge kalkınma ajansları öne çıkıyor, iletişim öne çıkıyor, yerelcilik bölgecilik öne çıkıyor. Aslında bir idari federalizme doğru da bir gidiş var. Yani aslında giderek geleceğini planlayamayan bir ülke manzarası öne çıkıyor. Şimdi bu alt üst oluşu topluma kabul ettirebilmek için ikna edici olabilmek için toplumun şikayetçi olduğu bütün konuların bu reformlarla çözülebileceği kanısı yayılıyor. Yani bunlar yapılırsa her şey çözülecek. Örneğin ne dendi herkes şikayetçi SSK konusunda, merak etmeyin biz sağlık bakanlığına aktaracağız her şey çözülecek. Yani hastane aynı hizmet edecek, doktor hemşire sayısı aynı ama sadece onu oraya aktarınca her şey düzelecek. İnsanlar da inanıyorlar. Çünkü o kadar şikayetçiler ki her şeyden! Şimdi hepsini birden özele satsak bunların hepsi yine işe yaramıyor. Bunların hepsini mi özelleştirsek ne olacak diyebilirsiniz. İnsanlar umutla bekleyebilirler ya da işte genel sağlık sigortası çıkarınca herkes için daha iyi sağlık hizmeti alacak dersiniz. İnsanlar bir beklenti içine girebilirler.

Tam tersi olacağını görmeyebilirler ya da işte özel emeklilik sigortaları iyidir dersiniz daha iyi emeklilik parası alacaksınız, kanabilirler. Çünkü bununla ilgili doğru bilgilenme kanalları tıkalı dolayısıyla böyle bir yeniden yapılanmanın neyi düzeltereğini söylüyorsunuz savurganlığı halledeceksiniz, verimsizliği, hantallığı, kalitesizliği, yüksek maliyetleri sistemden çıkarıyorsunuz diyeceksiniz. Tabi yolsuzlukları da atıyoruz diyebilirsiniz. İnanırcı olabiliyorsanız dokunulmazlıklar meselesini biliyorsunuz ya da kendisi için bir af çıkaran maliye bakanını biliyorsunuz en son tekrar meclisin gündeminde şu an 359 Sayılı Kanun'la ilgili şey maddeyle ilgili vergi usul kanununun denetimsizlikleri önleyeceğinizi söyleyebilirsiniz. Yani şeffaflık dersiniz hesap verme sorumluluğu dersiniz etkinlik artacak dersiniz.. Değerli arkadaşlarım bunların içi ne kadar doludur, acaba bunların tam tersi mi geçerlidir tabi bir başka şey daha söylemek mümkündür. İkna edici olmak içi bu değişikliklerin yani küreselleşmenin zorunlu gerekleri olduğu işte OECD'dir veya AB'dir yada Dünya Bankası, IMF tüm bunlarında tavsiyelere uyumlu olduğunu söyleyebilirsiniz. Şimdi bu uyum ne kadar var ne kadar yok buna birkaç örnekle değineceğim ama derseniz birkaç başka şey söyleyeyim. Önceden bir kere güçsüz ulusal devletle güçlü yerel yönetimlere gidilemez. Yani eğer bir ülkede üniter ya da federatif eğer güçsüz bir ulusal devlet varsa bunla güçlü şeylere gidemezsiniz yani yerel yönetimlere gidemezsiniz. Güçlü yerel yönetimin olmazsa olmaz koşulu, güçlü ulusal devletin varlığıdır. Burada yerel ve merkezi yönetim arasındaki ilişkiyi yeniden düzenleyebilirsiniz, daha ademi merkezi yapılar kurabilirsiniz buna bir itirazım yok. Bunu yaparken eğer sistemi tamamen alt üst eden yani merkezi yönetimi görevlerini tadat ederek sayarak sınırlayan bir noktaya giderseniz bunu sizi götüreceği yer idari federalizm uygulamasıdır ve Türkiye'nin tarihsel olarak içinde olmadığı içinde yer almadığı bir süreçtir. Şimdi bir başka mesele bu piyasalaştırmayla ilgili piyasalaştırmayı zorlayan bir başka şey şu belediye başkanlarına 1580 sayılı yasayla da getirilmiş bir sınır vardı personel harcamaları % 30'u geçemez toplam harcamaları o şimdi gene var. Yalnız bir farkla var. Şunu söylüyor eğer geçerse belediye başkanı bizzat sorumludur, cebinden öder diyor. Peki siz belediye başkanı olsanız ne yaparsınız, gayet basit bir şey yaparsınız. Hizmeti üretmek yerine satın alırsınız yani piyasaya yaptırarsınız, hizmet satın alımı yaparsınız onlar sayılmıyor çünkü taşeron şirket kullanırsınız başka şey yaparsınız. Yani piyasaya işi yaptırmanın yolu için çok doğrudan bir zorlama doğrudan bir zorlama gelişmiş. Ülkelerin hiçbirinde böyle bir zorlama yok. Çünkü aslında bir kamu hizmetini yapmanız için en çok kullanacağınız şey beşeri kaynaklar insan kaynakları değil ben beşeri deyim kızdırmayayım Nihat hocayı... Yani sonuçta insandır, insan gücüdür, emek kullanacaksınız. Yani bir kamu hizmeti mutlaka birtakım yatırım araçlarıyla çoğunlukla olmuyor. İnsan kaynağı kullanarak oluyor o nedenle de bunu sınırladığımız zaman aslında kamu hizmetini sınırlamış oluyorsunuz ve piyasalaştırmaya zorlamış oluyorsunuz. Bu aslında kamu hizmeti kavramını tüketen bir olgu ve tüccar devlete çok uygun çok oturan bir kavramdır. Şimdi tabi şirket kurma konusunda eskiden var olan sınırlar yeni düzenlemelerde yok. Eskiden 6 alanla aşağı yukarı sınırlıydı. Belediyelerin, il özel idarelerin şirket kurması şimdi bu konuda bir sınır kavramı kalmadı. Ancak tabi başka sınırlar var. Bunun Bakanlar Kurulu'ndan izinle olması lazım, yakın belediye uzak belediye gibi bir takım şeylerle bunları sınırlamak mümkündür. Bir başka konu özelleştirme yetkisi mevcuttur. Uygulamada 4046 Sayılı Yasa gereği bir yasa var. Buna göre ancak özelleştirme idaresi başkanlığı ya da kurulu yüksek kurulu üzerinden yapılabilirken artık bizim meclislerimizi, belediye meclislerimizi, il özel il genel meclislerinin özelleştirme yapma imkanları da tanınmıştır. Yani burada görüldüğü gibi piyasalaştırma çok yönlü olarak çalışmakta ama en çok herhalde kullanan öder mantığı

üzerinden bir sistem getirilmek istenmektedir. Şimdi denetim meselesine geleyim. Burada sayın genel müdür bahsetti. Denetim meselesi ne yazık ki tam bir denetimden kaçış olarak düzenleniyor. Bir iç denetçi kavramı getiriliyor bir de zaten var olan dış denetim. Peki iç denetçi dediğimiz kavram neyi içeriyor, iç denetçinin soruşturma yetkisi yok. İç denetçi soruşturma yetkisi olmayan bir denetçi teftiş kurulları sistemden çıkarılmış, yani maliye teftiş kurulu sistem dışında, mülki müfettişleri sistem dışında, bunların sistem dışında olduğunu nasıl anlıyorsunuz? Bunların sistem dışında olduğunu anlamak için elinizdeki kitaptaki Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası'nın 75 ve 77. maddelerinde görebilirsiniz. Bu 75 ve 77. Maddelerde şunu yazıyor; teftişe gitmenin zorunlu olabileceği koşullar ki bu da kamuoyu baskısı, bizim baskımız üzerine olmuştur. Ancak şöyle bir şey de olabiliyor. Mali yönetim ve kontrol sisteminin tümüyle zaafa uğradığı belirgin yolsuzluk veya kamu zararına yönelik emarelerin ortaya çıktığı durumlarda şu koşullar kısıtlar getiriyor. İlgili bakanın talep etmesi veya da oradan başbakanın onayı üzerine Maliye Bakanı yani bu diyelim Bayındırlık Bakanlığı'nda oldu. O bakan talep edecek Maliye Bakanı yetkili denetim elemanlarına yetki verecek, neyi denetleyecek. İdarenin tüm mali yönetim ve kontrol sistemlerini yani sistemleri denetleyecek yolsuzluğu değil sistemlerini mali kara ve işlemlerini mevzuata uygunluk yönünden teftiş ettirir. Yani bu sınırlar altında teftişin hala var olduğunu bir teftiş kurulunun var olduğunu söylemek mümkün değildir. Bu 55. madde de Maliye Bakanlığı açısından 77. madde açısından sosyal güvenlik kurumları açısından getiriliyor. Yani kamuoyunun baskısı bile teftiş kurullarına ancak bu kadar yer verilebilmesini sağladı. Türkiye bu anlamda dışlayan bir sisteme gitti, şimdi dış denetim kurumlarının teftiş ve soruşturma yetkisinin olmamasını anlayabiliriz. Ama iç denetim kurumlarının teftiş yetkisi yoksa soruşturma yetkisi yoksa o zaman yolsuzlukların üzerine gidilemeyecek anlamı çıkar. Dış denetim konusunda tabi çok ciddi sıkıntılar var. Sayıştay'ın bu şeyi pardon bu denetimi özel şirketlere yaptırabilmesi imkanı getirebildiği gibi bu imkan biliyorsanız bazı ülkelerde vardır ama çok sınırlıdır. Örneğin dünyanın en parlak Sayıştay'ı İngiltere'dir. İngiltere'de 'ok küçük oranda Sayıştay böyle bir şeye izin verebilir ama Sayıştay'ın denetimi onun üzerinde de sürer. Türkiye'deki denetimde ise bu yok. Bir örnek vereyim. Yani bir şirketin bir bankanın kendi teftişini bir özel şirkete yaptırması doğal bir olaydır. Ama o şirketin o bankanın bu teftişini özel şirkete yaptırması onun üzerinde bir kamu denetimi olmasını engellemez. Oysa burada siz diyelim ki Sayıştay teftişini yaptırdı. Bunun üzerine ayrıca bir kamu denetimi gelmiyor. Yani özel şirkete yaptırdığı zaman bu aynı zamanda kamu denetimi yerine geçiyor. Aradaki fark budur. Yani özel şirketin yaptığı denetim Sayıştay adına yapılmış bir denetim gibi oluyor. Yani onun üstüne gelen bir kamu denetimi ayrıca sistem içinde olmuyor. Şimdi buradan tabi acaba neler çıkar ne gibi yeni yolsuzluklar çıkar ya da ne gibi yeni rant kanallarının aktarılması mekanizması çıkar bunları bilemem. Ama isterseniz bir de şu hesap verme sorumluluğuna bakalım. Dün kısmen bahsettim. Şimdi bu hesap verme sorumluluğu dün bahsettiğim şekliyle tam bir raporlama enflasyonu üzerine oturtulmuştur ve kesinlikle kurumları çalışamaz duruma getirmeye yöneliktir. Ama hesap verme sorumluluğu dediğimiz şeyin mekanizmaları yok. Kamu mali yönetim ve kontrol yasasında bu kavramlar vitrin süsü olarak kullanılıyor. Bunu arkası boş içi yok, araçları yok mekanizmaları yok, sistemi yok. Nedir işin esası hesap verme sorumluluğu dediğimiz şey nedir? Yani bu kendisine yetki verilen kaynak aktarılan yetkililerin bu yetkileri ve bu kaynakları nasıl kullandıkları ne kadar iyi kullandıklarını ölçmek raporlamak sergilemektir. Kamuoyuna da açmaktır olay... Bu peki burada bakmamız gereken şu performans denetimi dediğiniz şey neyin üzerine oturacak bir kere performans ölçümüne dönük performans göstergeleri seti olacak . Bnlar

doğrudan göstergeler olabilir, dolaylı göstergeler olabilir. Dünyanın her tarafında böyle peki bu performans göstergeleri seti var mı? Tanımlanmış mı? Hayır böyle bir şey yok yani bu düzenleme içinde hiçbir şekilde bu performans göstergelerine ilişkin şeyler yok. Örnekler yok, araçlar yok. Şimdi peki kim kime karşı nasıl sorumlu bu ortada yok. Size bir örnek vereyim. Şimdi diyelim ki 15 bin km duble yol yapma planınız var ya da 100 bin konut yapma programınız var. Bunu yıllık ya da 3 yıllık bütçeleme varsa bu dönemlere düşen şeyler şunlardır. Bu 5 yıllık program diyelim. Peki burada yapılması gereken şey ne ilgili genel müdür kara yolları genel müdürü ya da toplu konut başkanı ne yapacak bu genel müdür ya da başkan? Bu kendi bakanına karşı şu sözü verecek bağlı olduğu bakan ya da başbakan kimse şu sözü verecek ben şu kadar ödenekle şu kadar kaynakla bu yıl ya da bu 3 yıl içinde şu kadar yol ya da konut inşa ederim diyecek. Bakan da bunun üzerine meclisten yasama organından bunun ödeneğini talep edecek ve meclise de bunu diyecek ben şu ödeneği şu kadar yol ya da konut için talep ediyorum diyecek. Yasama organı da bunu denetleyecek bu yapıyor mu yapılmıyor mu? Yani burada nasıl bir hesap verme sorumluluğu var? Burada ki ilgili üst düzey teknokrat kendi bakanına karşı bakan da yasama organına karşı bu sözleri bu taahhütleri veriyorlar ve bu taahhütleri ölçülebilir birtakım kriterlerle ölçüyorlar. Tabi ölçülemeyen şeyler de olabilir bunlar içinde dolaylı göstergeler kullanılabilir. Yani size bir örnek vereyim. Bu arada şu kitapta yine sayfa 350 mecliste yaptığım konuşmada da vermişim onu tekrarlayayım. Örneğin emniyet genel müdürlüğü uyuşturucunun azaltılması için bir program başlatabilir. Bu program için ödenek talep eder, bu ödeneğin kuşkusuz doğrudan ya da dolaylı göstergelerle nasıl gösteriliyor ölçmeye çalışabilirsiniz. Daha çok uyuşturucu yakalanması miktar olarak ya da değer olarak bunun bir göstergesi olabilir. Ama bu tek başına yeterli olmayabilir. Belki burada dolaylı bir gösterge uyuşturucu fiyatlarının piyasada yükselip yükselmediğidir. Eğer yükseliyorsa başarı daha fazladır. Yani dolayısıyla eğer ölçmek istiyorsanız doğrudan ya da dolaylı göstergeleri kullanma imkanınız vardır. Peki bu tür mekanizmalar var mı? Bu tür mekanizmaların hiçbiri öngörülmemiş. Peki bu nasıl bir hesap verme sorumluluğudur? Acaba burada tanımlanan yani vitrin süsü olmanın ötesinde ne var yani neye bakıyorsunuz? Bu Avrupa ya da diğer kuruluşların Türkiye'den talep ettikleri tamda bu mudur diye hiç de böyle bir şeyle karşılaşmıyorsunuz. Yani dünyadaki uygulamanın dışında özel bir şeye gidin diye bir talep yok, tabi belki şunu da söylemek lazım. Yüksek denetim kurulları kıyaslama listesi diye bir listesi var. AB'ye üye ülkeler için yapılan bu Sayıştayları kıyaslayan bir çalışmadır. Ya da Türkiye ulusal programı diye Türkiye'nin AB üyeliği gibi programlar var. Bunların hiçbirinde teftiş kurullarının ortadan kaldırılması diye bir düzenleme yok. Yani teftiş kurulları ortadan kaldırılmalıdır bu gereksizdir diyen hiçbir ibare yok. Peki Türkiye teftiş kurulunu neden kaldırıyor? Bu sorunun cevabını aramamız gerekiyor. Kamu hizmetlerinin şirketlerle yaptırılmasına dair hiçbir Türkiye'ye tavsiye yoktur. Peki Türkiye neden kamu hizmetlerini şirketlerle yaptırılma gibi uygulamalara gitmektedir? Ya da denetimin özelleşmesine dönük hiçbir tavsiye yok. Peki Türkiye niçin böyle bir uygulamaya gidiyor? Dolayısıyla burada yani bir uyum AB'ye uyum vs. üzerinden bir gerekçe üretmek mümkün gözüküyor. Tabi şimdi bir başka konuda şudur: bitireceğim Sayın Başkan. Taşradaki uzantıları tasfiye edilmiş bakanlıklar olacak. Peki bu bakanlıkların taşra faaliyetleri ya da ulusal çaptaki faaliyetleri nasıl acaba hesap verme sorumluluğu içinde dikkate alınabilecek? Bunu düşünmemiz gerekmiyor mu? Yani düşününki bayındırlık bakanlığı sanayi bakanlığı bilmem gibi birçok bakanlık sağlık bakanlığı başta olmak üzere işte kültür orman bütün bunları taşra teşkilatına devrettiniz kim sorumlu vali il özel idaresi peki vali acaba bütün bu bakanlıkların faaliyetleriyle ilgili bir hesap verme sorumluluğu bir performans denetim

nasıl yapacak? Tek bir bakanlık için dahi mekanizmalar yokken bir vali devletin bütün bakanlıklarının bu taşra teşkilatının hesap verme sorumluluğunu nasıl yerine getirecek? Şimdi bu olmadığı gibi tek tek il özel idaresinin kendi kaynaklarıyla yaptığıyla ilgili de bir şey yok yani biz sadece kamu aprasını yerel yönetime aktarıldığını nasıl kullanıldığını etkin kullanılıp kullanılmadığını araştıramıyoruz ama aynı zamanda kendi kaynaklarıyla diyelim belli harcamalar yaptı belli hizmetler üretti belediye ya da il özel idaresi peki burada acaba bu etkin kullanıldı mı? Bununla ilgili de mekanizma bir performans stratejik planlama performans planlaması birtakım şeyler getirildi, uygulaması ertelendi. Ama bunların içi doldurulmuş değildir. Bunların nasıl yapılacağı belli değil belediye başkanları her gün bizi arıyorlar. Biz bununla nasıl yapacağız diye bereket ertelendi. Çünkü nasıl yapacağı için mekanizma yok ve tabi birde bir başka şey yok. Belediye ile il özel idaresi arasında stratejik planlamanın uyumu hiç öngörülmemiş. Valiye bir koordinasyon görevi verilmiş. Ama bu nasıl bir yerde geçiyor. Koordinasyon diye hiçbir anlamı olmayan bir ifade yani bu koşullarda bir performans denetiminin yapılması mümkün gözüküyor. Bazı idarelerin Maliye ve Sayıştay'ın aşırı iş yüküyle yüklenmesi yoluyla da raporlamaya dün girdiğim için bugün tekrar girmiyorum. Aşırı iş yükü ile yüklenmesiyle de Türkiye'de bir kamu mali yönetiminde olumlu etkiler yaratabilecek bir reform sürecinin başladığını söylemek mümkün değildir. Buradan çıkarsa çıkarsa kendi zenginini yaratma programı çıkar. Rant kanallarını kontrol ederek kendi zenginini yaratma programı çıkar. Kendi zengininin nasıl yaratıldığının örneklerini de zaten görüyoruz. Buradan çıkarsa çıkarsa küreselleşmeyi yerel kültürlerin bir ortaya çıkışı yerel kültürlerin inkişafının bir şeyi olan uygun zemini olan anlayışlar çıkar. Şunu hatırlayın. Ömer Dinçer in bu konuda sözlerini sadece birkaç kelimeyle söyleyeyim. Globalleşmenin olduğu her yerde mahalli kültürün gelişmeye başladığını bizim ülkemiz söz konusu olduğunda ise mahalli kültür İslam'dır diyerek globalleşme ne kadar artarsa İslamlaşma da o kadar artacaktır. Türkiye Cumhuriyeti'nin başlangıçta ortaya koyduğu bu temel ilkelerin laiklik, cumhuriyetçilik ve milliyetçilik gibi birçok temel ilkenin yerine daha çok katılımcı tabi nasıl bir katılım ademi merkezi daha Müslüman bir yapıya devretme zorunluluğu ve artık zamanı gelmiştir diyor. AKP'nin kendi özel gündemiyle bu küreselleşmenin gerekleri arasındaki uyum şaşırtıcıdır. Buradan ne çıkacaktır? Bunu bunları nasıl eleştirmeliyiz konusuna herhalde bu panelde belki sorularla devam edeceğiz. Teşekkür ederim.

**Prof.Dr. Yılmaz Büyükerşen (Başkan):** Teşekkür ediyoruz Sayın Oğuz Oyan'a . Efendim şimdi soruları alacağım. 20 dakikalık bir süre tanıyoruz. Buyurun Sayın Hocam Sevim Görgün, mikrofonu Sayın Hoca'ya verin. L ütfen.

**Prof.Dr. Sevim Görgün:** Kamunun yeniden mali yapılaşma gereği ve nasıl yapılması gereği hakkında kendi yorumumu sunmak istiyorum. Şimdi ben sempozyum boyunca dikkatle dinlemeye çalıştım. Yer yer dinledim. Bir kere ben yani bu işin teknik ayrıntılarına girecek bilgiye sahip değilim. Ama şimdi bu nasıl olmalı, yani genel amaçları ne olmalı bunun hakkında bir değişiklik yapılacaksa kamusal bütün kurumlarda ben daha geniş kapsamlı alıyorum, mali kurumlarda değil bütün kurumlarda ele alınmalıdır. Türkiye'de idari bir reform yapılacaksa bunun bir amacı olmalı, genel bir amacı olmalıdır. Türkiye şu bakımdan çok ilginçtir. Demokratikleşme süreciyle sanayileşme sürecini diğer bir deyimle gelişmeyi tamamlamayı iktisadi gelişmeyi tamamlamayı aynı anda yani aynı zaman içinde gerçekleştirmeye çalışan tek ülkedir. Bilmiyorum belki sizler böyle başka ülke biliyorsunuz, ben bilmiyorum, çok düşündüm, bilmiyorum. Bugünün sanayileşmiş ülkelerin hepsi bu süreci otoriter rejimlerde

tamamlamışlardır ve Türkiye bunda bazı aksaklıklar olmasına rağmen belli bir aşamaya geldi. Bence bu büyük bir başarıdır. Fakat bunun büyük yani ekonominin de yapısı halkın davranışları üzerinde de büyük bir maliyeti yani tahribatı oldu. Şimdi bunları bağdaştırmak gerekiyor. Artık Türkiye sanayileşmede de belli bir şeye yaklaştı. Demokratikleşmede de belli bir düzeye yaklaştı. Artık bu iki süreci daha rasyonel ortam içinde gerçekleştirmesi gerekiyor bir kere. Sanayileşme büyük fedakârlık ister yani büyük mali kaynak istiyor. İktisadi gelişme şimdi bugünün gelişmiş ülkeleri yani evvelden gelişmiş ülkeler bunu sömürerek açık bir şekilde sömürerek yaptılar, hem kendi halklarını sömürdüler hem dışarıdakileri sömürdüler, koloni olmayan ülkeleri dış ticaret yoluyla sömürdüler ve üstelik bir kısmı da çok mesela Amerika gibi çok büyük iktisadi kaynaklara sahipti. Şimdi Türkiye'nin böyle bir olanağı yok Türkiye'nin çok değerli ve rahat kullanabileceği iktisadi kaynakları yok. Bir de sömürgesi tabi yok. Üstelik bu demokratikleşme sürecinden dolayı demokratikleştiği için hakkını da açık bir şekilde sömüremiyor. Ama bunu yapıyor çeşitli yollardan yapıyor ve kamu kesiminin aracılığıyla yapıyor. Şimdi bu örtük bir şekilde gerçekleşiyor. Bunun ben size siz de biliyorsunuz. Ben size bunun yöntemlerini söyleyeyim. Vergileri indirip, harcamalarını borçlanmayla finanse ederseniz ondan sonra ne bileyim enflasyon yaratır, açık bütçe açıkları yaratırsınız . Enflasyonla tabi yine halkı sömürsünüz ondan sonra kara para faaliyetlerine bütün illegal faaliyetlerine müsaade ederseniz, kaçakçılığa müsaade ederseniz, kamu kesiminin kamu arazilerinin işgâline müsaade ederseniz , bunların çok çeşitli yolları var. Ama bunlar örtük ve çok rasyonel olmayan yollardır. Şimdi burada yapılması gereken iki şey var. Bir kere artık Türkiye hem demokratikleşme süreci hem sanayileşme sürecine daha doğrusu demokratikleşme sürecinde belli bir aşamaya geldi ve bu sömürünün yaygın bir şekilde ve açık olarak yapılması gerekiyor. Yani daha başka bir deyişle vergileme yoluyla vergileme tabanının genişletilmesi gerekiyor. Yani isterseniz bazı kesimlerin vergilerini indirebilirsiniz ama herkesten vergi almak gerekiyor ve herkesin bu sanayileşmenin fedakârlığına katılması gerekiyor. Zaten bu demokrasinin gereğidir. İkincisi de elde edilen kaynakların çok etkin bir şekilde kullanılması gerekiyor. Çünkü yani bu halkın üzerinde büyük bir fedakârlık sanayileşme sürecini kısa bir yani olgunlaşması için bu kaynakların etkin bir şekilde kullanılması zorunludur. Bu nasıl yapılır bu genel bir iktisat politikası çerçevesi içinde yapılır. Yani hem malumu söz vardır. Kamu kesimi için emredici özel kesim için özendirici hatta özel kesim için bile emredici olabilir. Bu iktisat politikası fakat ikisini de kapsar ve böylelikle yani kısa bir sürede bu şeyi tamamlamış oluruz. Geniş kapsamlı bir iktisat politikası, bu amaç belli bu yeniden mali yapılanmada amaç kesin olarak belli değilse o zaman alınan önlemlerin yapılan mahalli idarelerle merkezi yönetim arasındaki ilişkilerin ayarlanması veya ne bileyim kamu harcamalarının etkinliği kontrolünün hiçbir anlamı yok. Çok teşekkür ederim.

**Prof.Dr. Yılmaz Büyükerşen (Başkan):** Biz teşekkür ederiz, Sayın Hocam. Efendim Sayın Görgün'e teşekkür ediyoruz. İkinci söz Sayın Varcan'ın

**Prof.Dr. Nezih Varcan:** Anadolu Üniversitesi, Teşekkür ederim Sayın Başkan, konuşmacılara teşekkür ediyorum. Her birinden yararlanma imkânı bulabildik. Benim Güneri Akalın hocanın bir cümlesi üzerine bir konuşmam olacak. O da "üniversitelerin ilgili yasası değişmeli ve parayı verenin denetiminin sağlanması gerekir" cümlesi ve başka konuya geçti. Daha sonra şimdi denetim konusunu gördük. Hasan Gül Bey anlattı. Şimdiye kadar olan denetimin ayrıntılarını anlattı. Sayın Rektör burada geçen gün

konuşmasında da bahsetti. Belirli kaynakların izinsiz belirli yerlere transferin imkânsızlığından bahsetti. Harcama öncesi olsun harcama sonrası olsun bayağı yoğun denetim içindeyiz. Doğru da denetim yapılmalı onun dışındaki denetimden kast olunan nedir diye ben düşündüm. Bazıları bu denetimi farklı düşünüyor olabilir ama en azından bundan fazla bir denetimin Nihat Falay hocanın da dediği gibi belki de belli üniversitedeki kişilerin amigoluğuna belli görüşlerin savunmasına yol açabilir. Bundan farklı bir denetimin olmaması gerekir geçen günkü konuşmalarda da aynı şey geçti Güneri Akalm hoca belki size yönelik de dönerek yerel yönetimlerinde kendilerinin kaynağı olmadığından bahsetti. Şimdi bu meseleyi hakikaten böyle düşünmemek lazım. Geçenlerde de bir konuşmamda söylediğim gibi yerel yönetimlerle üniversiteler gerçekten özel kuruluşlardır. Özellikle üniversiteler bilimin sesi geçmişte hatırlarız bir radyasyon meselesindeydi. O zaman bakan Cahit Bey'di. Radyasyon yoktur bu çayı içmelidir dedi. Üniversitenin bilimsel sesi ise sakın içmeyin bu çayda radyasyon vardır ve bu radyasyon uzun dönemde kansere ve başka hastalıklara yol açar demişti. Şimdi gerçekten parayı verenin üniversite gibi kuruluşlarda denetiminin farklı olmaması gerekir. Paranın mevzuata uygun harcanması hiç şüphesiz şimdiye kadar denetleniyordu. Hatta Hasan Gül bey bu denetimi yavaş yavaş ortadan kaldırıyoruz. Siz daha çok sorumlu olacaksınız dedi. Dolayısıyla bu cümle bu gerekçelerle bu cümlede hocamızın kastı ne oldu. Onu öğrenmek istedim. Bir de Oğuz Oyan hocamızın konuşmasında Büyükşehirler arasında görece büyüklüğü daha küçük olan Eskişehir gibi büyük kentlerin aleyhine bir düzenlemeden bahsetti. Bu 60'ş 40'luk oran tersine döndü. Ama 60 40'ta hocam 75 25 oldu. Yani daha da oran olarak da olumsuz oldu. Hatırladığım kadarıyla 75 25 olarak değişti. Teşekkürlerimi arz ediyorum.

**Prof.Dr. Yılmaz Büyükerşen** (Başkan): Ayrıca Büyükşehir belediyelerin almakta olduğu önemli bir kaynak olan Emlak Vergisi, elektrik tüketiminden alınan pay, telefonlardan telekomdan alınan paylar da alt kademe belediyelerine intikâl ettirildi. Büyükşehir belediyeleri iyice silkindi, cepler içinden dışına doğru çıktı. Evet efendim, buyurun efendim.

**Dr. Ramazan Taş:** Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi. Ben Hasan Bey'e soru sormak istiyorum. Bu yeniden mali yapılanmada yönetim sorumluluğu esas alınıyor, ön mali kontrol gevşetiliyor ve bunun mekanizması da bütçe daire başkanlığının ve Sayıştay'ın ön mali kontrolünün kaldırılmasıdır. Peki bu denetim açığını kapatacak yeni bir mekanizma kurulabilmiş midir? Mesela bununla ilgili olarak Avrupa Birliği'nde yolsuzlukla mücadele birimi vardır ve biz de katılım öncesi programda bunu kuracağımızı taahhüt etmiş durumdayız. Ama bugüne kadar herhangi bir adım atılmadı. Dolayısıyla yolsuzlukla mücadele biriminin bu denetim açığının kapatılmasında hayati bir işlev olduğuna inanıyorum. İkinci olarak da kamuyu denetiminin güçlendirilmesi için bir mekanizma yok. Sade faaliyet raporlarına bakarak kamu oyunun etkin bir denetim yapması söz konusu olamaz. Kamu oyunun daha katılımcı bir şekilde üretime nasıl ilave edilebileceği sormak istiyorum. Teşekkür ederim.

**Prof.Dr. Yılmaz Büyükerşen** (Başkan): Biz teşekkür ederiz, buyurun efendim.

**Yrd.Doç.Dr. Ahmet Tekin:** Dumlupınar Üniversitesi, Ben de Sayın Hasan Gül'e bir soru soracaktım. Bütçe dairesi başkanlıklarının yaptığı işlemler ilgili kurumlara tamamen bırakılacak, bu da yeni yönetimin anlayışının bir sonucu ya da isteği gibi belirtildi. Bu

konuda mali kontrol birim yetkilisi gibi bir statü oluşturulacak mı, bunun içeriği ne olacak, yetki vesaire açısından artı bütçe dairesi başkanlıklarının kapatılması yine ertelenecek mi, kapatılan bütçe dairesi başkanlıklarında çalışan personelin özlük haklarıyla ilgili ne gibi çalışmalar yapılacak, böyle bir hazırlığımız var mı ?

**Prof.Dr. Yılmaz Büyükerşen** (Başkan): Başka efendim söz almak isteyen, buyurun efendim.

**Yrd.Doç.Dr. İbrahim Atilla Acar:** Süleyman Demirel Üniversitesi, 5018 Sayılı Yasa'yla getirilen Hasan Gül Bey'e sormak istiyorum. 5018 Sayılı Yasa'yla getirilen kültür felsefedir. Fakat bu felsefenin Maliye Bakanlığı tarafından anlaşıldığı ama ilgili birimler tarafından anlaşılmadığını düşünüyorum. Bu konuda bilgilendirme toplantıları ve birimleri yeterince anlatma ifade etme türünden çalışmalar yürütüyor musunuz? Performans bütçeleme sistemine ilişkin olarak en önemli dayanak performans bilgi sistemidir. Dün Rektör hocamız Hasan Bey'in söylediği şekilde birtakım sayılar ve verilerle uğraşacağız, bol bol sayılar elimizde olacak. Bu sayıları oluşturma konusunda birimler hazırlıklı mı ve bu performans bilgilerini oluşturabiliyorlar mı? Altı yedi ay sonra siz stratejik planlama sistemine geçip yeni bütçe sistemini uygulayacağız diyorsunuz. Kurumlar şu anda stratejik planlarını yapabilecek yeteneğe sahipler mi? Teşekkür ederim.

**Prof.Dr. Yılmaz Büyükerşen** (Başkan): Evet başka buyurun efendim

**Prof.Dr. Hülya Kirmanoğlu:** İstanbul Üniversitesi. Ben Oğuz Hocam'ın sözünü ettiği tutarsızlığı biraz daha vurgulamak istiyorum. Ortada gerçekten çok büyük bir tutarsızlık var gibi gözüküyor. Şimdi iktisat açısından bakarsak hatta neoiktisat açısından bakarsak etkinlik, faydayla talep ile ilgili bir husus verimlilikten farklı olarak örneğin özel kesimde çimento sektöründe eğer talep fazlası varsa burada etkinlikten söz edemeyiz. Oysa kamu kesiminde birçok hizmette ciddi bir karşılanmayan talep var örneğin işte eğitim temel eğitim hizmetlerinde sağlık hizmetlerinde ciddi bir karşılanmamış. Nihat hocamın da sözünü ettiği gibi.. İşte bakarsak göstergelere kişi başına düşen Dr. Sayısı Avrupa örneklerinden çok daha düşüktür. Günlük haberlerden de bildiğimiz çok büyük eğitim talebi sağlık talebi bu mevcut hizmetlerde de kalitesizlik sorunu var. Şimdi burada o zaman kaynakları artırma ihtiyacı duyuluyor. Ama diğer yandan baktığımız zaman bütçe disiplininin söz ediliyor ki bu da biraz sanki harcamaların kısılmasıdır. Çünkü bütçe disiplini ne demek ya harcamaları kısacaksınız ya vergileri artıracaksınız.. Oğuz hocam burada yerel yönetimlere bırakma konusundan söz etti. Bu hizmetlerin ama yerel yönetimler kendi vergi yönetim kaynaklarıyla bunu sağlayabileceklerse bence sorun yok. Özel sektöre bırakılması konusunda bu temel sosyal hizmetlerin özel sektöre bırakılması diye bir şey söz konusu olamaz diye ümit etmek istiyorum. Bugün dünyanın en liberal ülkelerinde bile temel sağlık hizmetlerini temel eğitim hizmetlerini özel sektöre bırakıldığını bilmiyorum. Bu çelişki konusunda Sayın Hasan Gül'e , Oğuz Hocam'ın sorusunu tekrar vurgulamak istedim. Teşekkür ederim

**Prof.Dr. Yılmaz Büyükerşen** (Başkan): Evet başka soru sormak isteyen arkadaşım var mı? Yok. Olmadığına göre şimdi konuşmacılara söz veriyorum, sırasıyla önce Sayın Güneri Bey dostumuz cevaplasın, Sayın hocam buyurun.

**Prof.Dr. Güneri Akalın:** Nezih Bey'in sorduğu soru aslında tehlikeli bir soru ama açık yüreklilikle cevap vereyim. Şimdi üniversitelerin denetiminden ben ne anlıyorum, tabii ki ödenekler bakımından mali denetim söz konusudur. O fazlasıyla yapıyordur. Hatta iki de bir de gelirler benim maaşımı keserler, evet işte Sayıştay denetçisi geldi. Fazla ödenek vardı sanki ben hesaplıyordum gibi oradan ben nasibimi aldığım için denetlendiğimin farkındayım. Şimdi efendim burada söz konusu olan şey aşağı yukarı gizli bir şekilde tartıştığımız fakat hiçbir çok da su yüzüne çıkartmadığımız bir husustur. Yani bu kanun başından itibaren bir neoliberal şeydir. Bizim Oğuz Oyan'ın ifadesiyle sadece bu kanun değil 15 tane de bu kanun böyle hazırlanmıştır. Zaten bu çöküş olmuştu. Şimdi arkadaşlar bunların hepsini söylemekte herkes son derece özgürdür. Bir kamuda görev alan ya da üniversitede hoca olan herkes özel hayatında ister nasyonel sosyalist ister sosyalist ister liberal ister başka bir şeyde olabilir anlatabilir. Ama kürsüye çıktığımız zaman efendim bunları anlatmayıp ben kendi özel meraklarımı anlatıyorum diye çok marjinal bir çizgi çizemezsiniz. Neden dolayı söylüyorum. Çünkü 30 tane 40 tane Nobel alan insan var. Bunların aşağı yukarı 30 ya da 40'ı bu fikri savunuyorlar. Hayek'ten Friedman a Stiglitz'e hepsine.. Şimdi siz onları çöpe atıyorsunuz. Bunlar değil de ben şimdi kendime göre maliyeye kendime göre iktisat anlatacağım dediğiniz zaman işte orada toplam müşteri memnuniyeti denen bir kavram vardır. Vergi mükellefleri çocuklarımız sizin üniversitelerinize sizin kendi özel fikirlerinize değil dünyada geçerli olan iktisadi öğrenmek için gönderiyorlar. O zaman burada ben dinledim buradan ve eğer hiç iktisat bilmeyen bir adam olarak çıksaydım, gelseydim ve çıksaydım bu Türkiye'de son derece çok kötü şeyler oluyor. Türkiye'de yapılan her şey kötüdür, 15 tane kanunda kötüdür, diğerleri de kötüdür. Dolayısıyla Türkiye çökmüştür vesaire diye çıkar giderdim. Ama böyle değil yani Türkiye dünyanın en hızlı büyüyen ülkesidir. Türkiye sanayileşmeye çalışıyor ve Türkiye demokratikleşmeye çalışıyor, dolayısıyla biz kamudan kaynak kullandığımız sürece mutlak olarak kamuya karşıda belli sorumluluklarımız var. Üniversite evrensel değerlerin hüküm sürdüğü anlatıldığı çözümlendiği bir yer olmak zorundadır. Aksi halde o zaman şunu da kabul etmemiz lazım başına türbanda çıkar insanda çıkar kürsüye ve kendi özel meselelerini anlatabilir onu da kabul etmemiz lazım. Onu da kabul ederiz diyorsanız ona hiçbir şeyim yok o zaman üniversitelerin marjinalleşmemesi için dünyadaki üniversiteler ile bağ kurabilmesi için bu gibi ufak tefek hususlara dikkat etmemiz lazım. Amerikalı bir profesörle konuşuyordum. Çin'den adam almıyoruz çünkü anlatabildiğimiz kendi meselelerimizi anlatabilmemizin imkânı yok, ama ekonomistyen olmak istiyorlarsa onların hepsini departmana alıyoruz. Onlara istatistik, matematik çalıştırıyoruz dedi. Dolayısıyla bizi dünyadan izole edecek bir şekilde bir ideolojik "Akademik şartlanmaya" düşmememiz lazım. Bu bir tuzaktır ve bu tuzaktan çıkmamız lazım. Bir iki şey daha söyleyip zaten bana çok fazla sorulmadı o yüzden bitirmek isterim. Piyasalaşma kalkınma AB ile bütünleşme istikrar 4 süreci Türkiye aynı sadece Sevim Görgün hanımın dediği gibi sadece kalkınma ve demokratikleşme olsaydı başıma koyar da öperdim. Ama başka süreçlerin içerisinde de Türkiye savruluyor. Bunun yanında dışı açılmaya çalışıyor, istikrara ulaşmaya çalışıyor bunun yanında piyasalaşmaya çalışıyor ama bütün bunları bir araya getirdiğimizde Oğuz'un tahliline katılmadığım nokta var. Yani bazı şeylerin yüküne hepsini götürüp piyasalaşmanın üzerine yoksulluğu ve işsizliği çözecek olan kalkınma israfı ve etkinsizliği çözecek olan piyasalaşma dolayısıyla bir sürece yüklenmek isteyeceğimiz zaman bunun maarif olarak niteletmek istediğimiz zaman bu doğru değildir. Her sürecin kendisine mahsus birtakım özellikleri var. Dolayısıyla da bu şekilde düşünebiliriz. Benim aslında burada kanunla ilgili olarak bir şeyimi daha söyleyeyim. Kanunda maliye ve

planlama ilişkileri çok vasıf değil herkes kendi başına şunu düşünmek zorunda gittiğimiz yolda piyasalaşma sürecinde planlama eskiden olduğu gibi kamu sektörünün büyüklüğünü tayin eden ve makro dengeleri belirleyen bir kurum olacak ve maliye bu bütçe büyüklüğü içerisinde ödenekleri bağlayan bir bakanlık mı olacak yoksa gittiğimiz süreç içerisinde maliye bakanlığı kamu sektörünün büyüklüğünü sosyal seçime göre belirleyen ama bunun içerisinde sosyal yardımları belirleyen götürüp DPT'ye havale eden bir DPT'de alt yapıları koordine eden ve bunu özel sektör yapıtlarıyla da etkinleştiren kurum mu olacak? İkisi farklı şey ve bu kanunun içerisinde hangisinin çıkacağı belli değildi. Dolayısıyla her kurum artı her kaynak tahsis mekanizması bunları belirlemek zorundadır. Şu söylendi mesela arkadaşlarımızdan biri yeni merkantalizm'dir. Filan tamam bunların hepsini kabul ediyorum. Ama ve Oğuz'unda görüşleri aşağı yukarı aynı 20'inci yüzyılı Türkiye kaybetti, Türkiye kaybetti. Çünkü şöyle bir düşünce vardı. Devletçilik ve planlama ve KİT'ler bizi istediğimiz yere götürür, biz bürokratin müteşebbisin yerine ikame edebiliriz ve planlamada piyasa ekonomisinin ya da mekanizmasının yerine ikame edilebilir. Bu doğrulanmadı. Yani bilim eğer bir doğrulanma sürecinden geçiyorsa ideoloji değilse o zaman bizim yanlışları görüp bizim bununla ilgili tedbirler almamız lazımdır. Türkiye 20'nci yüzyılı kaybeden bir ülkedir. Bu 1930'larda başlayan planlama süreciyle Sovyetlerden aldığımız Sovyet yardımlarıyla finanse ettiğimiz sürecin sonucunda geldiğimiz noktada, Nazilli de kapandı kapanmayan o fabrikaların hiçbirisi de sağ olsun sendikalizm bize bu özelleştirmeye doğru itti. Yapılacak şey şu; benim kendi görüşüm burada ta İttihat Terakki'ye kadar uzanan bir milli burjuvazi yaratabilme meselesini Türkiye tekrardan gündemine getirmelidir. Eğer bunu yapamıyorsa sermaye birikimini de sağlayamıyorsa ha o dediğimiz ulus devlet filan hiç boş bir formattır. Çünkü bir ulus üç tane sınıftan oluşur. Bir tanesi yoksa diğerleri yağın haline gelir ta bunu 20'nci yüzyılın başında Yusuf Akçora söylüyor. Türkiye'de sadece memurlardan ve köylülerden oluşan müteşekkiri bir millet olamaz. Türk milleti şimdi biz halkçılık ilkesiyle şu devletçilik ilkesiyle vesaire biz bunu sadece işçiler ve bürokratlardan mürekkep bir millet oluşturamayız. O yüzden oyunu evrensel kurallar içerisinde sadece akademiye da değil millet tanımında da her şey de ulusal uluslararası normları kabul ederek işe başlamamız lazım. Yoksa bize kendi içimize dönersek AB'yi de dışarı atarsak IMF'yi de dışarı atarsak Dünya Bankası'nı da dışarı atarsak Kemal Derviş'i gönderdiğimiz gibi sağ olsun o da bizi işimize yaramadı. Biz kendi kendimize kendi içine kapalı bir devlet oluruz. Ama yaşama azmimizle ileride varolabilmemiz önemli ölçüde tehlikeye girmiş demektir. Sağ olun.

**Prof.Dr. Fikret Sönmez:** Maliyeci değilim. Fakat maliye sempozyumlarının dikkatli izleyicisiyim. Sayın Akalın 20'nci yüzyılın kaybedilmesinin sebebinin sendikalizm olduğunu ifade etti, affedersiniz ama kapitalist hırsın ve rantçılığın etkisini göz ardı ediyor muyuz? Bunu sormak istedim, teşekkür ederim

**Prof.Dr. Güneri Akalın:** Efendim, sendikalizm şöyle yaptı. Şunu söylüyorum siz de çalışma ekonomisi okutan birisiniz, kamu sektöründe üç buçuk milyar Türk Lirası maliyeti olan bir işçiyi Türkiye çalıştırabilir mi? Çalıştırsa bunun sonucunda iflas etmez mi ve bunu kim bize sağlar ve emin olun şu anda bana göre Ankara'da en zengin insanlar sendikacılar, bütün alışveriş merkezlerinde dükkanları var. Kendileri üç katlı villalarda oturuyorlar vesaire vesaire ama Türkiye'de işçi sınıfının sendikalizm çöküyor bu açık gözlük ve yani dolandırıcılık bir noktada bir yere tosladı sağ olun tabii özel kesim açısından da değerlendirmek lazımdır. Şunu hiçbir zaman kabul etmem, eşkiyadan

müteşebbis olmaz. Müteşebbislik başka bir şeydir ama şunu da kabul etmemiz lazım. Sosyal kabı olmayan bir ülkede ne sendikacı sendikacı gibi davranır ne müteşebbis müteşebbis gibi davranır. Bizim oturup bu meselelerin üzerinde nasıl çözeceğiz, insanları sosyal ayıklama yoluyla doğru yola nasıl sevk edebileceğiz, nasıl piyasa işlem maliyeti ya da piyasa dışı işlem maliyeti düşürebileceğiz odağıdır. Bunları düşünmemiz lazım diye düşünüyorum.

**Prof.Dr. Yılmaz Büyükerşen (Başkan):** İzin verirseniz ben burada küçük bir şey ilave edeyim 1960'larda Türkiye'de sendikacılık başlatıldığında bugün pek çok konuda olduğu gibi Türkiye'de Amerika sendikacılığı dikte ediyor ve öğretiyordu. Bunun için de büyük paralar ayırmıştı, sendikacıları eğitiyordu eğitimin felsefesi de iş güvencesinden eğitimden ziyade ücret artışı talep etme ve bu yönde güç kullanmaya yönelikti. Bunu sadece parantez açarak söylemek istedim. Eğer öyle olmasaydı bugün Türkiye'de sendikalar iş güvencesine bakarlardı. Bu kadar işsizliğin alıp yürüdüğü bir dönemde Türkiye'de ama karşımıza dahası var her iki senede bir her altı ayda bir zam talep etmek suretiyle geliyorlar. E.. tabi üç tane oy için verilmeyecek tavizi olmayan politikacımız ve demokrasi anlayışında bulunan politikacılarımız da her oturuşta masaya onlara öylesine şeyler yapmışlar ki öylesine giydirilmiş çıplak üstüne giydirilmiş kat kat giydirilmiş, öyle ücretler vermişler ki şimdi kamu sıkıntı çekiyor. Özel sektör kısmen yolunu buluyor o işin, ama maalesef kamu sektörü bulamıyor ve bulamamaya da devam edecek diye de düşünüyorum. Sadece parantez açtım. Fikret

**Prof.Dr. Fikret Sönmez:** O kadar salonun bu tarafındayım. Öbür tarafı güçlü ben şimdi güçsüzler arasındayım. Hayır öyle. Egemenlik sizde ben dinleyen ve söz hakkı sınırlı olanım. Lütfen maliye sempozyumlarından bir tanesi şu bölüşüme ayrılın da bunun kavgasını sizlerin yanında kapıları da açın. Biz sosyal siyasetçilere ve iktisatçılara da yer vererek iki sizden olsun bir bizden olsun. Ama bunun kavgasını yapalım, efendim. İşçi yalnız ve yalnız çalışanları açısından ve ücret sendikacılığı günün koşullarına göre ücret sendikacılığı dönemini geçiren bir sendikalarda üç beş sendika ağası çıkmışsa üniversite ağası da var, rektör ağalarımız var. Biz bunları gördük hegemonya yalnız sendikada değil ben değişik boyutlarıyla geniş bir çerçevede şu bölüşüm kavgasını yapmamız gerektiğini düşünüyorum. O zaman Akalın'la da aynı noktada buluşacağız zannediyorum. Teşekkür ederim

**Prof.Dr. Yılmaz Büyükerşen (Başkan):** Özellikle benim açıklamam bir hatırlatma içindi. Sosyal siyasetin veya sendikacılığın karşısında değilim dahası var. 212 Sayılı Kanunu vaktiyle 1960'larda kaleme alanlardan biriyim. Türkiye Gazetecileri Sendikaları Federasyonu yönetim kurulu üyesi olarak çalıştım. Yani yanlış anlamayalım. Evet şimdi efendim, Sayın Nihat Falay'a söz veriyorum.

**Prof.Dr. Nihat Falay:** Teşekkür ediyorum Sayın Başkan, birkaç cümle söyleyeceğim. Sayın Akalın'ın benim yeni merkantilizm kavramını kabul edip etmediğini hala anlamış değilim. Kerhen galiba evet diyor ama bence öyle doğrusu budur. İkincisi 20'nci yüzyılı kaybeden kapitalizm krizsiz yaşamıyor. Bu krizin yerel devletle ve yerel birimlere fatura ediyor. Bana göre çünkü küreselleşme bana bulunmuş ilaç ama neyin küreselleşmesi? Sermayenin bir tane emek bir sınırdan öbür sınıra kolayca gidebiliyor mu, onlar oraya çakık vaziyettedir. Yani emek faktörünün küreselleşmesi söz konusu değil bunun yanında iki şey daha söyleyeceğim. İki cümle ikisi de benden değil biri bir büyük şairin beş

kelimelik bir şiiri; Boyun eğdi misin çoban olur kimisin demiş Fazıl Hüsnü Dağlarca... İkincisi özelleştirmeyle bağlantılı bir cümledir. Bir akademisyenin Gazi Üniversitesi'nden "sağlığın özelleştirilmesi ölümün devletleştirilmesidir" diyor ve bence çok doğru diyor. Teşekkür ederim

**Prof.Dr. Yılmaz Büyükerşen (Başkan):** Teşekkür ederiz Sayın Falay, efendim şimdi Sayın Genel Müdür Hasan Gül'de sözü veriyoruz. Buyurunuz Sayın Genel Müdür. Yalnız bir şeyi ifade edeyim ne yazık ki maliye bürokratlarının bir talihsizliği de taslakları hazırlarlar tartışılır çok iyi niyetleri vardır. Ama parlamentoya gelip de yasa çıktığı zaman bazen kendileri de tanıyamaz hala gelirler. Şimdi aslında çıkan yasanın parlamentonun eseri olan yasanın savunuculuğunu yapmak mecburiyetinde kalacaklar veyahut ona ilişkin soruları cevaplamak zorunda kalıyorlar. Aslında parlamenterlereydi sorumuz daha çok da Sayın Oyan'a gelecek zannediyordum. Bu konuda soruları, buyurun.

**Dr. Hasan Gül:** Teşekkür ediyorum Sayın hocam. Bana yöneltilen ilk soru yeniden mali yapılanma çerçevesinde diğer sorularla da bütünleştirsek ön mali kontrol ve denetimde bir gevşeme oluyor mu? Bu alanda herhangi bir boşluk doğuyor mu? Şeklinde. Tabi ben sunumunda da çalıştım. Aslında burada yapılan denetimlerin sayısında veya bir yönetimde azalma değil denetimin yapacağına yönelik bir değişim söz konusudur. Ön mali kontrol yeni sistemde de yine devam edecek. Fakat bu ön mali kontrolü artık Sayıştay ve Maliye Bakanlığı'na bağlı birimler değil kavramların kendi içinde yer alan birimler yapacak. Büyük ölçüde de bu alan sisteme yeni giren kurum var. Bir tanesi kanunda mali hizmetler biriminin oluşturulması, ikincisi ise iç denetim sisteminin ilk defa getiriliyor olmasıdır. Ve iç denetçi istihdam edilecek olması ve bu denetimde ön mali kontrol veya diğer denetim açığı nasıl kapatacağının cevabı da aslında bu alanda açıklık yok. Hatta şu denebilir: diğer denetim birimleri de bu kavramla kaldırılıyor değildir. Aslında tam tersine mevcut denetimlere göre de bir tane iç denetçilik sisteme ilave edildi diye de eleştiri edilebilir. Aslında görüntüde de öyle tüm denetim birimleri kalıyor. Onun yanında bir de iç denetçi sisteme geliyor . Onun için denetimden herhangi bir gevşeme yok, denetim yapanlarda bir değişim var. Tabloda da göstermişim. Mevcut sistemle tüm mali sistemin Maliye Bakanlığı'na bağlı birimler tarafından yapılması söz konusudur. Ama yeni sistemle bu kontrolün bakanlıkta yer alacak olan mali hizmetler ve iç denetçiler tarafından yapılması söz konusudur. Yolsuzluktan mücadele biriminin kurulmasına gelince bizim bu ulusal taahhütlerimizde de yer alan bir husus ve benim bildiğim kadarıyla bu alanda çalışmalar devam ediyor ve yakında tamamlanacağını zannediyorum. Bana yöneltilen diğer soru kamuoyunun güçlendirilmesine yönelik olarak bu kanundaki mekanizmalar nelerdir? Aslında bana yönelik olarak bir kısmı belirtildi, son derece etkili mekanizmalar var. Bunlardan bir tanesi faaliyet raporları, şimdi yeni sistemde her bakanlık yılbaşında faaliyet raporunun ne olduğunu kamuoyuna açıklayacak. Bakanlığının amaçları nelerdir bunu açıklayarak daha sonra da yıl kapandıktan sonra da bu açıkladığı program çerçevesinde de neleri gerçekleştirdi, neleri gerçekleştirmedi gerçekleştirdiklerini veya gerçekleştiremediklerini niye gerçekleştirmedi, onunla ilgili bilgi verecek. Onun dışında başka mekanizmalar da var. Tabi bizim mali saydamlık dediğimiz daha sağlıklı bilgiler üretiyor. Artık yeni sistemimiz onun dışındadır. Mesela çok önemli bir yenilik bütçe ekinde yer alacak. Baktığımız zaman şimdiye kadar hiç olmayan galiba Güneri Akalın hocamız bahsetti. Mesela vergi harcamaları artık sunulmak durumunda yani şimdiye kadar biz kime ne kadar vergi teşviki sağladık, bununla ilgili

olarak herhangi yerde herhangi bir bilgiye rastlamayız. Çünkü bunun çalışması da aslında şu ana kadar yapılmış değil belki ama körce yapılmış olabilir. Acaba vergi teşvikleri yoluyla biz ne kadar verginin alınmasından vazgeçiyoruz, ama artık bu kanuna göre bunun yapılması zorunludur. Hatta mesela yine kanunda yer alan bir husus; eğer diyelim sosyal güvenliğe ilişkin bir değişiklik tasarısı getiriyorsanız bunun uzun yıllar boyunca nasıl yetkileyeceğinizi de kanunun ekinde hesaplayıp getirmeniz lazım. Kanun da bu şekilde geriye kullanılabilirse tabi bunların hepsi güzel şeyler. Ama diyelim ki kanunda yazarken vergi harcamalarını göstereceksiniz, bütçenin ekinde sağlıklı bir şekilde hesaplanamaz, gösterilmezse belki bu sistemin buna yapacağı çok bir şeyde yok. Kamuoyu denetimi de böyle olur sistem var kanunda onun iyi şekilde uygulanması için de kamuoyunun gerekirse baskıda bulunması da gerekir bana göre bu kamuoyunun güçlendirilmesinin ilişkin mekanizmalarda bir sıkıntı gözüküyor. Mali kontrol yetkilisi soruldu aslında bu ilk gün yer almadığım oturumda Sait Bey tarafımdan uzun uzun anlatılmış olması gerekirdi. Onun için ben çok kısaca belirtmek istiyorum. Bir şeyde yeni sistemde mali kontrol ön kontrol yapacak kişi mali kontrol yetkilisi öngörülüyor. Ama bizim şu aşamadaki geldiğimiz nokta itibarıyla bunun biz kanunda çok da iyi düzenlenmemiş olduğunu düşünüyoruz. Bu bizim kanunda belki değiştirilmesinin eğer gündeme gelirse değişmesi gereken konulardan birisi diye görüyoruz. Bu mevcut kanundaki sistem mali kontrol yetkilisine Maliye Bakanlığı tarafından sertifika verilmesi vesaire gibi çok ayrıntılı düzenlemeler söz konusudur. Fakat biz kanunun genel mantığı açısından bunun da idarelere bırakılması gerektiğini düşünüyoruz. Yönetim sorumluluğu modelini daha da genişleterek fakat takdir bu bizim şu anki ulaştığımız noktadaki düşüncelerimiz elbette takdir sonuçta meclisin olacak. Bir de bütçe dairesi başkanlarının kapatılması ertelendi. Yine ertelenecek mi diye bir soru geldi. Aslında kanunda bütçe dairesi başkanlıklarının kapatılması için öngörülen belli bir tarih yok. Yani şu tarihte kapatılıyor diye bir şey yok. O makul tarih, belki kanuni uygulamaya girdiği tarih olabilirdi. Ama öyle bir şey yok. Kanunun öngördüğü sistem 31.12.2007'ye kadar bu sistemin tasfiye edileceği yani bütçe daire başkanlıklarının kapatılacağına yöneliktir. Aslında kanunun bize göre eleştirilecek noktalarından birisi bizim geldiğimiz nokta itibarıyla birisi de bu olabilir. Böyle bir serbestlik bize göre sistemin sağlıklı bir geçişini engeller, sağlıklı bir geçiş engeller. Yani mevcut duruma göre diyelim ki bir yerdeki bütçe dairesi başkanlığını bu yıl birisine 6 ay sonra diğerine bir yıl sonra kapatabiliriz gibi bir yetki var. Fakat bizim öngördüğümüz eğer bu da kabul görülürse biz belli bir tarih koyup şu tarihte şunlar böyle yapılmıştır, kapatılmıştır, ilgili idarelere devredilmiştir veya başka ne diyeceksek ya bu sağlıklı geçiş için aslında biz böyle belirli bir tarihin konulması gerektiğini düşünüyoruz. Tabi bunları söylerken görüldüğü üzere aslında bizde kanunun birtakım noktalardan noksan olduğunu, değiştirilmesi gerektiğini biz de düşünüyoruz. Zaten onun için kanunu savunmak durumunda da değiliz. Eğer bizi daha ileri götürecek birtakım şeyler varsa biz en azından bürokrat olarak biz de onun peşinde oluruz. Nitekim bir buçuk, iki yıldır kanun çıktıktan sonra işte 1,5 geçti bu sürede bizim sürekli kanun üzerinde düşündüğümüz yaptığımız çalışmalar sonucunda bizde birtakım noktalarda revizyon gerektiğini düşünüyoruz. Fakat bunların hiçbirisi sistemin özüne yönelik birtakım değişiklikler değildir. Daha iyi bir geçiş nasıl sağlanabilir, sistem daha iyi nasıl işler, özellikle yönetim sorumluluğu modeli dediğimiz bu modeli ilgili idarelere anlatacak neler yapıyoruz, bilgilendirme olarak neler yapıyoruz.. Tabi burada bizim de sıkıntılı olduğumuz konulardan birisi onu da belirtmek gerekiyor, Maliye Bakanlığı'nda çok yoğun bir şekilde çalışıyoruz. Ama bunu çok geniş alana şu ana kadar yayabildiğimizi söyleyemeyiz. Şu anda yapılan çalışmalar işte dün de tartışıldı belli pilot

kuruluşlar var. İşte diyelim bunlardan birisi de Denizli İl Özel İdaresidir. Burada pilot kuruluşlar seçilirken şunlara dikkat edildi. Kanun kapsamında olan her bir idareden yer alsın işte dün hangi niye bir tane üniversite o değil niye şu üniversite gibi diye söylendi. Aslında buradaki tercih, diyelim bir tane üniversite olsun pilot kuruluş olarak bir tane il özel idaresi olsun bir tane diyelim, sosyal güvenlik kuruluşundan olsun bir tane başka bir ya hep niteliği farklı olanları seçip bunlar üzerinde pilot çalışmalar yürütülsün şeklinde bu çalışmalar yürütülüyor. Bu arada bunun dışında biz özellikle şu anda eğitime devam ediyor. İç denetimle ilgili olarak pilot kurumlardan ve diğer kurumlardan temsilciler istedik. Bunları şu anda bizim Maliye Yüksek Eğitim Merkezimizin olduğu Ankara'da eğitiyoruz ve hatta şunu da belirtiyim. Burada üniversitelerden de bu konuda hizmet ve satın alıyoruz. Yani biz hocalarımızı da bu işin içine katmıyor değiliz katıyoruz da hocalardan da hizmet satın alıyoruz. Hatta dün belki bu karşılıklı alınganlıklardan sonra geldiğimiz noktada belki bunu daha iyi formüle edip yani biz bunu bedava da olsunda demiyoruz. Tabi emeğin hakkını da vermek istiyoruz. Bu alanda belki daha başka da projeler geliştirip bu alanda yine biz hizmet alımı daha da genişletebiliriz. Bizde bu alanda bu bilgilendirmeyi en iyi nasıl yapabiliriz, bu alandaki önerilere özellikle açtık. Bir başbakanlık genelgesi çıktı belki çok kişi farkında değildir. Biz de sonuçta kendimizi sorgulamaya başladık. Geldiğimiz noktada bir yıl geçmiştir, yani kamuoyuna veya ilgili idarelere çok fazla da bu alanda ulaşamadığımızı biz de fark ettik. Ne yapabiliriz konuşurken bunlardan bir tanesi de bir başbakanlık genelgesi çıksın ki bu konuda hem kamuoyu veya ilgili idareler haberdar olsun hem de bu alanda neler yapılacağı ortaya konsun. Zannedersenem bir ay falan oldu ya da tarihte yanılabilirim başbakanlık genelgesi gazetede yayınlandı. Orada da ifade edildiği üzere müsteşarların bakanlıkları da başkanlığında değişim yönetim ekipleri oluşturuldu ve bu ekiplerin her ay toplanması öngörülüyor. Bu arada bir tabi çeşitli yerlere sunumda yapıyoruz. Bunun içinde Başbakanlık da var onlara da anlatıyoruz ve bu değişim ekipleri oluşturulduktan sonra işte bu müsteşarların başkanlığında olacak. Haziran ayının ilk haftasında yapılması düşünülüyor. Müsteşarların da olduğu bir yerde de sunumlar tekrarlamayı planlıyoruz. Bizim tüm ulaşmak istediğimiz özellikle üst yöneticileri bu konuda bilgilendirmek ki burada da üst yöneticilerin önemli bir kısmı işte genel bütçeli idareler, müsteşarlar veya yukarıdan bakarsak bakanlar bilgilendirilmesi gereken kişiler onun dışında çok önemli tarafı ki özel bütçeli idarelerin bir kısmı üniversiteler onların bu konuyu çok iyi bilmesi gerekir. Öbür tarafta belediyeler yine kanunun çok önemli bir parçası tüm bu alanın bilgilendirilmesi gerektiğinin biz de farkındayız. Biz birtakım çalışmaları yürütüyoruz ama dediğim gibi Maliye Bakanlığının bizim eleman sayısı çok sınırlı zaten ulaşabileceğimiz alan çok sınırlı, biz bir çekirdek ekip eğitmeye çalışıyoruz. Şu anda beklentimiz tabi onların bu bizim eğittiğimiz kişilerin de gittikleri yerlerde bu faaliyetlere devam etmesidir. Ama özellikle üniversite bu konuda istekli olursa daha böyle profesyonel şeylerde düzenleyebiliriz diye düşünüyoruz. O konuda da biz öneriler bekliyoruz, şimdi performans bilgi sistemiyle ilgili olarak bu da tabi çok önemli konu bu konuda çok yaygın şekilde söylenen cümle var. Ölçemediğimiz şeyi yönetemezsiniz de denir, öncelikle bir şeyi ölçmeniz gerekir ki onu yönetebilirsiniz. Yoksa biz bir şey ölçemiyorsak onunla ilgili ne performans denetiminden bahsedebiliriz. Bu ölçme derken işte girdileri ölçeceksiniz çıktılar ölçeceksiniz ki yöneteceksiniz. Daha sonra bu bilgileri fakat biz sunumumda da belirttiğim üzere aslında bu noktaya da yeni ulaşıyoruz. Her bir sistemin, her bir unsurunun sonuçta bir yerde birleşmesi gerekiyor. Sistemin bütün olarak çalışması için bundan birisi de bilgi yönetim sisteminin oluşturulması bununda alt yapısı nedir, bütçe kod yapısına şu anda uygulanmakta olan ve muhasebe sisteminin tüm

kamuda uygulanması ya bu sağlanamadıktan sonra tüm kamunun hesaplarını üst üste koyup bir yere sağlıklı sonuca ulaşmamız mümkün değildir. Bu alanda da sona doğru yaklaşmış bulunuyoruz. Yani bu gerek tahakkuk esaslı muhasebe, gerekse bütçe kod yapısı şu anda kamunun büyük bir kısmı tarafından kullanılıyor. Bu konuda eksik olan da belediyeler bunlarda mesela gerçekleştiremediğimiz kurumlardan en önemlisi şu anda bu muhasebe sisteminin bütçe kod sistemidir. Sistemin her yerde, kamuda uygulanması gerekir ki burada da tabii performans konusunda da artık somut adımlar atmaya başlayalım. Yine stratejik plan yapma yeteneği dendi. Yani bu yetenek elbette yok şu anda ama yani zaten bu kanunun öngördüğü sistemin en azından Maliye Bakanlığı olarak söylüyorum, hepsini biz zaten çok iyi biliyorduk. Biz bunları diyecek durumda değiliz. Çünkü bunların hepsi Türkiye için zaten yeni kavramlardır. Bizde bunları bir taraftan öğreniyoruz. Samimiyetle söylemek gerekirse bu alanda hocalarımızdan da dersler alıyoruz. Bir taraftan kendimiz öğreniyoruz en iyi şekilde nasıl yapabiliriz diye bir taraftan da öğretmeye çalışıyoruz. Yeni bilgiler konusunda ve bunu en iyi şekilde öğrendiğimiz sürece de en iyi şekilde bunu uygulayabiliriz. Onun için efendim stratejik plan yapma yeteneği yok diye üzülmenin de anlamı yok. Biz hep oradaki yaklaşımımız şu elbetteki yok ama bu kurumsal kapasitenin oluşturulması gerekiyor. Nasıl oluşturulur biz onun peşindeyiz. Bir şey yok diye üzülecek olursak bizim zaten hiç yola çıkmamız gerekirdi. Çünkü birçok şey yok şuanda veya yoktu 1,5 yıl önce 1,5 yıl önceye göre şu anda pek çok şey var.

Performans bütçeleme konusunda bir tane rehberimiz var, DPT nin de hazırladığı yine stratejik planlama kılavuzu var, bizim performans esaslı bütçeleme rehberimiz var, yine mali kontrol alanında da Sait Bey buradadır. Yönetmelikler hazırlanıyor. Buradaki bizim maksadımız da zaten olmayanları nasıl var yaparız, en iyi şekilde nasıl yaparız konusudur. Hülya hocamın dediği tabii kaynak-harcama çelişkisi zaten budur. Maliyenin daha doğrusu iktisatta da biz zaten ilk sınıfta da başladığımızda iktisadi tanımlaya biliyorsam denen şey kaynaklar sınırlıdır ihtiyaçlar sonsuzdur. Bunu çözmek ya sonuçta kolay bir şey değil. Tabii sonuçta bu ülkenin ihtiyaçları da çok fazla her alanda ihtiyaçları var elbette herkesin talepleri var. Ama 3 yıllık bütçe yapmanın maksadı da burada bir dengeyi sağlamaktır. Kaynak ihtiyaç ve yapılabilecekleri ortaya koymak hem de 3 yıllık vadede ortaya koymak ve bu şekilde bütçeyi ve bütçe yapma sürecini disipline ederek, mali disiplini de sağlamaktır. Bence bu konu aslında üzerinde daha uzun konuşulabilecek bir konudur. Ama galiba biraz da uzadı.. Bunun için Hülya hocamızla olmazsa daha sonra konu üzerinde konuşuruz. Evet, ben teşekkür ediyorum.

**Prof.Dr. Yılmaz Büyükerşen (Başkan):** Biz teşekkür ediyoruz. Efendim şimdi son konuşmacımız. Buyurun.

**Prof.Dr. Güneri Akalın:** Bana sorulmadı ama Hülya hanımla ilgili bir cevap verildi. Sayın Genel Müdür tabii bir profesyonel iktisatçıdır. Bu arada bir noktada işin içine girmesi lazımdı. Oğuz Oyan'ın da ifadesi buydu. Şimdi kamu sektöründe fiyat olmazsa talep dediğimiz şey efektif olarak gelirle desteklenen, fiyatla karşılaşan bir şeydir. Kamu sektöründe fiyat olmadığı zaman ikâme etkisiyle hiçbir zaman ne kadar kaynak yığırsanız yığın, ne üniversite önündeki ne sağlık önündeki hiçbir karma malda siz kuyruğu ortadan kaldıramazsınız. Türkiye nin ne gücü yeter ne de böyle bir imkânı vardır. Dolayısıyla ben Sayın bütçe genel müdürünün, değerli dostumun iyi niyetini alkışlıyorum. Ama gücünün yetmeyeceğini de ifade etmek istiyorum. Bu teknik olarak hatalı bir sorudur.

**Prof.Dr. Yılmaz Büyükerşen (Başkan):** Efendim, son konuşma hakkını Sayın Oğuz Oyan'a vereceğim. Ancak bütün oturum kapanmak üzereyken en son ben bir iki şey ilave etmek istiyordum. Eski bir maliyeci olarak, maliye hocası olarak ama şimdiki konuşmalardan ortaya çıkan hiç değinilmeyen bazı konular var. Ya da hemen yanından geçilen konular var. Belki Oğuz Oyan hocamız o konuda biraz daha açıklama da getirebilir. İşin parlamento cephesi itibarıyla şimdi biliyorsunuz bu yapılanma meselesi yalnızca bu kanunla değil buna bağlı kanunlar -işte örnek verildi Belediyeler Kanunu Büyükşehir Belediyesi Kanunu- çıktı. Büyükşehir Belediyesi Kanunu Sayın Oğuz Oyan'ın dediği gibi yalnızca Ankara Kocaeli ve İstanbul belediyelerine imkânlar sağlamaktan öte bir şey getirmemiştir. Aksine diğer büyükşehir belediyelerine fevkalade sıkıntılar getirmiştir, şunu söyleyeyim. Biliyorsunuz bir de pergel yasaşı çıktı. Bir de bu arada bu yeni düzenlemeler içerisinde işte pergel büyükşehirlerde pergelin sivri ucu vilayet binasının üstüne batırılıp diğer bir bacağı her bir ile göre nüfus gerekçesiyle çevriliyor ve o dairenin içerisinde kalan belde belediyeleri büyükşehir belediyesine bağlanıyor. Ayrıca o pergelin hudutları içerisinde kalan köyler o şehrin mahalleleri haline getiriliyor ve bağlı oldukları işte şeye bağlanan alt kademe belediyesi veya ilçe belediyesi denilen belediyelerin mahallelerini oluşturuyorlar ve bunlardan da büyükşehir belediyesi alt yapı itibarıyla, imar planları itibarıyla, ulaşım itibarıyla, su itibarıyla yani bütün alt yapı konularında yatırımlarından da sorumlu tutuluyor. Belki arkadaşlarımızın bir kısmı Büyükşehirler Belediye Yasasını onda yapılan değişikliklerini inceleme fırsatı bulamamışlardır diye anlatıyorum. Şimdi ben size evvela şu soruyu sorayım. Her vilayette bu pergelin bacağı her ne kadar nüfus kıstas gösterilmişse de açılacak açılımla Eskişehir de 20 km. niye nüfusu 25 değil de 22 değil de nüfusa oranla pergelin açıklığı oranı arasında daha başka ölçüler kullanılmamış diye düşünürken, bir bakalım dedik, bir baktık hepsi AKP'nin kazandığı belediyelerdir. AKP dışındaki partilerin kazandığı belediyeler hemen hududun ötesinde kalıyor. Dolayısıyla bu kanunda amacın ne olduğu bana göre bana sorarsanız gelecek seçimlere hazırlıktır. Dahası var, mahalle olarak bağlanan köylere baktım. Tamamı AKP'nin kazandığı ya da genel seçimlerde de oraya veren köyler var. Bunların içerisinde orman köyleri var. -bizde 60 küsur 70'e yakındır- Bu köyler ama bir kısmı orman köyü olduğu için orman köyü köy statüsünü muhafaza ediyor ama diğerleri mahalle haline geldi ve arkasından bütün muhtarlar bana sökün ettiler. Büyükşehir dediler ki artık biz bütçe yapmıyoruz. İşte vergi gelir toplama gayretinde de bulunmuyoruz, bize dediler ki size bağlanmış artık yol isteriz ,su isteriz ,alt yapı isteriz, köyle ulaşım isteriz ve bana bağlanan bu küçük idarelerin o mesafe içerisinde dağın ötesinde mahallelerim var. Dağ yolları olan mahallelerim var. Peki dedim size bu hizmetleri kim getiriyordu? Köy hizmetleri dediler. Döndük baktık köy hizmetleri ne olmuş, kıyamet gibi makinesi, mühendisleri, bürokratları, personeli olan, teknik adamları olan, kadrolardı. Hepsi il özel idaresine bağlanmış. Efendim insaf, hiç olmasa makinelerle mühendislerin kısmını bize verseydiniz de o köylerin evvelce götürülmekte olan hizmetlerinin bir kısmını götürseydik. Şimdi olaylardaki çarpıklığın altında kasıt arar hale geldim . Bu tabloda kasıt olduğu şüphesinden beni azade kılamıyor. Bu da çok önemlidir. Ayrıca başka bir şey var. Bu Büyükşehir Belediyeleri Kanunu hazırlanırken, zaman zaman bizleri zaman zaman dersem bir veya iki defa, İçişleri Bakanlığı'nda topladılar. Bütün belediye başkanları görüş taslak üzerine neler söylüyorsunuz, bazı şeyleri söyledik. Gelirler olarak dedik ki aman belediye gelirleri içerisinde bakın şimdiye kadar görmediğimiz ya da görüp de yanlış olduğu için başka kanunla ilişkileri nedeniyle yanlış olduğu için uygulanamayan ve bize sağlanamayan gelirler var. Örneğin eski

kanunda hava gazı tüketiminden pay diyor, oysa artık Türkiye’de hava gazı kalmamış. Yerine ne kullanıyoruz doğal gaz kullanıyoruz. Doğal gaz tüketimi de var mı var. O zaman doğal gaz tüketiminde belli bir pay bize verilmesi gerekmez mi, gerekir hem de nasıl gerekir. Daha da haklı bir sebeple gerekir. Çünkü caddeler sokaklar kaldırımlar bugün doğal gaz için kazınıyor ve şimdi de doğal gaz özelleştirildi, lütfedildi bize de % 15 hisse verildi, o şirketler içerisinde şimdi bizim yolları kazıyorlar. Kendilerine göre ucuz bir şekilde ucuz müteahhitlere vererek yaptırıyorlar. Üç ay sonra o yollar çöküyor. Biz yeniden belediye olarak o yolları yeniden düzenlemek zorunda kalıyoruz. Dedik ki ayrıca likit gaz denen bir şey var ne olur likit gaz doğal gaz tarifi şöylece düzeltiriz. Kalorifik değeri olan gaz yani sanayici kullanıyorsa üretim yapıyorsa bundan kâr elde ediyorsa, tüketiyorsa bunda bir payımızın olması lazımdır. Buna doğal gaz yokta büyük tankerlerde likit gaz olarak alıp bahçesine veya fabrikasının bahçesine yanına koyuyorsa efendim oradan pay alalım dedik. Baktık o da yok. Başka bir şeyi kaynak olarak gösterdik. Dedik ki yer altı suları kaplıcaların sahibi duymasın ama herhalde yeraltındaki suların kamunun olması lazım kamuya ait olması lazım. Eskişehir de kaplıca şehirlerinden bir tanesidir pek bilinmez ama bir sürü hamam vardır, bir kuruş para ödemez. Hamam müstecirleri yakalayabilirsek gayret edersek ancak atık su vergileri kendilerinden alabiliriz. Yeni Büyükşehir Belediye Kanununa baktığımız zaman gelirlerini şöyle gözden geçirdiğiniz zaman, yedi sekiz kalem var. Giderleri çok da gelirleri ancak yedi sekiz dokuz kalemdir. Onların içerisinde yeni gelir olarak kanun çok büyük imkânlar sağladı. Belediyelere diye takdim ediliyor. Baktığınız zaman meşela at yarışlarını görüyorsunuz. Dün bir ara bahsi geçti. İşte beş yerde falan at yarışı oynatılıyor, oranın ilçesi oranın büyük şehri yararlanıyor. Baktığımız zaman bunlar da işte birkaç şehirden, büyükşehirden ibarettir.. Onun dışında otellerin yatak başına alınan bedelinden belli bir miktar alınacak diye bir gelir kaynağı gösteriliyor. İşte Eskişehir de bir tane beş yıldızlı bir otel üç tane de üç yıldızlı bir otel var. Yatak sayısını toplarsanız 500’ü bile bulmaz, oradan gelir elde edeceğiz. Bu kime yarar Antalya bölgesi, Ege bölgesi ve İstanbul’dakilere yarar sağlar. Dolayısıyla gelir açısından da bize bir şey getirmedi. Tek bir ümidimiz belediyeler olarak eğer bütün bu değişiklikler yapısal değişikliklerdir. Türkiye nin hızla büyümesi kalkınması için yerel hizmetlerin de buna paralel şekilde yerine getirilip de Avrupa Birliği ülkelerinin kent standartlarına uyumunu sağlaması gibi bir hedef verilmiş ise bize onu gerçekleştirebilecek gelir kaynaklarının da mutlaka belediye gelirleri kanununda ele alınması lazım diyeceksiniz ki bu çarpıklık neden geliyor? Asıl tartışmamız lazım gelen konu odur. Şimdi düşünelim böylesine adı reform etiketiyle süslenen bir tasanın bir kanun tasarısı geliyor, parlamentoya geliyor. Çok teşekkür ediyorum ve hemen sözü Oğuz Oyan’a bırakıyorum.

**Prof.Dr. Oğuz Oyan:** Teşekkür ederim, Sayın başkan.. Sayın Falay gene mi?

**Prof.Dr. Yılmaz Büyükerşen (Başkan):** Bir cümle ekleyecekmiş, Sayın Falay

**Prof.Dr. Nihat Falay:** Sayın Büyükerşen’i daha mutlu kılacak bir şey söyleyeceğim. İl Özel İdareleri Belediye Gelirleri Kanunlarının tasarıları bende var. Bu kapalı bir toplantıda tartışıldı. Yani orada şunu söyleyeyim, bunu vermeyeceğim, bu tasarımı da kimseye orada sade nüfus değil gelir düzeyi, kalkınmışlık düzeyinin endeksi gibi bazı ilave kriterlerde getirmek istiyorlar. Onu sadece söylemek istedim, çok teşekkürler.

**Prof.Dr. Yılmaz Büyükerşen (Başkan):** Kurumlar Vergisi de var, değişmesi gereken

belediyeleri ilgilendiren çok maddeler var. Özellikle Büyükşehirleri ilgilendiren çünkü Büyükşehirlerde biliyorsunuz ki kurumlar vergisi payından etkileniyor, o şehirde toplanan vergiler itibarıyla İstanbul, Ankara dışında belki bir parçacık İzmir de büyük üretim yapan, büyük kâr elde eden ve büyük vergi veren firmaların bulunduğu illerdir. Bu üç şehrin dışındaki şehirlerde örneğin Eskişehir’de de fabrikaları varsa bunların vergi daireleri İstanbul ve Ankara’da olduğu için vergiler oraya ödeniyor ve orada toplanan vergiler oradaki büyükşehir belediyesi payı olarak hesaplanıp veriliyor. Bunun için de Kurumlar Vergisi Yasası’nda bununla ilgili bir madde daha ilave etmiş. Diyor ki Maliye Bakanı kuruluşların vergi dairelerini beyannamelerini verecekleri yerin tespitinde yetkilidir. Ama yalnızca ve yalnızca Bursa için kullanılmış ve Tofaş için kullanılmış. Onun dışında hiçbir Maliye Bakanlığı’na benim ortaklardan birinin listesinden başkan seçtiğim 57’nci hükümet zamanında dahi bunu düzelttiremedik. Maalesef parlamentoda diğer partilerin üyelerine de söyledik, bir tek cümle ilave ediniz diye söyledik. Kurumlar Vergisi’ne eğer bir şehirde fabrikası olan bir kuruluşun vergi merkezi ve işyeri merkezi bulunduğu şehirden bir başka şehirde ise zararı yok o şehre versin beyannamesini yine o vergi dairesine versin dedik. Ama beyannamesinin arkasına hiç olmazsa bir A4 kâğıda ne kadarını diğer şehirdeki fabrikadan elde ettiğini gelir ve bunun vergi payının ne olduğunu söylesin de muhasebat genel müdürlüğü de hiç olmazsa o payı hesaplarken bizim payımıza hesaplasın dedik. Yapamadık, yani siyasi irade bürokratlardan da bazen aşarak gereğini yerine getirmiyor ve siyasi tercihler kuşkusuz olacak. Ama vergide adalet hatta Neumark’ın deyimiyle mali tevzinde de vergi adaleti konusunda da bütün prensipleri bir tarafa bırakıyor ve böylesine bir demokrasi arabası içerisinde langur lungur gidiyoruz Teşekkür ederim, buyurun Sayın Oyan

**Prof.Dr. Oğuz Oyan:** Teşekkür ederim Sayın Başkan. Şimdi öncelikle şunu belirtmek istiyorum. Bu sabah oturumunun en önemli katkısını da Sayın Sevim Görgün yaptı. Kendisine teşekkür ediyorum. Gerçekten Türkiye de yani ben tekrar girmeyeyim ama Türkiye de bu sanayileşme sürecinde demokrasi ilişkisi ayrıntılı incelenmeye değerdir. Belki Kore’yle ilişkili benzetmeler karşılaştırmalar yapılabilir. Aynı 20’nci yüzyıl ülkeleriyle bazı karşılaştırmalar da yapılabilir. Şimdi ben en fazla eleştiriye solumda oturan ama aslında sağımda oturan arkadaşımından aldım. Güneri Akalın beni ya anlamamış ya söylediklerim mecrasını değiştirdi. Ben kuşkusuz neo liberal iktisadın okutulmasına karşı değilim, bunu okutanlardan biri de benim.Şunu söyleme hakkı burada olan herkesin vardır, sen 20’nci yüzyılı başarısız nitelerken ben son 25 yılı başarısız nitelene hakkına sahibim ve bu 25 yılın başarısız olmasının arkasında da Türkiye nin edilgen biçimde kendisine dayatılan reçeteleri kabul etmesinden başka bir neden görmüyorum ve gelişmiş ülkelerden daha hızlı bir sermaye hareketini serbestleştirmesine girmesini kendi iç yapılarını güçlendirmeden kendini dünya sahnesine korunmasız bir şekilde atmasını çok temel bir neden olarak görüyorum ve nitekim de bugün geldiğimiz nokta bir başarı noktası değildir. Şimdi burada konuştuğumuz çok şey var. Benim konuşmak istediğim çok şey vardı. O yüzden biraz zaman baskısı da hissettim. Bir de bir örnek vereyim. Bakınız biz 20 yıldır fonları konuşuyoruz. 1980’lerde fonlarla ilgili ben çok çalıştım biliyorsunuz. 1980’lerde 1990 başlarında fonları burada tartıştığımız zaman da iyi hatırlıyorum. Gerek bürokrat gerek liberal arkadaşlarımızla aman iyidir bu fonlar bütçenin katılığını aşıyoruz esnektir diyorlardı. 1991 yılında onların tasfiyesi için bir kısa bir dönem başbakanlık danışmanlığım oldu. Bir tavsiye planı önerdim ne yazık ki yürürlüğe girmedi. 10 yıl sonra IMF’nin bunu önermesi gerekti. IMF önerince oluyor şimdi ben soruyorum hala aynı Muhasebe-i Umumiye Kanunu hâlâ yürürlükte, hâlâ bu

Kamu Mali Yönetimi Kontrol Yasası çıkmış değil, yürürlüğe girmiş değil. Çıkmış da yürürlüğe girmiş değil. Peki niye şimdi bir şeyler engel değil o zaman engeldi niye şimdi tam tersini savunuyorlar. Türkiye'deki liberaller ve bürokratlar şimdi niye tam tersini savunur duruma geldi, ne değişti? Bu çok kritik mesele yani biz bağımsız düşünme refleksini ne kadar koruyoruz. 15 yıl önce biz söylediğimizde buna karşı çıkılıyordu. Şimdi karşı çıkanlar bunu savunuyorlar. Bunun ama bunun öz eleştirisini yaptılar mı? Türkiye de kamu maliyesini dumura uğratan bir sistemi savunuyor olmanın getirdiği acaba rahatsızlıkları duydular mı, yani şeffaflık falan diyorsunuz siz biz şeffaflığı hep talep ettik. IMF'den farklı nedenlerle şeffaflık bizim biraz önce söylendiği kamuoyu toplumsal denetimin vazgeçilmez bir aracıdır. IMF açısından talep edilen şeffaflık borç yönetimini görebilmek açısından gereken bir şeffaflık istikrar programı yönetmek açısından istenen bir şeffaflıktır. Benim istediğim şeffaflık bizim toplumun istediği şeffaflık budur. Biz vergi mükellefi olarak bu verdiğimiz paraları nasıl harcadığını izleme hesap sorma amaçlıdır. Şimdi dolayısıyla burada galiba bunları tekrar tekrar önlümüzdeki dönem tartışırız bir mesele var. "Türkiye deki ücret rejimi" Türkiye'deki ücret rejimi ile şunu söyleyeyim. 1980 sonrası birkaç döneme ayrılabilir. 1980, 1988 arası Türkiye de Cumhuriyet tarihli en hızlı gelir dağılımının bozulduğu görece gelir kayıtlarının ücret ve çiftçi gelirine yüksek olduğu bir dönemdi. 80, 88'de 89 93'de kırılma noktasıdır, tekrar kazanımların geri alındığı bir dönemdir. Ama tabi 1980 ve 1988 arasında çocuğunu okula göndermeme kararı vermiş olanlar açısından geliri geri almak geliri 8 sene 9 sene 10 sene sonra her şeyi geri getirmez. O ayrı mesele ama 89, 93 yeni birim 5 Nisan 1994 kararları yeniden ücret rejiminde farklı yola gidiştir. Ama bu 1980-1988 durumuna getirmemiştir. 2000 sonrası süreç farklıdır. Burada son 5 yılın rakamlarına bakarsanız; reel ücret gerilemelerinin nasıl egemen bir süreç olduğunu, 2001 2000 Kasım ve 2001 Şubat krizinin nasıl hızlandığını görürüz. Ancak şimdi yeniden bu ücret rejiminde baskılar var. IMF etkilerinden şeylere asgari ücret diyorlar. Yani Türkiye de yeni bir ücret rejimi tartışması başlatıyorlar. Yani Türkiye düşük ücret ekonomisi haline getirmeye çalışıyorlar. Hatta Çin'de rekâbet edin diyorlar. Dünyada hiçbir ülkenin belki biraz Hindistan hariç Çin'e düşük ücret temelli bir rekâbete girilmesi mümkün değildir. Ücretlerin oluşumu da tarihsel sürecin sonucudur. Yani sizin gecekondularınız 150 milyon liraysa siz asgari ücreti 150 milyon yapamazsınız ya da 100 dolar yapamazsınız. Gecekondularınız temel mal ve hizmetler fiyatlarımız bu noktadayken onları geriletmede asgari ücreti yada sadece ücret düzeyini geriletmezsiniz, bu birbirini dengeleyen bir şeydir. Neyse bunlara çok fazla girmeyelim. Ancak Kamu Mali Yönetim Kontrol Yasası ile ilgili şunu söyleyeyim. Bakınız mecliste ben hep söyledim. Yarı mamul yasalar çıkıyor. Bu Özal döneminden itibaren söyledim. Yasalar çıkıyor sonsuz makarna gibi, yarı mamul çıkıyor şimdi bir süreç başladı. Yarı mamul tasarı dönemi başladı. Yani tasarılar meclisi tasarımı hükümetler yapar diyorsunuz tasarılar meclise yarı mamul olarak sunuluyor. Meclisten mamul ne kadar oluyor o da ayrı bir mesele ama mecliste % 50 artmış olarak 30 maddelik tasarı 45 olarak çıkıyor böyle bir şey olmaz. Bu çok yeni bir şey ve bunu ilginç bir şekilde özensizlik tabi şeylik yani dikkatsizlik yasama organına saygısızlık her şey var. Ama birden başka bir şey var. Bazı şeyleri kamuoyundan kaçırma var. Milletvekillerinin kanun teklifleri yada önergeleriyle birtakım şeyler önümüze gelmeye başladı. Bu olamaz böyle bir şey yani kamuoyunda şeffaflık diyor yasama organında şeffaflık kalmamış bu durumda bu çok ciddi bir süreçtir. Size bir şey söyleyeyim. Kamu yönetimi kamu ve maliyeti kontrol kanunu biliyor musunuz ki biz bu kanunu meclis iç tüzüğüne aykırı olarak 48 saat geçmeden Genel Kurul'da görüştük ve çok acil dediler. Çok acil olunca biliyorsunuz ki komisyondan çıktuktan sonra 48 saat

geçmesi gerekiyor ki iç tüzüğe göre herkes komisyonda olmayan milletvekili yasayı edinebilsin, okuyabilsin ve mücehhez olarak gelsin. Bu çok istisnai olarak bozulabiliyor. 48 saatlik kuralı gerçi AKP çok sık bozuyor. İstisna falan olmadı. Ama bu çok dediler ki acil çıksın niye IMF istiyor şu bu 48 saat geçmeden çıkardık. Peki ne oldu 2005'te uygulanacaktı. 2005 bütçe sınıfı ondan büyük 2006'ya bırakayım. Bu acildi o zaman niye bir yıl erteliyorsunuz? Yani seneye uygulanacak mı onu da bilmiyoruz. Belki bir yıl daha ertelenecek yani bırakın tartışalım, bırakın sadece iktidarın getirdiği meseleleri sadece akademisyen arkadaşlarla tartışma değil bunu bizzat yasama organının tartışması lazım. Esas olan da budur. Ben Akalın'ın söylediğinin tersine ya da tam da burada performans ölçümleri vesaire tam da cari iktisat terminolojisi üzerinden eleştirdim. Bu düzenlemeler yani o cari iktisat terminolojisine baktığımız zaman liberal gelişmiş ülkelerdeki böyle değildir. Benim sistem içi bir eleştiri eğer doğru okuyabildiysem dolayısıyla yani bunları cevap vermiyor. Buna cevap vermezse peki neye cevap verecek denetimi de dışlayan yapılar ve başka ülkede olmayan denetim mekanizmaları neyi çözecek? Şimdi burada performans ölçümü şu alana sıkışıyor, yeni bir personel rejimi getiriliyor. Orada geçtiğimiz günlerde basında okumuşsunuzdur. Personelin performansını ölçmeye indirgeyip ona göre ücret ödüllendirilmesini gerektiriyor. Biraz önce vermeye çalıştım. Yani hesap verme sorumlulukları, personel performans denetimi gibi şeyler faaliyetin performansını denetlemektir. Kişilerin değil en kötü performans ölçüm mekanizması kişilere not vererek yapmaktır. Faaliyetlere göre yapacaksınız, o faaliyetler başarısızsa faaliyetler konusunda yeterli taahhütler yerine getirilmiyorsa ya genel müdür görevini kaybeder ya da bakan görevini kaybeder. Yani en üstlerden başlamak gerekir bu sorumluluklar soruluyor mu? Biz de ancak ex post olarak soruluyor, yani geçmiş dönemin bakanlarına hesap soruyoruz. Biz cari hükümetin bakanına hesap sorulduğu döneme girebildik mi yani memurlara not vermeyi indirgenmiş bir personel ölçümüne doğru gidiyoruz. Şimdi değerli arkadaşlarım Sayın Büyükerşen'in bahsettiği pergel yasasıyla ilgili şunu söyleyeyim. 16 tane Büyükşehir Yasası var. Bunların iki tanesi zaten il boyutunda İstanbul ve Kocaeli bütün ili kapsayan geriye kalıyor, 14 tane pergeli koymak yerine 14 tane Büyükşehir içi bir zahmet edilse de burada hangi o yuvarlak siper gelsin, hangi ilçelerin belediyeler şu kapsama girerdi girmezdi bunun araştırması üç ay sürer. Üniversitelerde bunun araştırmasını yaptırın. İşte 14 tane il sadece pergelde yapmak gibi bir çağ dışılığı ikelliği nasıl da yapabildik. Tabi bunun arkasında dediği gibi Sayın Büyükerşen'in politik hesaplar var. Bakın size partizanlığa bir örnek vereyim. Yasa çıktı, Geçen sene gelen torba yasada bir ek yüküm de ne getirdi? Biliyor musunuz? Büyükşehir belediyelerinde, Sayın Büyükerşen bahsetmedi ama biliyor tabi, ilk kademe belediyelerinden gelen üyelerin oranı 1/10'du yani ilk kademe belediyesinin 10 tane mi meclis üyesi var, bir kişi yolluyor ya da 20 tanemi var iki kişi yolluyor. Şimdi bunu 1/5 oranına çıkarıverdiler. Yani artık 20 üyesi varsa 1/5 oranıyla 4 tane gönderecek kime yarıyor. İktidara çünkü AKP kent merkezine kıyasla kırsal alandan daha çok oy alıyor. İşte partizanlığın tipik örneğidir. Buna biz kamu yönetiminin etkinleştirilmesi, demokratik katılım artması diyebilir miyiz? Yasa çıkmış arkası torba yasa bunu getiriyorlar, yani bunların farkında olmalıyız. Değerli arkadaşlarım, bu tabi kolay bir şey değildir. Şu an fabrika gibi yasa çıkarıyor. Bunları izlemek çok zor biliyorum ama bu bütünü görmeden tek bir parçayla ilgili doğru bilgilere varmakta çok kolay değildir. Bu kamu hizmetleri köy hizmeti genel müdürü birtakım dağılması sonucundan kendisine bir şey gelmediğinden bahsetti. Ben bir Vali'yle konuştum. Çok açık şunu söylüyor, bize 400 tane eleman geldi. Onların bütçeden bu yılki bütçeden 2005 bütçesinde ödenekleri konu, seneye konmayabilir. Şimdi biz ne yapacağız bu personeli diyor, yani benim buna bütün

yatırım programım yetişmez diyor. Şimdi ne olacak mesela bu konuda kaynak aktarılmazsa ciddi kaoslar var. Evet şimdi bunları ne kadar demokratik olduysa bir örnek daha vereyim, bitiriyorum. İç işleri Bakanlığı'nın oturduğu iki panelde konuşma ikisinde de şu uyarıyı yaptım, tabi mecliste de yaptım, eskiden hem il genel meclislerin hem de belediye meclislerinde olağanüstü toplantı düzenekleri vardır. Daha az toplanıyordu, yılda üç kez falandı. Şimdi her ay toplanıyor bir ay hariç diyorlar. Her ay toplantıya gerek yok efendim. Nasıl gerek yok, her ayın ilk haftası toplanır diyor meclisler. Evet, peki birinci hafta bitti. Sekizinci gün deprem oldu, bir afet oldu, olağanüstü toplantıya çağırılmazsınız hele bir ay sonrası izin ayı ise iki ay sonra çağıracaksınız. Yani bir demokratik çağrı mekanizması yani bakan her seferinde ben söylediğimde şaşırıyor. Yanımdaki mahalli idareler genel müdürü hakikaten öyle mi dedi. O da öyle dedi. Ama değiştirmek için parmaklarını oynatmıyorlar. Yani bu kadar masum bir düzeltme önerisini bile meclisten geçiremedik. Bunu ben soruyorum, bu nasıl bir şeydir yani kendine dönüştürme ilerlemeye dönük bir bakıştır, bunu anlamakta çok zorlanıyorum. Ve tabi o bütün mekanizmaları da düşündüğümüz zaman bunlar eliyle nasıl rant kaynakları, nasıl kontrol altına alınır doğrusu insanın tüyelerinin ürpermemesi elde değil! Denetimle ilgili son bir şey söyleyeyim, Sayıştay yasa taslağı geliyor hazırlandı. Denetim şöyle tanımlanıyor. İdarenin bütün eylem işlem ve faaliyetleri ve iç kontrol incelenmesini kaynakların etkili ekonomik verimli hukuka uygun kullanılmasını değerlendirilmesini içerir. Böyle bir Sayıştay tanımı dünyada yok. Yani hem hukuka uygunluk denetimi, hem ekonomik etkinlik, verimlilik, böyle çorba bir şey dünyada yok. Bu dünyanın iyi öğrenilmesi de gerekiyor. Başka ülkenin uygulanması gerekiyor. Yani burada en hafifinden söyleyeyim. Çok hatalı yaklaşımlarla dolu, adı üstünde yeniden düzenlemeler var. Bunlara reform değil "deform" diyorum. Umarım bunun altında çok fazla deformasyon çıkmaz. Çok teşekkür ediyorum .

**Prof.Dr. Yılmaz Büyükerşen (Başkan):** Panele katılan dört arkadaşımıza da teşekkür ediyorum, dolu dolu dört gün geçirdik. Dört gün boyunca da beyin fırtınası oldu, fırtına bugün sona erdi.. İnşallah gelecek yıl Çanakkale'de buluşmak temennisiyle, bir kere daha teşekkürlerimizi yönetim ve organizasyon ekibine ve Bakanlık mensuplarına teşekkür ederken hepimize iyi günler, iyi yolculuklar diliyorum.

