T.C.
KASTAMONU ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İKTİSAT ANABİLİM DALI
İKTİSAT BÖLÜMÜ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

CUMHURİYET DÖNEMİ BÜTÇE UYGULAMALARI ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME

Serkan IŞIK

Danışman	**Dr.Öğr.Üyesi M. YUNUS ÇELİK**
Jüri Üyesi	**Prof.Dr. MUHSİN HALİS**
Jüri Üyesi	**Doç. Dr. SERKAN DİLEK**

KASTAMONU - 2019

TEZ ONAYI

Serkan IŞIK tarafından hazırlanan **" Cumhuriyet Dönemi Bütçe Uygulamaları Üzerine Bir Değerlendirme "** adlı tez çalışması aşağıdaki jüri üyeleri önünde savunulmuş ve **oy birliği** ile **Kastamonu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü** İktisat **Anabilim Dalı**'nda **YÜKSEK LİSANS TEZİ** olarak kabul edilmiştir.

Jüri Başkanı	Prof.Dr. Muhsin HALİS KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ	.....
Jüri Üyesi (Danışman)	Dr. Öğr. Üyesi M. Yunus ÇELİK KASTAMONU ÜNİVERSİTESİ	.....
Jüri Üyesi	Doç. Dr. Serkan DİLEK KASTAMONU ÜNİVERSİTESİ	.....

17/06/2019

Enstitü Müdürü Prof. Dr. Ceydet YAKUPOĞLU .....

Dr. Öğr. Üyesi Sevda ÖZKAYA SOFU
Enstitü Müdür Yrd.

TAAHHÜTNAME

Tez içindeki bütün bilgilerin etik davranış ve akademik kurallar çerçevesinde elde edilerek sunulduğunu, ayrıca tez yazım kurallarına uygun olarak hazırlanan bu çalışmada bana ait olmayan her türlü ifade ve bilginin kaynağına eksiksiz atıf yapıldığını bildirir ve taahhüt ederim.

İmza

Serkan IŞIK

ÖZET

CUMHURİYET DÖNEMİ BÜTÇE UYGULAMALARI ÜZERİNE
BİR DEĞERLENDİRME

Serkan IŞIK
Kastamonu Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
İktisat Anabilim Dalı

Danışman: Dr. Öğr. Üyesi M. Yunus ÇELİK

Yirmi birinci yüzyılla birlikte, küreselleşme kavramı etki alanını iyice genişletmiş, ve bütün dünyada etkilerini belirgin şekilde hissettirmeye başlamıştır. Küreselleşme ülkelerin sadece iktisadi, siyasal ve sosyal etki alanlarını etkilememiş, bunun yanında devletlere ekstrafiskal fonksiyonlarda yüklemiştir. Bu fonksiyonlar sonucunda kamu mali yönetim sistemlerinde ve devletin etki alanlarında değişiklere yol açmıştır. Dolayısıyla değişen bu sistemler bütçeleme yapısını da etkilemiştir.

Kamusal faaliyetlerin ifa edilmesinde etkin bir rolü olan bütçenin kamu mali yönetimine en önemli katkılarından biri de kamusal kaynaklarla kamusal harcama dengesini oluşturmasıdır.. Kamusal kaynaklar-kamusal hizmetler arasındaki dengeyi kurmak amacı güden bütçeler bazı analitik bütçe sistematiklerinden yararlanır. Kamu mali yönetiminde idarenin etki çerçevesinin çizilmesinde devlet harcamalarının GSYİH içerisindeki payının bilinmesi gerekir. Bu minvalde 90'lı yıllara gelininceye değin kamu bütçe sistemleri kamu kaynaklarının akılcı şekilde kullanmasını içermemiş daha çok yönetim sistemlerine baskı yapan grupların otoritesinde kaynak dengesini sağlamaktan uzak bir yapıda gerçekleşmiştir

Bu çalışmanın amacı ülkemizin bütçe yolculuğunun bir kronolojisini çıkartırken bir yandan da dünyada ve ülkemizde günümüze kadar kullanılan bütçe sistematiklerinin bir haritasını çıkartmaktır. Netice de dünya ekonomisine entegre olmuş bir ülkenin uluslararası iktisadi ve mali gelişmelerden etkilenmemesi beklenemez. Bu çalışmada bütçeleme sistemleri, bütçe teorileri ve uygulamaları ışığında bütçeleme tarihimiz eleştirel bir bakışla anlatılmaya çalışılacaktır. Konuya ilişkin literatürde geniş ölçüde yazılı ve interaktif yayınlardan yararlanma imkanı bulunmuş ancak ampirik ve analitik çalışmalara rastlanamamıştır.

Anahtar Kelimeler: Bütçe, Bütçeleme Sistemleri ve Teorileri, Türkiye'de Bütçeler.

2019, 116 sayfa

ABSTRACT

MSc. Thesis

AN EVALUATION ON THE BUDGETARY PRACTICES OF THE REPUBLICAN PERIOD

Serkan IŞIK
Kastamonu University
Institute for Social Science
Department of Economy

Supervisor: Asst. Prof. M. Yunus ÇELİK

In the 21st century, the phenomena of globalization with its increasing impact influences the global economies more than ever. Globalization which forecast the social, economic and politic integration of the world countries influenced the understanding of government and caused changes the duty, role and functions of the government. In parallel with this change, government's duties, roles and responsibilities in finance faced a change and the new economic system was founded. One of the elements that the new understanding of the new government emerged by the new economic system affected is the budgeting system.

In public finance management, one of the most important functions of the budget which is an important means to perform the actions of the government is to provide the balance between funds and expenditures. The budget which provides balance between public services and funds struggles to performs this function via classification of the systematics used. So as to observe the role of the government in finance, it is necessary to see the ratio of the total public expenditures in GDP. In this context, the budgeting systems used until the first years of the 1990's were not able to provide the rational use of the public funds, and could not provide the fund balance due to such reasons as increasing operations, the effects of the interest and pressure groups and due to the lack of a certain method in assignment of the funds.

The purpose of this study is to reveal the chronology of our country's budgeting journeys and to map the budgeting systematics used until recently both in our country and in the world. After all, a country integrated into World economy cannot be expected not to get influenced by the international financial and economic progresses. In this study, our budgeting history is tried to discuss with a critical approach in the light of the budgeting systems, budgeting theories and applications. In the literatüre, there exist far-reaching written and interactive sources; however, empirical and analytical studies could not be found.

Key Words: Budget, Budgeting Systems and Theories, Budgets in Turkey

2019, 116 page

ÖNSÖZ

Tez içeriğinin oluşturulmasında, okunmasında ve düzeltmelerde desteğini eksik etmeyen, bilgi ve deneyimi ile her zaman destek olan tez danışmanım Dr. Öğr. Üyesi M. Yunus ÇELİK' e emek ve sabırlarından ötürü çok teşekkür ederim. Eğitim hayatım boyunca emeği geçen tüm değerli hocalarıma da teşekkürü bir borç bilirim.

Tez yazımı sırasında benden maddi ve manevi anlamda desteğini esirgemeyen eşim Elif'e, biricik kızım İpek Merya'ya ve bizden yardımı esirgemeyen Sosyal Bilimler Enstitüsü personellerine çok teşekkür ederim.

Serkan IŞIK

Kastamonu, Haziran, 2019

İÇİNDEKİLER

ÖZET ..... **I**
ABSTRACT ..... **II**
ÖNSÖZ ..... **III**
İÇİNDEKİLER ..... **IV**
KISALTMALAR ..... **VI**
TABLOLAR DİZİNİ ..... **VIII**
GİRİŞ **1**
BİRİNCİ BÖLÜM **4**
1. BÜTÇE KAVRAMINA GENEL BAKIŞ **4**
1.1.BÜTÇE KAVRAMI **4**
1.1.1. Bütçe Kavramının Ortaya Çıkışı 4
1.1.2. Bütçe Nedir? 5
İKİNCİ BÖLÜM **8**
2. BÜTÇELEME SİSTEMLERİ **8**
2.1. BÜTÇELEME SİSTEMLERİ **8**
2.1.1. Klasik Bütçe Sistemi 8
2.1.2. Performans Bütçe Sistemi 11
2.1.3. Program Bütçe Sistemi 15
2.1.4. Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi 20
2.1.5. Sıfır Esaslı (Tabanlı) Bütçeleme Sistemi 25
2.1.6. Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi 28
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM **37**
3. BÜTÇE TEORİLERİ ve FARKLI BÜTÇE UYGULAMARI **37**
3.1. BÜTÇE TEORİLERİ ve FARKLI BÜTÇE UYGULAMARI. **37**
3.1.1. Devri Bütçe Teorisi 37
3.1.2. Telafi Edici Bütçe Teorisi 38
3.1.3. Torba Bütçe Uygulaması 41
3.1.4. Çok Yıllı Bütçe Uygulaması 43
3.1.5. Geçici Bütçe Uygulaması 46
3.1.6. Olağanüstü Bütçe Uygulaması 48
3.1.7. Ek Bütçe Uygulaması 50
3.1.8. Milli Bütçe 50
3.1.9. Yatırım Bütçesi 52
3.1.10. Katma Bütçe 55
3.1.11. Konsolide Bütçe 56

3.1.12. Özerk Bütçe- Özel Bütçe 57
3.1.13. Döner Sermaye Bütçesi ve Fonlar 58
DÖRDÜNCÜ BÖLÜM 61
4. TÜRK BÜTÇELEME TARİHİ ÜZERİNE DEĞERLENDİRMELER 61
4.1. PLANLI DÖNEM ÖNCESİ TÜRKİYE'DE BÜTÇELER 61
4.1.1. CUMHURİYET ÖNCESİ BÜTÇELER 61
4.1.2. CUMHURİYET DÖNEMİ BÜTÇE UYGULAMALARI 64
4.1.2.1. *1923-1929 Yılları ve Devletçilik* 64
4.1.2.2. *1930-1939 Yılları ve Korumacı Devletçilik* 67
4.1.2.3. *1940-1950 Yılları ve Görünürde Denk Bütçe* 70
4.1.2.4. *1950-1960 Yılları, Demokrat Parti ve Liberal Politikalar* 74
4.1.2.5. *1960-1963 Yılları Planlı Döneme Doğru Bütçe Politikaları* 76
4.2. PLANLI DÖNEM SONRASI TÜRKİYE'DE BÜTÇELER 78
4.2.1. 1963-1973 Yılları İlk Kalkınma Planı Dönemi Bütçeler 78
4.2.2. Planlı Dönem ve Program Bütçeli Yıllar 79
4.2.2.1. *1973-1980 Yılları Program Bütçe* 79
4.2.2.2. *1980-1993 Yılları, İstikrar Programları, Liberal Ekonomi ve Bütçeler* 81
4.2.2.3. *1994-2003 Yılları, Krizler ve Bütçe Politikalarında Yeni Arayışlar* . 84
4.3. KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNU SONRASI TÜRKİYE'DE BÜTÇELER 86
4.3.1. KMYKK Hazırlıkları ve Geçiş Süreci 86
4.3.2. Yeni Kamu Maliyesi ve KMYKK 89
BULGULAR 94
SONUÇ ÖNERİLER 98
KAYNAKÇA 101
EKLER 108
EK-1 Merkezi Yönetim Bütçesi Hazırlık ve Kanunlaşma Süreci 108
EK-2 Örnek Milli Bütçe Tahmin Raporu ve Ekleri (2014) 110
EK-3 Genel Bütçe Gelir, Gider Dengesi (1924-2014) 111
ÖZGEÇMİŞ 116

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
ABS	Analitik Bütçe Sınıflandırması
BÜMKO	Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü
CHP	Cumhuriyet Halk Partisi
DDK	Düzenleyici Denetleyici Kurumlar
DP	Demokrat Parti
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
ESA	Avrupa Hesaplar Sistemi (Europaen System of Accounts)
GFS	Merkezi Yönetim Mali İstatistikleri (Government Finance Statistics)
GSMH	Gayrisafi Milli Hasıla
IMF	Uluslararası Para Fonu (International Monetary Fund)
IMKB	İstanbul Menkul Kıymetler Borsası
KB	Kalkınma Bakanlığı
KBS	Klasik Bütçe Sistemi
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsleri
KMYKK	Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
MB	Maliye Bakanlığı
MUK	Muhasebe-i Umumiye Kanunu
MYBK	Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu
OECD	Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (Organization for Economic Co-operation and Development)
OPEC	Petrol İhraç Eden Ülkeler Örgütü (Organization of Petroleum Exporting Countries)
OVHS	Orta Vadeli Harcama Sistemi
OVMP	Orta Vadeli Mali Plan

OVP	Orta Vadeli Program
PBS	Performans Bütçe Sistemi
PEBS	Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi
PPBS	Planlama Programlama Bütçeleme Sistemi
RG	Resmi Gazete
SGB	Strateji Geliştirme Başkanlığı
SGDB	Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı
STB	Sıfır Tabanlı Bütçe Sistemi
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCMB	Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası
TL	Türk Lirası
örn.	Örneğin
S.	Sayı
s.	Sayfa
ss.	Sayfa Sayıları
sy.	Sayılı
vb.	Ve Benzeri

TABLOLAR DİZİNİ

Tablo 1 (Giriş)2006 Öncesi ve Sonrası Bütçeleme Anlayışındaki Farklılıklar 2
Tablo 2 (2.1.3.) KBS, PBS ve Program Bütçe Sisteminin Karşılaştırması 22
Tablo 3 (2.1.6.) PEBS Döngüsü 37
Tablo 4 (4.1.2.1.) Genel Bütçe Gelir, Gider ve Açıkları (1923-1929) 74
Tablo 5 (4.1.2.2.) Genel Bütçe Gelir, Gider ve Açıkları (1930-1939) 77
Tablo 6 (4.1.2.3.) Genel Bütçe Gelir, Gider ve Açıkları (1940-1945) 80
Tablo 7 (4.1.2.4) Bütçe Açıklarının Kapatılması(1950-1960) 85
Tablo 8 (4.3.2.1) Türkiye'de 2006 İtibariyle Bütçe Hazırlık Süreci 91
Tablo 9 (Sonuç) Türk Bütçeleme Sisteminin Süreç İçindeki Değişimi 95

GİRİŞ

En klasik tanımıyla nasıl ki iktisat kıt kaynaklarla sınırsız insan ihtiyaçlarını karşılamaya çalışmaktadır, devletler de sınırsız toplum ihtiyaçlarını aynı kıt kaynaklarla karşılamaya çalışmaktadır. Toplumsal ihtiyaçların karşılanması gerekliliği fikrinin düşünsel altyapısı ise bizi ilk toplumsal birlikteliklerin görülmeye başlandığı tarih öncesi çağlara götürmektedir. İlk toplumsal örgütlenmelerden günümüz modern devletlerine kadar bütün birlikteliklerde toplum olgusunun varlığı karar vericilere görevler yüklemektedir. Topluca yaşamanın getirisi olarak benzer gereksinimlerin karşılanması zorunluluğu devletleri ortaya çıkarmış, devlet faaliyetlerinin devamlılığının gerekliliği birtakım devlet harcamalarını zorunlu kılmış, devlet harcamalarının finansman ihtiyacı ise devletleri gelir elde etme yoluna itmiştir. Kamu harcamaları ile kamu gelirlerinin ortaya çıkması ise bütçe kavramının doğmasına neden olmuştur. Bu süreçte bütçeler sadece gelir gider tahminleri olmaktan, uluslararası sistemde tüm devletlerin kullandığı önemli bir maliye politikası olmaya evrilmiş ve günümüzdeki anlamını kazanmıştır.

Bütçe ile ilgili yazılı ilk kaynak olan 1215 tarihli Magna Charta (Büyük Ferman)'dan 19'ncu yüzyıla kadar literatürde çok fazla bütçe terimine ve devlet bütçesi olgusuna rastlanamasa da, 1929'da yaşanan Büyük Buhran sonrası devletlerin ekonomi üzerindeki rolünün artmasıyla beraber, bütçe bir ekonomi politikası aracı haline gelmiştir. Bu yeni dönemde küreselleşme ve kapitalist sistemle beraber dünya ekonomisi baş döndürücü bir hızda büyürken hem bütçeler, hem bütçelerde yer alan aktörler hızla değişmiş ve gelişmiştir. Bu gelişmeler zamanın ruhunu yakalamış, klasik iktisat döneminin klasik bütçe yaklaşımı, Keynesyen dönem itibariyle yerini modern bütçe sistemlerine ve teorilerine bırakmıştır. Ülkeden ülkeye, dönemden

döneme farklılıklar olsa bile birbirine entegre modern dünyada aşağı yukarı ülkeler benzer bütçeleme sistemleri kullanarak bütçelerini hazırlamışlardır.

2006 Öncesi ve Sonrası Bütçeleme Anlayışındaki Farklılıklar

2006 ÖNCESİ	2006 SONRASI
Denk Bütçe	Açık Verebilen Bütçe, Denk Bütçe
Geleneksel Yaklaşım	Performans Bütçe Yaklaşımı
Yıllık Bütçe Anlayışı	Çok Yıllı Bütçeleme Anlayışı
Saydam Olmayan Bütçe	Şeffaf Bütçe Yönetimi
Mali Denetim	Performans ve Düzenlilik Denetimi

*Araştırmacı tarafından hazırlanmıştır.

Ülkemiz ise bu yeni düzende yerini almak uğrunda yoğun çaba harcamıştır. Bu çabalardan biri de bütçe anlayışında ortaya koymuş olduğu gelişmelerdir. Sadece son yıllardaki bütçeleme sistemi arayışlarından bahsetmek geçmişe haksızlık olacaktır. 19'ncu yüzyılın başında II. Mahmut'un tahta çıkışıyla beraber merkezi ordunun gücünün arttırılma çalışmaları, merkezi hazineyi güçlendirme çalışmaları ve özellikle 1838 yılında kurulan Maliye Nezareti ile beraber yurdumuzda mali yapıda da önemli gelişmeler baş göstermiştir. İşte bu nedenle, ülkemizde bütçe ve bütçeleme sistemi kavramlarının geçmişi 1850'lere kadar uzanmaktadır. Hem Osmanlı hem de genç Türkiye dünyadaki iktisadi akımları ve mali yapılardaki değişimleri hem takip etmiş hem de tatbik etmiştir. Bu değişimin son hali ise 2003 yılı sonunda kanunlaşan ve 2006 yılında tüm kurumlarımızla geçişi tamamlamış olduğumuz Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme Sistemidir.

Bu çalışmanın birinci bölümünde bütçe kavramının ortaya çıkışından söz edeceğiz. Tanımsal olarak kısaca bütçeye değindikten sonra ikinci ve üçüncü bölümlerde bütçeleme sistemlerine, farklı ülkelerde ortaya çıkan bütçe teorilerine ve farklı bütçe uygulamalarına değineceğiz. Çalışmanın son bölümünde ise önceki bölümlerde bahsi geçen kavramlar, uygulamalar, teoriler ve sistemler üzerinden ülkemizin bütçe yolculuğunun kısa bir fotoğrafını çekeceğiz. Tez çalışmasından da anlaşılacağı üzere ikinci ve özellikle üçüncü bölümlerdeki çoğu başlık bir diğer başlığın devamı ya da ülkeler arası uygulama farklılıklarından oluşmaktadır.

BİRİNCİ BÖLÜM

BÜTÇE KAVRAMINA GENEL BAKIŞ

1.1.BÜTÇE KAVRAMI

1.1.1. Bütçe Kavramının Ortaya Çıkışı

Ülkeden ülkeye değişmek üzere, ülkelerin yürüttükleri kamusal hizmetler tarihsel süreç içerisinde artmış, kamusal hizmetlerin standartlarında devamlı artış eğilimi görülmüş kamusal hizmet maliyetlerinin ve kamunun toplam harcamalardaki yüzdesinin devamlı artmasına neden olmuştur. Kamu giderlerindeki bu artış ve devlet kaynaklarının kıtlığı arasındaki ilişki, bir dengenin kurulmasını zorunlu kılmış, bu da devletleri bütçe yapmaya zorlamıştır. Kamu önceliklerinin belirlendiği, geleceğe yönelik tahmin ve plan yapılması gerekliliği, devletleri teorik olarak bütçe kavramına götürmektedir.

Bütçe kelimesi, Latince ‘bulga’ kelimesinden gelmektedir. “Latincede ‘bulga’ ; kelimesinin karşılığı, devletin gelir ve giderleri için bir kap olarak kullanılan para çantası ‘Money bag’, kamu kesesi ‘public purse’, küçük deri çanta, torba ve çekmece anlamında kullanılmakta, eski Fransızcadaki ‘bouge’ ya da ‘bougette’ kelimesiyle eş anlam taşımaktadır.” (Edizdoğan, 1998, s. 224) Bu kavram İngilizce’ye budget ve balance olarak geçmiştir. İngiltere Hazine Bakanının her sene bütçeyi meclise sunmak üzere taşıdığı ve içerisinde bütçe evraklarını bulunduran çantaya budget ifadesi kullanılmıştır. İlerleyen süreçte bütçe olgusu, günümüzdeki kimliğini kazanmaya başlamıştır.

Bütçe hakkının yer aldığı ilk belge ise 1215 tarihli Manga Carta'dır. Sonraları İngiltere'deki 1688 ihtilalinden sonra kabul edilen Haklar Kanunu'yla (Bill of Rights) bütçenin her yıl parlamento tarafından yapılması kuralı getirilmiştir.

Ülkemizde ise bütçe hakkı kavramı ilk defa ilk defa 1876 tarihli Kanun-i Esasi' nin 8'ci, 20'nci ve 25'nci maddeleriyle kabul edilmiştir.

Ülkemizde, bütçe ifadesi, Osmanlıda bazı önemli evraklarda görülmüş olsa da 'muvazene defteri', 'muvazene-i maliye veya 'muvazene-i umumiye' gibi terimler daha yoğun olarak bütçeyi ifade etmek için kullanılmıştır. Bütçe kelimesi 1961 Anayasası'yla birlikte devamlı bir kavram olarak kullanılmaya başlanmıştır.

1.1.2. Bütçe Nedir?

Genel olarak bütçe tanımlarını şöyle sıralayabiliriz;

- Paul Leroy-Beaulieu: *Bütçe, belirli bir dönemde toplanacak gelirler ile yapılacak giderlerin tahmini ve karşılaştırmalı cetveli olduğu kadar yetkili organlar tarafından bu giderlerin yapılması ve o gelirlerin toplanması için verilen izindir*.

- Edgar Allix: *Bütçe, devletin belli bir süre içindeki gelir ve giderlerini tahmini olarak belirleyen, gelirin toplanmasına giderin yapılmasına izin veren bir tasarruftur*.

- Rene Stourm: *Devlet Bütçesi, kamu gelirleri ile giderlerinin önceden verilmiş iznini kapsayan bir tasarruftur*.

- Prof. Dr. Kenan BULUTOĞLU: *Bütçe, maliyetleri siyasal gelirlerle karşılanan ve bir kamu bürokrasisi tarafından sunulan hizmetlere ayrılmış olan ödenekleri gösteren, harcamacı daireleri giderler yapmakla, gelirden sorumlu olanları da bunları toplamakla yetkilendiren bir kamu hizmetleri sipariş listesidir*.

- Prof. Dr. Gülay COŞKUN: *Bütçe, en geniş ulusal amaçlara hizmet etmek gayesiyle kaynakların kamu ve özel sektörlere dağılımını yapar; ulusal ekonominin gelişmesi, tam çalışma, fiyat istikrarı ve ödemeler dengesinin olumluya gidebilmesi için devletin harcamalarını ve gelirlerini aksettiren ekonomik bir belgedir; mevcut ve yeni hizmet programlarına ödenek sağlanması ve gelirdeki hukuki değişiklikleri için yürütmenin yasama organından taleplerini teşkil eder; hükümetin geçmiş yıllarda yaptığı harcamalarının yasama organı ve kamuoyunda hesabını veren bir rapordur*.

- 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'muzun 6. Maddesinde yer alan tanım: *Bütçe, devlet daire ve kuruluşlarının bir yıllık gelir ve gider tahminlerini gösteren ve bunların uygulama ve yürütülmesine izin veren bir kanundur*.

- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3'üncü maddesinin f bendi: *Bütçe, belirli bir dönemdeki gelir ve giderlerin tahmini ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konan belgedir*.

Bütçenin kavramsal tanımı konusunda yapılan diğer bazı anonim değerlendirmeler ise şöyledir;

- *Bütçe, en basit olarak gelir giderleri gösteren bir dokümandır.*
- *Bütçe, gelecekte devletin harcayacağı paralarla toplayacağı gelirlerin tahminidir.*
- *Bütçe, kaynaklarla amaçlara ulaşmak için bir araçtır.*
- *Bütçe, fiyat etiketli bir hedef sınıflamasıdır.*
- *Bütçe, kaynakların sınırlı olması ve ihtiyaçların sonsuz olması nedeniyle alternatif hizmetler arasında tercih yapma mekanizmasıdır.*
- *Bütçe, tercihlerin amaçlara ulaşmak üzere koordine edilmesi anlamında bir plandır.*
- *Bütçe, amaçlara nasıl ulaşılacağını gösteren ayrıntılı bilgi içeriyorsa bir çalışma planıdır.*
- *Bütçe, yürütme organı ile halk arasında yapılan bir sözleşmedir.*

İKİNCİ BÖLÜM

BÜTÇELEME SİSTEMLERİ

2.1. BÜTÇELEME SİSTEMLERİ

2.1.1. Klasik Bütçe Sistemi

Bütçenin kurumsal bazda ortaya çıkışından itibaren ortaya çıkan ilk sistemsel bütçe hareketidir. Bütçeleme sistemlerinin en ilkeli olarak kabul edilir. Bu sistem denk bütçe fikrini esas alır. Klasik bütçeleme sisteminde, kamu harcamaları ile kamunun elde ettiği gelirler birbirine denk tutulmalıdır. Klasik iktisatçılar devletin ekonomiye müdahale etmemesinin yanında kamusal faaliyetlerin fiskal amaçlı ve mikro düzeyde olmasını, ileri sürerler. Klasik iktisatçılara göre, görünmez elin işleyişini bozmamak adına bütçe ne açık ne de fazla vermemelidir.

Klasik bütçelemede, bütçe ödenekleri örgüte (kurumsal bazda) verilir. Verilen bütçe ödenekleriyle örgüt devamlılığını sağlar. Dolayısıyla hizmetin önceliği yoktur. Tüm harcanan paranın hizmetlere gittiği ve etkin olduğu varsayılır. Her mali kalemin artması gerekir düşüncesiyle hareket edilerek, harcama sürekli bir artış gösterme eğilimindedir (Tosun, 2007, s.147). Altuğ (1999) çalışmasında *"Klasik bütçe sisteminde, hizmet miktarı ile bağlantı kurulmadan, faaliyetin mali yönü ortaya koyulur, yani sadece girdilerin satın alma veya kiralama bedelleri ile, finansman kaynakları dengelenmeye çalışılır. Bu nedenle, klasik bütçeye girdi bütçesi de denir. Bu bütçe sisteminin amacı, kamu harcamaları miktar ve bileşiminin, yasama organının onayladığı şekilde gerçekleşip gerçekleşmediğini mali açıdan denetlemektir* demektedir (Altuğ, 1999, s.37)." Kamu harcamalarının öncelikle kurumlara dağıtıldığı, daha sonra bu kurumların bütçelerindeki harcama kalemlerinin

belirlendiği ve bir yıllığına hazırlanıp uygulandığı bir sistemdir. Diğer bir ifadeyle idari bütçe sistemi de denebilir. Bu bütçe siteminde, '*devlet dairelerinin yürüttüğü görev ve fonksiyonlar için gerekli kaynak ihtiyacı belirlenir ve ödenek olarak bütçeye tahsis edilir. Ödeneklerin belirlenmesinde hizmetlerin maliyeti, etkinliği, gerekliliği gibi hususlar yerine, kuruluşun faaliyetini sürdürebilmesi için gerekli girdilerin maliyetleri esas alınır'* (Bulutoğlu & Kurtuluş, 1998, s.80). KBS' de eğer devlet bütçeleri eşit hazırlanır ve işleme koyulursa, devlet harcamalarının karşılığının bulunmasında büyük çaba gösterilir. Böylece, en elzem toplumsal ihtiyaçlar seçilir, en düşük ekstafiskal vergilerle bu giderler finanse edilir. Bunun doğal bir sonucu olarak bütçede iktisadi bir kararsızlık unsuru ortaya çıkmaz, enflasyon ve deflasyondan kaçınılmış, paranın kararlılığı korunmuş olur. "*Bu görüşte yalnız bütçe açıkları değil, bütçe fazlaları da ekonominin doğal dengesi açısından sakıncalı görülmüştür*" (Türk, 1988, s.2). Bütçedeki bu denklik prensibi halk arasında o denli itibar görmüştür ki 1930'larda Fransa Başbakanı Gaston Doumergue bütçe münasebetiyle yaptığı nutuklardan birinde " nasıl pazara giden vekil harç cüzdanındaki paradan daha fazlasını harcayamazsa, tıpkı bunun gibi Devlet de gelirlerinden daha fazla harcamalarda bulunamaz" demiştir.

KBS' de, bütçenin fonksiyonlarına matuf bir şekilde kamu harcamaları, harcama kalemleri itibariyle sınıflandırılmakta ve tertipler buna göre oluşmaktadır. Harcama kalemleri sınıflandırmasına dayalı olarak oluşturulan bu bütçe sistemi, harcama kalemleri bütçesi olarak da adlandırılmaktadır (Batırel, 2006, s. 38). Klasik bütçe sınıflandırmasında temel olarak ödenekler bölümler halinde yer alır, bölümler maddelere ayrılır. Bölümlere gider grupları demek mümkündür. Maddeler; alınan malzemeleri ödenen maaş, ücret, yatırım ve transfer harcamalarını kapsar. Maddeler

ana giderlerin sıralanmasından oluşmaktadır. Zamanla yeni maddelerin ilavesi mümkündür. Sınıflandırmada bütçe harcamalarını yapan kamu idari birimlerine de rastlamak mümkündür. Bütçeler daireler ve kurumlar itibariyle ayrı ayrı hazırlanmaktadır (Tosun, 2007, s. 148). Harcama sınıflandırılmasına bakıldığında kurumsal , ekonomik ve fonksiyonel sınıflandırma yapılarak , girdi odaklı çerçevede harcamaların gerçek mahiyeti ve asıl olarak idarelere ayrılan hizmetleri seçme imkanı doğmamaktadır (Edizdoğan, 1998, s. 148).

Bulutoğlu'na (1977) göre ; Bütçe ödeneklerinin verilmesinde; kamu hizmetlerinin miktarı ve nitelikleri değil, hizmetleri yapacak kuruluşların ihtiyaçları önemlidir. Bu bütçeleme sisteminde bir kurumun işinde başarılı olmasına ya da olmamasına bakılmaz. Eğer kurum faaliyetlerine devam ediyorsa ödenek yine verilir. Bir kurumun faaliyet alanına giren birden fazla hizmet ve iş yükü olabilir. Bu ihtimalin gerçekleştiği durumda işin toplam maliyetini tespit etmek ve gerçek mana da kurumun başarısını ölçmek çok zordur (1977, s.170).

KBS bütçe bir yıllık döneme odaklandığından uzun vadeli amaç ve hedefler gerçekleşirken başarısız olmaktadır. Klasik bütçe sisteminin girdilere odaklanması, devletin temel işlevlerine bakışını engellemekte ve kamu kurumlarını geleneksel işlemlere hapsetmektedir. Zamanla kamu kurumları sadece normal işlemlerin nasıl yürüyeceğini düşünerek ödenek istemeye başlamaktadır. Böylece işlemlerini daha ucuz ve etkin nasıl yapabileceğinin alternatiflerini aramazlar. Klasik bütçeleme sistemi sosyal faydaya, alternatif maliyetlere odaklanamaz. Devlet için yaptığı her harcama bir maliyettir ve finansal karşılıktır. Klasik bütçeleme sisteminin belki de en derin kusuru budur. Bunun yanı sıra;

- Klasik bütçe ayrıntılı değildir. Bu nedenle de etkin değildir, harcamalar kurumsallaşmıştır.
- Tahminler aşağıdan yukarıya doğru büyük ve yaklaşık tahminler şeklinde yapılmaktadır.
- Harcamalarla son hedefler arasındaki ilişkiler göz önünde bulundurulmamaktadır.
- Harcama bütçesi oluşturulurken alınan idari kararlar rasyonel olmaktan uzak daha çok bir önceki yılın kopyası veyahut kişisel dostluklar çerçevesinde oluşturulmaktadır (Dicle, 1970, s. 97). Klasik bütçelemede kamu idarelerine ve örgütlerine ödenek verilir. Bu bütçeleme sisteminde yönetim fonksiyonu ağırlık kazanır.
- Kurumsal hizmetin sonucunun pek de önemli olmadığı sistemde her hizmete yönelik sadece bir tane program mevcuttur.
- Her ne kadar esasını muhasebe aracılığı ile sıkı bir denetim teşkil etse de bu denetim kanunilik, evrakların varlığı, doğruluğu gibi denetimlerdir. Fayda maliyet analizinden uzaktır.

Klasik bütçeleme sistemi organize anlamda geliştirilmiş ilk bütçeleme sistemidir ve sıkı bir denetim mekanizması ihtiva eder. Bünyesinden farklı sistemler çıkmış ya da çıkan yeni sistemler muhakkak klasik bütçelemeden etkilenmiştir.

2.1.2. Performans Bütçe Sistemi

Performans bütçe sisteminin (PBS) dünyadaki uygulamaları ilk olarak ABD' de görülmüştür. Özellikle 2. Dünya Savaşından sonra ABD'de sıkça belediye bütçelerinde görülen PBS, ilk olarak 1913-1915 yıllarında Richmond ve New York belediyelerinde uygulanmıştır(Dicle, 1970, s. 97). 1949 yılında I. Hoover Komisyonu

kurulmuştur. Bu komisyona Devletin Yürütme Organını Düzenleme Komisyonu ismi verilmiştir. Bu komisyonda performans bütçe sistemi yeni bir bütçe sistemi olarak reform mahiyetinde kamuoyuna sunulmuştur.

Edizdoğan (1998) bir çalışmasında perfromans bütçe tanımını şu şekilde ortaya koymaktadır . "*Kamu harcamalarının verimliliğinin ve maliyetinin hesaplanabilmesi ve faaliyetlerin işlevsel sınıflandırmasına yönelik olarak yapılan çalışmalar neticesinde ortaya çıkan performans bütçe, kamu hizmetlerinde verilen ödeneklerden en yüksek hizmet çıktısının elde edilmesini sağlamak amacıyla geliştirilen bir bütçeleme tekniğidir"* (Edizdoğan, 1998, s. 154). Performans bütçe sisteminin temel amacı kamu idarelerinin faaliyet alanlarındaki etkinliğin ölçülmesi şeklinde sıralanabilir. Bu konuda idarelerin üretim maliyetinin düzeyinin üretim miktarı ile ilişkisi önemlidir. (Özbilen, 1997, s. 478) İlk başlarda daha çok verimli ve yüksek kaliteli kamu hizmetlerini ve dolayısıyla genel olarak üretkenliği arttırmayı amaçlayan performans bütçe uygulamalarının en belirgin özelliği; bütçelerde girdilerden çok nihai hedeflere odaklanmalarıdır. Bunun yanında, bu bütçe uygulamalarında, mali disipline öncelik verme, hem üretkenlik ve verimliliği arttırma hem de hesap verme sorumluluklarının gereklerini daha iyi yerine getirmeye yönelen anlayış yaygınlık kazanmıştır (Özyıldız, 2000, s. 65).

Performans bütçeye 'fonksiyonel bütçe, iş bütçesi, icraat bütçesi' de denmektedir (Kalenderoğlu, 2002, s.180). Performans bütçenin amacı, kamu üretici birimlerinin iş ya da hizmet etkinliğini ölçmektir. Bu bütçe sisteminde, bütçeleme süreci bir yönetim aracı olarak işlev görür, bütçe ise bir iş ya da çalışma programı olarak kabul edilir ve uygulanır (Batırel, 2006, s. 41). Performans bütçede, yürütülecek iş ve faaliyetler programlar olarak formüle edilir, yapılacak iş ve hizmetler ile bunların

kaça mal olacağı belli edilir, hizmet-maliyet ilişkisi kurulur, bu amaçla çeşitli analiz teknikler kullanılır, kaynaklar yapılan hesaplamalar ve tasnifler çerçevesinde iş ve faaliyetlere paralel olarak tahsis edilir, sınıflandırma faaliyetlerinin maliyetini ve sorunlarını ölçmeye imkan verecek şekilde yapılır (Falay, 1987, s. 54,55) (Batırel, 2006, s. 41).

Performans bütçe sistemi, devletteki üretici birimlerin yaptıkları iş ya da verdikleri hizmetlerin etkinliğini ölçmeyi amaçlayan bir bütçe sistemidir. Performans bütçeden beklenen amacın gerçekleştirilebilmesi için fonksiyonlara göre yapılanma beklenir. Oluşturulan harcamacı kurumlar için, ana fonksiyona hizmet eden programlar oluşturulur. Önerilen programların maliyetlerini ve bu programların altında yer alan işleri sayısal verilerle ölçmek performans bütçenin işidir. Bu kapsamda hizmet maliyeti ile hizmet miktarı arasında ilişki kurulur. Performans bütçe ne satın alındığına ve yapıldığına odaklanır. Performans bütçede bütün bu amaçlar doğrultusunda maliyet-fayda, maliyet-etkinlik, lineer programlama, hareket araştırması gibi analitik tekniklerden yararlanılır. Ayrıca performans bütçenin uygulanabilmesi kamuda yeteri kadar maliyet muhasebesini uygulamayı gerektirir (Tosun, 2007, s. 157).

Performans bütçeleme sistemine yöneltilen bazı eleştiriler ise şöyledir;

- Kullanılan birimler arasında homojenlik sağlanamadığından karşılaştırmalarda güçlükler meydana gelebilir.

- Birim ürünün az ya da fazla üretilmesini etkileyen tek bakanlık olmayabilir. Bu durumda performanstan sorumlu tek bir Bakanlık bulunmadığı için sonuca sorumluluk yüklemek zorlaşır.

- Performans bütçe sisteminin uygulanması oldukça zordur ve bilgileri analiz etmede gereksinim duyulan uzman istihdamı kolay değildir.

- İşin başında ortaya konmuş kriterlerin ve maliyetlerin yanlış olduğu daha sonradan anlaşılabilir.

- Daha sonraki yıllarla ilgili maliyet tahmininde sapma çok fazla olduğundan, çok yıllı bütçe uygulamasına uygun değildir.

- Bütçenin uygulanması bakımında ulaşılan sonuçların değerlendirilmesinde güçlüklerle karşılaşılabilmektedir.

- Kamu kurumlarının işletme ayrıntıları, iş yükleri, amaçlara ulaşma dereceleri gibi konuların denetlenme ve incelenmesi sonucunda, çoğu yöneticinin bu sistemden hazzetmemesi ve bu sonuçta sistemin işlemesinin güçleştiği öne sürülmektedir.

- Bütçe gelirleri, bütçe dengesi gibi kavramlar ikinci plana itilmiştir.

- Bazı kamu hizmetlerinde performans bütçeyi tam olarak uygulayabilmek neredeyse imkansızdır. Örneğin savunma hizmeti için ayrılacak bütçe performansa dayandırılamaz. Çünkü savunma hizmeti hazır bulunma ve caydırıcılıkla ilgilidir. Gerçek bir savaş olmadan savunma birimlerinin performansını ölçmek imkansızdır.

- Amaç performans hedeflerini tutturmak olduğu için, sırf hedefleri tutturmak adına standart üstü ve gereksiz harcamalar yapılabilmekte ve bu göstergeler alt düzeydeki yürütücü kademelere bağlandığı için israfa yol açabilmektedir.

2.1.3. Program Bütçe Sistemi

Kamu harcamalarının planlanması ve kontrolü, finansmanının sağlanması oldukça uzun ve zor bir süreçtir. Devlet fonksiyonlarındaki gelişim ve değişime bağlı olarak izlediği mali politikaların üzerine yansıdığı bütçenin de niteliğinde ve yapısında değişiklikler olmuştur. Bütçeler, yasama ve yürütme organı arasındaki denetleme ilişkisinden uzaklaştığı ekstafiskal bir müdahale aracı haline gelmiştir. Hedefler belirlenmeye, en yerinde olan seçilmeye, bu doğrultuda seçenek programlar belirlenmeye, en iyi seçenek tercih edilmeye ve nihayet sonuç doğrulanmaya çalışılmaktadır. Yani program bütçe sadece basit bir teknik olmayıp, birçok işleve sahip çok yönlü bir genel stratejidir.

Genelde program bütçenin başlıca üç işlevi vardır: (Sönmez, 1987, s. 231)

- Hedefleri itibariyle tüm faaliyetleri sınıflandırmak.
- Maliyetleri sonuçlarla karşılaştırmak ve özgül sonuçlara ulaşmak için değişik çözümleri ortaya çıkarmak.
- Hükümet programlarını uzun vadeli olarak planlamak.

Bahsi geçen bu işlevlerin yerine getirilmesi için program bütçenin üzerinde durduğu noktalara kısaca bakarsak:

- İlk aşamada temel hükümet faaliyetlerinin amaçları ortaya çıkarılmakta ve incelenmektedir.

- Program bütçenin üzerinde durduğu ikinci nokta üretimdir. Yani veri bir program sonucunun ölçümüdür.

- Her programın maliyeti tahmin edilmektedir. Buradaki maliyet yalnızca bütçe maliyetlerinin toplamı değil, gerçek alternatif sosyal maliyetleri kapsamaktadır.

- Amaca ulaşmak doğrultusunda en etkin ve en ucuz aracı bulup kullanmak için çeşitli seçenekler incelenmektedir.

- Sonuncu aşamada ise planlama çabasına ilişkin sonuçların yıllık bütçeye dahil edilmesi söz konusudur. Eğer program bütçe kamu harcamalarının rasyonelleştirilmesini olanaklı kılan bir belge niteliğine sahip ise, bütçe çerçevesinde kaynak dağıtımına ilişkin karar alınmakta, uygulanmakta ve dağıtım denetlenmektedir. Bu nedenle program bütçe stratejisinin yaşama geçirilebilmesi, yani işlerlik kazanması ancak ve ancak bu stratejinin yıllık bütçelerde benimsenmesiyle olanaklıdır.

Program bütçelemenin temel amacı kamu harcamalarının etkinlik boyutunun kamu yönetiminin her aşamasında hissedilmesi ve buna yönelik önlemler alınmasıdır. Buna yönelik ilk çalışmalar, program bütçe konusundaki çalışmaları bir çatı altında toplamıştır. Bu sistematiğin tamamına birden ‘Program Bütçe’ denmiştir (Orhan, 1994, s. 1).

Klasik bütçeleme sistemindeki çok sayıdaki harcama kalemlerine dayalı sistematiğin program bütçelemede oldukça az harcama kalemi bulunur. Ödenekler bu harcama kalemlerine denk gelen hizmetlere göre hesaplanarak tahsis edilir (Coşkun, 1991, s.140).

İnce bir çalışmasında; "*Kamu hizmetlerinin en üst düzeyde yerine getirilmesi ve kamu giderlerinin etkinliği ve verimliliğinin yükseltilmesi amacıyla, bütçe kaynaklarının optimal düzeyde kullanılması, program bütçenin temelinin oluşturmaktadır. Genelde bir yıllık süre için uygulanan bütçelerin devamlılık ve plan-program arasındaki koordinasyonunun sağlanması bakımından büyük önemi bulunmaktadır. Verimliliğin artırılması ve israflardan kaçınılması yanında ödenekler, harcama kalemlerine göre değil, planda belirtilen hedeflerin gerektirdiği hizmetler için ayrılmakta" olduğunu idafe etmiştir* (İnce, 1980, s.66)."

PBS , kamuya tahsis edilen kaynakların dağıtımına ilişkin karar süreçlerine yardımcı olan ve bu kararların en uygun şekliyle hayata geçirilmesini sağlamaya yönelik bir sistemdir (Orhaner, 2000, s. 42). "*Program bütçeleme sistemi aynı kamusal amaca yönelik çalışan tüm faaliyetleri ve programları düzenlemeye çalışır. Bu faaliyet veya programların hangi kamu kurumunun sorumluluğu olduğuna bakılmaz. Dolayısıyla program bütçe kaynak kullanım sürecinin son aşaması olan, yapılan kamu hizmetinin sonuçları ve toplum refahı üzerindeki etkileri ile ilgilenir. Program bütçe kamu kurumlarının sosyal amaçlara olan etkilerini analiz etmeyi gerektirir. Örneğin meslek edindirme kursları gerçekten işsizliği azaltır mı sorusunun cevabı program bütçeleme gerektirir. Ayrıca bu sosyal amaçlara ulaşmanın alternatif yolları ve her alternatifin sosyal fayda ve maliyetini ortaya koymayı gerektirmektedir. Şu halde program bütçe, devlet yükümlülüklerinin yapılan hizmet açısından değerlendirilerek*

sınıflandırıldığı ve kaynakların ayrımında, faaliyetlerin yürütülmesinde hizmeti esas alan bir bütçe biçimi olup, devlet işlevlerinin ve bu işlevlerin gerektirdiği hizmetlerin sınıflandırmasının yapılması bu bütçe sisteminin ilk aşamasıdır. Böylece yürütme organının yürütmekte olduğu hizmetlerin ve bu hizmetlere yapılacak harcamaların belirlenmesi özellikle önemlidir" (Coşkun, 1997, s. 121).

Program bütçe sürecinde öncelikle devletin hangi işleri yapacağının belirlenmesi gerekir. Daha sonra bütçe teklifleri ve uygulaması bu hizmetler çerçevesinde yapılır. Program bütçe sistemi dikkatleri harcama kalemlerinden ve faaliyetlerin performanslarından, harcamanın asıl amacına yani topluma hizmet vermeye kaydırır. Aslında tüm devlet faaliyetlerinin toplum refahını arttırmaya yönelik olduğu söylenebilir. Ancak program bütçenin amacı, bu geniş amacın (toplum refahı) parçalarını tanımlamak, söz konusu parçalar arasında ve parçaların amaçlarına ulaşmadaki etkilerini araştırmaktır.

Ülkemizde ilk kez 1973 yılı bütçesinden başlayarak program bütçe uygulamasına geçilmiştir. Kaynakların plana uygun ve etkin olarak kullanılması zorunluluğu, klasik bütçe sisteminden, program bütçe sistemine geçişi zorunlu hale getirmiştir. Bu sistemin esası, kamunun belli amaç ve hedeflere erişmek adına yaptığı hizmetlerin sırasıyla ve bütçelemenin fonksiyonlar, programlar, faaliyetler ile projeler esası içerisinde sınıflandırılmasına dayanmaktadır.

Program bütçe uygulamasına getirilen bazı eleştiriler ise şöyledir:

- Kamu kurumları, programlara uyum sağlamak için teşkilat yapılarını yeniden gözden geçirmek ve değiştirmek zorunda kalmalarıdır. Çünkü bazı

programlar farklı kurumların faaliyetlerine girmekte ve hesaplamalar yapılırken değişik hesaplamalar (çapraz) yapmaları gerekmektedir.

- Diğer bir eleştiri, programın doğrudan birden fazla amaca hizmet etmesidir. Örneğin bir üniversitenin tıp fakültesi eğitime yönelik programla mı yoksa sağlıkla ilgili programla mı değerlendirecek sorusunun yanıtı net değildir.

- Program bütçenin, uygulamada bir bütçe sistemi olarak kabul edilmemesi gerekir diyen gruba göre program bütçe sisteminin karar verme gücünü meclise, baskı ve çıkar gruplarına ve de bürokrasiye bırakmış olmasına rağmen bu gruplar tarafından programlara sıcak bakılmaması önemli bir sorundur.

- Teoride program bütçe sistemi devlet kuruluşlarındaki yöneticileri bir iş ya da hizmeti yürütürken en uygun alternatifleri bulmaya sürükler, bu sürüklenme de kamu kaynakları kullanılırken tasarruf edilmesini sağlar denilmektedir. Ancak yöneticilerin ve harcamacı birimlerin ihtiyacın üzerinde bütçe isteme öngörüsü yüzünden bu tasarrufun gerçekleşmesi zordur.

Aşağıdaki şekilde Klasik Bütçeleme Sistemi, Performans Bütçeleme Sistemi ve Program Bütçeleme Sistemi arasındaki farkı gösterir tablodan da anlaşılacağı üzere uzunca bir müddet dünyanın genelinde kullanılan bütçeleme sistemleri arasında keskin değişimler vardır. Bu farklar amaç, sınıflama esası, çıkış noktası başlıklarında tezahür etmektedir.

Tablo :2- KBS, PBS ve Program Bütçenin Karşılaştırması

Bütçeleme Tekniği	Özelliği	Sınıflama Esası	Çıkış Noktası
Klasik B.S.	Girdi Satın Alma	Girdi Sınıflaması	Denetim, Kontrol
Performans B.S.	Faaliyet, İş Yükleri	Faaliyet ve Çıktı Sınıflaması	Yönetim ve Etkinlik
Program B.S.	Toplumsal Refah, Sonuç Odaklı	Kamusal Amaç Sınıflaması	Planlama, Etkenlik

2.1.4. Planlama – Programlama - Bütçeleme Sistemi

Planlama-Programlama-Bütçeleme-Sistemi (PPBS), bir yandan program bütçe tekniğinin ana konusu olan belirli kaynaklarla sağlanacak en yüksek toplum refahı konusuyla ilgilenirken diğer yandan performans bütçelemenin ana konusu olan ilgili kamusal hizmetlerin maliyetlerinin nasıl en aza indirilebileceğiyle ilgilenir. Diğer bütçeleme tekniklerinin devamı olarak ekonomik çözümlemelerin devletin faydasına işlemesini öngörür. Önceki sistemlerde ortaya çıkan aksaklıklar neticesinde birleşik bir sistem olarak PPBS doğmuştur.

Rand Corporation tarafından ilk olarak 1961 yılında ortaya atılan ve ABD Savunma Bakanlığında uygulanan PPBS, 1965' te ABD Başkanı Johnson döneminde tüm ülkede kullanılmaya başlanmıştır.

P.P.B.S.’ nin temel özelliklerini şöyle sıralayabiliriz;

- Yıllık olarak yapılır. Ancak, bunların dayandıkları hesaplar, uzun vadeli planlamanın ortaya koyduğu hesaplardır.

- Her daire ve/veya kamu kuruluşunu, yönettiği veya yapacağı işlerin niçin yapılacağını açıklamaya zorlar.

- Planlamaya dayalıdır. Kaynak kullanımında ve paylaşımında uzun vadeli planlar yapılır ve böylece kaynakların optimal kullanımı sağlanır.

- Önceden planlanmış amaçlara erişmek için kamusal hizmetler programlar şeklinde düzenlenir.

- Kamu hizmetlerinin fonksiyonel sınıflandırılmasını gerektirir.

- Kamu yönetiminde verimliliğin artırılmasına yardımcı olur.

- Yapılan veya yapılacak işin sadece yasal olması yetmez, gerekli ve yararlı da olmalıdır.

- Tüm analiz tekniklerinden yararlanarak bütçe kararlarında rasyonelliği sağlamaya çalışır.

- Sistemin program çıktılarının girdilerle ve amaçlarla ilişkisini kurmaya çalışır.

- İyi bir muhasebe ve raporlama sistemi ile bilgi üretimini gerektirir.

- Bütçe, sadece hangi işe ne kadar ödenek ayrıldığını gösteren bir masraf (gider) tablosu olmaktan çıkar. Kamu kesimindeki kaynak kullanımını ve bundan beklenen sonuçları, açıklıkla, bilimsel metotlarla değerlendirir.

PPBS, "geleneksel bütçe sisteminin sağladığı mali denetim, performans bütçe sisteminin hizmet verimliliği ve etkinliğinin denetimi fonksiyonlarının yanında, bütçenin stratejik bir planlama aracı olarak kullanılmasına imkan verir (Batırel, 2006, s.43). Bu bütçeleme sisteminin esası sistem analizidir. Dolayısıyla kaynakların alternatifler arasında en iyi şekilde tahsisinin sağlanması teşkil eder. Önemli olan sadece harcamaların kısılması veya maliyetlerin düşürülmesi değil, fakat belirli bir amaca ulaşmak için kullanılacak kaynakların alternatifler arasında en rasyonel şekilde dağılımıdır.

Birçok bütçe kitabı yazarı program bütçe ile PPBS' yi sıkça karıştırmakta ya da aralarında fark görmediğini öne sürerek iki bütçeleme sistemini ortak başlıkta incelemektedir. Aralarında ortak yönler olsa da PPBS' yi ayrı bir sistem olarak incelemek gerekir. Öncelikle PPBS, program bütçeden sonra gelişmiştir, daha kapsamlıdır ve program bütçeyi daha sistematik hale getirmiş bir tekniktir. PPBS' de planlama ve programlama aşamaları tamamlandıktan sonra, bütçeleme aşaması program bütçe ile yapılır. Dolayısıyla bütçeleme anlamında ikisi de aynı anlama gelmektedir. PPBS toplumsal hizmetlerin ve ekonomik kaynakların tümü ile ilgilenir. Program bütçe ise kamu fonksiyonlarının programlar olarak nasıl uygulamaya konulacağı üzerinde yoğunlaşır. PPBS planlamaya çok daha fazla oran verirken, program bütçede planlama ya hiç yoktur ya da sistematik değildir. PPBS ayrıca sistem analizini yoğun olarak kullanırken, program bütçede daha kısıtlı bir kullanım söz konusudur.

PPBS' nin dayandığı temel unsurlar; kısaca, planlamaya dayalı olması, kamu hizmetlerinin planlama ışığında programlara dönüştürülmesi ve bunların alt programlara ayrılması, plan ve programlar çerçevesinde bütçeleme yapılması, fonksiyonel sınıflandırma yoluyla fonksiyon ve programların bir araya getirilmesi çeşitli niceliksel (kantitatif) analiz tekniklerinin kullanılması, çıktıların/sonuçların, girdilerle ve amaçlarla bağlantısının kurulması, yani çıktılar/sonuçlar ile maliyetlerin mukayese edilmesi, bu konuda ölçümler yapılması ve son olarak sistemin izlenmesi, geliştirilmesi, sonuçların gözden geçirilmesi için gerekli bilgilerin toplanması, analiz edilmesi ve raporlanması biçiminde sıralanabilir" (Falay, 1987, s. 66-69). Bu temel unsurların yanında PPBS' nin unsurlarını şu şekilde artırabiliriz; "

- Hükümetin ve çeşitli kamu örgütlerinin amaçlarının açıklıkla ortaya konması;
- Bu amaçların gerçekleşmesini sağlayacak uzun ve kısa vadeli plan ve programların hazırlanması;
- Programların gittikçe daralacak ve somutlaşacak kategoriler, faaliyetler ve unsurlar haline sokulması;
- Belirli bir amacı gerçekleştirecek program ve programlar için türlü alternatiflerin ortaya çıkarılması;
- Her alternatif için sistem analizi ve diğer tekniklerin yardımı ile maliyet ile faydaların hesaplanması;
- Plan, program ve bütçe arasındaki ilişkilerin kurulması; ve

- Planların ve programların sürekli bir şekile gözden geçirilmesi ve gerekli değişikliklerin yapılması.” (Falay, 1987, s. 66-69).

Ayrıca bu bütçeleme sistemi faaliyet, program sorumluluğu kapsamında bütçede öngörülen hizmetlerin gerçekleşip gerçekleşmediğinin, hizmetin amacına ulaşıp ulaşmadığının incelenmesi suretiyle ekonomik-etkenlik denetiminin yapılmasını öngörmektedir (Coşkun, 1984, s. 121). Plan yaparken farklı olan ve programların faydasının ilerleyen yıllarda ortaya çıkacağı ancak katlanılacak maliyetin bugün olacağı dikkate alınmalıdır.

Bütçe teferruatlı ve kısa süreli (bir yıl) bir plandır; uzun vadeli planların bir yıllık kısmını kapsar ve programlara ilişkin kararların uygulanmasını sağlar. PPBS, klasik bütçede olduğu gibi, her masraf kaleminin ayrı ayrı ve bütün teferruatı ile ele alınmasının önüne geçemez. Bütçe gerekçelerine temel teşkil etmesi bakımından, buna ihtiyaç duyulmaktadır. Ancak maliyet-fayda analizleri yöneticilere amaçların belirlenmesi, amaçlara ulaşmayı sağlayabilecek çeşitli programların tanzimi, her alternatifin maliyet ve faydalarının hesaplanması ve en iyi neticeyi verecek olanın seçilmesi hususlarında en iyi kararları almak olanağını sağladığından, böyle bir sisteme dayandırılacak olan bir bütçe tekniği de çok daha rasyonel ve verimli olacaktır (Hatry & Cotton, 1967, s.15).

PPBS ile hazırlanıp parlamentoya sunulan yıllık bütçeler uzun ve kısa vadeli plan ve programların o yıla tekabül eden masraflarından başka bir şey değildir. Bütçenin yıllık olma prensibine göre hazırlanması, plan ve programların daha sonraki yıllara tekabül eden kısımlarında bir değişiklik yapmayı gerektirmez. Gerçekte, her yıl parlamentoya iki türlü bütçe sunulur: i- klasik bütçe- yasama organlarının öteden

beri alışkın oldukları bütçe şekli ve ii- program bütçesi- uzun vadeli planların bir yıla tekabül eden kısımları. Bu iki bütçe esas itibariyle aynı olup, şekil bakımından farklılık gösterir. Bunlardan ikincisi plan ve programların çerçevesi içinde hazırlanır. Böyle bir bütçeyi yasama organları kabul etmekle planların geriye kalan kısımları için de gelecek yıllarda mali kaynaklar tahsis etmeyi taahhüt etmiş olmaktadırlar. Bu vesileyle bütçe süreci planlama ve programlama ile ilişkilendirilmiş olacaktır.

2.1.5. Sıfır Esaslı (Tabanlı) Bütçeleme

Sıfır tabanlı bütçe, kamu hizmetlerinin ve bunlar için yapılan harcamanın değerlendirilmesine yönelik bir bütçe yaklaşımıdır. Kamu kaynaklarının düşük öncelikli kamu hizmet ve faaliyetleri yerine daha yüksek öncelikli hizmet ve faaliyetlere yönelten bir tekniktir (Falay, 1987, s. 179). Sıfır esaslı bütçeleme sistemi, kamu kurumlarının her yıl en azından bir önceki yılın ödeneği kadar ödeneği hak kazandığı varsayımını ortadan kaldırmayı amaçlamaktadır. Bunun yerine kamu kurumlarının hiçbir ödeneğe sahip olmadığı varsayılır ve gerekli olan ödeneğin hepsinin gerekçesinin her yıl açıklanmasını zorunlu kılınır. Bu nedenle bütçe ödenekleri üzerindeki tartışmaların yönü ödeneklerdeki artışlar ya da azalışlar değil, bütçenin tümü hakkında yapılmaktadır. Genellikle diğer bütçeleme türlerindeki artırımcılık özelliğini ortadan kaldırmayı amaçlamaktadır. Sıfır tabanlı bütçeleme (STB) sistemi de denir. Tarihi sürece bakıldığında ilk olarak 1924 yılında İngiliz Bütçe Uzmanı E. Hilton Young tarafından ortaya atıldığını görmekteyiz. Young, bütçede artık anlamını yitiren herhangi bir maddenin, bir sonraki bütçe döneminde de belli oranda tahminde bulundurularak varlığını sürdürmesinin doğru olmadığını ileri sürmüştür (Tüğen, 1999, s. 92). İlk olarak 1962 yılında çalışmalarına başlanıp, 1964 yılında ABD' de Tarım Bakanlığında kullanılmıştır. 1977'de ise tüm ABD'de

kullanılmıştır. Bu sistem, tıpkı bundan önceki bütçeleme sistemleri gibi kaynak kullanımında etkinliği amaçlayan bir sistemdir.

Sistem aynı zamanda eğitim işlevi görmektedir. Harcamaların hangi faaliyetler için yapıldığını ve bunların fayda-maliyet analizlerinin yapılabilmesini kolaylaştırır. Yöneticileri, alternatif yollar bulmaya zorlar. Dolayısıyla araştırma yapmaya teşvik eder. Yöneticiler sadece bütçe sürecinde değil, uygulama boyunca da fiyat etkinliklerini ayrıntılı bir şekilde değerlendirmeyi sürdürmek durumundadır (Tosun, 2007, s. 171).

Kamu hizmetlerinin esnekliğinin artırılması bu sistemle mümkün olabilecektir. Çünkü sonuçları başarılı olmayan veya öncelik sıralamasında alt sıralarda yer alan hizmetler için ya hiç kaynak ayrılmamasına ya da daha az ayrılmasına olanak sağlayabilmektedir. Yapılacak işler ve bunlara tahsis edilecek kaynaklar bu incelemeler sonucunda belirlenmektedir. STB' nin diğer bütçelerle ortak yanı gelir tarafıdır. Gelir hususunda herhangi bir farklılık getirmez. Diğer bütçe sistemleriyle farklılaştığı husus, giderlerdir (Çataloluk, 2006, s.2). Böylece, bütçeleme süreci kurumların ihtiyaç duyduğu kaynak ihtiyacının tahsis edilmesi biçiminde şekli bir süreç olmaktan çıkarılmakta, kurumların yürüttüğü ve yürüteceği hizmetlere ilişkin değerlendirmeler yapılmakta, bu suretle, bütçe ödeneklerinin tahsisi bu amaçla yapılan kapsamlı değerlendirme ve gerekçelere dayandırılmış olmaktadır (Candan, 2007, s.108). Bütçelerin hazırlanmasında kamu kurumunun faaliyetleri karar birimi olarak adlandırılan daha küçük birimlere ayrılır. Her karar birimi kendi amaçlarını başarmalarına göre analiz edilir. Her karar birimi, bütçe tekliflerini karar paketlerinde toplar. Karar paketleri, farklı düzeylerde ödeneklerle olası performans düzeylerini kapsar. Daha sonra en öncelikli olandan daha az öncelikli olana doğru

sıralanır. Böylece, yapılacaksa, harcama kesintileri en az öncelikli olanlardan başlanmak suretiyle yapılır. Bu şekilde kamu kesiminin etkinliği sağlanabilecektir.

Sıfır esaslı bütçe sisteminde de, PPBS' de olduğu gibi kapsamlı bütçeleme süreçlerinin, kurumun amaç ve bütçeleme varsayımlarının belirlenmesi, karar birimlerinin tanımlanması, program veya yukarıda bahsedilen karar paketlerinin oluşturulması ve sıralanması gerekmektedir. Bu bütçeleme anlayışı, idarelere bütçeleme sürecinde bir dinamizm getirmekte, herhangi bir analize ve değerlendirmeye dayanmaksızın kaynak talep edilmesini ve bütçe tekliflerinin önceki uygulamalar esas alınarak yapılması önlenmektedir. Kaynak dağılımında rasyonellik sağlanırken, faydası kalmayan, işlevsiz hizmet ve programların yürütülmesi engellenmiş olmaktadır. Ayrıca, sıfır esaslı bütçe sistemi, kamudaki program sorumlularını, yöneticileri bütçe tekliflerini gerekçelendirmeye ve bu konuda ayrıntılı bilgi ve izahatlar vermeye zorlayan bir yaklaşımdır (Canbay, 1999, s.10).

Üstün yanları:

- Klasik bütçe sisteminde görülmeyen iş yükü ve performans ölçülmesi gibi kavramlar bu sistemde karşımıza çıkar.

- Kamu kurumunun içindeki önceliklerin gözden geçirilmesine olanak sağlar.

- Bütçe hazırlıklarının aşağıdan yukarıya olması, bütçe kararlarının daha rasyonel olmasını sağlayabilecektir.

Zayıf yanları:

- Karar paketlerinin oluşturulmasını oldukça fazla zaman eve emek alabilmektedir.

- Hizmetin niteliği, yıllara yaygın olması, faiz ödemeleri gibi tertiplere ayrılacak ödenekler daha önce hiç yokmuş farz edilemez.

- Kamu kurum yöneticilerinin karar paketlerini sıralarken kullandıkları öncelik sıralaması, sosyal önceliklerden farklılık gösterebilmektedir.

- Ödenek talepleri aşağıdan yukarı seyrettiği için, devletin ve hükümetin önündeki uzun vadeli planlarda ve önceliklerde sapmalara neden olabilecektir.

- Kamu kurumları, yaptıkları hizmeti sanki ilk kez icra ediyormuşçasına ödenekleştirdikleri için her kamu yöneticisi, kurumunun varlık nedenini her yıl tekrar açıklamak zorunda kalmaktadır.

- Çıktının ölçülmesindeki güçlükler, fazla zaman harcanması, fazla işgücü kullanılması vb. gibi olumsuzluklara yol açmaktadır.

2.1.6. Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi

Öncelikle şunu belirtmek gerekir ki Performans Bütçeleme Sistemi (PBS) ve Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi (PEBS) birbirinden ayrı başlıklar altında incelenmelidir. Bu bağlamda Performans Bütçeleme Sistemi 2.1.2. başlığı altında genel çerçeve olarak açıklanmıştır. Şimdi ise PEBS' ne genel olarak bakılacak ilerleyen bölümlerde ise Türkiye uygulaması (Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi) üzerine duracağız.

PEBS ile ilgili literatürde yer alan bazı tanımlamalar şöyledir;"

- PEBS; en genel anlamda, taahhüt edilen çıktı ve sonuçlar ile kaynaklar arasında bağlantı kuran açık bir sözleşmedir (Schick, 2009, s. 139).

- PEBS; önceden belirlenen hizmet hedeflerine göre kaynakları performans düzeylerine tahsis eden bir yönetim aracıdır (Rodriquez & Bijodat, 2003, s.133).

- PEBS; performans bilgisinin sistemli bir şekilde kullanımı ile kamu sektörü fonları arasında ilişki kurarak, kamu harcamalarında etkinliği ve etkililiği sağlamayı amaçlar (Robinson & Duncan, 2009, s. 2).

- PEBS' in özünü; faaliyetlerin belirlenmiş hedef ve göstergeler ışığında yürütülmesi ve sonuçların bu hedef ve göstergelere dayalı olarak değerlendirilmesi oluşturur (Edizdoğan & Çetinkaya, 2001, s. 208).

- PEBS; kaynakların kamu idarelerinin amaç ve hedefleri doğrultusunda tahsisini ve kullanılmasını sağlayan, performans ölçümü ve değerlendirmesi yaparak ulaşılmak istenen hedeflere ulaşılıp ulaşılmadığını tespit eden ve sonuçları raporlayan bir bütçeleme sistemidir (Bumko, 2009, s.5).

- Performans esaslı bütçeleme, kamu idarelerinin tahsis edilen kaynakla ne yapacaklarına ilişkin bilgileri gösteren bütçeleme şekli olarak tanımlanmaktadır (Schick, OECD, s.2).

- OECD tanımına göre PEBS kısaca, fonların sonuçlarla ilişkilendirilerek tahsis edildiği bütçe şeklidir (Oecd, 2004, s.5)."

Performans esaslı bütçeleme sisteminin özü, çağdaş bütçeleme tekniklerinin oraya ilk çıktığı yıllara kadar dayandırılabilir. Klasik bütçelemenin girdi odaklı oluşu ve klasik bütçelemede sistemde sonuçlara yer verilmemesi çağdaş bütçeleme tekniklerinin oluşmasını hızlandırmıştır. PEBS, çağdaş bütçeleme sistemi olarak adlandırılan "Sıfır Tabanlı Bütçe Sistemi, Performans Bütçe Sistemi, Program Bütçe ve Planlama Programlama Bütçeleme" sistemlerinin ortaya çıkışıyla birlikte oluşan yeni bir sistemdir ve sistemin özünü performans kavramı oluşturmaktadır (Bilge & Demirtaş, 2012, s. 162). Kamu hizmetlerinde sonuçlara yoğunlaşma, program bütçenin bir özelliği iken performans ölçüleri ve değerlendirmeleri, geleneksel performans bütçenin özellikleridir. Ancak PEBS' in bütçeleme biçimi, program bütçe uygulamasında önemli sorun yaratan, kamu örgüt yapısında değişiklik yapmayı gerektirmemektedir. Bir başka deyişle birkaç farklı kamu kurumundaki benzer programları birleştirmeyi amaçlamamaktadır. Performans ölçümlerine geleneksel performans bütçelemede gösterilen ilgi, bu yeni sistemde de devam etmektedir. Ancak eski ölçüler doğrudan çıktılara odaklı iken yeni anlamda PEBS sonuç odaklıdır.

PEBS' in, mali saydamlık, hesap verilebilirlik ve mali disiplinin sağlanması, kamuda performans yönetimine geçilmesi, performans denetimleri için zemin oluşturulması, idarelerin faaliyetleri üzerindeki kamuoyu denetiminin güçlendirilmesi ve performansa dayalı ücretlendirmeye yönelik objektif bir çerçeve oluşturulması gibi konularda da yarar sağlayacağı kabul edilmektedir (Erüz, 2005, s. 66-67). Modern manada kaynak kullanımında etkinlik, kurumlarda stratejik planlama, performans programları ve faaliyet maliyetlerini hesaplama tabloları gibi çağdaş araçlar kullanılır.

Kamu mali yönetimi alanında dünyada yaşanılan en önemli gelişmelerden biri, merkezden yönetimi esas alan kaynak dağılımı ve girdi odaklı geleneksel bütçeleme anlayışlarından, yetki ve sorumluluk dağıtımı ve kaynakların yerinden yönetimini temel alan mali yönetim ve çıktı-sonuç odaklı performans esaslı bütçeleme düsturuna geçilmesinde yatar. İlk olarak 1980' li yıllarda Yeni Zelanda ve Avustralya, 90'lı yıllarda İsveç, ABD, Finlandiya, İngiltere, Danimarka, Hollanda, Kanada ve Fransa, 2000'li yılların başında ise Avusturya, İsviçre, Almanya ve Türkiye olmak üzere birçok devlet performans esaslı bütçelemeye geçiş yönünde düzenlemeler yapmıştır (Oecd, 2004, s.4).

PEBS' e geçen ya da bu yönde çalışmalar yapan ülkelerin genel beklentileri ise,

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

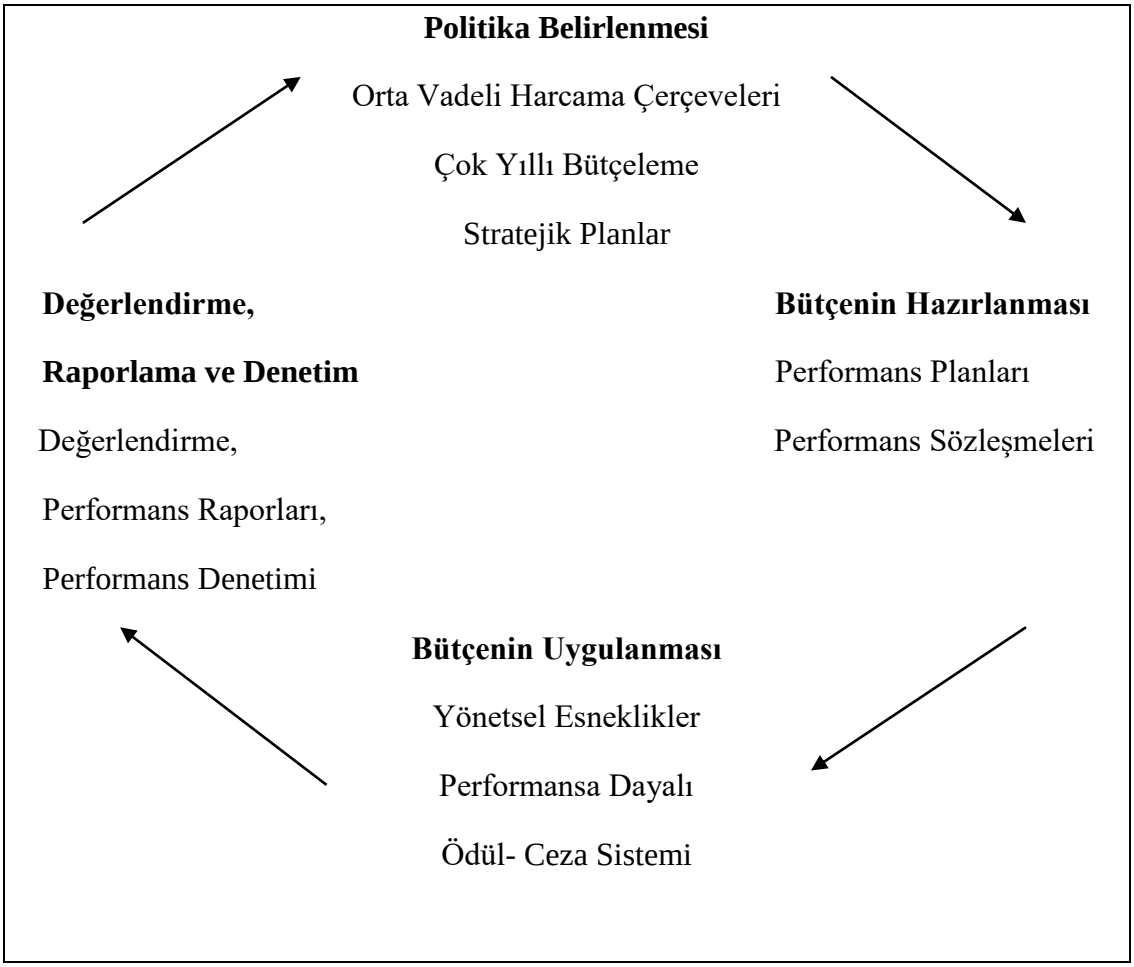
olarak sıralanabilir (Oecd, 2004, s.4)."

PEBS' in birçok unsuru bulunmaktadır. Bunların yansımaları farklı ülkelerde farklı şekillerde bulunur. Her ülke, kendi idari yapısı, kendi kültürü çerçevesinde belli temel anlayışları oturtabilmek için farklı yöntemler seçmiştir.

OECD ise performans esaslı bütçeleme anlayışının unsurlarını şu şekilde belirlemiştir (Blöndal, Kraan, Ruffner, & Michael, 2003, s.31).

- Her program veya kurum için çıktı ve sonuçların belirlenmesi ve ölçülmesi,
- Yumuşatılmış girdi kontrolleri ve diğer esneklikler,
- Sonuçlar/çıktılar ve ödenekler arasında dolaylı veya doğrudan bağlantı olması.

Tablo 3:-PEBS Döngüsü



Performans esaslı bütçeleme ile kamu 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 verilebilirliği sağlamak,
- Tasarruf etmek,

beklenen sonuçlardır (Erüz, 2005, s. 62). Sisteme yönelik çalışmalarda bulunan tüm ülkelerde çıktı odaklılık hususu aynı olmakla birlikte, ülke uygulamaları arasında farklılıklar ortaya çıkabilmektedir. Buna göre dünyada üç tür performans esaslı bütçeleme sisteminin uygulandığı belirtilebilir. Bunlar;

- *"Performans Sözleşmesine Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme Modeli,*
- *Bütçe Formatına Dönüştürülmüş Performans Esaslı Bütçeleme Modeli,*
- *Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme Modeli*."

Ülkeler bu modeller arasında tercih yaparken kendi yapısal koşullarını göz önünde bulundurmaktadır. Bu bağlamda Türkiye 24.12.2003 tarihli "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu" (KMYKK) ile stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçeleme modelini belirlemiş ve kanunda yeni bütçeleme sistemi"; "*Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi*" olarak belirtilmiştir (Aksaraylı, Egeli, Tüğen, Akdeniz , & Özen , 2007, s.314).

Bu modellere bakıldığında birinci modelde, “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 (Yeni Zelanda, İngiltere). İkinci 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 şekle uygun olarak hazırlanmaktadır. Bu modelde bağımsız bir performans raporlaması da yer almamaktadır (Hollanda, Avustralya). Üçüncü 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 ile birlikte bütçe sürecinde yer almaktadır. Bütçe uygulaması sonunda ise yıllık performans raporu hazırlanarak performansa dayalı bir hesap verme mekanizması oluşturulmaktadır (ABD, Norveç)” (Erüz, 2005, s. 63).

Performans esaslı bütçelemenin başarısı için ön şart olarak ileri sürülen hususları şu şekilde sıralayabiliriz; (Kesik, 212, s. 644)

- Kamu idarelerinde idari kapasite geliştirilmeli ve teşkilat yapısında gerekli değişiklikler yapılmalıdır.

- Kamuda iyi yönetişim alt yapısı kurulmalıdır.
- Kamu ve özel kesimin faaliyet alanları netleştirilmeli ve kamu idarelerinin görev, yetki ve sorumlulukları net bir şekilde tanımlanmalıdır.
- Kamu mali yönetiminde yer alan görevlilerin, rolleri ve sorumlulukları açıkça belirlenmelidir.
- Program bütçe sınıflandırmasına gidilmelidir.
- Bağımsız iç ve dış denetim sistemi kurulmalıdır.

PEBS' nin getirdiği bazı zorluklar, riskler ve sorunları ise şu şekilde sıralayabiliriz;

- Performans bilgilerinin özellikle performans göstergelerinin elde edilmesini kamu yönetimine ilave maliyetler yüklemektedir.
- Performans bilgilerinin elde edilmesi kamu çalışanlarına ilave iş yükü getirmektedir.
- İyi oluşturulamamış performans ölçüm sistemleri kamu idarelerinin performansının istenmeyen alanlara yönelmesine neden olabilmektedir.
- PEBS' in performans ölçüleri kurumlara özgüdür ve kurumlar arası karşılaştırma yapmak zordur.
- Yasama ve yürütme arasında performansa bakış açısı anlamında fikir ayrılıkları olduğunda PEBS çok zor uygulanacaktır.
- Kamu kurumları performanslarını belirlerken kendi ölçebildikleri performansları dikkate almak istemektedir. Örneğin Kastamonu Üniversitesi olarak

performans göstergesi olarak mezun sayısı mı yoksa işe giren mezun sayısı mı belirlenecektir. İlk durum kurum imkânlarıyla tespit edilebilir iken ikinci durumun tespiti, asıl gösterge olmasına rağmen, nerdeyse imkânsızdır.

- Yasama organının kurumun ödeneklerini nerelere harcadığına karışmamalıdır. Böyle bir durumda PEBS' in en önemli özelliği olan çıktı odaklılık ilkesinden uzaklaşılmış olacaktır. Yasama, denetimlerini sonuçlar üzerinden yapmalıdır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BÜTÇE TEORİLERİ ve FARKLI BÜTÇE UYGULAMALARI

3.1. BÜTÇE TEORİLERİ ve FARKLI BÜTÇE UYGULAMALARI

3.1.1. Devri Bütçeler Teorisi

Bu bütçe teorisinin 1930'lar ve hemen sonrası dönemde gündemde olmasının sebebi yaklaşık 7-10 senelik dönemler halinde yaşanan ekonomik buhranlardır. 1929'daki büyük ekonomik buhrandan sonra başta ABD olmak üzere İsveç, Almanya, Belçika gibi devletler uygulamıştır. Madem devri hareketler var ve seyri değişmiyor, bu devri dönemlerde devlet ekonomik buhranlarla mücadelede etkin bir rol oynayabilir fikri hâkim olmuştur. Dolayısıyla devlet bütçesi artık soyut bütçeler halinde ele alınmaz. Geleneksel maliye de bütçe dengesinin çok katı şekilde ele alınması ve sınırlarının saptanamaması sonucu bu fikir ortaya çıkmıştır. Ekonomik hayattaki konjonkturel hareketler, gelişmeler yakından izlenerek, birbirini takip eden bütçelerin ekonomik hayat üstündeki etkileri belirgin şekilde sergilenir. Bütçe üstündeki böyle bir ekonomik fonksiyon sayesinde konjonkturel hareketler hafifler ve bozulan iktisadi dengenin korunması mümkün olur. Bu amaca ulaşırken bazı teknikler ileri sürülmüştür.

Devri bütçeler tekniği iktisadi hayatın refah devrelerinde sağlanan bütçe fazlaları ile depresyon zamanlarının bütçe açığını finanse etmekten ibarettir (Türk, 1988, s. 321). Refah dönemlerindeki bütçe fazlaları bir fon içinde birleştirilir, duraklama ve depresyon dönemlerinde gerçekleşen açıklara finansmanda kullanılmasından oluşur.

Bu sebeple, kamunun bütçesi hazırlanırken devri geçişleri özenle değerlendirilmek zorundadırlar (Metin & Şenyüz, 1995, s. 289). Yani bütçe denkliği kavramını yıllık değil de dönemler için amaçlar. Ekonominin iki refah dönemi arasındaki bütçe uygulamalarının sonuç olarak denkliği bu görüşün esasını oluşturur.

- Teori iktisadi devrenin devam süresinin açıklıkla ve kesinlikle bilindiği varsayımından hareket etmektedir.

- İktisadi devrede refah ve depresyon aşamalarının süre ve yoğunluk bakımından birbirine uygun düştüğü kabul edilir.

- İktisadi hayatta iktisadi devrenin hangi aşamada bulunduğumuz hususunda açık teşhiste bulunabildiğimiz yine bu teorideki varsayımlardandır.

Aslında konjonkturel hareketler düzenli olarak tekrarlansa da, ekonomik refah dönemlerinde kamu gelirlerindeki artışla ekonomik bunalım devrelerindeki artan devlet harcamaları arasında tam bir simetri olduğunu ileri sürmek oldukça güçtür (Türk, 1988, s. 324).

Devri Bütçe Teorisi bütçe dengesini bir yıllık dönemlerden ayırıp bir döneme yaymak suretiyle, hakiki konu olan ekonomik dünyanın "*tam çalışma seviyesindeki*" dengesini etkileyen faktörleri topyekün değerlendirmemiştir.

3.1.2. Telafi Edici Bütçe Teorisi

Modern maliyede Denklik Prensibi klasik maliyede olduğu gibi mutlak ve dokunulmaz, sert bir prensip değil, ekonomik şartlara göre yumuşatılabilen ve istisnalar kabul eden bir prensiptir. Bu bakımdan Telafi Edici Bütçe Teorisi, Bütçede Denklik Prensibinin kabul ettiği istisnalardan biridir (Türk, 1988, s. 318). Bu görüş

de, kamu harcamalarıyla kamu gelirleri arasındaki geleneksel denge sürdürülmektedir. Ama daha çok ekonomik dengenin gerçekleştirilmesi için çaba gösterilmektedir. Temelinde yine Keynes' in müdahaleci devlet anlayışı yatmaktadır. Bu teoriye göre buhran içinde bulunan bir ekonomiyi genişleme safhasına sokmak ve tam istihdam seviyesine ulaştırmak için, devlet, özel sektör harcamalarındaki yetersizlikleri gidererek, yaptığı harcamalarla buhran içindeki ekonomiyi yeniden normal dengesine kavuşturacaktır (Türk, 1988, s. 350).

Telafi edici bütçe teorisinde, ekonomik yaşamı düzenleyen etkenlerde ortaya çıkan yapısal bozuklukların telafi edilmesinin çareleri araştırılmaktadır. Yani telafi edici bütçe, devletin ekonomiye müdahalesini gerekli görmektedir. "Zamanımızda ortaya çıkan işsizlik, ekonominin otomatik gideremeyeceği işsizlik olup, mutlaka devlet müdahalesi gerektirir. Telefi edici görüşün biraz değiştirilmiş şekli, uzun devrede denk olup, depresyon devrelerinde seyrek olarak açık veren bütçe, İskandinav Devletlerinde önem kazanmıştır. Beverigde' e göre, devlet, ekonomideki toplam talep yetersizliğini giderebilmek için harcama yapmalıdır. Böylece, toplam talepte bir artış olur, ama aynı zamanda, artan talebi karşılayabilmek için toplam arzın da artması gerekir. Devlet cari harcamalarla birlikte yatırım harcamalarını da artıracaktır. Devletin ekonomiyi resesyondan çıkarabilmesi için, kamu harcamalarını artırıp kamu gelirlerini azaltması gerekmektedir. Artan kamu harcamalarının azalan kamu gelirleriyle finanse edilemediği bu durumda devlet borçlanmaya başvurur. Depresyon devresinde, enflasyon ve deflasyon devreleri eşit uzunlukta ve aynı şiddette iseler, bütçe denkliğinin temini daha kolaydır. Telafi edici bütçe, ekonomiyi tam çalışma haline getirmek için kullanılan bir mali araç olduğuna göre, ekonomideki işsizlik toplam talepteki açıklık, yani toplam harcamalarda yetersizlik

olduğundan, bu yetersizliği gidermek gerekir. Devlet bu yetersizliği giderirken toplam arza karşı toplam talebi artırır ve toplam yatırım hacmini de genişletir (Coşkun, 1997, s. 23). Devletçe izlenecek açık bütçe politikası sayesinde milli ekonomideki toplam harcamalar artarak iktisadi hayattaki açık doldurulur ve böylece iktisadi faaliyetler canlanır ve işsizlik ortadan kalkar. Ekonomik denge bir kere gerçekleşince mali denge de bu dengeyi izler.

Bu teoride, telafi edici bütçe açığı, sınırları belli bir bütçe açığıdır. Böyle bir bütçeyi uygularken hiç şüphesiz, devletin banka sistemi, kredi hacmi ve parasal akımlar üzerinde kontrol hakkına sahip olunması zorunludur. Aslında bu hak, günümüz modern devletlerinde vardır (Türk, 1988, s. 320).

Telafi edici bütçelerin sürekli açık vermesi ya da vermemesi gerektiği konusunda iki ayrı fikir vardır. Birincisinde, devletin devamlı açık bütçe politikasını takip etmesi istenilmemekte ve teorinin mahiyeti belirli bazı hallerde belirli hudutlar çerçevesinde, iktisadi hayatı buhrandan kurtarmak ve ekonomiyi yeniden canlanma safhasına sokabilmek için, bütçe açığı devletin mali bir aracı olarak kullanılmalıdır denmektedir. Diğerinde ise, telafi edici bütçe doktrininin, modern ekonominin iktisadi faktörlerinin serbest çalışmasına terk edilmesi halinde, bünyevi bir depresyona mahkûm olacağı fikrinden hareket edilir. Bunu önlemek için, bütçenin dengeyi bırakıp bir açık halini kabul etmesi gerektiğini ileri sürer.

3.1.3.Torba Bütçe Uygulaması

Bütçe teorileri içerisinde en anlaşılır olanı 'lamp-sum' olarak bilinen torba bütçe sistemidir. Kamu kesimi fonksiyonlarına (eğitim, sağlık, güvenlik…vb) göre veya kurumlarına göre ana başlıklara ayrılır. Daha sonra bu kategorilerin kullanacağı toplam kaynak tahsis edilir. Torba bütçe uygulamasında, harcamacı idarelere verilen ödenekler, harcama yerleri bakımından herhangi bir sınırlamaya tabi tutulmamaktadır. Günümüz yönetim anlayışında karar vericilere harcama öncesi serbestlik tanımak genel kanıksanmış yaklaşımdır.

Torba bütçe sisteminin hazırlık ve uygulama sürecinde bazı üstünlükleri vardır. Ayrıntılı olmayan bu torba bütçelerin oluşturulma ve parlamentoda görüşülme aşamaları çok hızlı olur. Hazırlanması kolaydır, hazırlık süresi ve katlanılacak maliyet de düşük olacaktır. Ayrıca ödenek büyüklüğü hususunda yöneticilerin anlaşması da bir hayli kolaydır. Bütçe hazırlama sürecinde karar vericilerin dikkati ayrıntılardan çok, geniş kapsamlı konulara yönelir. Uygulamada idareciye sağladığı esneklikle de idarecinin yapacağı işe yoğunlaşmasını sağlar.

Öte yandan torba bütçenin başarılı olabilmesi ve ödeneklerin kullanımının serbest bırakılmasından olumlu sonuçlar alabilmek için, harcama sonrası yapılan denetimlerin gereken ağırlık ve etkinlikte yapılması gerekmektedir (Tosun, 2007, s. 171-172). Harcama sürecinde idarecilere sağlanan serbestliğin doğru ve nitelikli denetimle birleşmediği durumda, keyfi yönetim anlayışına sebep olur, hem kaynak israfı hem de kanunsuzluklar la sonuçlanabilir. Ayrıca bir harcamanın tam olarak nereye yapıldığının saptanması bu uygulamada oldukça güç olacaktır. Daha önemlisi ise harcamaların etkilerinin tam olarak saptanamamasıdır. Fayda maliyet ilişkisi ana

kategorilerde tespit edilebilse de hangi faaliyetin verimli hangisinin verimsiz olduğu özelde tespit edilemez. Son olarak hizmetlerin veya bakanlıkların önceliklerinin belirlenerek değişik programların bu önceliğe göre sınırlandırması bu bütçeleme sisteminde imkânsızdır.

Gelişmiş ülkelerde torba bütçe sistemi, PEBS ile birlikte daha yaygın bir şekilde uygulama alanı bulmaktadır. Torba bütçenin belirtilen sakıncalarını ortadan kaldırmak için önerilen sistem, parlamentolar tarafından torba olarak verilen bütçenin harcandıkça daha detayda fonksiyonel bütçe sınıflandırmasına göre kaydedilmesidir. Diğer bir deyişle kesin hesabın detayda alınması ve dolayısıyla parlamentolara yapılan hizmetlerin maliyetlerini görebilme imkânı tanımasıdır (Tosun, 2007, s. 172).

Torba bütçenin özelliklerini ve sorunlarını şöyle özetleyebiliriz;

- Ödenek temelli bütçelemenin esnetilmiş halidir.
- Ödenekler idarelere ayrıntılara girilmeden toplu olarak tahsis edilir.
- Ödenekle harcanacak yer arasında ilişkiyi kurmak yöneticiye bağlıdır.
- Pratik ve esnektir.
- Meclis denetimi eksik kalabilir.
- Keyfilik yaratabilir.
- Harcamaların koordinasyonu sağlanamayabilir.
- Plan program olmadan uygulanması israf yaratabilir.

3.1.4. Çok Yıllı Bütçeleme Uygulaması

Devlet bütçeleri, yıllık bazda hazırlanırlar. Ancak etkin bir bütçe politikasının uygulanabilmesi, kamusal hizmet standartlarının yükseltilebilmesi ve hizmetlerin yürütülmesinde devamlılığın sağlanabilmesi açısından, ilgili mali yılı izleyen dönemde ortaya çıkabilecek olayları, özellikle de makroekonomik gelişmeleri, kamu hizmetlerinin finansmanında kullanılacak kamu gelirlerini, gerçekleştirilen programların ve devletin harcama politikalarının daha uzun vadeli etkilerini de dikkate alan bir bütçeleme sürecine sahip olmak gerekmektedir. Dolayısıyla çok yıllı bütçeleme Orta Vadeli Harcama Sisteminin (OVHS) temel projeksiyonlarının başında gelir. Orta vadeli olarak adlandırılmasının temel nedeni, bütçe yılı ile izleyen yıllar için veri sağlamasıdır. OVHS her yıl tekrarlanan devinimi olan bir süreçtir ve harcamacı bakanlıklar tarafından talep edilen ödenekler ile verilen ödenekler arasındaki dengesizliği azaltmayı amaçlamaktadır (Efe, 2007, s. 68).

OVHS, Dünya Bankası Kamu Harcama Yönetimi El Kitabına (http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/handbook/pem98.pdf) göre; yıllık bütçe süreci bağlamında, tavandan tabana kaynak çerçevesini, mevcut politikaların cari ve orta vadeli maliyetlerinin aşağıdan yukarıya doğru tahmin edilmesini ve son olarak da bu maliyetlerin var olan kaynaklarla eşleştirilmesini içerir.

OECD ülkelerinin çoğunda son yıllarda ön plana çıkan en önemli trendlerden biri, yıllık bütçe süreçlerini, stratejik olarak çok yıllı bütçe çerçevesine doğru kaydırmalarıdır. Çok yıllı bir bütçe; dar anlamda, çok yıllı bir süreç için devlet gelirlerini ve ödenek miktarlarını belirleyen bir bütçe olarak tanımlansa da, bu dönem çoğunlukla, yıllık bütçe sürecinin özellikle çok yıllı gelir ve harcama

tahminleri veya çok yıllı bir mali plan gibi çok yıllı nitelikler ile birlikte değerlendirildiği bir bütçe yaklaşımını açıklamakta kullanılmaktadır (Shand, 1998, s. 63).

Geleneksel bütçe sisteminde, kamusal kaynakların hükümetlerin belirlediği belli amaçlara tahsisi ve değişik alternatifler arasında seçim yapma işlemi, genelde bir mali yılı kapsayacak şekilde yapıldığı için, bütçe uygulama sonuçlarının ne olduğu ekonomiyi nasıl etkilediği, yapılan tercihlerin etkinliğinin saptanması ile yeni hazırlanan bütçeler arasında bağ kurulamamaktadır (Tosun, 2002, s. 3). Oysa çok yıllı bütçeleme, devletin gelecek bir yıl esas olmak üzere, izleyen birkaç yıla ilişkin gider ve gelir tahminlerinin yer aldığı, gelecek yıla ilişkin gider ve gelirlerinin yürütülüp uygulanması konusunda hükümetin parlamentodan yetki ve izin aldığı bir bütçeleme şeklidir" (Tüğen, 2006, s. 207). Çok yıllı bütçeleme, genelde gelecek yıl için hazırlanacak ve parlamentoya onay için gönderilecek bütçe yılına ilişkin teklifler ile takip eden iki yılın tahminlerini kapsamaktadır.

Çok yıllı bütçelemeye orta vadeli harcama sistemi de (OVHS) denilmektedir. Çok yıllı bütçe veya OVHS süreci, temelde üç yapı üzerine kurulmuştur. Birincisi, makroekonomik yapıyla tutarlı bir şekilde kamu harcamaları için ayrılabilecek toplam kaynağın yukarıdan aşağıya (top-down) doğru tahmin edilmesi, ikincisi, hem devam etmekte olan hem de yeni uygulanacak olan faaliyet ve projelerin maliyetleri aşağıdan yukarıya doğru tahmin edilmesi; üçüncüsü ise toplam kaynaklarla bu maliyetlerin karşılanmasıdır (Tosun, 2007, s. 173).

Çok yıllı bütçelemenin amaçlarını şöyle sıralayabiliriz;

- Makroekonomik dengenin ve mali disiplin oluşturulması,

- İleriye dönük düşünme yoluyla süreklilik.
- Siyasal karar alma sürecinde verimlilik ile uyum.
- Kaynak dağılımında etkinliğe ulaşmak ve harcama maliyetlerini tahmin etmek.

Geleneksel bütçe ile çok yıllı bütçe arasında bazı farklar vardır. İlk olarak geleneksel bütçede yöneticilerin yetki ve sorumlulukları sınırlıdır. Çok yıllı bütçelemede ise tahmin edilebilirlik sayesinde etkinlik ve verimlilik artmaktadır. Diğer bir avantaj olarak çok yıllı bütçelemede, yöneticilerin çıktılar ve sonuçları üzerine yoğunlaşarak, performanslarını artırmaları teşvik edilmektedir. Diğer bir fark ise çok yıllı bütçelemede politika oluşturma çok sıkı bir şekilde kaynak yapısına bağlıdır. Bu nedenle politika oluşturma, planlama ve bütçeleme ilişkisi geleneksel bütçe sistemine göre daha güçlüdür. Ayrıca hükümetlerin belirlediği öncelikleri yansıtabilme olanağı daha fazladır. Son olarak çok yıllı şekilde oluşturulan gerçekçi bütçe tavanları sayesinde sektörler kaynak akışında tahmin edilebilirlik düzeyini yükseltmektedir. Ayrıca yöneticilerin daha gerçekçi planlar yapması, hizmet sunulmasında etkinliği ve verimliliği artırmaktadır (Tüğen, 2006, s. 209).

Bütün bu avantajların yanında sisteme bazı eleştiriler getirilebilir. Örneğin harcamaların aşağıya düşürülmek istendiği bir ödenekte halihazırda bulunan miktar ödeneğin ve dahi daha fazlasının, harcamacı birimler tarafından hak görülmesi sonucu çıkabilecek uyumsuzluklardır. “Aşırı iyimser çok yıllı tahminler ise gereksiz kamu hizmetlerinin sürdürülmesine neden olabilir. Çok yıllı 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". Bütçeleme sürecinin bir yıldan çok yıla çıkarılması aşamalarında fayda ve maliyet analizlerinin çok iyi yapılması gereklidir. Çok yıllı bütçelemeden, kamu kaynaklarının etkin kullanılması, mali disiplin ve bütçe yönetimi açılarından faydalar beklenmekte iken, uzun vadeli değerlendirme hatalarından kaynaklanan, tahmin hataları ile gereksiz kamu harcamaları gibi olası olumsuzlukları dikkatlerden kaçırmamak gerekir.

3.1.5. Geçici Bütçe Uygulaması

Bütçenin uygulama süresinin bir yıl olduğunu söylemiştik. Bu bakımdan her mali yılın sonunda yeni bir bütçenin kabul edilmesi ve ertesi mali yılın başından itibaren yürürlüğe konulması gerekir. Devletin bütün idari faaliyetlerini hukuksal normlara tabi kılan bütçe, bu kudretini, çoğu ülkede yapıldığı gibi, kendisine yasa şekli verilmesinden alır. Ancak bütçe kanunu her zaman mali yılbaşında yasalaşamayabilir.

Mali yılın başına kadar bütçenin yasalaşamamasının arkasında; olağanüstü koşullar nedeniyle bütçenin Meclis'e sevk edilememesi veya sevk edilen bütçenin reddedilmesi veya Meclis'in bütçe yasa tasarılarını görüşememesi gibi sebepler olabilir (Tosun, 2007, s. 177). Ayrıca ülkemize özgü bir durum olarak seçimlerin ilk aylara denk gelmesi durumunda da yine geçici bütçe uygulamasına gidildiği görülmüştür.

Bütçeyle, gelecek bir yıl için gelirlerin toplanmasına izin ve giderlerin yapılmasına yetki verildiğine göre, kanunun kabul edilmemesi halinde gelirler toplanamayacak ve giderler yapılamayacaktır (Erginay, 1998, s. 198). Devlet hizmetlerinin devamlılığı ilkesi burada devreye girmek durumundadır. Yani bütçe kanunu olmadan gelirler

toplanamaz ve giderler yapılamaz. İşte böyle bir durumda geçici bütçe devreye girmektedir.

Geçici bütçeyle, geçmiş mali yıl için kabul edilmiş olan ödeneklerin bir süre daha uzatılması, parlamentoya verilmiş olan yeni bütçe tasarısının belli bir süre için uygulanması veya geçmiş yıl bütçesinin belirsiz bir süre için uygulanması için kabul edilebilir. Geçici bütçelerde programlar itibariyle onaylama olmadığından Meclis denetimi çok zayıflar. Yeni bütçe uygulaması yapılmadığından hizmetlerin yerine getirilmesi özellikle yeni hizmetlere başlanması olanak dışıdır. Yatırımlar aksar. Hesaplarda mahsup gibi işlemlerde karışıklık yaratır. Ödenekler yeterince yerine ulaştırılmaz. Yeni bütçe, yeni mali yıla yetişmediğinde, geçici bütçe uygulamasına gidilmekle beraber aslında kaçınılması gereken bir yoldur (Coşkun, 1997, s. 187).

Geçici bütçe, yeni bütçe kabul edilinceye kadar, belli bir süre için, belirli sınırlar dahilinde gelirleri toplamak ve giderleri yapmak izin veren bir yasadır. Şunu net belirtmek gereklidir ki geçici bütçe bir teori ya da sistem değil, bir kanundur.

Geçici bütçede, normal bütçede görüleceği üzere gelir tahminleri yapılmaz ve böylece de herhangi bir açıktan bahsedemeyiz Sonuçta geçici bütçe dönemlerinde mali disiplinden bahsetmek de mümkün değildir.

Geçici bütçe için, ya Meclise sunulan yeni bütçe kanunu tasarısının geçici süre uygulanmasına ya da geçmiş yıl bütçesinin, içinde bulunulan yılda, belirli bir süre için daha uygulamasının sürdürülmesine karar verilir. Bazı hallerde de, bir yetki kanunu çıkarılarak uygulamaya konulur. Örn. 1965 yılında,1970 yılında ve 1974 yıllarında, ülkemizde geçici bütçeler uygulanmıştır (Edizdoğan, 1998, s. 224). Ancak 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile beraber geçici bütçe

bir kanun olarak literatüre girmiştir. 5018 sayılı Kanunun 19'uncu maddesinde " Zorunlu nedenlerle merkezi yönetim bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde, geçici bütçe kanunu çıkarılır. Geçici bütçe ödenekleri, bir önceki yıl bütçe başlangıç ödeneklerinin belirli bir oranı esas alınarak belirlenir. Geçici bütçe uygulaması altı ayı geçemez" hükmü yer alır.

Hakikatte geçici bütçe kamusal hizmetlerde sürekliliği sağlarlar. Ancak geçici bütçenin yetki ve etki sahası sınırlıdır ve normal bütçe gibi ekstrafiskal bir araç olarak uygulanmazlar. Ülkemizde özellikle son 25 yılda görülen seçim dönemlerinde geçici bütçeye başvurma durumunun seçimlerden sonra kurulan yeni hükümetler tarafından devam ettirilme olanağı yoktur.

3.1.6. Olağanüstü Bütçe Uygulaması

Klasik ekonominin temel mali doktrininde temel bir kural karşımıza çıkar: "Devlet, olağan harcamalarını olağan gelirleriyle, olağanüstü harcamalarını ise olağanüstü gelirleri ile karşılasın" der.

Tosun; "*Devletler, savaş, doğal afetler, savaş sonrası imar faaliyetleri gibi olağanüstü durumlarla her zaman karşılaşabilirler. Bu faaliyetlerin gerektirdiği harcamaların devletin vergi, resim, harç gibi normal gelirleriyle değil, belki borçlanma gibi olağanüstü gelirleriyle karşılanmasına, başka çare bulunamadığı için izin verilmiştir*" (Özgen, 1999, s. 3-4) demiştir.

Devletin normal gelirleriyle karşılanmayan, her yıl tahsil edilmeyip sadece olağanüstü durum gösteren harcamalar için hazırlanan bütçelerdir (Tosun, 2007, s. 178). Ayrıca faydaları devamlılık gösteren harcamalar için yapılan bütçelerdir.

Olağanüstü bütçe, olağanüstü harcamalarla, olağanüstü gelirlerden oluşur. Merkezi Yönetim Bütçesi dışında düzenlenir.

Gelir kaynakları genel olarak olağanüstü vergiler, borçlanma ve emisyon gelirleri iken giderler ise öngörülememiş giderler ile her yıl tekrar etmeyen giderler olarak özetlenebilir. Bu bütçede borçlanma ile finansman esastır. Olağanüstü bütçeler doğaları gereği, vergi ile finansmana uygun değillerdir. Savaş dönemlerinde normal bir ihtiyaç bile kıtlıktan olağanüstü hal alabileceğinden hangi ihtiyaçların olağanüstü hangilerinin normal ihtiyaç olduğunun tespiti zordur. Ayrıca suistimale açıktır ve borçlanmaya izin verilmesi ekonomik ve mali yapının bozulmasına, bütçe ilkelerinden uzaklaşmaya neden olabilir. Klasik maliyeciler olağanüstü bütçelere şu gerekçeyle karşı çıkarlar. Kamu harcamalarının normal ve olağanüstü diye sınıflandırılması keyfidir. Bu nedenle, devletler bütçe açıklarını gizlemek için bazı harcamaları olağanüstü harcamalar arasına yerleştirebilirler; böylece olağanüstü bütçeler merkezi devletin bütçesindeki açıkları gizler hale gelebilir.

Cumhuriyet öncesinde, Meşrutiyet dönemlerinde sıkça olağanüstü bütçe uygulamasına gidilmiştir. Maliye tarihinde, devletlerin, büyük bayındırlık ve donanım giderleri de olağanüstü bütçelerle finanse ettiklerine sıkça rastlanır. Cumhuriyet döneminde II. Dünya Savaşı'nın sonundan itibaren bu bütçe türü kaldırılmıştır. Gerçi bir süre normal bütçe içinde olağan ve olağanüstü giderler ayrımı yapılmış, fakat daha sonra bu ayrım da terk edilmiştir. Harp, büyük afet gibi önceden tahmin edilemez harcamaların yapılacağı dönemlerde bile olağanüstü değil, normal prosedür içinde bütçe çıkarmak daha uygundur. Hem ülkemizde hem de modern dünya ülkelerinde günümüzde bu uygulamaya rastlamak çok zordur.

3.1.7. Ek Bütçe Uygulaması

Mecliste bütçenin iyi yapılamaması yani, geleceğe yönelik senaryoların doğru hazırlanamaması ve makroekonomik büyüklüklerin isabetli tahmin edilememesi sebebiyle uygulanan bütçenin yetersiz kalmasından dolayı ilave ödenek ihtiyacının ve bunun doğal sonucu olarak kaynak ihtiyacının baş göstermesi sebebiyle meclisten ek kanun çıkartılması uygulamasına ek bütçe denir. Bu yetersizlikler ya da öngörülemeyen ödenek ihtiyaçları için çıkarılarak kanunda mutlaka giderlere karşılık gelirler gösterilmelidir. 5018 sy. KMYKK' nın 19'uncu maddesinde bu durum düzenlenmiştir.

3.1.8. Milli Bütçe

1929 Büyük Buhranı sonrası Keynesyen politikalarla beraber devletin ekonomik hayatta büyük bir rolü ve sorumluluğu yüklenmesinin bir sonucu olarak, bütçe, genel ekonomi politikası aracı olmuştur. "Milli Bütçe kavramı da II. Dünya Savaşı'ndan sonra kullanılmaya başlanmıştır. Bu bütçe türü milli ekonominin bütün faaliyetlerinin gelirler ve giderler olarak meydana getireceği sonuçların bir tahminidir. Klasik bütçeden milli bütçeye geçişin sebeplerini şu şekilde sıralayabiliriz (Coşkun, 1997, s. 24-25; Türk, 1988, s. 324-325) ;

- Kamu harcamalarının, milli harcamalar içinde hızla artış eğilimi göstermesi,
- Keynes' in yarattığı fikir reformu ile ekonomik konuların makroekonomik olarak değerlendirilmesi,

- Modern ekonomilerde sosyal nedenlerle de başlayan, devletin işsizliğe müdahalesi,
- Kamu ve özel sektörün ekonomi içindeki ilişkilerinin artması ve dayanışmanın lüzumu,
- Milli muhasebe, istatistik ve ekonometri alanındaki ilerlemeler,
- Savaş sonrası ekonomik sorunlar,
- Bazı denemelerden elde edilen cesaret verici, olumlu sonuçlar; Amerikan New-Deal' i ve Sovyet Denemesi.

Şu belirtilmelidir ki, iktisadi bütçe (milli bütçe) ekonomideki sadece muhtemel dengesizlikleri göstermek ve uygulanabilecek politikaların sonuçlarını belirtmekle yetinir. Milli bütçede esas gaye gelecek ekonomi politikasının uygunluğunu denetlemek ve politikanın beklenen başarı ve başarısızlıklarını sınamak, milli ekonomik bütçe dengesini istenilen çalışma hacminde tutabilmektir. Gelecek hakkında kullanılan kavramlar ise genellikle gayrisafi milli gelir ve gayrisafi milli hasıladır.

Milli ekonomide; 'a' GSMH' nın ilk tahminini verir, 'b' ise milli harcamaların toplamını verir.

a) i-İşgücü imkanlarının tahmini
   ii-Prodüktivitenin tahmini
   iii-Zaman imkanlarının tahmini
   iv-Malzeme ve teçhizat imkanlarının tahmini

b) i-Özel tüketim harcamaları
   ii-Yatırım harcamaları
   iii-Güvenlik harcamaları
   iv-Genel harcamalar

Eğer a = b ise gelirler ile giderler eşit olduğundan devletin ekonomiye müdahalesini gerektiren bir durum yoktur.

a > b durumunda hasıla harcamaların üstüne çıkmış demektir.

b > a durumunda ise tahmin edilen harcama, geliri geçmiş demektir.

İkinci durumda deflasyonist, üçüncü durumda ise enflasyonist eğilimler çıkacaktır. Dolayısıyla devlet ekonomiye müdahale etmelidir. Milli bütçeleri hazırlamakla görevli organ, ekonomiye yapılması gereken müdahalenin araçlarını ve bunların genel iktisadi hayat üzerindeki etkilerinin göstermek durumundadır.

Milli bütçeye, iktisadi bütçe de denmesinin sebeplerinin başında, milli bütçenin parasal tedbirlerle enflasyonla-deflasyonla mücadeleyi de amaç edinmiş olması gelir.

Milli bütçenin, II. Dünya Savaşı'ndan sonra geniş kabul görmüş olmasına, batılı ülkelerle bazı Ortadoğu ülkelerinde benzeri uygulamalar yapılmış olmasına rağmen, tam anlamıyla sadece Norveç ve İsveç'te birkaç deneme olarak uygulanmıştır. Öte yandan İngiltere'de, Fransa'da, ABD' de farklı raporlarla milli bütçe çalışmaları yapılmıştır. Türkiye' deki uygulama örneği Milli Bütçe Tahmin Raporu ve bunun uzantısı sayabileceğimiz Yıllık Ekonomik Raporlar şeklindedir. İlerleyen bölümlerde 1969 sonrası kısımda bu konuya değineceğiz.

3.1.9. Yatırım Bütçesi

Bazı kamusal harcamalar kamunun varlıklarında bir artışa veya azalışa neden olurken, bazılarında ise değişiklik görülmez. Kamunun varlıklarında değişiklik yapmayan, yalnızca varlığın bileşimini değiştiren türden harcamalar, yatırım

harcaması olarak adlandırılır. Bunlar, gelecekte getiri sağlayacağı beklenen fiziksel ve mali varlıkları kapsar.

Az gelişmiş ekonomilerde kamu gelirlerinin planlanan hedeflerin altında kalması planlanan gelirlerin hedeflerin altında yatırım yapılmasına sebep olmaktadır. Bu nedenle, devlet yatırım harcamalarını ayrı bir bütçe içinde ele alır ve belirli gelirlerini bu bütçelere tahsis eder. Dolayısıyla devlet gelir yetersizliğinden dolayı yatırımlarını yapamaz hale gelmekten kurtulur.

Kamu yatırımlarının yüksek meblağlara ulaşmış olması ve özellikle karar verme sürecinde kullanılan analiz ve yöntemlerin farklı olması nedeniyle, bütçelerin yatırım ve cari olarak ayrı ayrı hazırlanması yönünde bir sistem geliştirilmiştir. Cari harcamalar zorunlu ve yıllık, yatırım harcamaları ise ihtiyari ve yıllara sâridir. Bu doğrultuda bu bütçeler; özelliği olan bir kısım yatırım harcamalarının "özel bazı gelirlerle" karşılandığı, cari bütçeden farklı bir bütçe olarak tanımlanabilir (Tosun, 2007, s. 155). Çift bütçe ile kamusal harcamaların maliyeti ve özelliklerine göre analiz imkanı ortaya çıkar.

Yatırım bütçelerinin sosyal sabit sermayeyi artırma gibi bir özelliği olmalıdır. Bu özelliğine bakıldığından ülkemizde yatırım bütçesinin uygulamaya konulmadığı anlaşılmaktadır. Ülkemizde yatırımlar hep farklı bölümlerde (örneğin bütçe tasarı veya kanunlarının yatırım vize cetvelinde ya da 1973'lerde A2 cetvelinde) takip edilmiştir.

Yatırım bütçeleri, yatırımların analizine imkan sağlar ama cari harcamaları da olumsuz etkiler. Yatırım bütçesi, mali planlamaya yardımcı olduğu gibi, çok yıllı giderlerin regülasyonuna hizmet eder ve böylece kamunun güvenilirliğini sağlar.

Yatırım bütçeleri bütçenin birlik prensibini ihlal ederek bütçe açıklarını gizleyebilir. Kamu fonlarının rasyonel kullanılması bakımından önemli olan bu prensip, aynı zamanda etkin bir bütçe denetlemesinin sağlanması yönünden de önemlidir. Yatırım bütçeleri geniş ölçüde borçlanmalarla finanse edileceklerinden aslında yatırım niteliğinde olmayan harcamaları yatırım harcaması imiş gibi göstererek bütçe açıklarını gizlemek yoluna gidilebilir. Bazı gelirler yatırım bütçesine tahsis edileceğinden Adem-i Tahsis Prensibi de ihlal edilmiş olacağından kamu maliyesindeki disiplini olumsuz etkileyebilir. Yatırım bütçeleri müteakip yıllarda vergi politikasına daha çok ağırlık vermeyi gerektirir. Yatırım borçları yatırımların terkibini değiştirebilir. Yatırımların kendi kendini ödeyebilmesi ya da ödeyememesi durumu yatırımların terkibine etki edecektir. Son olarak yatırım bütçeleri iktisadi istikrarı bozabilir. Yatırım bütçeleri borçlanmalarla finanse edileceklerinden iktisadi hayatın refah devrelerinde fiyat istikrarını bozucu etkisi olabilir. Tüm bu olumsuzluk ihtimallerine karşı yatırım bütçelerinin lehinde de görüşler vardır. Bunların bazılarını şöyle sıralayabiliriz (Türk, 1988, s. 344-348).

- Yatırım bütçeleri devlet faaliyetlerine iktisadi analiz getirir ve bu faaliyetlerin halk tarafından daha iyi anlaşılmasına yardım eder.

- Yatırım bütçeleri devlet muhasebesinin yetersizliklerini ticaret muhasebesinin pratik ve sağlıklı yönleriyle tamamlar.

- Yatırım bütçeleri iktisadi kaynakları daha çok harekete geçiricidir.

- Yatırım bütçeleri her zaman ekonomik ve sosyal dengesizliklere yol açmayabilir.

- Yatırım bütçeleri açık bütçelerin sakıncalarını azaltır.

- Yatırım bütçeleri iktisadi istikrarı sağlamada daha etkin olabilirler ve ekonomik kayıpları önleyebilirler.

3.1.10. Katma Bütçe

1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu, katma bütçeyle alakalı 115. maddesinde "sarfiyatı hususi varidat ile temin ve muvazene-i umumiye haricinde tedvir olunan bütçelere" katma bütçe denileceğini belirtmektedir. Harcamaları özel gelirleriyle karşılanan ve "*Genel Bütçe dışında yürütülen*" kamu kuruluşlarının bütçelerine katma bütçeler denir. Bütçe de birlik ilkesinden sapmalara örnek teşkil eden katma bütçelerin uygulamasında iki önemli özellik mevcuttur. Birincisi, faaliyet sahaları dolayısıyla yapacakları harcamalarını kendi özgelirlerinden karşılaması, ikincisi de, genel bütçeden harici yönetilmektir. Katma bütçeli kuruluşların, gelir ve giderleri arasındaki açık, genel bütçeden yapılan hazine yardımı şeklindeki transferlerle karşılanmaktadır (Özbilen, 1997, s. 482).

5018 Sy. KMYKK ile kaldırılmış olan katma bütçe kavramı kullanıldığı dönem itibariye, kendilerince hazırlanan ve bağlı bulundukları bakanın imzasıyla Maliye Bakanlığına gönderilirdi. Maliye Bakanlığında incelendikten sonra, genel bütçeyle birlikte, TBMM' ye gönderilen katma bütçeler, meclis onayından geçmekte ve her kuruluş için ayrı bir kanun çıkarılmaktaydı. Kesin hesapları da yine ayrı bir kanun konusuydu.

Katma bütçede kuruluşların giderleri gelirlerinden az gerçekleşirse, aradaki fark, yani gelir fazlası, genel bütçeye aktarılırdı. Eğer eksik olursa bu sefer fark Genel

Bütçeden yapılan Hazine Yardımı kaleminden karşılanır. Bu yardımlar Maliye Bakanlığının mali transfer harcamalar kaleminde takip edilir.

Katma bütçe ilk dönemlerinde daha ticari nitelikte olup kendi ürettiğini satabilen kuruluşlardan oluşmaktaydı. Son yıllarında yapılan değişikliklerle, bilhassa kitlerin yeniden düzenlenişi esnasında katma bütçeli idarelerin bir bölümü, kamu iktisadi teşebbüsüne dönüştürülmüştür. 1985 mali yılından itibaren, bu idarelerin bütçe kanunları tek bir metin haline getirilmiş, ancak ekli cetveller kaçınılmaz olarak yine her bir idare için ayrı ayrı yer almaktaydı. Diğer önemli bir özellik olarak katma bütçeli bir idarenin genel müdürü, bağlı olduğu bakanın ardından ikinci ita amiridir. Bu ikincilik, gerektiğinde yetki devri yapabilmesine olanak sağlayan kanundan doğan bir yetkidir.

Ülkemizde katma bütçeli idarelere ilişkin ilkeler başlangıçta iyi değerlenmemiş olduğundan zamanla değişik tutumlarla, ilkeye bağlılıktan uzak, çeşitli kararlarla kuruluş sayısı arttırılıp azaltılmıştır. Önceleri ekonomik amaçla katma bütçeli idareler kurulması öngörülürken, 20. yüzyılın son çeyreğinde, genel bütçe ilkelerinden kaçış ve esneklik sağlamak için katma bütçeli olma yolu kullanılır olmuştur. Böylece katma bütçeli kuruluşların sayısı hızla artış göstermiştir. Zaman ile bu kuruluşların bazıları Kamu İktisadi Teşebbüsü halini almıştır (Coşkun, 1997, s. 57-58).

3.1.11. Konsolide Bütçe

Konsolide bütçe, kamu ekonomisinin genel ekonomideki fonksiyonunu tespit etmek, anlamak amacıyla, bir ülkedeki genel, katma, özel ve özerk bütçelerin gelirlerinin ve giderlerinin birleştirilmesi veya bir araya getirilmesiyle oluşur. Konsolide bütçe, esas

olarak bir bütçe değildir. Bu bütçe ile kamu ekonomisinin genel ekonomi içindeki payı görülür ve böylece kamu sektörünün planlaması ve koordinasyonu yapılır.

Konsolide bütçeler, ülkemizde, genel bütçe ile katma bütçenin toplanması ve genel bütçeden, katma bütçeye yapılan hazine yardımlarının bu toplamın dışında tutulması şeklinde uygulanmıştır. Bu anlamda konsolide bütçe hesaplarına 5 yıllık planda yapılan hesaplarda ve yıllık programlarda yer verilmiştir.

Türk bütçe sisteminde sıkça görülen birlik ve genellik ilkelerinden sapmalara dikkat edilirse, konsolide bütçe uygulamasının birlik ve genellik ilkelerinden sapmaları azaltıcı etkisi görülür.

3.1.12. Özerk Bütçe- Özel Bütçe

Özerk bütçe, kamunun, özel kesimin iktisadi faaliyetlerini, yönettiği ve özel hukuk normlarına göre yönetilen kuruluş bütçeleridir.

Türkiye'de Kamu İktisadi Teşekkülleri bütçelerinde görülmektedir. Bu bütçenin başlıca özelliği, genel ve katma bütçelerden tamamen ayrı olarak düzenlenmeleri ve parlamentonun onayına tabi tutulmadan uygulanmalarıdır. Söz konusu bütçeler uygulandıkları dönem itibariyle Muhasebe-i Umumiye Kanununa, Devlet İhale Kanununa ve Sayıştay vizesine tabi değildi.

Özel bütçeler ise 5018 sayılı KMYKK öncesi haliyle değerlendirilecektir. Özel bütçeler içerisinde iller, belediyeler ve köy bütçeleri düşünülmelidir. Anayasanın 127. maddesine göre il düzeyindeki ihtiyaçları il özel idareleri, belediye halkının ortak hizmetlerini belediye ve köy çapında kamu hizmetlerini üstlenen köy idareleridir.

Türk bütçe sisteminde genellik ve birlik ilkelerinden sapmalara örnek teşkil edebilecek bir uygulama olarak özel bütçe; 1050 sayılı MUK' un 115. maddesinde "*Yerel gider ve geliri kapsayan bütçelere, özel bütçe denir*" cümlesi ile hüküm altına alınmıştır. Mahalli idare kuruluşlarının en önemli özelliği: önce gelirlerin, daha sonra da bu gelirlere göre giderlerin belirlenmesidir. Bunun yanı sıra kanunlar bazı kamu hizmetlerini zorunlu saydığı için bu hizmetlere öncelik vermek zorundadır. Mahalli idareler, bazı gelirleri bazı giderler için tahsis edebilirler (Özbilen, 1997, s. 486).

Özel bütçeler devlet bütçesinden farklı olarak daima denk bağlanırlar. İdari vesayet makamlarının onayından geçerler. Bu bütçelerde mecburi giderlere ve ihtiyari giderlere öncelik verilir. Mali mükellefiyet oluşturmazlar ve önceki yıl bütçeleri ile bağlantılıdırlar (Doğruyol, 2006, s. 286).

3.1.13. Döner Sermaye Bütçesi ve Fonlar

Döner sermayeli kuruluşların bütçeleri, fonlar ve yukarıda değindiğimiz özel bütçeler ve özerk bütçeler, tek başlarına birer bütçe türü veya bütçeleme sistemi olmamakla beraber, Türk bütçe sistemi içinde dönemsel olarak sıkça rastlanan uygulamalardır. Araştırma raporumuzun bu kısmında bahsetmemizin sebebi Türk bütçe tarihine değineceğimiz bir sonraki bölümde bazı dönemlerde karşımıza çıkacak bu kavramlar hakkında bilgi verilmesinin faydalı olacağıdır.

Klasik bütçe uygulamasının genellik ve birlik ilkelerinden sapma olarak nitelendirilen "Döner sermaye işletmelerinin ilk uygulamasını 1925 yılında tarım kuruluşlarına verilen sabit sermaye esaslarıyla görmekteyiz. Yıllar itibariyle artış gösteren bu işletmelerin 1984 senesindeki toplam sayısı ise 1584'e ulaşmıştır.

1050 sayılı Kanunun 49. maddesine göre, genel bütçe içinde yönetilen sınai ve ticari kurum ve idarelerin ilk madde ve malzeme alım bedelleri ile uzman ve işçi ücretleri döner sermaye adıyla bütçelere konulan ödenekler ile karşılanır ve ödenir, hükmü vardır. Vakıflar Genel Müdürlüğü, Orman Genel Müdürlüğü… vb örneklerinde görüldüğü üzere devlet, bazı kurum ve idarelerin piyasa için mal üretmesine ve uzman kişiler çalıştırılmasına imkan sağlar.

5018 sayılı KMYKK'nın, Geçici 11'nci maddesi ile ertelenen döner sermaye işletmelerinin durumunu düzenleyen yasal çerçeve nihayet, 01/05/20107 tarih ve 26509 sayılı Resmi Gazetedeki 'Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği' ve 29/09/2010 tarih ve 27714 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 'Döner Sermayeli İşletmeler Genel Tebliği' ile vücut bulmuş ve gerekli yasal düzenlemeler yapılmıştır.

Fonlar ise; devlet ve diğer kamu tüzel kişileri tarafından bazı amaçların gerçekleştirilmesi için kamu gelirlerinden bir bölümünün, özel kanun ya da kararlarla bütçeden ya da bütçe dışından ayrılarak, bir yıllık süre ile sınırlı olmaksızın gerektiğinde harcanmak üzere bir hesapta tutulmasıdır. Bütçe içi fonlar, bütçede ödenek ayrılması yöntemiyle tamamen bütçe kaynaklarından beslenen, ancak toplu olarak ayrılan bir ödeneğin harcama kalemlerine dağıtımında yetkinin yürütmeye bırakıldığı fonlardır. Bu tip fonlar daha çok özel ödeneği andırır. Bütçe dışı fonlar ise kaynağı bütçe kanunu dışında ya da kısmen de özel kanun veya kararlarla karşılanan fonlardır. Özel kanunlarla oluşturulmuştur ve kendilerine ait özel gelirleri vardır.

Fon uygulamaları, 1929 krizi sonrasında hükümetlerin bütçe dışı hesaplarının artmasıyla ortaya çıktı. Fransa'da fon ve ABD'de ivedi bütçe, Türkiye'de de olağanüstü bütçe uygulamaları yaygınlaştı.

Türkiye' de fon uygulamalarının Anayasa veya MUK' nda yeri yoktur. Fon uygulamaları kanuni dayanağını özel kanunlardan alır ve bütçe kanunu ile açılan tertiplere konulan ödeneklerde takip edilmektedir. 1988 yılına kadar denetiminde aksaklıklar yaşansa da bu yılda fonlar Meclis denetimine alınarak bu karışıklık giderildi.

İlerleyen bölümde de göreceğiniz üzere fonlar o denli artmıştır ki bütçe dengeleri sürekli bozulmuştur.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRK BÜTÇELEME TARİHİ ÜZERİNE DEĞERLENDİRMELER

4.1. PLANLI DÖNEM ÖNCESİ TÜRKİYE'DE BÜTÇELER

4.1.1. CUMHURİYET ÖNCESİ BÜTÇELER

Ülkemizde uygulanan bütçe politikalarını Cumhuriyet dönemini esas alarak, planlı dönem öncesi ve sonrası şeklinde iki ana başlık altında inceleyebiliriz.

Planlı dönem öncesine Osmanlı'daki gelişmelere değinerek başlamak gerekir. İlk Osmanlı bütçesinin hangisi olduğu ise tartışma konusudur. Derinlere inildiğinde 1850, 1863-1864, 1864-1865 gibi yıllara ulaşılmakla beraber, bütçe anlayışı Osmanlı'da 19ncu yüzyılın ikinci yarısıyla birlikte yerleşmiştir denilebilir. Aşağıdaki düzenlemeler, fermanlar (Kanun-i Esasi bir fermanla çıkarılmıştır), anayasalar ve anayasa benzerleri Osmanlı Devleti'ndeki bütçe yolculuğunun bir özeti olacaktır.

- "1808' Sened-i İttifak'ın bütçe ile ilgili hükümleri,
- 1855'de Muvazene Defteri Nizamnamesi,
- 1856'da Islahat Fermanı'nda bütçe ile ilgili hükümleri,
- 1873'de Bütçe Nizamnamesi,
- 1875'de Adalet Fermanı,
- 1876'da Kanun-i Esasi'nin bütçeyi kapsayan maddeleri,

- 1910 Usulü Muhasebe-i Umumiye Kanunu,
- 1911'de Usulü Muhasebe-i Umumiye Kanunu Muvakkati,
- 1921'de Teşkilat-i Esasiye Kanunu'nun bütçe ile ilgili hükümleri".

Ülkemizde ilk kez "1855 yılında Padişahın bir kararıyla İmparatorluğun yıllık gelir ve giderlerini ihtiva edecek bir bütçenin hazırlanması ve bu bütçenin Padişah tarafından onaylanması kabul edilmiştir. Bu karar o zaman Fransa'da okuyan Türk öğrencilerinin etkisiyle alınmıştı. Ancak yasama organının yokluğu nedeniyle, önceleri bütçeye ilişkin bütün yetkiler Padişaha verilmiş, daha sonraları bu yetkilerin bir kısmı Padişahı denetlemek amacıyla kurulan organlara devredilmişti. 1876 Anayasası ile bütçe bir anayasa müessesesi haline getirildi. Fakat anayasanın lağvı ile birlikte bütçe tatbikatı da terk edildi". 1908 Anayasasında yeniden ele alınan bütçe esasları fazla değişikliğe uğramadan 1970'lere kadar fazla değiştirilmeden tatbik edilmiştir (Dicle, 190, s. 95-96).

Bütçe hakkı ise ilk olarak 1876 tarihli Kanun-i Esasi'de yer almış fakat uygulanamamıştır. 1908'de ele alınan esaslar çerçevesine "hazırlanan 1909 yılı bütçesi ise (Muvazene-i Umumiye Kanunu) ilk çağdaş bütçe kabul edilmektedir. 1909 yılı bütçesini takiben devlet bütçesinin uygulamasını yıllık değil devamlı olarak düzenlemek amacıyla 1910 yılında Usulü Muhasebe-i Umumiye Kanunun-ı Muvakkatı (geçici) yürürlüğe konulmuştur." 1912 yılına ait Usulü Muhasebe-i Umumiye Kanunu yukarıda bahsi geçen 1910 yılına ait geçici kanunun bazı düzenlemelerle yeniden yürürlüğe girmesidir ve 1924'e kadar yürürlükte kalmıştır.

Denk bütçenin bir politika olarak belirlenmesi uzun bir altyapıya sahiptir. Osmanlı'dan kalma Düyun-u Umumiye İdaresinin borçları, kapitülasyonlar, 1915-1918 arasındaki savaş sonrası para değerindeki aşırı düşüşler, Osmanlı'dan kalma 'açık bütçe' fikri yerine 'denk bütçe' fikirlerini güçlendirdi. Birinci Dünya Savaşından yenik çıkan Osmanlı Devleti müttefik devletlerin siyasi, iktisadi ve idari taarruzuna uğradı. Bu dönemde en son 1918 yılı bütçesi kanunlaştı. Meclis-i Mebusan ve Meclis-i Ayan, Padişah tarafından 1918 yılında kapatılınca 1919 yılı bütçesi hazırlanamadı ve 1918 yılı bütçesi 1919 yılı için de kabul edildi. Sevr Antlaşması hükümlerince her organıyla müttefik devletlerin otoritesi altında ezilen Osmanlı, mali anlamda da tamamen teslim oldu. Sevr anlaşmasının 216'ncı maddesinden 246'ncı maddesine kadar olan bölümü Osmanlı mali yapısını ve iktisadi hayatını tümüyle ipotek altına alan kararlarla doluydu. İşte tam da bu dönemde Ankara'da açılan yeni Türk Devleti'nin ilk meclisi Mayıs-Ekim 1920 dönemlerini kapsayan geçici bütçeyi hazırlamaktaydı. Ziraat Bankası'nın, Düyun-u Umumiye' nin, Osmanlı Bankası'nın yanı sıra devletin Anadolu'daki tüm mali teşkilatı da Ankara'daki 1. TBMM'nin eline geçmişti.

Birinci Dünya Savaşı'nın aksine, İstiklal Savaşı'nın neredeyse tamamı iç kaynaklarla finanse edildi. Az da olsa gelen bu yardımlar Sovyetlerden ve Afganlardan alınmıştı. Bu dönemde uygulanan bütçe politikasına 'iç kaynaklara dayalı denk bütçe politikası' diyebiliriz.

4.1.2. CUMHURİYET DÖNEMİ BÜTÇE UYGULAMALARI

4.1.2.1. *1923-1929 Yılları ve Denk Bütçe*

Cumhuriyetin ilk dönemine ait bütçe politikalarına bakmadan önce, bu dönem maliye politikalarını şekillendiren temel unsurlara bakmak gerekir. Bu unsurlardan ilki Osmanlı İmparatorluğundan miras alınan bozuk mali yapı ve Cumhuriyetin kuruluşundan ileri gelen mali sorunlar ve bunların çözülme gerekliliğidir. Bir diğeri 11 Kasım 1922'de başlayan ve 24 Temmuz 1923'te sonlanan Lozan'daki Barış Görüşmeleri sonucunda imzalanan Lozan Barış Anlaşmasındaki mali hükümlerdir. Diğer bir unsur ise Lozan Barış Görüşmelerinin sıkıntıya girdiği dönemde yani 17 Şubat-4 Mart 1923 tarihleri arasında gerçekleştirilen ve yeni cumhuriyetin mali-iktisadi-finansal yönünü belirleyen İzmir İktisat Kongresi hükümleridir.

1923-1929 döneminin mali politikalarını biçimlenmesinde temel rol oynayan araçlardan biride devlet bütçesiydi. Bunda Cumhuriyet' in ilk yıllarında yönetici kadroların ekonomiyi yönlendirecek araçlara sahip olmaması önemli rol oynadı. Duyun-i Umumiye' nin (Borçlar İdaresi) ülkenin iktisadi ve sosyal hayatında baskın bir konumu vardı. Bir yanda da kapitülasyonlarla ve verilmiş imtiyazlarla beraber ülkenin mali ve siyasi bağımsızlığı ortadan kalkmıştı. Bu dönemde yeni devlette denk bütçe politikalarına önem vermeyi zorunlu kılan bir takım koşullar da söz konusuydu. Bu koşulların başında Lozan Antlaşması' nın bağlayıcı mali hükümleri ve para politikasını yönlendirecek bir Merkez Bankası' nın olmaması gelmekteydi. Dolayısıyla Cumhuriyet' in ilk yıllarında devletin mali sistemi düzenleme anlamında elinde bütçeden başka bir araç yoktu. Ayrıca Cumhuriyet kadrolarını denk bütçe politikasına iten bir diğer etken de bütçe açığı ile ülke parasının değer kaybetme

ihtimali arasındaki negatif bağlantıydı. Cumhuriyet' in ilk yıllarında yönetici kadroyu denk bütçe politikalarına iten bir başka neden ise ülkenin yeniden yapılanma sürecine girmiş olması ve bunun için gerekli harcamaların kısa dönemde vergilere dayalı bir gelir artışıyla mümkün görülmemesiydi.

Ülkemizde "Cumhuriyet Hükümeti tarafından hazırlanıp TBMM'ce kabul edilen 491 sayılı Teşkilat-i Esasiye Kanunu, 1924 Anayasası olarak hem modern hükümler içermekte hem de bütçe düzenine daha ayrıntılı yer vermektedir. 1924 Anayasası ile diğer kanunlar gibi, Bütçe Kanununun da Cumhurbaşkanı tarafından imzalanmak suretiyle yayın ve ilanı öngörülmüş, ancak Cumhurbaşkanına veto hakkı tanınmamıştır (Madde 35). Ayrıca Yürütme Organına hiçbir surette kararname ile bütçe hakkı kullanma yetkisi verilmemiştir".

Kurtuluş Savaşı döneminde klasik anlamda bütçe yapılamamıştır. Tahsil edilen gelirler, çıkarılan avans kanunlarıyla aynı gün harcanmıştır. 1 Mart 1924 tarihinde genç Türkiye Cumhuriyeti' nin ilk bütçesi uygulamaya kondu. Cumhuriyetle beraber "denk bütçe" maliye politikasında ana ilke halini almıştır. Ayrıca 1924 Yılı Bütçe Kanunu, "Vergi tahsilatının keyfi olamayacağını, kanunla mezuniyet verilenler dışında vergi, vs. tahsiline emir verenlerin Hıyaneti Vataniye Kanununa göre cezalandırılacaklarını" ifade eder. Ancak devlet bütçesi 1926 yılına kadar açık vermiştir. Bu durumun oluşmasında geride bırakılan savaş koşullarından arda kalan olumsuzlukların giderilmesine yönelik harcamaların rolü ön plandaydı. Devletin gelire en fazla ihtiyaç duyduğu bu dönemde, her ne kadar yeni bazı vergiler konulduysa da, aşar vergisinin kaldırılması denk bütçe politikasının uygulanmasında ve en büyük açığın 1925 sonunda verilmesinde etkili oldu. İçeride 1925 tarihli Eğlence ve İstihlakatı Hususiye Kanunu gibi düzenlemelerle ek kaynak arayışına

gidilirken, denk bütçeden taviz vermeme arzusuyla dışarıda borçlanmaya gidilmedi. İlk iki bütçeden sonra yönetici kadrolar denk bütçe uygulamasının bir zorunluluk olduğunu görerek, nasıl bir denk bütçe yapılacağı konusunda arayışa girdiler. 1923-1929 döneminde, 1925 yılı bütçesi haricinde diğer bütçeler fazla verdi (IMKB, 1999, s. 106).

Tablo 4- Genel Bütçe Gelir ve Gider Açıkları (1923-1939)

Genel Bütçe Gelir, Gider ve Açıkları (1923-1929) Milyon TL								
	BÜTÇE GİDERLERİ		**BÜTÇE GELİRLERİ**		**VERGİ GELİRİ**		**AÇIK-FAZLA**	
	Başlangıç	**Yıl Sonu**	**Harcama**	**Tahmin**	**Tahsilat**	**Gerçekleşen Vergi Geliri**	**Öngörülen**	**Gerçekleşen**
1924	140,4	188,3	131,6	129,2	138,4	121,4	(11.2)	6,9
1925	183,9	281,4	202,3	153,0	170,7	145,2	(30,9)	(31,7)
1926	190,1	234,7	172,4	190,1	180,2	157,2	0,0	7,7
1927	194,5	241,8	199,1	194,5	203,6	171,5	0,0	4,5
1928	207,2	232,7	200,8	207,2	221,7	187,0	0,0	20,9
1929	220,4	233,3	212,8	220,4	224,2	189,4	0,0	11,4

*Parantez içindeki veriler öngörülen ve gerçekleşen bütçe açıklarıdır.

Bu dönemde devletin mali sistemini oluşturmada ve denk bütçeyi tahsis etme amacıyla bazı yasal ve kurumsal düzenlemeler yapılmıştır. Aşar vergisinin kaldırılması ve bazı vergi kanunlarının yürürlüğe girmesine ek olarak, 1926' da bütçe hesabının kesilmesinde egzersiz yönteminden jestiyon yöntemine geçilmiştir. 07.06.1926' da devletin tüm mallarının ve mali işlemlerin yönetilmesi ve muhasebe sistemini çevreleyen 1050 sy. "*Muhasebe-i Umumiye Kanunu*" yürürlüğe girmiştir. Ayrıca tüm vezneler Maliye Vekaleti' ne bağlanarak tek vezne ilkesinin uygulanmasına ağırlık verilmiştir. 1927 yılında para transferleri veznedarlık işlemleri

yurt içinde Ziraat Bankası'na, yurt dışında İş Bankası'na verildi. Bunun yanı sıra 459 ve 1513 sayılı kanunlar ile devlet borçlarının ödenmesi de bir plana bağlanmıştır (IMKB, 1999, s. 106-107). Bu bilgiler ışığında görülmektedir ki "Türk bütçe sisteminin hukuki çerçevesi esas olarak 1927 tarihli Muhasebe-i Umumiye Kanunu (MUK) ile belirlenmiştir. MUK, Devlet bütçesi (genel bütçe), mülhak (katma bütçe) ve hususi (özel) bütçe olmak üzere üç bütçe türü öngörmüştür. MUK, esas olarak devlet bütçesine ilişkin esasları düzenlemiş ve katma bütçeler ile özel bütçelerin hesap ve işlemlerinin özel kanunlarında yazılı koşullar saklı kalmak üzere bu Kanun hükümlerine tabi olacağını hükme bağlamıştır" (Candan, 2007, s. 114).

Sağlam maliye anlayışının ciddi bir tezahürü olarak doğan MUK için Maliye Bakanı Mustafa Abdülhalik Renda: " Bizim çalışma ilkemiz şudur: Daima denk bir bütçe ile yönetilmek, gelirlerimizden fazla harcama yapmamak, borçlarımızı ödemek, ödemelerimizi tümüyle ve düzgün biçimde yapmak, her bütçeden ziyade, etkin bütçelere önem vermek" demiştir.

4.1.2.2. 1930-1939 Yılları ve Korumacı Devletçilik

1930-1939 döneminin genel belirleyici özelliği korumacılık ve devletçilik doğrultusunda oluşturulan iktisat politikalarının sanayileşme hedefine yönlendirilmesiydi. 1928 yılında Lozan Antlaşması'yla getirilen bazı hükümlerin son bulması, gümrükleri tekrar millileşmesi, 1929 krizinden en az etkilenen devletin korumacı politikalar güden Sovyetler Birliği olması, bazı etkili koruma tedbirlerinin alınmasını da beraberinde getirdi. "1929' da Menkul Kıymetler ve Kambiyo Kanunu, 1930' da Bankalar Konsorsiyumu, 1930' da Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkında Kanun, Merkez Bankası'nın kurulması", iktisadi program bu tedbirlerden

bazılarıydı. Bu gelişmeler çerçevesinde sağlam para-denk bütçe politikası 30'lu yıllarda ayrılmaz bir devlet politikası oldu. 1930' da iktisadi devletçilik kavramı ortaya çıktı, parti programına alındı ve 1932' de korumacılık devletçilik ilkesiyle tanımlandı. Ama devletçilik 1933-1939 arasında rayına oturdu.

1923-1929 döneminde uygulanan denk bütçe politikası 1930-1939 dönemine de taşındı. Dönemin kriz koşullarında ulusal gelirde ortaya çıkan düşüşler doğrultusunda, başlangıç ödeneklerindeki azalmalara rağmen bütçe küçülmediğinden, bütçe gider ve gelirlerinin GSMH içindeki payı yükselmekte ve 1931, 1933 yıllarında bütçeler açık vermekteydi. 1933 yılına kadar giderlerin baskı altında tutulmasıyla kontrol edilen bütçeler, krizin de etkisiyle iyice küçüldü ve en alt sınıra indi. Bu yıllarda birçok kesimden, uygulanan denk bütçe politikalarına eleştiriler getirilmekteydi (IMKB, 1999, s. 164).

Ülkemizde Merkez Bankası işlevini gören herhangi bir kuruluş 1930'lara kadar bulunmamaktaydı. Oluşan bütçe açıkları emisyona başvurulamadan, dış borçlanmaya da gidilmeden, iç borçlanmayla finanse edilmiştir. 1926 yılı ile 1938'e arasında sadece 1931 ile 1933 yıllarında bütçeler açık vermiştir. Arta kalan dönemde ise bütçeler fazla vermiştir. 1924-1933 döneminde bütçe harcamalarının GSMH içindeki payı %11.5 ile %22.4 arasında değişmiştir. Bütçe gelirlerinin GSMH içindeki payı da %12'den %20'ye kadar yükselmiştir.

Tablo 5- Genel Bütçe Gelir, Gider ve Açıkları (1930-1939)

Genel Bütçe Gelir, Gider ve Açıkları (1930-1939) Milyon TL								
	BÜTÇE GİDERLERİ		BÜTÇE GELİRLERİ		VERGİ GELİRİ		AÇIK-FAZLA	
	Başlangıç	Yıl Sonu	Harcama	Tahmin	Tahsilat	Gerçekleşen Vergi Geliri	Öngörülen	Gerçekleşen
1930	222,6	242,9	210,1	22,7	217,5	171,7	0,1	7,4
1931	186,6	226,8	207,5	186,6	185,5	141,3	0	(22,0)
1932	169,1	228,6	212,0	169,1	214,3	162,3	0	2,3
1933	170,5	216,6	205,4	170,5	198,9	156,5	0	(6,5)
1934	184,1	249,9	228,8	184,1	241,2	174,7	0	12,4
1935	195,0	278,9	259,5	195,0	266,8	183,8	0	7,3
1936	212,8	279,9	265,8	212,8	270,8	219,0	0	5,0
1937	231,0	322,4	310,7	231,0	317,1	244,2	0	6,4
1938	250,0	329,5	314,7	250,0	329,3	243,8	0	14,6
1939	261,1	-	394,4	261,1	388,2	240,7	-	(6,2)

*Parantez içindeki veriler öngörülen ve gerçekleşen bütçe açıklarıdır.

1930'larda başlayan bütçeyi 'kısımlara' ayırma yöntemi planlı döneme geçilen 1960'lara kadar devam etmiştir. Bu yönteme göre; " ilk kısımda ödenek ve benzeri haklara, ikinci kısımda personel giderlerine, üçüncü kısımda yönetim giderlerine, dördüncü kısımda daire hizmetlerine, beşinci kısımda borçlara, altıncı kısımda yardımlara ve yedinci kısımda yatırımlara yer ayrılmıştır.

1933 sonrası dönemde sanayileşme plana bağlı olarak gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. "I. Beş Yıllık Sanayi Planı" Sovyet uzmanların yardımı ve Sovyet hükümetinin mali destek sözü ile hazırlanmıştır. Planı uygulama görevi Sümerbank ve İş Bankası'na bırakılmıştır. I. Beş Yıllık Sanayi Planı, her yıl bütçeye yaklaşık 6

milyon TL konmasını öngörmekteydi. Böylelikle kalkınmanın finansmanı ile vergileme arasındaki ilişki ilk kez bu planda kurulmuştur" (Varcan & Çakır, 2000, s. 315).

1934'te I. Sanayi Planının uygulamaya konulduğunu söylemiştik. Planla, bütçe gelirleriyle devlete aktarılan kaynakların, yatırımlar için kullanılması sağlanmıştır. Planın amacı, hammaddeleri ülke içinde üretilen veya üretilebilecek sanayileri, Türkiye'de kurmaktı. Bu planla ülkemizde devletin öncülüğünde bir sanayileşme hareketi başlatılmış ve çeşitli Kamu İktisadi Teşebbüsleri kurulmuştur. Yatırımların finansmanında bütçenin denklik ilkesinden sapılmamaya özen gösterilmiştir. Yatırımlar için Batılı ülkelerden ve Rusya'dan dış finansman sağlanmıştır. Plan dönemi sonunda planlanan tüm yatırımlar gerçekleştirilmiştir.

1929' dan 1936'ya kadar ki genel durumu özetlersek, bütçe açıklarının başlıca iki sebebi vardır. Bunlardan birincisi, 1929 krizinin getirileri, diğeriyse devletçilikle beraber gelen kamu yatırımlarıdır. Bunların yanında iki de ara sebep sayılabilir. Bunların birincisi Osmanlı'dan kalma dış borçların bu dönemde ödemelerinin başlaması, diğeri ise 1928 yılındaki kuraklık sonucu buğday ithalatına gidilmiş olmasıydı. Bu etkenlere rağmen 1936 sonrasında giderler gelirlerin altında gerçekleşmiş, "denk bütçe düzgün ödeme" ilkesi yeniden önem kazanmış ve disiplinli mali yapıya geri dönülmüştür.

4.1.2.3. 1940-1950 Yılları ve Görünürde Denk Bütçe

1937-1942 dönemini kapsayan II. Sanayi Planı birinciye göre daha kapsamlı tutulmuştur. Ancak II. Dünya Savaşı'nın yaklaşması, hükümetin ekonomi politikalarındaki değişiklikler gibi nedenlerle sınırlı ölçüde uygulanabilmiştir. 1934-

1943 arasında bütçe harcamalarının GSMH' ya oranı ortalama % 20.6, bütçe gelirlerinin oranı da %21.9 olmuştur.

II. Dünya Savaşı' nın getirdiği olumsuz koşullara rağmen bu dönemde hazırlanan bütçelerde ilke olarak denk bütçe politikasına bağlı kalınması ve uygulamada ortaya çıkan açıklara rağmen, 1946 yılına kadar denk bütçe politikasının sürdürülmesi söz konusuydu. Bu dönemi harcama politikası, savunma harcamalarıyla beraber, savunmanın tam olarak yerine getirilmesi ilkesiyle biçimlendi. Yalnızca savunma harcamalarının değil, bütçede yer alan tüm idarelerin harcamalarının savunma hedefi doğrultusunda yönlendirildiği görüldü (Coşar, 1996, s.1). 1940 yılı Ocak ayında yasalaşan Milli Koruma Kanunu doğrultusunda hükümet artan yetki ve fonksiyonlarını, savunma harcamalarının genişletilmesi konusunda kullandı ve dönem içinde olağanüstü bütçenin hacmi büyüdü. 1940-1945 döneminde ilk 4 yıl denk bağlanmış ve fazla vermişken savaşın sonlarına doğru bütçe açık onaylandı ve uygulamada da tahmin edilenden daha fazla açıklar oluştu (IMKB, 1999, s. 191).

Dönem içerisinde savunma harcamalarının genel bütçe içindeki payı 1940 yılında %49 iken, 1943' te %53' e yükseldi. 1945 yılında savaşın bitmesiyle birlikte %40.9' a geriledi. 1941 yılında savunma gereksinimlerini karşılamak üzere olağanüstü gelirlerin tümü savunmaya ayrılırken, 1944 yılında olağanüstü ödenek uygulamasına son verildi. Savunmaya ait tüm olağanüstü ödenekler genel bütçede toplandı (Coşar, 1996, s. 2).

Tablo 6- Genel Bütçe Gelir, Gider ve Açıkları (1940-1945)

Genel Bütçe Gelir, Gider ve Açıkları (1940-1945) Milyon TL							
	BÜTÇE GİDERLERİ	BÜTÇE GELİRLERİ		VERGİ GELİRİ		AÇIK-FAZLA	
	Başlangıç	Harcama	Tahmin	Tahsilat	Gerçekleşen Vergi Geliri	Öngörülen	Gerçekleşen
1940	268,5	546,5	268,5	552,2	272,0	-	5,7
1941	309,7	586,4	309,7	652,2	350,3	-	65,8
1942	394,3	918,5	394,3	983,8	751,0	-	65,3
1943	486,7	1037,2	486,7	1038,5	839,8	-	1,3
1944	952,4	1083,0	901,5	1079,2	853,0	(50,9)	(3,7)
1945	603,4	605,0	537,8	663,9	580,0	(65,6)	(58,8)

*Parantez içindeki veriler öngörülen ve gerçekleşen bütçe açıklarıdır.

"Denk bütçe ilkesini, 1931 yılında programına koyan Cumhuriyet Halk Partisi' nin (CHP) sonraki yıllarda açık bütçe onaylama yolunu seçmesi, mali yaklaşımdaki değişikliğin bir göstergesidir. Parti, siyasi ve iktisadi şartların gerisinde kalamamış ve bu nedenle, 1930'larda büyük eleştiriler almış olan denk bütçe politikasını bir yana bırakmıştır. Bunda, bazı tarihsel ve psikolojik unsurların ortadan kalkması rol oynadığı gibi, Türkiye'nin iktisat politikasını değiştirmesi de bu dönemde, bir yöntem olarak yeniden ortaya çıkmıştır. Ancak, bütçe açıklarının finansmanında uzun vadeli iç borçlanma ve dış borçlanma kaynak olarak kullanılmıştır. Bütçeler açıkla onaylansa da, dönemin hükümetleri bütçe uygulamasını titizlikle izleyerek açıkların uygulamada oluşmasına izin vermemiştir. Siyasi bağımsızlık göz önüne alınarak mali alanda temkinli davranılmıştır" (Günay, 2007, s. 348).

1945 yılının Haziran ayında bütçe görüşmeleri sırasında daha sonra DP' nin kurucuları içerisinde yer alacak olan CHP milletvekillerinin bütçe aleyhine oy

vermeleri, parti içi muhalefetin güçlenmesi ve eleştirilerin giderek artması sonucu 1946 yılı başında Demokrat Parti (DP) kuruldu. İktisadi hayatımızda özel teşebbüsün, sermayenin ve liberal politikaların gündemdeki ağırlığı artmaya başladı. Kan kaybeden hükümet, güçlenen muhalefetin politikalarıyla yarışabilmek için 1947-1948 boyunca mali ve iktisadi politikalarda yavaş yavaş liberal adımlar atıldı. Buna mukabil 1945-1950 döneminde bütçe gider ve gelirlerinin GSMH içindeki payı %14 ile %25 arasında değişmiştir.

Savaş sonralarında denk bütçe yaklaşımı değişse de bütçe denkliği konusunda temkinli davranılmaya devam edilmişti. Para politikası dikkatli kullanılmış, savaş yıllarında bütçe açıklarının finansmanında kullanılan borçlanma aracı olarak iç piyasadan kısa vadeli borçlanma yerine daha uzun vadeli borçlanmaya gidilmiştir.

1945-1950 yılları arasında bütçe dengesi ve para konusunda temkinli bir yaklaşım sürdürüldü, ancak ekonomide dış denge konusu ihmal edildi. Ayrıca bu dönemde dışa bağımlı bir finansman politikası ortaya çıktı ve günümüze kadar varlığını devam ettirdi. Bu yaklaşım dış borçlanma olmadan kalkınma olmaz şeklinde tezahür etti.

Türkiye 1947 yılında Truman Doktrini çerçevesinde kapitalizmin jandarmalığını İngiltere'den devir alan ABD'den askeri yardım aldı. "*Uluslararası Para Fonu, Dünya Bankası ve Avrupa İktisadi İşbirliği Örgütü*" üyelikleri gerçekleşti. Marshall Planı çerçevesinde önce Vaner Planı (Kalkınma Planı) hazırlandı. 1948 yılından itibarense Marshall Planı çerçevesinde yardımlar gelmeye başlandı. 1945'lerde temkinli olarak başlanan dış kredi ihtiyacı ilerleyen yıllarda artık zorunluluğa dönüştü.

4.1.2.4. 1950-1960 Yılları, Demokrat Parti ve Liberal Politikalar

1950 yılında çok partili siyasi rejimle işbaşına gelen hükümet, liberal politikalara ağırlık vermiştir. Bu özellikle dış siyasette etkisini göstermiş, kamunun küçülmesine, özel sektörün ise daha cesur yatırım kararları almasına neden olmuş, Türkiye milletlerarası ekonomik kuruluşlarla işbirliğine gitmiştir. Önceleri denk bütçe anlayışında olunsa da sonraları enflasyonist politikalarda sorun görülmemiş ve daha cesur açılımcı politikalar benimsenmiştir. Ya denk bütçe ya da hızlı büyümenin hedeflenebileceği ve bu ikisinin çeliştiği görüşü doğrultusunda siyaset belirlemişlerdir.

Demokrat Parti, 1951 yılına gelinirken bütçeyi "birlik, samimiyet, genellik ve tasarruf ilkeleri" doğrultusunda hazırlayacağını ve halkın faydasına bütçe yaptığını duyurdu. Bütçe ile ilgili olarak Demokrat Partinin söylemi; "Bütün devlet hizmetlerinde en yüksek tasarruf zihniyeti ile hareket edilerek, devlet harcamalarını asgariye indirmek ve yapıya uygun ve gerçek anlamda denk bir bütçeyi hazırlamak" idi. Bütçe bu dönemde daha çok iktisadi bir plan olarak görmüşlerdir. Kamu harcamalarını cari harcama ve yatırım harcaması olarak ikiye ayırmış ve bütçede farklı cetvellerde(tablolarda) göstermiştir. DP hükümeti temkinli davranmış; bütçe açık ile bağlanmış olduğu halde alınan tasarruf önlemlerinin ve iktisadi canlanmanın da etkisiyle bütçe, uygulamada fazla vermişti (Coşar, 2005, s. 40-41).

Konsolide bütçelerle (genel bütçe, katma bütçe, mahalli idare bütçeler toplamı) idare edilen 1950-1960 yıllarını kapsayan on yıllık dönemde kamu kesiminin gelir ve giderleri birbirini dengeleyememiş, açıklar oluşmuştur. Bu açıklar 1950 yılından 1960 yılına kadar 156 milyon TL'den, 1.298 milyon TL'ye yükselmiştir. Özel kamu

gelirleri, katma bütçe gelirleri ve vergilerden oluşan kamu gelirleri; cari, transfer ve yatırım harcamalarından oluşan kamu giderlerini karşılayamamıştır. Tabi bu oluşuma vergi gelirlerinin yeterince artırılamayışının katkısı da büyüktür. 3 Haziran 1949 tarihli 5421 Sayılı Gelir Vergisi Kanunu ile vergi sistemi yeniden düzenlenmesine rağmen etkin bir denetim ve vergi toplama mekanizması oluşturulamamıştır. 1950'de iktidara gelen hükümetin programında etkin bir vergi düzeninin oluşturulmasından bahsedilmekle birlikte, aksine tarımdan alınan dolaysız vergiler de kaldırılmıştır ((IMKB, 1999, s. 282).

1950-1960 yılları arasındaki süreçte dış borçlanmada oransal olarak fahiş artışlar gerçekleşmiş (13 kat), borçlanmayla elde edilen gelirler hem özel sektöre kredi hem de kamu yatırımlarında artışı hızlandırmıştır. Vergi gelirlerinde artışlar kamu harcamasındaki artışları yakalayamamış ve bütçeler 1953 itibariyle sürekli artan oranda açık vermeye başlamıştır. Bütçe açıkları iç ve dış borçlanma ve emisyon yoluyla finanse edilmiştir. Aslında ilk yıllarda bütçe açıkları düşük sayılabilecek miktarlardaydı. 1954'te bütçe denk bağlanmış ama bu yılda bütçe dönemin en büyük açığını verdi. İlerleyen yıllarda uygulamada bazı bütçelerin denk onaylandığı görülse de gerçekte bütçelerin tamamında bütçe açığı vardı. Bu dönemde 1958 yılında alınan İstikrar Önlemleri sadece bütçe açığını azaltabilmiştir. Ancak, dış ticaret açıklarının, ihracat gelirlerindeki yetersizliğin, liberal ithalat rejiminin ve dış borçlanmanın etkisiyle 1958 yılında sonunda moratoryuma giden bir süreç yaşanmıştır. Bu süreçte ana etken dış borçların faiz ödemelerinde yaşanan aksaklıklardır.

Tablo 7- Bütçe Açıklarının Kapatılması (1950-1960)

Bütçe Açıklarının Kapatılması (1950-1960) (Milyon TL)						
Yıllar	**Açık Finans**	**İç Borç. (Gönüllü)**	**Dış Kaynaklar**		**Karşılık Paralar**	**Toplam**
			Yardım	**Borçlanma**		
1950	47,9	19,0	81,2	8,0	-	156,3
1951	55,5	60,0	80,0	72,6	45,2	202,3
1952	13,1	-	20,0	90,4	127,2	250,7
1953	21,9	125,0	-	6,3	108,5	261,7
1954	173,9	-	-	42,7	144,5	361,1
1955	160,5	58,0	282,5	44,6	154,0	699,6
1956	182,3	74,9	-	64,7	189,1	511,0
1957	196,2	-	-	10,8	147,1	354,1
1958	155,0	-	-	7,2	425,6	587,8
1959	342,2	-	-	1,2	588,4	932,8
1960	387,2	177,6	-	-	733,9	1298,5

*Kaynak: Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967) s.20, Tablo, 15

4.1.2.5 1960-1963 Yılları Planlı Döneme Doğru Bütçe Politikaları

27 Mayıs 1960 ihtilali ile birlikte ülke ekonomisinin kalkınma planlarına göre istikrar içinde kalkınması hedeflenmiştir. Bu amaçla Devlet Planlama Teşkilatı kurulmuştur. 1960'a kadar Merkezi Yönetim Bütçesinin hazırlamasıyla yetkili tek kurum Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü'yken 1960 sonrasında, özellikle yatırım bütçesi noktasında Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) sürece dahil olmuştur. Ancak uygulamada ilk dönemlerde DPT nin etkinliği tartışılır durumdadır. Çünkü DPT bütçe hazırlık sürecinde yeterince etkin olamamıştır.

Altmışlı yıllar ülkemizde klasik bütçe anlayışından planlı döneme geçiş aşaması olarak değerlendirilebilir. Geçiş sürecinin çeşitli sebepleri ve klasik bütçeleme anlayışının bazı eksiklikleri vardı. Bu eksiklikler tüm dünyada ve takip eden yıllarda ülkemizde klasik bütçeye eleştirileri artırdı. Klasik bütçe devletin nihai amaçlarına yönelmekte eksiklikler gösterdi ve ödenekler sadece geleneklere bağlı olarak tahsis edildi. Yine bu dönemde fayda-maliyet analizi, etkinlik analizi gibi teknikler yapılamamıştı. Klasik bütçede katı kontrol vardı, ancak bir etkinlik kontrolünden söz etmek oldukça güçtür. Ayrıca bu dönemde yıllara yaygın programlama yerine yıllık devlet faaliyetlerine odaklanılmıştı.

Kalkınma planları baz alındığında Türkiye'nin planı benimseyen ilk ülkelerden biri olduğu görülür. 1961 Anayasasında ve 1982 Anayasasında planlamayla alakalı olarak; "*ülke kalkınmasının planlı şekilde yürütüleceği, bunun bir devlet görevi olduğu, planlama ile ilgili teşkilatın Devlet tarafından kurulacağı, kalkınma planının hedefleri, ,ilkeleri, sınırları ve ne şekilde hazırlanacağı ile ilgili hususların kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır. Söz konusu iki Anayasanın söz konusu hükümleri arasındaki temel fark, 1961 Anayasasında 'Devlet Planlama Teşkilatı' ismi yer almaktayken, 1982 Anayasasında 'gerekli teşkilatı kurmak Devletin görevidir*" denilmektedir.

4.2. PLANLI DÖNEM SONRASI TÜRKİYE'DE BÜTÇELER

4.2.1. 1963-1973 Yılları ve Kalkınma Planları Dönemi Bütçeler

Öncelikle şunu belirtmek gerekir ki 1963 yılında başlayan planlı dönem halen (2019) devam etmektedir. 1963 yılından itibaren bütçeler kalkınma planlarıyla yıllık programlara dikkat edilerek hazırlanma yolunda çaba harcanmıştır. Her ne kadar Türkiye'de program bütçe çalışmalarına 1963 yılında başlanmıştır desek de, 1955 itibariyle Milli Savunma Bakanlığı bünyesinde "komptrolörlük" teşkilatının kurulması program bütçenin ilk ciddi adımı atılmıştır. 1963 ten sonra bütçe düzeninde değişimler yaşanmaya başlanmıştır. Bu amaçla, Türk Bütçesinde harcamalar üçlü olarak 1964 yılında sınıflandırılmaya tabi tutulurken, harcama bütçesindeki bölümler azaltılarak bölümler programlar seviyesinde ele alınmak istenmiştir. Buna göre giderler üçe ana başlığa ayrılır. Bunlardan cari, yatırım, ve sermaye teşkili transfer harcamalarıdır. Bunlardan yatırım harcamalarına Devlet Planlama Teşkilatınca hazırlanan kalkınma planları (5'er yıllık) ve hükümetlerin yıllık programlarıyla yön verilmiştir. Diğer iki harcama kalemine ait ayrıntılı ödenekler ise doğrudan BUMKO tarafından belirlenmektedir.

1968 yılında Maliye Bakanlığı BUMKO içinde Bütçe Reform Grubu kurulmuş ve bu grup 5 yıl boyunca 1973 yılına kadar bu konuda çalışmalarını sürdürmüştür. Bütçe Reform Grubunun da çalışmalarıyla ilk olarak 1969 yılı bütçesi hazırlanırken program bütçe ön çalışması niteliğinde çalışmalar başlamıştır. 1970 yılı itibariyle tüm kamu kurum ve kuruluşları program bütçeye kapsamında çalışmaya başlamıştır. 1970'de genel bütçeli idarelerin programları, faaliyetleri ve gerekçeleri tespit edilip sıralanmıştır. Bazı hukuksal problemler yüzünden 1971 ve 1972 yıllarında program

bütçe uygulamaya konamamıştır. 1 Mart 1973 tarihli, 1973 yılı bütçesi kesin anlamda program bütçenin uygulandığı ilk bütçedir.

1930-1963 arasında devam eden bütçeyi kısımlara ayırma usulü, 1964-1973 yılları arasında değişmiştir. Program bütçede, ödeneklerin hizmete göre sınıflandırması yapılmış ve maliyet-hizmet arasında ilişki kurulması amaçlanmıştır. 1973 yılı bütçesiyle birlikte uygulanmaya başlanan bütçe hazırlama tekniğine göre "*program, alt program, ödenek türü, faaliyet-proje ve harcama kalemi*" şeklinde sınıflandırma yapılmıştır. Önce 10'lar sonra 100'ler düzeyinde harcama klemi kodlaması yapılmıştır. Modern mana da hizmet sınıflandırmasını gerektiren fonksiyonel sınıflandırma yerine idarelerin fonksiyonel sınıflandırılması söz konusudur.

Bu yıllarda program bütçeye geçiş çalışmaları ile Kalkınma Planları beraber yaşanmıştır. Ancak bütçe açıkları sorunu sürekli yaşanmıştır. İlk iki plan döneminde 1963'te, 1967'de ve 1970 yılında bütçe fazlası, diğer yıllarda ise bütçe açığı görülmüştür. En yüksek bütçe açığı 1971 yılında verilmiştir.

Ayrıca yine bu dönemlerde 1965,1970,1974 yılları geçici bütçe uygulamalarının yaşandığı yıllardır. Bu dönemde ilk iki dönem için mecliste bütçe kanun tasarısının reddi, 1974'te ise hükümet kurulamamasının etkili olduğu görülmektedir.

4.2.2. Planlı Dönem ve Program Bütçeli Yıllar

4.2.2.1. 1973-1980 Yılları Program Bütçe

1974 yılında, bütçe politikası çerçevesinde yeni bir uygulama getirilmiştir. Söz konusu uygulama, Maliye Bakanı'na Türkiye Büyük Millet Meclisi' nin (TBMM) onayladığı Konsolide Bütçe ödeneklerini, yıl içinde, ekonominin devresel

hareketlerini önlemek, Yıllık Program hedeflerini etkinlikle gerçekleştirmek ve yatırımları hızlandırmak gerekçeleriyle arttırabilme yetkisi vermiştir. Ayrıca 1974 Yılı Programı çerçevesinde harcama ve aktarma yapma ve gerektiğinde ödeneği iki katına kadar arttırma yetkisi de vermiştir. Sonraki yıllarda bu tür fon ve uygulamaların kapsamı genişlemiş, fonlar çoğalmış ve Maliye Bakanı'nın ödenekleri arttırma yetkisi yer yer "gerektiği kadar" terimiyle ifade edilmeye başlanılmıştır (Saybaşılı, 1986, s. 110-111).

1970-1980 dönemi planlı ekonomiye geçişte hem dünyada hem ülkemizde planların uygulama dönemidir. Bütçe uygulamaları olarak ise 1973 yılı, klasik bütçeleme sisteminden planlama, programlama, bütçeleme sistemine geçiş yılı olarak Türk mali sisteminde bir dönüm noktası olmuştur. PPBS bütçe hazırlanırken kalkınma planlarına dikkat edilmesi gerekliliğini ortaya çıkarmıştır. Program bütçeye geçiş sürecinde göz ardı edilen bazı usuller vardır. Yüksek enflasyonun yaşandığı bu yıllarda bütçe reformuna gidilirken harcamacı kurumların personel eğitimine fazla önem verilmemiştir. Kaldı ki bütçe reformu, idari reform ve personel reformu birlikte yapılması gereken reformlardır. 1970'te son kez fazla veren bütçe, 1971-1980 arasında devamlı açık vermiştir. 1973'te dünya petrol krizi patladıktan sonra, 1960'lı yıllarda %5 civarlarında olan enflasyon oranları 1970'li yıllarda önce %20, sonra %40'lara, 1970'lerin son bölümünde ise %100'e kadar çıkmıştır. 1973 birinci petrol krizi sonrası yaşanan hem tüm dünya da hem de Türkiye'de kendini hissettiren durgunluk ve işsizliğe bir de enflasyon eklenince, ülkemizdeki döviz rezervinde erime olmuş 1970' li yılların sonunda bütçe açıklarının miktarı giderek artmıştır. 1978-1979 yıllarında ise (1978 Yılı İstikrar Programı) IMF ile anlaşılarak borç erteleme yoluna gidilmek zorunda kalındı. 1979 yılında patlak veren ikinci petrol

şoku ise kıtlık yaratıcı bir fiyat bozuluşuna, ödemeler dengesi krizine, toplam talep daralmasına ve bütçe açıklarının iyice artmasına neden olmuştur.

4.2.2.2. 1980-1993 Yılları, İstikrar Programları, Liberal Ekonomi ve Bütçeler

Petrol İhraç Eden Ülkeler Birliği (OPEC) 79-80 yıllarında yeniden %150 civarında petrol fiyatlarını (1973-1974 yıllarındaki artışlar %150'nin de üstündedir) artırdı. Ama ikinci şok da, daha yüksek fiyat seviyesinde ve enflasyonda yaşandığı için etkileri daha büyük olmuştur. Yaşanan krizle beraber Maliye Bakanlığı 1980 yılının 24 Ocak günü bir istikrar programı yayınlamış ve liberal maliye politikalarına geçişe ilk adımlar atılmıştır.

24 Ocak 1980 Ekonomik İstikrar Tedbirleri arasında hayata geçirilen birçok politikayla birlikte bütçe uygulamaları da etkilenmiştir. Bu tedbirleri uygulandığı ilk yıllarda, bütçe üzerinde olumlu etkiler gösteren bazı uygulamalar mevcuttur. Bunlardan bazıları kamu teşebbüslerine uygulanan sübvansiyonlarda azalma, yeni vergilerin konulması, devletleşmede azalma yani piyasa ekonomisine yapılan yatırım ve özelleştirme gelirleri. Ancak söz konusu tedbirlerin aynı kararlılıkla uygulanmaya devam edilememesi, 1983 seçimleriyle işbaşına gelen yeni hükümetin ekonomik mali tercihleri ve uygulamaları, toplumsal beklentiler gibi nedenlerle bütçe açıkları artmıştır. Bütçe açıklarının GSMH'ye oranı 1980 yılında %3.6, 1981'de %1.4, 1982'de 1.6 ve 1983'de %1.9 iken 1984 yılında %2.7'ye çıkmıştır (Tüğen, 1999, s. 230-235). Bu yıllara dikkatle bakıldığında 83-90 arası dönemde para politikalarından ziyade maliye politikalarından borçlanma tercih edilmiş, bu süreçte enflasyonla mücadele amaçlı iç borçlanmaya gidilmiş, özel ve kamu bankalarına yapılan yüksek faizli borçlanmalar neticesinde yüklü faiz ödemeleri görülmüştür. Dış dünyada IMF

para miktarını kontrol ettiğinden içeride iç borçlanma yoluna gidildi. Bir anda Türkiye faiz cenneti oldu.

Türkiye' de mali yıl, 1981 yılında, 1050 sayılı MUK' da yapılan bir değişiklikle '1 Mart-28 Şubat' tan, '1 Ocak-31 Aralık' a alınmıştır. 1983'ten itibaren hayata geçirilen bu uygulama ile bütçe takviminin de değişmesi şart olmuştur. 1982 Anayasası'nda bütçe tasarılarının Meclise sunulma tarihinde değişiklik yapılmış, daha önce tasarıların Meclise sunulması için belirlenen 3 ay şartı yerine, tasarıların mali yılbaşına 75 gün kala Meclise sunulması şartı getirilmiştir. Meclise sunulma ve karara bağlanma şekli de değişmiştir.

80'li ve 90'lı yılların ilginç bir özelliği ise genel seçimleri takip eden yılbaşlarında mali takvimde sapmalar olduğu ve geçici bütçe uygulamalarının ortaya çıktığıdır. 60'larda mücbir sebeplerle ortaya çıkan geçici bütçe uygulamalarının 80'li ve 90'lı yıllarda milletvekili seçimleriyle çakışması sonucu olağanlaştığı görülmektedir. 1987, 1991, 1996, 1999 ve 2002 seçimlerini takip eden bütçeler hep geçici bütçe olarak hazırlanmıştır. Günümüz Türkiye' sinde hükümetler seçim tarihi belirlerken mutlaka bütçe takvimine dikkat etmelidirler. Çünkü geçici bütçe, istikrarlı bir iktisat politikası önündeki önemli bir engeldir.

1980'lerde monetarist iktisadi düşüncenin bir tezahürü olarak tüm dünya liberal politikalara dönüş yapmıştır. Bu amaçla uygulama konulan programlar temelde küçük devlet anlayışıyla kendini göstermiştir. Sosyal güvenlikte, yarı kamusal mal v hizmetlerin üretiminde kısıtlamaların yanı sıra özelleştirme politikaları da hayata geçirilmiştir. 1980 sonrasındaki liberal politikaların ileri dönemlerinde artık,

ücretlilerden toplanan vergilerin ve bütçenin giderek büyüyen bir oranını, iç ve dış borç faizi olarak, sermayeye aktarma aracı haline getirilmiştir.

Türkiye'de ne 1980 öncesi ne de sonrası dönemde bütçenin ulusal gelir içindeki payı gelişmiş ülkelerdeki düzeye ulaşabilmiş değildir. Aynı durum toplam kamu harcamaları açısından da geçerlidir. Bu sonuç ülkenin gelişme düzeyiyle ilişkili olup şaşırtıcı değildir. Şaşırtıcı olan neo-liberal politikaların etkisiyle, esasen küçük olan bütçe boyutunun daha da küçültülmesinin gündeme getirilebilmiş ve kabul görmüş olmasıdır (Oyan, 1997, s. 23).

Siyasi iktidar uygulanan neo-liberal politikalarla rantiyelerin etkisi altına girmiştir. Devletin borçlarına uygulayacağı faiz oranı, artık alacaklılar tarafından belirlenmektedir. Bankalar, faiz oranını yeterli görmediklerinde, açıkça direniş göstermektedirler. Gümrük Birliği ile birlikte, faiz, döviz kuru ve dış ticaret vergilerinin belirlenmesi konusunda, siyasi iktidar etkinliğini ve bağımsızlığını yitirmiştir.

1990'lı yıllara nispeten ılımlı ve olumlu sinyallerle başlayan Türk ekonomisi, 1990'ların son çeyreğinde baş gösteren Körfez Krizi sonrası yaşanan üçüncü petrol şokuyla bir kez daha sarsılmış %9,4 olan enflasyon oranı, 1994 e kadar % 120,7'ye çıkmıştır. Nihayet 1994 yılının 5 Nisan günü "Ekonomik Önlemler Uygulama Planı " açıklanmıştır. Planın ilk amacı ise kamu açıklarını hızla düşürecek tedbirler almaktı. Alınan bu kararlar ilk başlarda çok hızlı olumlu tepkiler vermiş, izleyen mayıs ayında bütçe aylık bazda fazla vermiştir. Yıl ortalaması ise beklenenin altına inerek % 3,9 çıkmıştır.

4.2.2.3. 1994-2003 Yılları, Krizler ve Bütçe Politikalarında Yeni Arayışlar

1993 yılında yürürlüğe giren ‘ Maliye Başkanlıklarının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Yönetmelik’ ile bütçe ünitelerinin yeniden canlandırılması ümit edilebilir. Program bütçe sisteminin tüm kamunun her basamağında sürekli olarak tanıtılması, sıklıkla yöneticilerde yaşanan rotasyonlar sonucu uygulanmak durumunda olunan programlar ve bütçeci personellerin eğitimi programları durduruldu. Ayrıca 1994 yılı bütçe hazırlıklarında program bütçe sistemi ile sıfır tabanlı bütçe tekniklerinin iç içe olmasının gerektiğini söyleyen görüşler ortaya atılmıştır. Bu bakış açısı ve tartışmalar, program bütçe sistemi ile ilgili sıkıntıların varlığına ve arayışların başladığına yönelik önemli bir işarettir.

1994’te ülkemizde yaşanan finans krizi sonucunda Uluslararası Para Fonu IMF ile görüşmeler yapılmış, yapılan görüşmelerde bütçeleme sistemimizde eksiklikler ve aksaklıklar tespit edildi, bütçeleme sisteminin değişmesinin yanında 1995 itibariyle “Kamu Mali Yönetimi Reformu” başlatıldı. 1999 yılında ise kamu harcamaları ve gelirlerinin miktarının ve etkilerinin ölçülebilmesini sağlayacak net bir bütçe kodu yapısı için çalışmalara başlanmıştır. Netice de; “GFS (Government Finance Statistics, Merkezi Yönetim Mali İstatistikleri) ve Avrupa Birliğinde uygulanan ESA 95 (Avrupa Ulusal ve Bölgesel Hesaplar Sistemi, European System of Accounts) kod yapısına uyumlu bir bütçe kod yapısı, Analitik Bütçe Sınıflandırması (ABS) adıyla uygulanmaya konulmuştur. ABS, uluslararası bir standart mahiyetinde bulunan ve IMF tarafından üye ülkelere tavsiye edilen GFS esaslarına göre hazırlanmış olan bünyesinde kurumsal, ekonomik ve fonksiyonel sınıflandırma içeren bütçe kodlaması demektir. ABS, sadece kodlama açısından değil aynı zamanda bir takım bütçeleme anlayışları açısından da GFS standartlarını benimseyen

bir bütçe sistematiğidir. Bunlardan en önemlisi ise devletin yapmış olduğu işlemlerden hangilerinin bütçe kapsamına gireceği hususudur. ABS, harcama ve borç vermenin sınıflandırılmasını, gelirin sınıflandırılmasını ve finansmanın sınıflandırılmasını içermektedir" (Kocabaş, 2004, s. 61-71).

1995 yılındaki seçim kararı sonunda erken seçime gidilmiş, 1996 yılında bütçe hazırlanamamış ve geçici bütçe uygulamasına gidilmiştir. Transfer harcamaları, ödenek yetersizliğinden bütçe avansı olarak gösterilmiş, sanki hiç ödeme yapılmamış havası ile bütçe gelirleri, bütçe giderlerinin üstünde gerçekleşmiştir. 1994 ortaları itibariyle azalmaya başlayan bütçe açıkları 1990'lı yılların ortaları ve sonlarına doğru tekrar artma eğilimine girmiş, Asya Krizi ise aşırı değerli TL ile birlikte ödemeler bilançosu açığı olarak baş göstermiştir. Aynı dönemde artan kamu harcamaları neticesinde bütçe açığında artışlar görülmüştür.

1990'lı yıllara baktığımızda zincirleme bir süreçten bahsedebiliriz. Bu süreç kısaca şöyledir; "Ülkemizde bilhassa 90'lı yıllarda hayata geçen maliye politikaları ve para politikalarıyla birlikte makroiktisadi kırılganlıklar artmış, dönemsel olarak yüksek oranda büyüme görülmüş dönemleri sonrasında iktisadi daralmalar ve düşük oranlı büyümeler ve hatta bazen küçülmeler takip etmiştir. Kamu harcamalarındaki artışın kamu gelirlerindeki artıştan daha yüksek olması bütçe açıklarına ve para arzında (nominal) artışa neden olmuştur. Bütçe açıklarındaki artış neticesinde, bütçe açığının finansmanı ihtiyacı doğmuş, finansman amacıyla borçlanma yoluna gidilmiş, bu süreç neticede yeniden nominal para arzının artışına, bu da üretimde azalışa neden olmaktaydı. Enflasyondaki artış ise bu sürecin doğurduğu bir başka istikrarsızlık olarak karşımıza çıkmaktaydı. Diğer bir olumsuzluk ise, bütçe açıklarıyla gelen faiz oranlarındaki artış ve bu artışın tetiklediği crowding-out etkisiydi. Zincirleme

olumsuzluklara bir müddet sonra üretim azalışının etkisiyle istihdam oranları da eklenmiş ve işsizlik oranında artışlar, gelir dağılımında adaletsizlik, kaynak kullanımında etkinsizlik ve sonuç olarak ekonomik daralma ve depresyon hali de eklenmiştir. İşte bu birbirini izleyen kırılganlıklar sonucunda ekonomik anlamda genişleme de azalma olmuş ve iktisadi disiplinden uzaklaşılmış, süreç kendini ekonomik krizlerle açığa vurmuştur.

2000-2002 dönemini kapsayan ekonomik tedbirlerin yanında, 2001 yılı bütçe gerekçesinde, konsolide bütçeye dahil kurumlardaki personel atamalarının azaltılması; yine aynı kurumlardaki ihtiyaç fazlası memurların dengeli bir şekilde kurumlar arasında dağıtılması; taşıt kullanımında israfın önlenmesi… gibi önlemlerin uygulanması da öngörülmüştür. 2001 yılı bütçesi, esas olarak faiz dışı bütçe fazlasının mümkün olduğu oranda yükseltilmesi doğrultusunda hazırlanmıştır. Bütçe gelirleri bağlamında herhangi bir reform söz konusu olmaması, mevcut politikaların devamı anlamına gelmektedir. 2001 yılı bütçesinde kamu harcamalarında reel anlamda bir artış öngörülmemekle iken, bütçenin gelirler kısmında da çok ciddi bir artışın olacağı tahmin edilmemektedir.

4.3. KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNU SONRASI TÜRKİYE'DE BÜTÇELER

4.3.1. KMYKK Hazırlıkları ve Geçiş Süreci

1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu esasında devletin sadece bir tane bütçesi olması fikriyle hayata geçmiş bir kanundur. Fakat ilerleyen süreçte, değişik yasalarla idare edilen ve farklı türde bütçelere ihtiyaç duyan ancak birçok gelir gideri genel bütçeye haiz olan bütçe türleri oluşmuştur. Böylece konsolide bütçenin yanında yerel

yönetim bütçeleri, döner sermaye bütçeleri, fon bütçeleri ve farklı yasalarla kurulan ve kamu tüzel kişiliği olan Türkiye'de uygulanmaya başlanmıştır. Bu yeni bütçeler kısmen de olsa kamu hizmetlerinin hızında kalitesinde artışlara da neden olmuştur. Ancak özellikle hesap verme, denetim, bilgi edinme, mali saydamlık başta olmak üzere modern dünyada mali anlayışa yön veren olgular bağlamında bu bütçeler sapmalara neden olmuş, Meclis bilgisi dışında gerçekleşen gelir ve giderler takip edilemez duruma getirmiştir. İşte bu noktada ilk başta genel bütçe odaklı kurulan ve başka bir bütçeye imkan tanınmamasını benimseyen 1050 sy kanun, netice de sisteme türlü türlü bütçelerin ortaya çıkması mali saydamlık ve disiplinde bozulmalara yol açmış, bu da yeni bir kanunun yan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun yapılmasını zorunlu hale gelmiştir.

Ülkemizde 2001 yılı itibariyle dünyadaki gelişmelere paralel olarak "Sürekli Kalite Geliştirme ve Kamu Bütçeleme Sisteminin Yeniden Yapılandırması Projesi" yürütülmüş ve bazı öncül çalışmalar Maliye Bakanlığınca hayata geçirilmiştir. Bu kapsamda birbirinden farklı altı idare (Genel Bütçeli, Özel Bütçeli, DDK… vb) ve bu idarelerde seçilen türlü proje ve faaliyetlerle ilgili PEBS çalışması yapılmış, bu faaliyetler için 2003-2007 yıllarına ait, her pilot kurum için ayrı ayrı 5 yıllık stratejik plan ve 2003 yılına ait performans planı ve kaynak ihtiyaç planı hazırlanmıştır. Ayrıca, 5018 sy yasanın kabul edilmesi sonrasında da "Yüksek Planlama Kurulu'nun 04/07/2004 tarih ve 2003/14 sayılı '2004 Yılı Programı ve Mali Yılı Bütçesi Makro Çerçeve Kararı' ile DPT Müsteşarlığı'nca sekiz pilot kuruluşta kurumsal düzeyde stratejik planlama çalışması yapılmış, bu kuruluşlardan stratejik planları tamamlananlar ya da belli bir aşamaya gelmiş olanlarla 2004 yılında performans esaslı bütçeleme çalışmaları yapılmıştır". Kamu harcama reformu kapsamında

hazırlanan 5018 sayılı KMYKK ile kamusal kaynakların etkili, verimli ve ekonomik kullanılması adına PEBS'e geçişe karar verilmiştir.

2000'li yıllarla birlikte PEBS'e geçiş süreci sonucunda bazı bulgulara ulaşılmıştır. Bunların bazıları aşağıdaki gibidir :

- Birçok kamu kurumunda performans esasına geçiş sürecinde kurumsal hafıza devreye girmiş ve hem klasik bütçelemeden, hem de program bütçelemeden kalan alışkanlıkların devam ettiği görülmektedir.

- Teknolojik altyapıya uygunluk bakımından kamu kurumlarında önemli eksiklikler saptanmıştır.

- Birçok kurumda personellerin performans kültürüne riayet ettikleri saptanmıştır.

- Birçok kurumda personeller, stratejik önceliklere bakılmaksızın ödenek tahsis edildiğini ifade etmektedirler.

- Devlet kurumlarının kurumsal performans kültürü oluşturulabilmesi için insan kaynaklarında kalite önemli bir öğedir. Doğal olarak sistemin başarıya ulaşabilmesi için personelin sisteme inanması gerekmektedir.

5018 sayılı Kanun ile getirilen sistem esas itibariyle "*Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme Modeli*" şeklinde kendini göstermiştir. Modelin Türkiye örneği ile getirilen PEBS; "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

ulaşılıp ulaşılmadığını değerlendiren ve sonuçları performansa dayalı olarak raporlayan bir bütçeleme sistemdir".

Bu sistemin ana öğeleri Maliye Bakanlığınca, stratejik planlar, performans programları, faaliyet raporları olarak belirlenmiştir. 5018 sy yasa ile getirilen PEBS' den beklenen bazı faydalar vardır. Bunları ana başlıklar altında şöyle sıralayabiliriz:

Mali Saydamlık - Hesap Verilebilirlik - Performans Yönetimi - Mali Disiplin - Performansa Dayalı Ücretlendirme - Kamuoyu Denetimi - Performans Denetimi

4.3.2. Yeni Kamu Maliyesi ve KMYKK

Maliye Bakanlığı tarafından kurumlara yol gösterici olarak hazırladığı Performans Esaslı Bütçe Hazırlama Rehberinde PEBS süreci; "öncelikli stratejik amaç ve hedeflerin belirlenmesi (kalkınma planı, yıllık program, hükümet politikaları, orta vadeli program, orta vadeli mali plan ve idarelerin stratejik planları) bunlara uygun olarak performans hedeflerini, performans göstergelerini, yürütülecek faaliyet ve projeleri ve bunların kaynak ihtiyacını içeren performans programının hazırlanması, idare bütçesinin (gelir ve gider teklifleri) performans programı doğrultusunda, bütçe hazırlama rehberi ile yatırım programı hazırlama rehberinde belirtilen ilke, kural ve yöntemlere uygun olarak hazırlanması aşamalarından oluşmaktadır." denilmektedir.

Çok yıllı bütçelemenin ülkemizdeki uygulaması da 5018 sayılı KMYKK ile 2006 yılında başlamıştır. 5018 sayılı Kanunun 12'nci maddesinde, "*Genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri; merkezi yönetim bütçesi, sosyal güvenlik kurumları bütçeleri ve mahalli idareler bütçeleri olarak hazırlanır ve uygulanır. Kamu idarelerinde bunlar dışında herhangi bir ad altında bütçe oluşturulamaz. Merkezi yönetim bütçesi, bu kanuna ekli I,II ve III sayılı cetvellerde yer alan kamu*

idarelerinin bütçelerinden oluşur" ibaresi vardır. Ve yine aynı Kanunun 15' inci maddesinin ikinci fıkrasında "*Merkezi yönetim bütçe kanununda; yılı ve izleyen iki yılın gelir ve gider tahminleri, varsa bütçe açığının 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*" 2006 yılından itibaren istisnasız merkezi yönetime dahil bütün kurumlarda çok yıllı bütçeleme uygulanmıştır. Ayrıca genel yönetim kapsamındaki diğer idarelerde de çok yıllı bütçeleme sistemi uygulanmaya başlamıştır.

Ülkemizde bütçe hazırlama süreci ekonomik sınıflandırmanın dördüncü düzeyinde hazırlanırken, bütçe görüşmeleri ikinci düzeyde gerçekleşmektedir. Dolayısıyla görüşmelerde yeterince ayrıntıya girilememektedir. Ayrıca çok yıllı bütçenin, izleyen iki yılı kapsayan tahminleri içeren bölümleri üzerinde yeterince tartışmalar yapılmamakta sadece idarelere verilen oranlarda artışlarla hesaplanmış rakamlar yeterli kabul edilmektedir. Ancak ülkemizde bu sistem 8 yıllık geçmişe sahiptir. Ve bu sorunlar karşılaşılması ve aşılması muhtemel sorunlardır. İlerleyen yıllarda çok yıllı bütçeleme sistemimizin oturmasıyla beraber süreç iyi ülkeler seviyesine ulaşabilecektir.

Aşağıda 2006 itibariyle ülkemizde yürürlüğe konulan Merkezi Yönetim Bütçe Hazırlama Süreci bulunmaktadır.

Tablo 8: Türkiye'de 2006 İtibariyle Bütçe Hazırlık Süreci

SÜREÇ	YETKİLİ MERCİ	TARİH	FAALİYETİN NİTELİĞİ
ORTA VADELİ PROGRAM	Kalkınma Bakanlığı hazırlar. Bakanlar Kurulu kabul eder.	En geç Eylül ayının ilk haftası sonuna kadar	Kalkınma planları, stratejik planlar ve genel ekonomik koşulların gerekleri doğrultusunda makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri kapsar.
ORTA VADELİ MALİ PLAN	Maliye Bakanlığı hazırlar. Yüksek Planlama Kurulu karara bağlar.	En geç Eylül ayının onbeşine kadar	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 içerir.
BÜTÇE ÇAĞRISI ve EKİ BÜTÇE HAZIRLAMA REHBERİ	Maliye Bakanlığı	En geç Eylül ayının onbeşine kadar	Bütçe tekliflerinin hazırlanmasına esas olmak üzere, kamu idarelerince uyulması gereken genel ilkeleri, nesnel ve ölçülebilir standartları, hesaplama yöntemlerini, bunlara ilişkin olarak kullanılacak cetvel ve tablo örneklerini ve diğer bilgileri içerir.
YATIRIM GENELGESİ VE EKİ YATIRIM PROGRAMI HAZIRLAMA REHBERİ	Kalkınma Bakanlığı		
KAMU İDARELERİNİN BÜTÇE VE YATIRIM TEKLİFLERİNİN GÖNDERİLMESİ VE GÖRÜŞÜLMESİ	Harcamacı Kuruluşlar bütçe tekliflerini Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğüne, yatırım tekliflerini Kalkınma Bakanlığına gönderilir	Orta Vadeli Mali Planın Yayını-Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun TBMM'ye Sevki	Gelir ve gider tekliflerinin hazırlanmasında; Orta vadeli program ve mali planda belirlenen temel büyüklükler ile ilke ve esaslar, Kalkınma planı ve yıllık program öncelikleri ile kurumun stratejik planları çerçevesinde belirlenmiş ödenek tavanları, Kamu idarelerinin stratejik planları ile uyumlu çok yıllı bütçeleme anlayışı, İdarenin performans programı ve performans hedefleri, dikkate alınır.
			Bütçe teklifleri Maliye Bakanlığına verildikten sonra Harcamacı Kuruluşların yetkilileriyle gider,gelir ve performans programı teklifleri hakkında bütçe görüşmeleri yapılır.
YÜKSEK PLANLAMA KURULU (YPK)	Kalkınma Bakanlığı	En geç Ekim ayının ilk haftası	Merkezi yönetim bütçe kanunu tasarısı Bakanlar Kurulunca TBMM'ye sunulmadan önce Yüksek Planlama Kurulu toplanarak makro ekonomik göstergeleri ve bütçe büyüklüklerini görüşür.
MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE KANUNU TASARISININ HAZIRLANMASI	Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü	15 Eylül-17 Ekim	İlgili kurum ve kuruluşların görüş ve önerileri ile belirlenen maliye politikaları doğrultusunda merkezi yönetim bütçe kanunu tasarısı ve bağlı cetvelleri hazırlanır.
MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE KANUNU TASARISININ T.B.M.M' YE SEVKİ	Bakanlar Kurulu	En geç 17 Ekim	Makro ekonomik göstergeler ve bütçe büyüklüklerinin Yüksek Planlama Kurulunda görüşülmesinden sonra, Maliye Bakanlığınca hazırlanan merkezi yönetim bütçe kanun tasarısı, mali yıl başından en az 75 gün önce Bakanlar Kurulu tarafından TBMM'ye sunulur.
MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE KANUN TASARISININ TBMM' DE GÖRÜŞÜLMESİ	T.B.M.M. Plan ve Bütçe Komisyonu	17 Ekim – 31 Aralık	Merkezi yönetim bütçe kanunu tasarısı 17 Ekim'i takip eden 55 gün içinde Plan ve Bütçe Komisyonunda, sonraki 20 gün içerisinde ise Genel Kurul'da görüşülür.
	T.B.M.M. Genel Kurulu		
MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE KANUN TASARISININ KANUNLAŞMASI	T.B.M.M. ve Cumhurbaşkanı	En geç 31 Aralık	TBMM tarafından kabul edilen merkezi yönetim bütçe kanunu Cumhurbaşkanı tarafından onaylandıktan sonra mali yıl başından önce Resmi Gazete'de yayımlanır.
YÜRÜRLÜK	Maliye Bakanlığı Merkezi Yönetim Kapsamındaki Kamu İdareleri	1 Ocak 31 Aralık	Mali yıl

2004 yılında, tahakkuk esasına geçilmiş ve analitik bütçe sınıflandırmasıyla da desteklenerek bütün kurumlarda tahakkuk esaslı muhasebeye geçilmiş ve bu süreç PEBS ile de desteklenmiştir. Bu bağlamda ödeneklerin detaylı bir şekilde sınıflandırılması da (kurumsal sınıflandırmanın birinci düzeyinden ekonomik sınıflandırmanın dördüncü düzeyine kadar) kamu kaynaklarının detaylı bir biçimde izlenmesini ve yıllar itibariyle karşılaştırılabilmesini sağlarken bir yandan da PEBS'nin ihtiyacı olan bilgi ve verilerin daha sağlıklı şekilde oluşturulmasına yardımcı olmuştur.

5018 sayılı KMYKK ve bu Kanuna dayanılarak 2016 yılında ilk kez Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu hazırlanmıştır. 2016 yılı bütçesi çok yıllı anlayışla hazırlanmış olup 2006 öncesindeki konsolide bütçe (genel bütçe ile katma bütçe toplamı) hazırlanması sürecinden genel bütçeli, özel bütçeli idareler ile düzenleyici ve denetleyici kurumlardan oluşan Merkezi Yönetim Bütçesi hazırlama sürecine geçilmiştir.

5018 sayılı yasayla birlikte, Orta Vadeli Harcama Sistemi(OVHS) olarak bilinen ve çok yıllı bütçeleme anlayışına dayalı, kaynak kullanımında etkinliği ve verimliliği amaçlayan ve stratejik planlamayı ve öncelikleri esas alan yeni bir sistem geliştirilmiştir.

2006 yılında KMYKK'nun tüm maddeleriyle yürürlüğe girmesiyle Genel Yönetim ; Merkezi Yönetim, Sosyal Güvenlik Kurumları, Mahalli İdareler temelinde üçe ayrılmıştır. Söz konusu düzenlemeyle kamuda başka bir adla bütçe düzenlenemeyeceği belirtilmiş, ayrıca önceki bölümlerde değindiğimiz fon bütçesi gibi bütçelerin oluşturulmasının önüne geçilmiştir. Katma bütçelerin, fonların

kaldırılması, döner sermaye işletmelerin yeni bir sistemle düzenlenecek olması, kamu kaynaklarının kullanımı ilkeleri ve bütçe ilkeleri açısından son derece olumlu gelişmelerdir.

Ülkemizde PEBS'e geçilmesiyle birlikte hem mali anlamda disiplin sağlanabilmesi, bütçe ile plan arasında bağ kurulabilmesi, OVHS kurulması, kamusal iş ve hizmetlerde etkinlik, performans denetimi, hesap verilebilirlik ve mali saydamlık oluşturulmasına imkan sağlanabilecek olması mali yönetimimize yenilik getiren gelişmeler olmaktadır. Ancak bazı aksaklıkların gerçekleşmesi, sistemin oturması sürecinin de zor olacağı aşikardır.

BULGULAR

Ülkemizde 2006 yılından beri uygulanmakta olan Stratejik Planlamaya Bağlı Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi'nin hem kurumsal düzeyde hem de ulusal düzeyde sorunları mevcuttur. Bu sorunları kısaca özetlemek gerekirse PEBS uzmanlaşmış, bilgili ve etkin bir personel yapısına ihtiyaç duyar diyerek sorunları sıralamaya başlayabiliriz. Çok karmaşık ve zor bir sistem olan PEBS için kalifiye personel ihtiyacı 5018 sayılı KMYKK'nun ilgili maddeleri çerçevesinde Mali Hizmetler Uzmanları ve İç Denetçiler aracılığıyla kapatılmaya çalışılmıştır. Bütçe ve harcama süreciyle ilgili tüm aşamaları bilecek, yorumlayacak, denetleyecek, raporlayacak ve sonraki dönemleri planlayacak personel PEBS'in en önemli beşeri faktörüdür. İkinci olarak bilinmektedir ki Kamu Personel Mevzuatı başarısız personellerin ceza aldığı, başarılı personellerin ise ödüllendirildiği, performansın değerlendirildiği bir sistem olmaya uzaktır. Gösterdiği özverili ve çalışkan çalışma sürecine karşılık ödüllendirilmeyen personellerin çalışma şevki kırılmaktadır. PEBS sisteminin bir eksikliği de merkezi yönetime bu yönde bir veri akışı sağlamamasıdır. Yine kamu kurumlarını zorlayan bir diğer etken ise kurumların değişen süreçlere ayak uyduramamasıdır. Kamu kurum ve kuruluşlarında personellerin dinamik bir süreç olan bütçeleme sürecine bakış açıları, klasik bütçelemeden, planlama programlama bütçeleme sistemi dönemlerinden kalma uygulamalarla şekillenmektedir. Kurumlar, kurumsal teamüllerle alışmış oldukları uygulamalar çerçevesinde mali yeniliklere direnmektedir.

Günümüzde uygulamakta olduğumuz PEBS'ni karmaşık ve zor kılan en önemli etkenlerden biri de kurumlar arası mevzuat ve uygulama farkları ile iletişim zorluklarıdır. İyi bir planlama, paydaşlarla sıkı iletişim ve denetim gerektiren bu

sistemde uygulamadaki farklılıklar ve çok başlılık sistemi tıkamaktadır. Örneğin özel Yükseköğretim Kurumlarının bütçesinin hazırlanması, uygulanması, denetlenmesi, raporlanması aşamalarında iletişimde bulunduğu çok sayıda kurum vardır. Kurumların toplam harcamaları reel ve transfer harcamaları olarak ikiye ayrılmış, reel harcamaları da cari ve yatırım harcaması olarak ikiye ayrılmıştır. Transfer harcamaları konusunda Sosyal Güvenlik Kurumuyla bilgi belge ve nakit akışı sağlayan Üniversiteler, cari giderleri için Hazine ve Maliye Bakanlığı'na bağlı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğüyle (BUMKO), yatırım bütçeleri için Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı'yla, ilgili ödeneklerin serbest bırakılmasından sonra nakit talebi için Maliye ve Hazine Bakanlığı Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğüyle, Bütçelerini ve kesin hesaplarını onaylatmak için Milli Eğitim Bakanlığıyla, denetlenme süreci açısından Sayıştay ve Yükseköğretim Kuruluyla devamlı irtibat halindedirler. Bu kurumların uygulamaları arasındaki farklılıklar, kullandıkları elektronik sistemlerin farklılıkları kurumlarda uygulama zorluklarına neden olmaktadır.

Maliye teorisinin temel görüşlerinden olan Maksimant ilkesine göre ve siyasiler oy maksimizasyonu için bütçe giderlerinin artmasını sağlamakta, bürokratlarda bütçe maksimizasyonu yoluyla gider bütçelerini artırmaya çalışmaktadırlar. Kurumlara yapılacak olan kaynak tahsis sürecinde bürokratların gider talepleri ile merkezi yönetimin tahsis öngörüleri arasında farklılıklar oluşmaktadır. Gelir tahmininde ise tam tersine kurumlar tahmini bütçe gelirlerini minimum tutarak daha fazla hazine yardımı almaya, netice de belirtikleri gelirin üzerindeki gerçekleşmelerin kurumlarına harcama esnekliği ve kolaylığı sağlamasına çalışmaktadır. Bu iki durum özelinde bütçeler gerçekçilikten uzak yüksek gider-düşük gelir tahmini (aradaki fark

hazine yardımı talebi olacak şekilde) yapmakta ve bütçeler realiteden uzaklaşmaktadır.

Ülkemizde bütçeleme süreci Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığının (2018 öncesinde Kalkınma Bakanlığı'nın) yeni ekonomik programı (orta vadeli program) ilanıyla başlar. Süreç eylül ayının ilk haftasında başlar denilmesine rağmen uygulamada şimdiye kadar hep gecikmeler olmuştur. Orta vadeli programı eylül ayının 15 ine kadar hazırlanması gereken Orta Vadeli Mali Plan izler. Ancak uygulamada yaşanan gecikmeye örnek verilecek olursa 2018 yılı bütçe hazırlık çalışmaları çerçevesinde hazırlanan Orta Vadeli Mali Plan 5 Ekim 2017'de Resmi Gazete' de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Yaşanan bu tür gecikmeler EK-1 de yer alan Bütçe Hazırlama ve Kanunlaşma Sürecini doğrudan olumsuz etkilemekte, bütçe hazırlayan kurumları daha sıkışık bir takvimde bütçelerini hazırlamalarına yol açmaktadır. Kanunen bütçenin onaylanma süreci 75 günü geçemez denilmektedir(17 Ekim-31 Aralık). Bu süreçte tüm kamu kurumlarının bütçeleri Meclis Plan ve Bütçe Komisyonu'nda görüşülmektedir (Bkz.EK-1). Komisyonun yapısı 30 üyeden oluşmakla birlikte, hükümet milletvekillerinin komisyonda salt çoğunluğun üstünde olmasıyla bütçelerin görüşülmesi sırasında keyfilikler ortaya çıkmaktadır.

Ülkemizde stratejik planlar kurumların ilerideki beş yıllarının amaç ve hedeflerini belirledikleri bir politika dokümanıdır. Performans programı ise önümüzdeki bir yıl için strateji planların birer yıllık dilimleri niteliğindedir. Stratejik plan, performans programı ve bütçe arasında ilişki kurulması, uyum sağlanması bu sistemde olmazsa olmazdır. Ancak Sayıştay Başkanlığı tarafından kamu kurumlarında yapılan performans denetimleri sonuçları ülkemizde stratejik plan, performans programı ve bütçe ilişkisinin tam koyulamadığını ortaya koymaktadır.

Stratejik Planlamaya Bağlı Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin başarıya ulaşmasında stratejik plandaki amaç ve hedeflerin gerçekçi, ulaşılabilir ve tutarlı olması başrol oynar. Stratejik planları ve performans programlarını gereksiz iş yükü ve zaman kaybı olarak gören geleneksel personel yapısı sistemin başarısızlığında önemli rol oynamaktadır.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Dünyada bütçeleme sistemlerinin ilk ortaya çıkışından şu an dünyada genel olarak kullanılmakta olan bütçeleme sistemlerine kadar geçen her dönemde devletler sadece tek bir şeyi arzulamışlardır; daha güçlü bir mali yapı. Bu amaca ulaşırken, bazen birbirine taban tabana zıt da olsa farklı farklı sistemler benimsemişler, uygulamışlar, uygulamada karşılarına çıkan zorlukları da yine yeni bütçe teorileri ve uygulamalarıyla aşmaya çalışmışlardır. Bu dönemlerde esas itibariyle söyleyebiliriz ki dünyada meydana gelen büyük bir siyasi değişiklik, savaş, afet, politika kayması, eksen kayması ya da güç dengelerindeki değişiklik, hem lider ülkelerin mali yapısında, hem de dünyaya entegre diğer devletlerin mali yapısında değişikliklere paralel mali değişimleri beraberinde getirmiştir. Bütçeler ve bütçeleme sistemleri de bu değişimlerden her dönemde nasibini almış, hem dünyada, hem de ülkemizde değişen dünya görüşleri ve düzenleri bütçelerde de kendine vücut bulmuştur.

Literatürdeki bütün bütçeleme sistemlerinin sadece birer araç oldukları düşünüldüğünde, her bir tekniğin kendi başlarına bütçe büyüklüklerini etkilemeleri beklenemez. Kamu gider ve gelirlerindeki değişimler, dönemin siyasal ve iktisadi şartlarına göre tezahur etmektedir. Bütçeleme sistemleri bu değişimleri değiştirecek güce sahip değildir.

Ülkemiz bütçelerinin yolculuğuna değindiğimiz bu çalışmanda da görüleceği üzere dünyadaki değişimler bütçe politikalarımıza neredeyse eşzamanlı olarak yansımıştır. Açık bütçe politikasından, denk bütçe politikasına, klasik bütçeleme sisteminin benimsendiği yıllardan, planlı döneme, program bütçe yıllarından, stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçeleme yıllarına kadar ülkemiz birçok dünya

gelişmesine bağlı olarak politika belirlemiş ve gerektiğinde değişikliğe gitmiştir. Ancak şu bilinmelidir ki ülkemizde bütçe politikaları siyasetle iç içedir. Siyasetten bağımsız üretemediğimiz bütçe politikaları yüzünden söyleyebiliriz ki Türkiye' de bütçe açıkları konjonktürel veya geçici değildir, yapısaldır. Kronik gelir yetersizliği, vergi kanunlarındaki devamlı değişimler, siyasi istikrarsızlıklar, dış borçlanmaya bağlanan büyüme politikaları Türk Mali Sisteminin gelişmesine her zaman engel olmuştur. KMYKK ile sağlanan mali disiplin siyasi korkular yüzünden vergi reformlarıyla desteklenmedikçe, vergi afları siyasetten ve mali yapımızdan çıkmadıkça ve mali kurallar daha etkin kılınmadıkça, kamu mali yapısında yapılacak olumlu değişimler dönemsel, bütçedeki açıklar ve istikrasızlıklar yapısal olmaya devam edecektir. Bulgular kısmında değindiğimiz üzere önlem alınması gereken konular; personel eğitimi, ödül-ceza sisteminin yaygınlaşması, hesap verebilir esnek yönetim yapısı, personel teşvik önlemleri, daha yenilikçi personelin görev başına getirilmesi, Sayıştay Başkanlığının performans denetimini engelleyen yasal süreçlerin ortadan kaldırılması, bütçe sürecindeki kurumlar arasında iletişimin ve ortak veri ağlarının kurulması, bütçe takvimine uyulması, TBMM'de daha tartışmacı ve katılımcı bir komisyonda yapılacak görüşmeler ve bütçelerin stratejik planlara uyumunun sağlanması olarak özetlenebilir.

Tablo 9: Türk Bütçeleme Sisteminin Süreç İçindeki Değişimi

DÖNEM	**SÜREÇ**
1924 Öncesi	Bütçeleme Kavramıyla Tanışma ve İlk Bütçeleme Sistemi Çalışmaları
1924-1973	Türk Bütçe Sisteminde Klasik Bütçe Sistemi Dönemi
1973-1990	Program Bütçe Dönemi ve Yeni Dönemde Klasik Bütçeleme Sisteminden Kalan Etkiler
1990-1995	Türk Bütçeleme Sürecinde Avrupa Birliği'ne Uyum Süreci ve Dünya Bankasıyla Ortaklaşa Başlatılan Bütçe Reformu Çalışmaları
1995-2003	Yeni Sistem Arayışları, IMF ve AB ile Ortak Girişimler ve Nihayet Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme Sistemine Geçiş Yönünde Kanuni Düzenlemeler
2003 sonrası	Pilot Kuruluşlarla Yapılan Çalışmaları Müteakip KMYKK Işığında Yeni Bütçe Sistemi Dönemi

*Araştırmacı tarafından hazırlanmıştır.

KAYNAKÇA

Altuğ, F. (1999). *Kamu Bütçesi*, Bursa: Ezgi Kitabevi, 1.Baskı

Batırel, Ö. F. , (2006). *Devlet Bütçesi, Türkiye'de Kamu Kesimi*, Fasikül 4, Ankara: Anadolu Üniversitesi Açıköğretim Yayınları

Bilge, S., & Demirtaş, S. (2012). *Performans Esaslı Bütçeleme Uygulamasının Türk Kamu Kurumlarında Algılanması ve Sorun Alanlarının Tespiti: Eskişehir İli Örneği*, Eskişehir: Maliye Dergisi, Sayı.162

Blöndal, R. , Kraan, J. , Ruffner, M. (2003). *Budgetting in The United States*, OECD Journal on Budgetting, Volume 3. No.2

Bulutoğlu, K. (1997). *Kamu Ekonomisine Giriş*, 2. Baskı, Sermet Matbaası, İstanbul

Bulutoğlu, K. , Kurtuluş, E. (1998). *Bütçe ve Kamu Harcamaları. Araştırma, Eğitim*, Ekin Yayınları İstanbul

Canbay, T. (1999). *Türkiye'de Kamu Bütçesinde Reform İhtiyacı ve Sıfır Tabanlı Bütçeleme Sistemi* (Yayınlanmamış Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü,)

Candan, E. (2007). *Türk Bütçe Sisteminde Performans Denetimi*, Maliye Bakanlığı, SGB Yayın, Ankara

Coşar, N. (2005). *Demokrat Parti Dönemi Maliye Politikası*, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, Sayı: 60-1

Coşar, N. (1996). *İkinci Dünya Savaşı Yıllarında Kamu Finansman Politikaları*, (Finans Ansiklopedisi İçinde), Cilt. 3,İstanbul, ss.801-814

Coşar, N. (1996). *Cumhuriyet Dönemi Kamu Finansman Politikaları*, (Finans Ansiklopedisi İçinde), Cilt 1, İstanbul, ss.340-355

Coşkun, G. (1984). "*Bütçe Uygulaması Hakkında Bir Yorum*", Bütçe Uygulaması ve Denetim Semineri, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi

Coşkun, G. (1997). *Türk Bütçe Sistemi*, Devlet Bütçesi, Ankara

Çataloluk, C. (2006). *Sıfır Tabanlı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği*, Konya: Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, S.16, ss.229-242

Demir, İ. ve Öner, M. (1991). *Bütçe Başlangıç Ödenekleri ve Gelir Tahminleri* (1930-1991), Maliye ve Gümrük Bakanlığı, Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı, Yayın No: 1991/320

Demircan, E.S. (2006). Yönetim ve Ekonomi Dergisi, Yeni Ekonomik Düzende Bütçe Sistemlerindeki Değişim Süreci ve Türk Kamu Maliyesinin Uyumu, Celal Bayar Üniversitesi Yayınları, Cilt:13 S:2 Manisa

Dicle, İ.A. (1996). *Planlama Programlama Bütçeleme Sistemi*, T.C. Karayolları 12. Bölge Müdürlüğü Semineri, Erzurum

Doğruyol, C. (2006). *Vergi Hukuku-Türk Vergi Sistemi-Kamu Maliyesi*, Savaş Yayınevi, Altın Seri, Ankara

Edizdoğan, N. (1989). *Kamu Bütçesi*, Uludağ Üniversitesi Güçlendirme Vakfı Yayın No:15, Bursa

Edizdoğan, N. (1998). *Kamu Bütçesi,* Uludağ Üniversitesi İİBF Yayınları, 4. Baskı, Bursa,

Edizdoğan, N. , Çetinkaya, (2011). Ö. *Kamu Bütçesi*, Ekin Kitabevi,2. Baskı, Bursa

Efe, Z.Z. (2007), *Uluslararası Uygulamalar Işığında Çok Yıllı Bütçeleme*, Bütçe Dünyası Dergisi Ankara: Devlet Bütçe Uzmanları Derneği Yayınları, Cilt:2, Sayı:25, Bahar Sayısı, ss.68-79

Eker, A. , Meriç, M. (2005). *Devlet Borçları, Kamu Kredisi*, Ankara, Takav Matbaacılık, 2005

Enginay, A. (1998). *Kamu Maliyesi*, 17. Baskı, Savaş Yayınları, Ankara

Erdem, M. , Şenyüz, D. , Tatlıoğlu, İ. (1995). *Kamu Maliyesi*, Ekin Basım Yayın, Bursa

Erüz, E. (2005). *Yeni Mali Yönetim Yapısında Performans Esaslı Bütçeleme*, 20. Türkiye Maliye Sempozyumu: Türkiye'de Yeniden Mali Yapılanma, Denizli, Mayıs. ss.61-73

Falay, N. (1998). Bütçeleme Sistemleri ve Eleştirileri, Klasik-PPBS-SEB, Para ve Sermaye Piyasası Dergisi, Sayı:110, İstanbul

Falay, N. (1987). *Program Bütçe ve Sıfır-Esaslı Bütçe Sistemleri*, İstanbul Üniversitesi Yayın No:521, Maliye Araştırma Merkezi Yayın No:71, İstanbul

Günay, A. (2007). *Mali Disiplinin Sağlanmasında Anayasal Denk Bütçe Yaklaşımı ve Türkiye'de Uygulanabilirliği*, Maliye Bakanlığı, S.G.B. Ankara

Hatry, H.P. , Cotton, J.F. (1967). *Program Planning for State*, Country, City, Washington D.C. , January

İnce, M. (1980). *Maliye Politikası Ders Notları*, Olgaç Matbaası, Ankara

Kalenderoğlu, M. (2002). *Kamu Maliyesi, Bütçe ve Borçlanma*, Seçkin Yayıncılık, Ankara

Kazgan, H. ,Ateş, T. , Tekin, O. , Koraltürk, M., Soyak, A. , Eroğlu, N. ,Kaban, Z. (1999). *Osmanlı'dan Günümüze Türk Finans Tarihi,* 2. Cilt, İstanbul: Creative Yayıncılık, İMKB Yayınları, İstanbul

Kesik, A. (2012). *Türkiye' de Yeni Bütçeleme Süreci*, Yeni Maliye, Ankara

Kesik, A. ,Aktan, C.C. , Dileyici, D. (2012). *Yeni Maliye, Değişim Çağında Kamu Maliyesi: Yeni Trendler, Yeni Paradigmalar, Yeni Öğretiler, Yeni Perspektifler*, Maliye Bakanlığı SGB, Yayın No:2012/420, Ankara

Kocabaş, B. (2004). *Analitik Bütçe Sınıflandırması*, Mali Kılavuz Dergisi, Yıl:7, Sayı 26, Ekim-Aralık, Muhasebat Kontrolörleri Derneği, Ankara

Orhan, Z.O. (1994) *Türkiye'de Bütçe ve Maliye Politikaları*, İstanbul Ticaret Odası, Yayın No: 1994-1, İstanbul

Orhaner, E. (2000). *Kamu Maliyesi,* Gazi Kitabevi, 3. Baskı, Ankara

Oyan, O. (1997). *Türkiye Ekonomisi Nerden Nereye*, Ankara

Özbilen, Ş. (1997). *Kamu Maliyesi*, 2. Baskı, Ünyay Yayınları, Muğla

Özgen, F.B. (1999). *Cumhuriyetin 75. Yılında, Bütçe Disiplini Açısından Genellik ve Birlik İlkelerinden Sapmalar, Cumhuriyetimizin 75. Yılına Armağan*, Adnan Menderes Üniversitesi Yayınları, No:8, Turhan Kitabevi, Aydın, ss.249-271

Özyıldız, R. H. (2000). *Kamu Harcama Politikalarının Denetlenmesi ve Performansa Dayalı Bütçe*, Hazine Dergisi, Sayı 13, Ocak

Robinson, M. ve Duncan, L. (2009). *A Basic Model Of Performance- Based Budgeting*, Technical Botes and Manuals

Rodriquez, A. ve Bijodat, F. (2003). *Performance, Strategic Planning and Performance- Based Budgeting In Illinois Local and Regional Public Airpots*, Public Works Managements and Policy, Ekim

Saybaşılı, K. (1986). *Devletin Ekonomiye Müdahalesi*, Birey ve Toplum Yayınları, Sevinç Matbaası, Ankara

Schick, A. (2006) *The Performing State: Reflection on an İdea Whose Time Has Come but Implementation Has Not*, OECD Journal on Budgetting, Volume 3, OECD, Paris

Schick, A. (2009). *Evolutions in Budgetary Practice*, OECD, Paris

Shand, D. (1998). *Budgetary Reforms in OECD Member Countries*, Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management 10

Sönmez, S. (1987). *Kamu Ekonomisi Teorisi, Kamu Harcamalarında Etkinlik Arayışı*, Verso (Teori) Yayınları, Ankara

Tosun, E. (2002). *Bütçe Süreci, Gelişmiş Ülke Örnekleri ve Türkiye Eleştirisi*, Bütçe Dünyası Dergisi, Sayı: 13, Ankara

Tosun, E. (2007). *Kamu Mali Yönetimi, Devlet Bütçesi Odaklı Bir Yaklaşım*, Ankara: Devlet Bütçe Uzmanları Derneği Yayınları, Ankara

Tüğen, K. (1999). *Devlet Bütçesi*, 2. Baskı, İzmir: 9 Eylül Üniversitesi Yayını, İzmir

Tüğen, K. (2006). *Devlet Bütçesi*, 5. Baskı, İzmir: 9 Eylül Üniversitesi Yayını, İzmir

Tüğen, K. , Aksaraylı, M. ,Egeli, H. ,Akdeniz, H.A. ,Özen A. (2007). *Strateji Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Etkinliğinin Belirleyicileri: Türkiye'deki Kamu Kurumlarının Analizi,* SDÜ, İİBF Yayınları, C.12, S.3

Türk, İ. (1988). *Maliye Politikası* 7. Baskı, Sevinç Yayınevi, Ankara

Türk, İ. (1998). *Maliye Politikası*, 12. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara

Varcan, N. ,Çakır, (2000). *Türk Maliye Tarihi*, Anadolu Üniversitesi, Eskişehir

Public Sector Modernization (2004). *Governing For Performance*, OECD Policy Brief, OECD Observer, October

http://books.google.com.tr/books?id=XCWCd2JcMJcC&pg=PA176&lpg=PA176&dq=journal+of+public+budgeting+accounting+%26+financial+management+bUDGETARY+REFORMS&source=bl&ots=jFJ0UyDAXj&sig=O9BW0Eq4pRav6rr8KlMD4U6asjE&hl=tr&sa=X&ei=NQsnU7vLDoeM0AWM4oCgBQ&ved=0CDgQ6AEwAQ#v=onepage&q&f=false

http://dergi.sayistay.gov.tr/Default.asp?sayfa=2

http://pbk.tbmm.gov.tr/dokumanlar/2014_butce_tasarisi_ve_cetveller.pdf

http://peb.bumko.gov.tr/Eklenti/5019,eeruzmakale1pdf.pdf?0

http://peb.bumko.gov.tr/TR,2525/rehberler.html

http://www.bumko.gov.tr/Eklenti/19,butcehazirlamatakvimiyenixls.xls?0

http://www.bumko.gov.tr/TR,40/butce.html

http://www.bumko.gov.tr/TR,923/mevzuat.html

http://www.sgb.gov.tr/Sayfalar/MaliyeDergisi

http://www.sosyalbil.selcuk.edu.tr/sos_mak/makaleler/Cuma%20%C3%87ATALOLUK/%C3%87ATALOLUK,%20Cuma.pdf

http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/handbook/pem98.pdf

http://www.debud.org.tr

EK-1

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ve 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Çerçevesinde
Merkezi Yönetim Bütçesi Hazırlık ve Kanunlaşma Süreci

SÜREÇ	YETKİLİ MERCİ	TARİH	FAALİYETİN NİTELİĞİ
ORTA VADELİ PROGRAM	Kalkınma Bakanlığı hazırlar. Bakanlar Kurulu kabul eder.	En geç Eylül ayının ilk haftası sonuna kadar	Kalkınma planları, stratejik planlar ve genel ekonomik koşulların gerekleri doğrultusunda makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri kapsar.
ORTA VADELİ MALİ PLAN	Maliye Bakanlığı hazırlar. Yüksek Planlama Kurulu karara bağlar.	En geç Eylül ayının onbeşine kadar	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 içerir.
BÜTÇE ÇAĞRISI ve EKİ BÜTÇE HAZIRLAMA REHBERİ	Maliye Bakanlığı	En geç Eylül ayının onbeşine kadar	Bütçe tekliflerinin hazırlanmasına esas olmak üzere, kamu idarelerince uyulması gereken genel ilkeleri, nesnel ve ölçülebilir standartları, hesaplama yöntemlerini, bunlara ilişkin olarak kullanılacak cetvel ve tablo örneklerini ve diğer bilgileri içerir.
YATIRIM GENELGESİ VE EKİ YATIRIM PROGRAMI HAZIRLAMA REHBERİ	Kalkınma Bakanlığı		
KAMU İDARELERİNİN BÜTÇE VE YATIRIM TEKLİFLERİNİN GÖNDERİLMESİ VE GÖRÜŞÜLMESİ	Harcamacı Kuruluşlar bütçe tekliflerini Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğüne, yatırım tekliflerini Kalkınma Bakanlığına gönderilir	Orta Vadeli Mali Planın Yayımı-Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun TBMM'ye Sevki	Gelir ve gider tekliflerinin hazırlanmasında; Orta vadeli program ve mali planda belirlenen temel büyüklükler ile ilke ve esaslar, Kalkınma planı ve yıllık program öncelikleri ile kurumun stratejik planları çerçevesinde belirlenmiş ödenek tavanları, Kamu idarelerinin stratejik planları ile uyumlu çok yıllı bütçeleme anlayışı, İdarenin performans programı ve performans hedefleri, dikkate alınır. Bütçe teklifleri Maliye Bakanlığına verildikten sonra Harcamacı Kuruluşların yetkilileriyle gider,gelir ve performans programı teklifleri hakkında bütçe görüşmeleri yapılır.
YÜKSEK PLANLAMA KURULU (YPK)	Kalkınma Bakanlığı	En geç Ekim ayının ilk haftası	Merkezi yönetim bütçe kanunu tasarısı Bakanlar Kurulunca TBMM'ye sunulmadan önce Yüksek Planlama Kurulu toplanarak makro ekonomik göstergeleri ve bütçe büyüklüklerini görüşür.
MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE KANUNU TASARISININ HAZIRLANMASI	Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü	15 Eylül-17 Ekim	İlgili kurum ve kuruluşların görüş ve önerileri ile belirlenen maliye politikaları doğrultusunda merkezi yönetim bütçe kanunu tasarısı ve bağlı cetvelleri hazırlanır.
MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE KANUNU TASARISININ T.B.M.M' YE SEVKİ	Bakanlar Kurulu	En geç 17 Ekim	Makro ekonomik göstergeler ve bütçe büyüklüklerinin Yüksek Planlama Kurulunda görüşülmesinden sonra, Maliye Bakanlığınca hazırlanan merkezi yönetim bütçe kanun tasarısı, mali yıl başından en az 75 gün önce Bakanlar Kurulu tarafından TBMM'ye sunulur.

MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE KANUN TASARISININ TBMM' DE GÖRÜŞÜLMESİ	T.B.M.M. Plan ve Bütçe Komisyonu T.B.M.M. Genel Kurulu	17 Ekim – 31Aralık	Merkezi yönetim bütçe kanunu tasarısı 17 Ekim'i takip eden 55 gün içinde Plan ve Bütçe Komisyonunda, sonraki 20 gün içerisinde ise Genel Kurul'da görüşülür.
MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE KANUN TASARISININ KANUNLAŞMASI	T.B.M.M. ve Cumhurbaşkanı	En geç 31 Aralık	TBMM tarafından kabul edilen merkezi yönetim bütçe kanunu Cumhurbaşkanı tarafından onaylandıktan sonra mali yıl başından önce Resmi Gazete'de yayımlanır.
YÜRÜRLÜK	Maliye Bakanlığı Merkezi Yönetim Kapsamındaki Kamu İdareleri	1 Ocak 31 Aralık	Mali yıl

EK-2

MİLLİ BÜTÇE TAHMİN RAPORU ÖRNEĞİ

2014 Yılı Programının temel amaçları, ülkemizin refah seviyesinin artırılması nihai hedefi doğrultusunda; büyümeyi ve istihdamı artırmak, cari açığı azaltmak, kamu maliyesindeki güçlü duruşu devam ettirmek, fiyat istikrarını sağlamak ve sürdürmektir.

2014 Yılı Programında gayri safi yurtiçi hasılanın yüzde 4 oranında artacağı öngörülmüştür.

2014 yılında toplam yurtiçi talebin sabit fiyatlarla yüzde 3,2 oranında artacağı, toplam sabit sermaye yatırımlarındaki artış oranının ise yüzde 3,6 olacağı tahmin edilmektedir.

Programda toplam tüketimin sabit fiyatlarla yüzde 3,2 oranında artması öngörülmektedir. Bu oranın, kamu tüketiminde yüzde 3, özel tüketimde ise yüzde 3,2 olarak gerçekleşmesi beklenmektedir.

EK-3

GENEL BÜTÇE GELİR, GİDER VE DENGESİ [1924-2005]

(Milyon TL)

	BÜTÇE GİDERLERİ			BÜTÇE GELİRLERİ		BÜTÇE DENGESİ		GSYH	Harcama / Başlangıç Öd. (%)	Tahsilat / Gelir Tahmini (%)	Bütçe Gelirleri / Bütçe Giderleri (%)	GSYH'A ORANLARI (%)			
	Başlangıç Ödeneği	Yıl Sonu Ödeneği	Harcama	Tahmin	Tahsilat	Öngörülen	Gerçekleşen					Harcama	Tahsilat	Öng.	Gerç.
1924	140	188	132	129	138	-11	7	2.378	93,73	107,12	105,17	5,53	5,82	-0,47	0,29
1925	184	281	202	153	171	-31	-32	3.008	110,01	111,57	84,38	6,72	5,67	-1,03	-1,05
1926	190	235	172	190	180		8	3.253	90,69	94,79	104,52	5,30	5,54		0,24
1927	194	242	199	195	204		5	2.901	102,39	104,68	102,26	6,86	7,02		0,16
1928	207	233	201	207	222		21	3.210	96,91	107,00	110,41	6,26	6,91		0,65
1929	220	233	213	220	224		11	4.075	96,55	101,72	105,36	5,22	5,50		0,28
1930	223	243	210	223	218	0	7	3.114	94,38	97,67	103,52	6,75	6,98	0,00	0,24
1931	187	227	208	187	186		-22	2.730	111,20	99,41	89,40	7,60	6,79		-0,81
1932	169	229	212	169	214		2	2.300	125,37	126,73	101,08	9,22	9,32		0,10
1933	170	217	205	171	199		-7	2.235	120,49	116,66	96,84	9,19	8,90		-0,29
1934	184	250	229	184	241		12	2.386	124,28	131,02	105,42	9,59	10,11		0,52
1935	195	279	259	195	267		7	2.572	133,06	136,82	102,82	10,09	10,37		0,28
1936	213	280	266	213	271		5	3.323	124,91	127,26	101,88	8,00	8,15		0,15
1937	231	322	311	231	317		6	3.543	134,50	137,27	102,06	8,77	8,95		0,18
1938	250	330	315	250	329		15	3.715	125,88	131,72	104,64	8,47	8,86		0,39
1939	261	404	394	261	388		-6	4.044	151,05	148,68	98,43	9,75	9,60		-0,15
1940	268	560	547	269	552		6	4.717	203,56	205,66	101,04	11,59	11,71		0,12
1941	310	603	586	310	652		66	5.872	189,34	210,59	111,22	9,99	11,11		1,12
1942	394	949	919	394	984		65	12.143	232,94	249,51	107,11	7,56	8,10		0,54
1943	487	1.080	1.037	487	1.039		1	18.085	213,11	213,38	100,13	5,74	5,74		0,01
1944	952	1.155	1.083	902	1.079	-51	-4	13.098	113,71	119,71	99,65	8,27	8,24	-0,39	-0,03

1945	603	649	605	538	664	-66	59	10.720	100,27	123,45	109,74	5,64	6,19	-0,61	0,55
1946	991	1.109	1.024	895	1.061	-96	37	13.458	103,40	118,60	103,59	7,61	7,88	-0,71	0,27
1947	1.136	1.652	1.573	1.021	1.625	-115	52	14.801	138,42	159,12	103,32	10,63	10,98	-0,78	0,35
1948	1.244	1.486	1.427	1.116	1.495	-128	68	18.634	114,72	133,98	104,77	7,66	8,02	-0,69	0,36
1949	1.372	1.669	1.601	1.252	1.659	-120	58	17.770	116,67	132,52	103,64	9,01	9,34	-0,68	0,33
1950	1.487	1.621	1.495	1.313	1.449	-174	-47	19.030	100,55	110,32	96,89	7,86	7,61	-0,91	-0,24
1951	1.580	1.876	1.626	1.345	1.684	-235	58	22.855	102,94	125,19	103,54	7,12	7,37	-1,03	0,25
1952	1.751	2.712	2.303	1.551	2.294	-200	-9	26.289	131,52	147,85	99,60	8,76	8,72	-0,76	-0,03
1953	2.128	2.804	2.354	1.960	2.337	-168	-17	30.632	110,66	119,25	99,27	7,69	7,63	-0,55	-0,06
1954	2.288	3.020	2.638	2.289	2.469		-169	31.260	115,26	107,88	93,60	8,44	7,90		-0,54
1955	2.941	3.876	3.394	2.789	3.289	-152	-106	37.591	115,42	117,91	96,89	9,03	8,75	-0,40	-0,28
1956	3.325	4.007	3.577	3.325	3.395		-182	43.376	107,59	102,11	94,91	8,25	7,83		-0,42
1957	4.007	4.735	4.256	4.007	4.060		-196	57.685	106,23	101,33	95,39	7,38	7,04		-0,34
1958	4.476	5.539	5.087	4.476	4.932		-155	68.844	113,67	110,20	96,96	7,39	7,16		-0,23
1959	5.981	7.496	6.914	5.981	6.572		-342	86.036	115,61	109,89	95,06	8,04	7,64		-0,40
1960	7.282	8.102	7.526	7.282	7.139		-387	92.018	103,36	98,05	94,86	8,18	7,76		-0,42
1961	8.679	12.485	11.624	8.679	11.169		-456	97.601	133,94	128,69	96,08	11,91	11,44		-0,47
1962	10.115	10.910	9.359	10.115	9.262		-97	113.367	92,53	91,57	98,97	8,26	8,17		-0,09
1963	12.102	13.259	11.998	12.102	12.003		5	131.063	99,14	99,19	100,04	9,15	9,16		0,00
1964	13.484	15.330	13.841	13.325	13.228	-159	-614	140.009	102,65	99,27	95,57	9,89	9,45	-0,11	-0,44
1965	14.421	16.593	14.848	14.021	13.948	-400	-900	149.730	102,96	99,48	93,94	9,92	9,32	-0,27	-0,60
1966	16.775	19.005	17.687	16.075	16.997	-700	-691	177.811	105,44	105,73	96,09	9,95	9,56	-0,39	-0,39
1967	18.813	22.336	20.774	18.314	20.873	-500	99	198.201	110,42	113,98	100,47	10,48	10,53	-0,25	0,05
1968	21.612	24.778	21.832	20.712	21.140	-900	-692	219.804	101,02	102,07	96,83	9,93	9,62	-0,41	-0,31
1969	25.697	28.968	25.933	24.497	24.107	-1200	-1826	245.674	100,92	98,41	92,96	10,56	9,81	-0,49	-0,74

	BÜTÇE GİDERLERİ			BÜTÇE GELİRLERİ		BÜTÇE DENGESİ		GSYH	Harcama / Başlangıç Öd. (%)	Tahsilat / Gelir Tahmini (%)	Bütçe Gelirleri / Bütçe Giderleri (%)	GSYH'A ORANLARI (%)			
	Başlangıç Ödeneği	Yıl Sonu Ödeneği	Harcama	Tahmin	Tahsilat	Öngörülen	Gerçekleşen					Harcama	Tahsilat	Öng.	Gerç.
1970	28.860	36.698	33.522	28.260	33.777	-600	255	276.332	116,15	119,52	100,76	12,13	12,22	-0,22	0,09
1971	37.093	50.261	47.585	36.293	41.530	-800	-6055	342.865	128,29	114,43	87,28	13,88	12,11	-0,23	-1,77
1972	50.312	61.207	53.092	50.312	52.707		-385	409.810	105,53	104,76	99,27	12,96	12,86		-0,09
1973	61.023	78.653	67.306	57.023	63.926	-4000	-3380	515.479	110,30	112,11	94,98	13,06	12,40	-0,78	-0,66
1974	81.658	102.259	81.372	75.658	76.666	-6000	-4706	699.019	99,65	101,33	94,22	11,64	10,97	-0,86	-0,67
1975	106.888	145.528	117.921	97.888	116.521	-9.000	-1.400	906.196	110,32	119,03	98,81	13,01	12,86	-0,99	-0,15
1976	151.520	215.625	159.635	139.720	155.323	-11.800	-4.312	1.151.954	105,36	111,17	97,30	13,86	13,48	-1,02	-0,37
1977	222.949	336.960	247.896	203.449	232.005	-19.500	-15.890	1.473.945	111,19	114,04	93,59	16,82	15,74	-1,32	-1,08
1978	262.753	468.112	358.579	247.253	332.461	-15.500	-26.118	2.194.336	136,47	134,46	92,72	16,34	15,15	-0,71	-1,19
1979	397.309	763.433	627.822	372.309	562.892	-25.000	-64.930	3.831.892	158,02	151,19	89,66	16,38	14,69	-0,65	-1,69
1980	756.687	1.361.829	1.133.707	706.687	974.650	-50.000	-159.057	7.031.234	149,83	137,92	85,97	16,12	13,86	-0,71	-2,26
1981	1.540.965	1.893.927	1.612.511	1.480.965	1.511.648	-60.000	-100.863	10.620.920	104,64	102,07	93,74	15,18	14,23	-0,56	-0,95
1982	1.780.640	2.107.142	1.739.441	1.715.640	1.591.043	-65.000	-148.398	14.104.074	97,69	92,74	91,47	12,33	11,28	-0,46	-1,05
1983	2.558.903	3.379.102	2.912.853	2.408.903	2.634.902	-150.000	-277.951	18.692.826	113,83	109,38	90,46	15,58	14,10	-0,80	-1,49
1984	3.211.982	4.855.185	4.173.600	2.911.982	3.693.098	-300.000	-480.502	29.569.564	129,94	126,82	88,49	14,11	12,49	-1,01	-1,62
1985	5.412.082	6.422.557	6.272.650	4.912.082	5.753.920	-500.000	-518.730	47.176.942	115,90	117,14	91,73	13,30	12,20	-1,06	-1,10
1986	7.104.111	8.505.819	7.844.081	6.600.000	6.629.710	-504.111	-1.214.370	68.663.151	110,42	100,45	84,52	11,42	9,66	-0,73	-1,77
1987	10.885.686	12.882.591	12.276.018	9.955.000	9.894.322	-930.686	-2.381.696	100.444.611	112,77	99,39	80,60	12,22	9,85	-0,93	-2,37
1988	20.706.923	22.324.542	20.538.796	18.254.481	16.813.046	-2.452.442	-3.725.750	173.709.458	99,19	92,10	81,86	11,82	9,68	-1,41	-2,14
1989	32.733.446	38.632.674	37.750.236	28.256.276	30.209.652	-4.477.170	-7.540.584	305.579.274	115,33	106,91	80,03	12,35	9,89	-1,47	-2,47
1990	63.925.354	66.872.191	66.820.002	53.385.000	55.067.534	-10.540.354	-11.752.468	528.369.363	104,53	103,15	82,41	12,65	10,42	-1,99	-2,22
1991	100.495.181	130.641.414	129.235.752	104.551.000	96.372.770	4.055.819	-32.862.982	847.031.885	128,60	92,18	74,57	15,26	11,38	0,48	-3,88
1992	206.866.908	217.068.295	221.214.880	174.880.000	174.150.094	-31.986.908	-47.064.787	1.469.755.067	106,94	99,58	78,72	15,05	11,85	-2,18	-3,20
1993	395.614.662	499.548.114	484.101.287	364.400.000	350.845.000	-31.214.662	-133.256.287	2.664.115.913	122,37	96,28	72,47	18,17	13,17	-1,17	-5,00
1994	815.839.806	946.661.366	890.425.203	724.000.000	742.499.000	-91.839.806	-147.926.203	5.200.118.506	109,14	102,56	83,39	17,12	14,28	-1,77	-2,84
1995	1.324.919.680	1.784.949.787	1.704.845.121	1.403.000.000	1.387.760.000	78.080.320	-317.085.121	10.434.646.597	128,68	98,91	81,40	16,34	13,30	0,75	-3,04
1996	3.500.988.930	4.065.037.038	3.916.254.059	2.640.000.000	2.684.968.000	-860.988.930	-1.231.286.059	19.857.342.557	111,86	101,70	68,56	19,72	13,52	-4,34	-6,20

1997	6.237.920.926	8.274.307.087	7.993.610.168	6.237.921.000	5.726.932.000	74	-2.266.678.168	38.762.505.967	128,15	91,81	71,64	20,62	14,77	0,00	-5,85
1998	14.749.475.000	16.007.509.754	15.466.377.899	10.760.000.000	11.635.611.000	-3.989.475.000	-3.830.766.899	70.203.147.160	104,86	108,14	75,23	22,03	16,57	-5,68	-5,46
1999	27.063.656.265	28.358.276.016	27.841.439.383	17.950.000.000	18.657.677.000	-9.113.656.265	-9.183.762.383	104.595.915.540	102,87	103,94	67,01	26,62	17,84	-8,71	-8,78
2000	46.588.331.949	49.089.420.366	46.384.290.614	32.460.000.000	33.040.903.000	-14.128.331.949	-13.343.387.614	166.658.021.460	99,56	101,79	71,23	27,83	19,83	-8,48	-8,01
2001	48.060.002.046	82.129.837.106	80.186.247.902	48.760.000.000	50.890.481.000	699.997.954	-29.295.766.902	240.224.083.050	166,85	104,37	63,47	33,38	21,18	0,29	-12,20
2002	97.831.000.000	119.303.441.638	114.963.019.060	70.918.000.000	74.603.699.000	-26.913.000.000	-40.359.320.060	350.476.089.498	117,51	105,20	64,89	32,80	21,29	-7,68	-11,52
2003	137.134.572.373	145.557.857.951	139.488.824.423	100.357.000.000	98.558.733.000	-36.777.572.373	-40.930.091.423	454.780.659.396	101,72	98,21	70,66	30,67	21,67	-8,09	-9,00
2004	149.145.379.884	154.973.414.495	139.224.734.493	103.309.000.000	108.940.174.000	-45.836.379.884	-30.284.560.493	559.033.025.861	93,35	105,45	78,25	24,90	19,49	-8,20	-5,42
2005	153.467.462.403	159.550.054.645	143.685.760.919	124.330.000.000	135.756.182.000	-29.137.462.403	-7.929.578.919	648.931.711.812	93,63	109,19	94,48	22,14	20,92	-4,49	-1,22

GENEL BÜTÇE GELİR, GİDER VE DENGESİ [2006-2018]

(Hazine Yardımı Dahil)

(Bin TL)

	BÜTÇE GİDERLERİ			BÜTÇE GELİRLERİ		BÜTÇE DENGESİ		GSYH (2009 Bazlı)	Harcama / Başlangıç Öd. (%)	Tahsilat / Gelir Tahmini (%)	Bütçe Gelirleri / Bütçe Giderleri (%)	GSYH'A ORANLARI (%)			
	Başlangıç Ödeneği	Yıl Sonu Ödeneği	Harcama	Tahmin	Tahsilat	Öngörülen	Gerçekleşen					Harcama	Tahsilat	Bütçe Dengesi Öng.	Bütçe Dengesi Gerç.
2006	170.156.782	180.162.748	175.084.118	156.213.516	168.546.745	-13.943.266	-6.537.373	789.227.555	102,90	107,90	96,27	22,18	21,36	-1,77	-0,83
2007	200.902.066	209.091.012	200.206.450	183.460.083	184.802.653	-17.441.983	-15.403.797	880.460.879	99,65	100,73	92,31	22,74	20,99	-1,98	-1,75
2008	218.284.732	232.949.459	222.055.561	199.410.938	203.026.914	-18.873.794	-19.028.647	994.782.858	101,73	101,81	91,43	22,32	20,41	-1,90	-1,91
2009	254.680.210	267.096.350	262.597.514	242.957.046	208.610.436	-11.723.164	-53.987.078	999.191.848	103,11	85,86	79,44	26,28	20,88	-1,17	-5,40
2010	281.907.405	292.715.072	288.191.564	229.946.786	246.051.496	-51.960.619	-42.140.068	1.160.013.978	102,23	107,00	85,38	24,84	21,21	-4,48	-3,63
2011	306.648.678	319.239.175	307.039.342	271.649.886	286.554.013	-34.998.792	-20.485.329	1.394.477.166	100,13	105,49	93,33	22,02	20,55	-2,51	-1,47
2012	344.512.859	357.852.506	353.641.946	322.884.924	323.229.597	-21.627.935	-30.412.349	1.569.672.115	102,65	100,11	91,40	22,53	20,59	-1,38	-1,94
2013	396.705.004	409.654.032	397.275.132	362.960.518	377.342.211	-33.744.486	-19.932.921	1.809.713.087	100,14	103,96	94,98	21,95	20,85	-1,86	-1,10
2014	428.396.493	446.893.274	434.265.539	394.634.401	410.959.776	-33.762.092	-23.305.763	2.044.465.876	101,37	104,14	94,63	21,24	20,10	-1,65	-1,14
2015	464.163.399	485.178.333	491.864.455	442.586.345	466.679.075	-21.577.054	-25.185.380	2.338.647.494	105,97	105,44	94,88	21,03	19,96	-0,92	-1,08
2016	560.782.309	582.809.360	569.116.635	530.402.940	536.262.725	-30.379.369	-32.853.910	2.608.525.749	101,49	101,10	94,23	21,82	20,56	-1,16	-1,26
2017	634.176.489	661.570.671	659.558.969	586.696.152	610.259.005	-47.480.337	-49.299.964	3.106.536.751	104,00	104,02	92,53	21,23	19,64	-1,53	-1,59
2018	751.299.665	784.908.962	804.390.534	684.402.835	732.304.182	-66.896.830	-72.086.352	3.740.519.000	107,07	107,00	91,04	21,50	19,58	-1,79	-1,93

ÖZGEÇMİŞ

Adı Soyadı : Serkan IŞIK

Doğum Yeri ve Tarihi **:** Şavşat/ 01.10.1982

Medeni Hali : Evli

Yabancı Dili : İngilizce-87.50

E-posta : serkanbutve@kastamonu.edu.tr

Eğitim Durumu

Lise : Anadolu Öğretmen Lisesi-Artvin

Lisans : Gazi Üniversitesi/ İktisat

Mesleki Deneyim

Kastamonu Üniversitesi : Mali Hizmetler Uzmanı 2011-2019 (halen)