

POLİTİKA OLUŞTURMA, PLANLAMA VE BÜTÇE İLİŞKİSİ: 2000 SONRASI REFORMLARIN BELİRLEYİCİLİĞİNDE TÜRKİYE UYGULAMASI

**Prof. Dr. H. Hakan Yılmaz
AÜ Siyasal Bilgiler Fakültesi
Maliye Bölümü**

Nisan 2016

Mali Yönetim ve Kamu Politikaları: Yeni Kamu Mali Yönetimi

- Tarih boyunca mali yönetime ilişkin reformların bize gösterdiği, sistemin kamu sektörü faaliyetlerinin sonuçları üzerinde dört farklı düzeyde bir etkiye sahip olduğu gerçeğidir, bunlar;

Düzen 1: Toplam mali disiplin

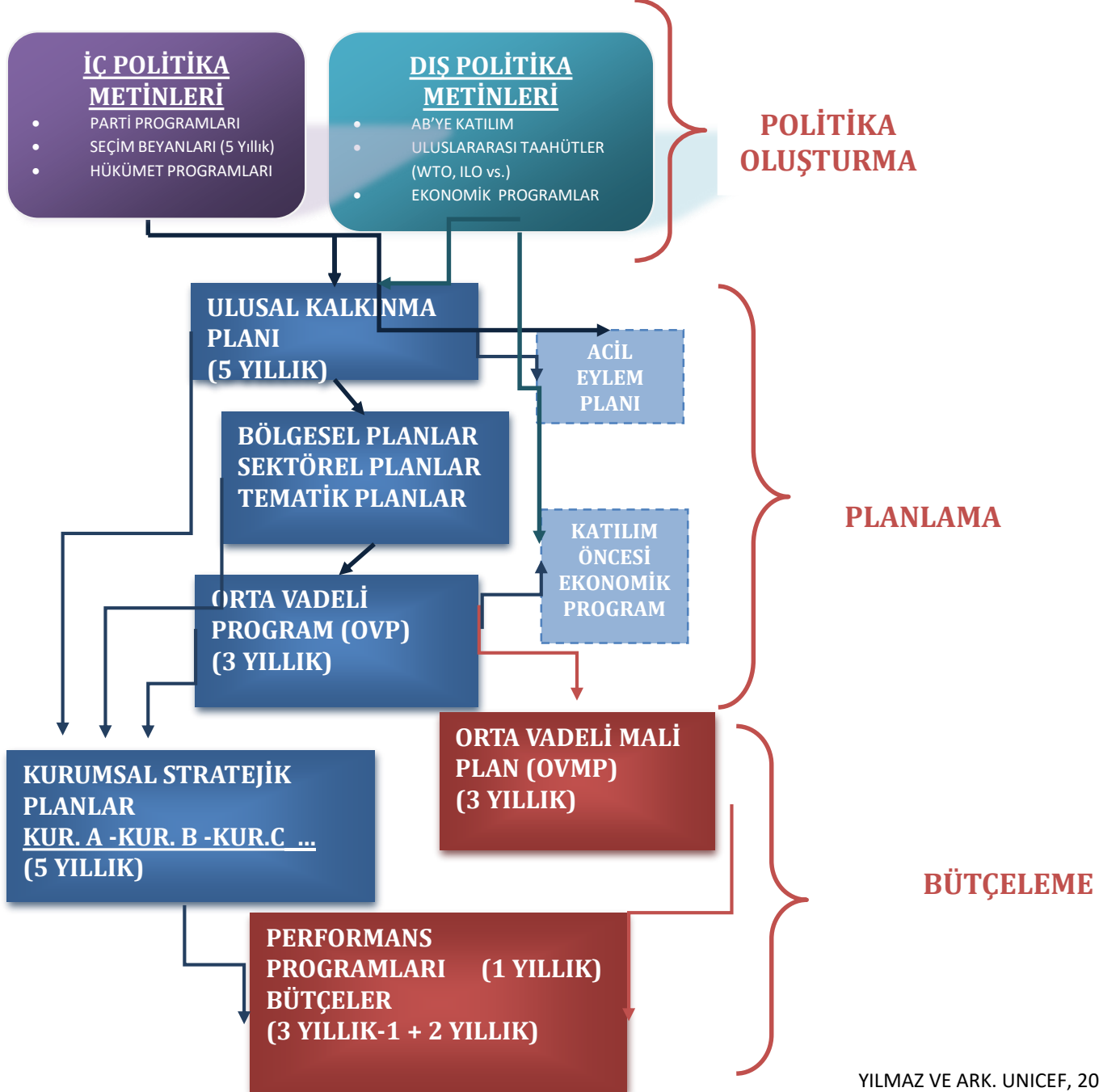
Düzen 2: Stratejik önceliklere göre kaynakların dağıtımını ve kullanımını

Düzen 3: Programların gerçekleştirilmesinde ve hizmetlerin sağlanmasında verimlilik ve etkinlik

Düzen 4: Hesap verme sorumluluğu

Türkiye: Yeni Mali Yönetim Sistemi

- Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
 - Teori ve söylemde doğru adımlar
 - Mali disiplin (harcama sınırları)
 - Orta Vadeli Program
 - Orta Vadeli Mali Plan
 - Stratejik Planlama,
 - Performans Programları
 - Performans Esaslı Bütçeleme
 - Tahakkuk Esaslı Muhasebe
 - Faaliyet Raporları
 - İç Kontrol Sistemi
 - Dış Denetim ve Sayıştay'ın denetim kapsamının genişletilmesi



Orta Vadeli Mali Yönetim Sistemine Geçiş

- **Orta Vadeli Program**

- Temel ekonomik sosyal politikalar
- Planlara yansıyan politika öncelikleri
- Makro çerçeve

- **Orta Vadeli Mali Plan**

- Kamu politika öncelikleri (gelir, harcama, finansman)
- Bütçe tavanları

Program ve Planın okunması sorunu

(Bakanlar Kurulunun belirlediği politika önceliklerine kurumsal uyumun değerlendirilmesi)

Yeni Mali Yönetim Anlayışı İle Uyumlu Performans Bütçe Sistemi

- Kurumsal düzeye geçiş – hizmeti üretenin sorumluluğu
- Stratejik planlama (kurumsal düzeyde)
- Performans Programları
- Bununla birlikte başlangıçta programlar oluşturulmadan geçilen performans bütçe uygulamasından tekrar program bütçe modeline geçiş arayışı...

Bütçe Kapsamı Genişlemiştir

- 5018 ile gelen tanım 1050 sayılı kanunun devlet tanımından daha geniş.
- Uluslar arası standartlara daha yakın ve kanunda tanımlanmış (yine de hala bütçe dışı kalan kurumlar var)
- Bütçe de kamusal hizmeti tanımlamakta yeterli olmamakta genel yönetim/devlet tanımına geçilmek suretiyle kamusal müdahale ve kurumlar daha geniş bir çerçevede ele alınmakta
- Bu ise kurum içinde denetçilerin ve Sayıştay'ın denetim kapsamının genişlemesine ve denetim alanlarının çeşitlenmesine yol açmakta
- Temel soru:

«her kuşun eti aynı şekilde mi yenir?»

Çok Yıllı Bütçe

- Bütçe kanunu tek yıl, ama ileriye yönelik iki yıllık tahminler
- Denetimin alt yapısının güçlendirilmesi, düzenlilik denetimine yönelik yargıda oluşan karinelerin güçlendirilmesi
- Performans denetiminde politika ve plan (önceliklendirme) tercihlerinin açık bir şekilde görülmesi

Aktörler

A. Merkezi Kontrol Kurumları

- Bütçe politikalarını tasarlayan kurumlar-Kaynak tahsisi kararlarının alımında “beyin-kalp “ rolü oynarlar
 - Maliye Bakanlığı
 - Kalkınma Bakanlığı (Devlet Planlama Teşkilatı)
 - Hazine Müsteşarlığı
- Yüksek Planlama Kurulu (YPK)
 - Teknik Kararların siyasi önceliklerle bağdaştırılması
 - Filtre edici pozisyon

Aktörler

B. Harcamacı Kuruluşlar

- Kamu Politikalarını hayata geçiren Kuruluşlar
- Genel Yönetim Kapsamındaki İdarelerin Bütçeleri
 - Merkezi Yönetim Bütçesi
 - Yerel Yönetim Bütçeleri
 - SGK Bütçeleri
- MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇESİ(=Bütçesel Kurumlar)
 - Genel Bütçe- I Sayılı Cetvel
 - Özel Bütçe - II sayılı Cetvel
 - Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Bütçesi- III sayılı Cetvel

KMYKK Md. 12

Aktörler (Devam)

- Hükümet
- Plan Bütçe Komisyonu/Parlamento
- Sayıştay
- Kamuoyu ve STKlar

5018/12 – Bütçe Türleri

Genel bütçe, Devlet tüzel kişiliğine dahil olan ve bu Kanuna ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kamu idarelerinin bütçesidir.

Özel bütçe, bir bakanlığa bağlı veya ilgili olarak belirli bir kamu hizmetini yürütmek üzere kurulan, gelir tahsis edilen, bu gelirlere harcama yapma yetkisi verilen, kuruluş ve çalışma esasları özel kanunla düzenlenen ve bu Kanuna ekli (II) sayılı cetvelde yer alan her bir kamu idaresinin bütçesidir.

Düzenleyici ve denetleyici kurum bütçesi, özel kanunlarla kurul, kurum veya üst kurul şeklinde teşkilatlanan ve bu Kanuna ekli (III) sayılı cetvelde yer alan her bir düzenleyici ve denetleyici kurumun bütçesidir.

Sosyal güvenlik kurumu bütçesi, sosyal güvenlik hizmeti sunmak üzere, kanunla kurulan ve bu Kanuna ekli (IV) sayılı cetvelde yer alan her bir kamu idaresinin bütçesidir.

Mahallî idare bütçesi, mahallî idare kapsamındaki kamu idarelerinin bütçesidir.

Bütçenin Hazırlanması

- POLİTİKA OLUŞTURULMASI
 - Ekonomi Politik bir sorun
 - Harcamacı Kuruluşlar ile Başbakan/Maliye Bakanı arasında oyun
 - Güç Dengesi Meselesi
- Ülkemizde Bütçe Hazırlama Sistemi Nasıldı ?
(1050 Dönemi), Program (!) Bütçe Sistemi

Bütçenin Hazırlanması

- Ülkemizde Bütçe Hazırlama Sistemi Nasıldı ? (1050 Dönemi), Program (!) Bütçe Sistemi
 - Plan-Program-Bütçeleme-Yönetim-Değerlendirme
 - Başarısızlığın Nedenleri
 - Siyasi Kararsızlık
 - Kurumsal gözden geçirme eksikliği ve dirençler
 - Aşağıdan yukarı bütçeleme tekniği ve kaynak harcama dengesinin gözetilemeyişi
 - Sonuçların denetlenemeyişi – (plan takibinde yetersizlik)
 - Kesme Biçme Yöntemi
 - Samimiyetsizlik ve Kurumlararası Güvensizlik
 - Bütçe dışına çıkış eğilimleri

Bütçenin Hazırlanması

– BÜTÇE Takvimi

- 1050 – Aşağıdan yukarı bütçe sistemi (bottom up)
 - Haziran Ayı Bütçe Çağrısı ve Bütçe hazırlama rehberi-Yatırım Programı hazırlama rehberi
 - Temmuz Ağustos- Bütçe Tekliflerinin Hazırlanması
 - Kesme Bıçme İşlemleri
 - Eylül ayı (Hazine-Maliye DPT kendi aralarında son şekli veriyor)
 - Ekim Başı YPK'ya sunum
 - 17 Ekimde meclise sunum (Yıl başından 75 gün önce-Anayasa Hükümü)

- Politika öncelikleri belirsiz, takvim net değil-harcamacı kuruluşların hedefler konusunda çerçevesi çizilmiş bir rehberlikten yoksun oluşları-Perspektifin kaybolması

Bütçenin Hazırlanması

- 5018-Yukarıdan aşağı bütçeleme sistemi (Top down)
 - Daha derli toplu bir yön göstericilik (Md 13)-Bütçe İlkeleri
 - Maliye Bakanının koordine edici rolüne vurgu yapılması (md 16)
 - Çok Yıllı Bütçe-OVP-OVMP kavramları ile perspektifin genişletilmesi- (Md 14-15)
 - Stratejik Plan ve performans hedefleri
 - **Bütçe Takvimi Md 16**
 - Bakanlar Kurulunun OVP kabul etmesi (Bütçe çağrısından farklı) Eylül ayının ilk haftası sonuna kadar (Mayıs Sonu)
 - YPK nın Orta Vadeli Mali Planı Kabulü 15 Eylül'e kadar (15 Haziran)
 - Maliye Bakanının Bütçe çağrısını ve Bütçe Hazırlama Rehberini Çıkarması - 15 Eylül'e kadar (30 Haziran)
 - DPT nin (Kalkınma Bakanlığının) yatırım programı hazırlama rehberini çıkarması – 15 Eylül'e kadar (30 Haziran)

Bütçenin Hazırlanması

– Merkezi Yönetim Bütçesinin Hazırlanması (Md 17)

- OVP ve OVMP-Çok Yıllı Bütçeleme-Ödenek Tavanları (yukarıdan aşağıya bütçelemeye geçiş)
- Stratejik Plan
- İdarenin performans hedefleri ,
- Uluslararası bütçe sınıflandırma standardı
- Tekliflerin Maliye ve Kalkınma Bakanlığına verilmesi Temmuz ayı sonu (Kanun Temmuz sonunu Eylül sonu olarak değiştirdi)
- Görüşmelerin (bütçe pazarlıklarının yapılması) Ağustos-Eylül
- Ekim YPK toplantısı öncesi Maliye Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı ve bazı toplantılara Merkez Bankasının katılımı ile merkezi aktörlerin bütçe değerlendirmesi
- Bütçe ve makroekonomik göstergelerin (Genel Ekonomik Hedefler ve Yatırımlar) YPK da görüşülmesi - Ekim ayının ilk Haftası (Md 18)
 - Bütçe tasarısı ve milli bütçe tahmin raporunun şekillenmesi
- Bütçenin Bakanlar Kurulu Kararı Haline getirilerek Meclise Sunulması 17 Ekim

Bütçenin hazırlanması görev ve sorumluluklar

- Gider Bütçesi (Ödenekleştirme-yasal)
 - Harcamacı kuruluşlar
 - Cari Bütçe – Maliye Bakanlığı için
 - Yatırım bütçesi Kalınma Bakanlığı (DPT) için
 - Bitmeyen kavga
- Gelir Bütçesi (Tahmin)
 - Maliye Bakanlığı, Genel Bütçe (5018/17, 36)
 - Önceki Yıl usulu
 - Ortalama artış usulü
 - Doğrudan takdir vs vs
 - Diğer; Özel Bütçe, Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar(5018/17)
- Bütçenin finansmanı (finansman bütçe dışı bir olaydır)
 - Hazine

Bütçenin Meclise Sunulması ve Mecliste Görüşülmesi (anayasal süreç)

- Mali Yıl başından itibaren en geç 75 gün (normalde 90 günlük süre tavsiye edilir)
 - Bütçe Politika beyanıdır
 - Maliye Bakanının bütçe sunuşu
 - Bu beyanların uygulanması için gerekli yetkinin alınması olayıdır
 - Meclis Görüşmeleri
 - Politikaların uygulama aracıdır
 - İletişim aracıdır
 - Meclise
 - Kamuoyuna bilgi verme

Meclise Sunulacak Dokümanlar (5018 Md 18)

- Bütçe Kanun tasarısı
 - Maddeler
 - Ek Cetveller
 - A Cetveli Gider
 - B Cetveli gelir
 - C Cetveli gelir yasaları
 -T taşıt
- Milli Bütçe Tahmin Raporu
- Bütçe gerekçesi (OVMP'yi içeren)
- Yıllık Ekonomik Rapor
- Vergi muafiyeti (vergi harcamaları) listesi
- Kamu Borç Yönetimi raporu
- Genel Yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin geçmiş ve gelecek 2 yıllık gelir gider gerçekleşme ve tahminleri
- Mahalli İdareler ve SGK bütçe tahminleri
- Merkezi Yönetim Bütçesinden yardım alan kamu kurumlarının listesi

TBMM, Sayıştay Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Bütçelerini Eylül ayı sonuna kadar doğrudan meclise yollar

Görüşmeler (Anayasa ve 5018 Md 19)

- Plan ve Bütçe Komisyonu
 - 40 (25 İktidar 15 Muhalefet) üye
 - Gelir azaltıcı veya gider arttırıcı teklif teorik olarak mümkün ama pratikte pek olmaz
- Meclis
 - Her bir kamu idaresi görüşülür
 - Giderler ayrı ayrı sonra bütün olarak oylanır
 - Genel Kurulda gider arttıran gelir azaltan teklif yapılamaz
- Geçici bütçe – ek bütçe

Parlamentoların Bütçe Sürecindeki Etkinliđi

Yeni Tartışmalar

- Modern Bütçe süreçleri yöneten (yürütme) ile yönetilenin arasında süregelen bütçe hakkı mücadelesinin bir ürünüdür.
- Bu mücadele zaman içinde demokrasiye evrilme aşamasında yürütme ile parlamento arasında bütçenin görüşülmesinin prosedürel bir baza oturtulmasını gerektirmiştir.
 - Yürütmenin (hükümetin) yetkilerinin parlamento tarafından verilmesi, sınırlanması ve denetlenmesi temelinde oluşmuştur.
 - Buna göre hükümet kaynakların kullanımında pek çok konuda esas karar alıcıdır. Parlamento ise nihai yetkiyi veren makamdır.
- Bu ilişkide hükümetlerin enformasyon asimetrisi ve çoğunluk avantajı nedeni ile parlamentoya karşı bir üstünlükleri olabilir.
- Buna karşılık zaman içinde parlamentolar da bütçe hakkının nasıl kullanıldığına dair denetim yetkilerini geliştirmeye çabalamışlardır.

Mevcut Sistem yeterli mi ?

- Parlamentolar bütçe süreçlerinin neresinde bulunmakta ?
 - Mevcut sistemde genel olarak bütçenin onaylanması ile kesin hesabın denetimi (yani başı ile sonu) aşamasında bulunurlar
- Bu yeterli mi ?
 - Bu bütçe hakkının nasıl kullanıldığı konusunda eksik bir görüntü verir
 - Bütçeler esas olarak daha önce alınmış kararların yansıtıldığı dokümanlardır. Bu kararlar da bütçe süreçlerinin dışında alınır.
 - 5018/ 14 üncü maddesi uygulamasına (tasarı ve tekliflerin mali etkisi) bu yönlü bakmak gerekiyor.

Bir önemli soru ?

Parlamento – Hükümet mi ? / İktidar Muhalefet mi?

- Bütçe sürecine parlamentonun daha aktif katılması siyasi yapı ve seçmen tercihleri ile de yakından ilişkilidir.
- Parlamentonun aktif katılımı
 - Eğer hükümet ile parlamento ayrı siyasi yapıda ise daha belirgin olabilir. (ABD örneği). Senatonun bütçeyi istediği gibi kesmesi, eklemeler yapması gibi...
 - Eğer hükümet ile parlamento çoğunluğu aynı partiden ise hükümetin sunduğu bütçe tasarısının mecliste değiştirilmesi çok olağan değildir.(İngiltere, Fransa , Türkiye).Bu ülkelerde bütçe hükümete güven oyu verilmesi anlamına gelir.

Bütçenin denetim aşamasında parlamentonun rolü- Ne kadar etkin ?

- Parlamentolar genel olarak yeni bütçeyi tartıştıkları kadar eski bütçenin hesabını tartışmamaktadır.
- Bazı parlamentolar Sayıştay denetçisi atama görevi de almaktadır (Ülkemizde sadece 1. Başkan ve Sayıştay üyeleri TBMM'CE atanır).
- En önemli sorun kapasite sorunu olarak görülmektedir.
 - Parlamentoğa sunulan denetim raporlarının okunup anlaşılması
 - Özellikle performans raporlarını değerlendirilmesinde

Halbuki;

Parlamentonun aktif ve kaliteli denetiminin bir çok yararı vardır

- Yürütmenin dıştan bir denetimin varlığını hissetmesi hesap verilebilirlik açısından önemlidir.(Normatif yaklaşım)
- Yürütmenin yaptığı işin değerlendirildiğini bilmesinin moral etkisi olabilir. Aksi halde bürokrasi uyuşukluk içine girebilir.
- Parlamentonun bütçe sürecinde ve denetim aşamasında halkın sesi olma özelliği arttıkça kamu kaynaklarının israf edildiği şeklindeki yaygın inancın test edilmesi de sağlanır.
- Mevcut kararların ve etkilerinin Mecliste değerlendirilip sorgulanması gelecekte aynı hataların yapılmasını engeller.(Öğrenme süreci)
- Sosyal mutabakata imkan verir. Görüşmelerin naklen yayınlanması, STK;meslek kuruluşları ve sendikaların görüşmelere katılması (hearing) ortak çıkarların oluşturulması açısından yararlı olabilir.

Parlamentonun Etkinliğini Arttırma Yolları-Riskli Alanlar

- İki önemli alan (A.Schick)
 - Mali disiplini gözetme
 - Harcama ve gelir politikalarında daha fazla rol sahibi olma
- Bu alanlarda iki senaryo gündeme gelebilir
 - İşi sıkı tutma
 - İşin suyunu çıkartma
 - İkincisi daha olası gibi gözüküyor (Parlamentoların bu alanlarda başarılı olamadıkları konusunda Jurgen von Hagen'in ampirik bulguları var)

Bu riskler nasıl azaltılabilir ?

- Soru : parlamento için suyunu çıkartmadan nasıl aktif hale gelebilir ?
 - Parlamantonun bilgi kapasitesi arttırılarak
 - Parlamento içinde bağımsız teknik bir birim
 - Bütçeyi milletvekilleri için anlaşılabilir hale getirerek
 - Bütçeyle ilgili soruları yanıtlayarak
 - Hem iktidar hem muhalefete hizmet vererek
 - Bütçede verilen tahminleri sorgulayarak
 - Bütçedeki politikaları analiz ederek bu işi yapabilir
 - Katılımı arttırarak
 - STK,Dernek, sendikal katılım
 - Lobicilik
 - Bütçe görüşme sürelerini arttırarak
 - Komisyonları etkin kılarak

Ülkemizde

- Parlamantonun etkinliği sınırlı
- Kesin hesap görüşmeleri ve genel olarak bütçe görüşme süreleri yetersiz.(Bkz Gündem)
- Kapasite sorunu
- Bazı girişimler (İçtüzük değişikliği gündemde)
 - Kesin hesap komisyonunun kurulması
 - Diğer komisyonların devreye girmesi
 - Analiz birimi kurulması
 - STK katılımının özendirilmesi