



**T.C.
KALKINMA BAKANLIĞI**

**ON BİRİNCİ KALKINMA PLANI
(2019-2023)**

KAMU HARCAMALARINDA ETKİNLİK

ÇALIŞMA GRUBU RAPORU

ANKARA 2018

YAYIN NO: KB: 3043 - ÖİK: 824

Bu çalışma Kalkınma Bakanlığının görüşlerini yansıtmaz.
Yayın ve referans olarak kullanılması Kalkınma Bakanlığının
iznini gerektirmez.

Bu yayın 500 adet basılmıştır.

İçindekiler

Tablo Listesi.....	ii
Grafik Listesi.....	ii
Şekiller Listesi.....	ii
Kısaltmalar Listesi.....	iii
Kamu Harcamalarında Etkinlik Çalışma Grubu Katılımcı Listesi.....	iv
Yönetici Özeti.....	vii
1. GİRİŞ.....	1
2. MEVCUT DURUM ANALİZİ.....	3
2.1. Kamu Harcamaları ve Etkinlik.....	3
2.2. Dünya’da Yaşanan Gelişmeler.....	6
2.2.1. Mali Yönetim ve Bütçe.....	6
2.2.2. Alternatif: Kamu Harcamalarında Etkinliğin Sağlanması Sürecinde Denetim.....	11
2.2.2.1. İç Denetim.....	11
2.2.2.2. Dış Denetim.....	15
2.3. Türkiye’de Yaşanan Gelişmeler.....	28
2.3.1. Türkiye’de Kamu Harcamaları Büyüklüğü ve Gelişimi.....	29
2.3.2. Mali Yönetim ve Bütçe Sürecinde Yaşanan Gelişmeler.....	32
2.4. Kamu Harcamalarının Rasyonelleştirilmesi Programının Değerlendirilmesi.....	35
3. PLAN DÖNEMİ PERSPEKTİFİ.....	40
3.1. Uzun Vadeli Hedefler ve Hedeflere Dönük Temel Amaç ve Politikalar.....	40
3.2. Temel Amaç ve Politikalara Dönük Uygulama Stratejileri ve Tedbirler.....	41
3.2.1. Makro Planlama.....	41
3.2.2. Etkinlik.....	42
3.2.3. Kurumsal Kapasite.....	45
3.2.4. Sektörel.....	46
3.2.5. Büyüme ve Kamu Tasarrufuna Yönelik Uygulamalar.....	47
3.2.6. Bütçe Uygulaması ve İzleme.....	49
3.2.7. Denetim.....	50
3.2.7.1. İç Denetim.....	51
3.2.7.1. Dış Denetim.....	54
4. SONUÇ VE GENEL DEĞERLENDİRME.....	56
EK: Orta Vadeli Program ve Mali Planlarda Kamu Harcamalarının Etkinliğiyle İlgili Politika Hedefleri.....	59
KAYNAKÇA.....	68

Tablo Listesi

Tablo 1. Dünya Genelinde Kamu Harcamaları (GSYH'ya oranı)	7
Tablo 2. 2010 Harcama Gözden Geçirme Raporu Temel Alanları	10
Tablo 3. Genel Yönetim Faiz Dışı Harcamalarının Gelişimi ve Harcamalardaki Artışa Katkı Veren Ana Harcama Kalemleri	30
Tablo 4. Türkiye'de Fonksiyonel Sınıflandırmaya Göre Genel Yönetim Harcamalarının Dağılımı (%)	30
Tablo 5. Genel Yönetim Harcamaları İçinde Sosyal Harcamaların Payı	31
Tablo 6. AB Ülkeleri İle Karşılaştırmalı Kamu Sosyal Koruma Harcamaları (2015)	32
Tablo 7. Kamu Harcamalarının Rasyonelleştirilmesi Programı Bileşen İstatistikleri.....	38
Tablo 8. Kamu Harcamalarının Rasyonelleştirilmesi Programı Kurum Bazlı Eylem İstatistikleri	39

Grafik Listesi

Grafik 1. Genel Yönetim Harcamalarının Gelişimi (% , GSYH)	29
--	----

Şekiller Listesi

Şekil 1. İngiltere Harcama Gözden Geçirme Süreci ve Stratejik Yönetim Yaklaşımı (2010)	8
Şekil 2. İngiltere Harcama Gözden Geçirme Döngüsü	9

Kısaltmalar

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
ASEAN	: Güneydoğu Asya Ülkeleri Birliği
COSO	: Sponsor Organizasyonlar Komitesi
G20	: Dünyanın ekonomi bakımından gelişmiş ilk 20 ülkesi
GAO	: Genel Hesap Ofisi
GSYH	: Gayri Safi Yurtiçi Hâsıla
INTOSAI	: Dünya Sayıştaylar Birliği
IMF	: Uluslararası Para Fonu
KMYKK	: Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
KÖİ	: Kamu Özel İşbirliği
LOLF	: Mali Kanunlarla İlgili Organik Kanun
OECD	: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
OVP	: Orta Vadeli Mali Plan
OVP	: Orta Vadeli Program
RGPP	: Kamu Politikaları Genel İncelemesi

KAMU HARCAMALARINDA ETKİNLİK ÇALIŞMA GRUBU KATILIMCI LİSTESİ

BAŞKAN / KOORDİNATÖR

Prof. Dr. H. Hakkı Yılmaz
Taşkın Babaoğlu

Ankara Üniversitesi
Kalkınma Bakanlığı

RAPORTÖR

Doç. Dr. Eda Balıkçioğlu

Kırıkkale Üniversitesi

ÜYELER

Prof. Dr. Ahmet Ak
Prof. Dr. Sacit Hadi Akdede
M. Karaca Aybar
Mustafa Biçer
Prof. Dr. Duran Bülbül
Arife Coşkun
Mahir Mustafa Demir
Zülal Dirikkaya
M. Emre Elmadağ
İsmail Eraslan
Havva Özgül Erdoğan
Doç. Dr. Levent Yahya Eser
Doç. Dr. Pelin Varol İyidoğan
Doç. Dr. Coşkun Karaca
Prof. Dr. Birol Kovancılar
Prof. Dr. Hakkı Odabaş
M. Kağan Saygılı
Prof. Dr. Selami Sezgin
Mehmet Ali Soylu

Gazi Üniversitesi
Aydın Adnan Menderes Üniversitesi
Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı
TBMM
Gazi Üniversitesi
Sayıştay
Kalkınma Bakanlığı
Hazine Müsteşarlığı
Hazine Müsteşarlığı
Maliye Bakanlığı
Başbakanlık
Karadeniz Teknik Üniversitesi
Hacettepe Üniversitesi
Sivas Cumhuriyet Üniversitesi
Manisa Celal Bayar Üniversitesi
Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi
Kalkınma Bakanlığı
Eskişehir Üniversitesi
Cumhurbaşkanlığı

Prof. Dr. Nazan Susam

Ayşegül Şahin

Prof. Dr. Murat Şeker

Alper Tezcan

Prof. Dr. M. Umur Tosun

Yavuzhan Yaman

Selihan Yılar

Ahmet Yılmaz

(*) Üye listesi, alfabetik sıra ile sunulmuştur.

İstanbul Üniversitesi

Kalkınma Bakanlığı

İstanbul Üniversitesi

Gıda Tarım Hayvancılık Bakanlığı

Hacettepe Üniversitesi

Kalkınma Bakanlığı

Kalkınma Bakanlığı

Kalkınma Bakanlığı

Yönetici Özeti

Küresel kriz koşulları ve kamusal müdahale çeşitliliği ile birlikte artan kamu harcamaları maliye politikası konusundaki tartışmaları daha çok gündeme taşımıştır. Son dönem dünya ekonomisinde kamu harcamalarında etkinliği sağlamaya yönelik gerçekleştirilen harcama gözden geçirmelerindeki başarılı uygulamalar ülkemizde de bu konunun detaylı bir şekilde irdelenmesine olanak sağlamıştır.

Kalkınma Planları ve Yıllık Programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılmasını sağlamak ve harcama etkinliğine katkı sağlamak üzere bir destek enstrümanı olarak oluşturulan kamu harcamalarında etkinlik raporunda mali sürdürülebilirlikle uyumlu bir kamu harcama büyüklüğü gözetilerek, artan kamu harcamaları ve sayıları hızlı bir biçimde artan harcama programlarının (alanlarının) değerlendirilmesine, önceliklendirilmesine ve böylece kamu harcamalarında etkinliğin artırılmasına yönelik kurumsal bir mekanizmanın tasarlanması amaçlanmaktadır.

Sosyal refahın artırılması ve adaletli paylaşımın sağlanması ile istikrarlı büyüme sürecinin tesisinde önemli bir politika aracı olan kamu kaynaklarının etkin kullanımı, sağlıklı işleyen bir kamu mali yapısının da en önemli unsurlarından biridir. Bu çerçevede, kamu harcamalarının etkinliğinin ölçülmesi, bir diğer deyişle bir kamu harcamasından beklenen faydanın ve genel ekonomi üzerindeki etkisinin doğru ve zamanında tespiti ve analizi maliye politikasının oluşturulması ve uygulamasında önem arz etmektedir.

Bu doğrultuda; kamu maliyesinin güçlü yapısının korunması ve mali disiplinin kararlılıkla sürdürülmesi, kaynak kullanımında etkinliğin ve hesap verilebilirliğin artırılması, program bütçe uygulamasına geçilmesi, kamu harcama politikasının, orta vadeli bütçeleme yaklaşımı çerçevesinde yürütülmesi, kamu kurum ve kuruluşlarının kendilerine tahsis edilen ödeneklerin ve yürüttükleri harcama programlarının etkinliğini ve gerekliliğini sorgulayarak belirlenen politika ve öncelikler doğrultusunda tanzim etmeleri, gerek bütçe dengesi gerek faiz dışı dengede 2015 yılına göre ortaya çıkan genişlemenin tersine çevrilmesi için önemli yapısal düzenlemeler ve tedbirlerin hayata geçirilmesi ile kamuda cari harcamalarda tasarruf sağlanması hedeflenmektedir.

1. GİRİŞ

Çalışma grubunun amacı, Kalkınma Planları ve Yıllık Programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılmasını sağlamak ve harcama etkinliğine katkı sağlamak üzere bir destek enstrümanı olarak harcama gözden geçirmesi uygulamasını değerlendirmektir.

Bu çerçevede, mali sürdürülebilirlikle uyumlu bir kamu harcama büyüklüğü gözetilerek, artan kamu harcamaları ve sayıları hızlı bir biçimde artan harcama programlarının (alanlarının) değerlendirilmesine, önceliklendirilmesine ve böylece kamu harcamalarında etkinliğin artırılmasına yönelik kurumsal bir mekanizmanın tasarlanması amaçlanmaktadır

Sosyal refahın artırılması ve adaletli paylaşımın sağlanması ile istikrarlı büyüme sürecinin tesisinde önemli bir politika aracı olan kamu kaynaklarının etkin kullanımı, sağlıklı işleyen bir kamu mali yapısının da en önemli unsurlarından biridir. Bu çerçevede, kamu harcamalarının etkinliğinin ölçülmesi, bir diğer deyişle bir kamu harcamasından beklenen faydanın ve genel ekonomi üzerindeki etkisinin doğru ve zamanında tespiti ve analizi, maliye politikasının oluşturulması, uygulaması ve zamanında düzeltici önlemler alınması bakımından önem arz etmektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) yeni kamu yönetim anlayışının (New Public Management) bir uzantısı olarak ortaya çıkan yeni kamu mali yönetimi (New Public Financial Management) yaklaşımından esinlenerek,

- Mali disiplin (ödenek tavanları)
- Kaynakların stratejik önceliklere göre tahsis edilmesi (stratejik plan)
- Kaynakların etkili ekonomik ve verimli kullanımının sağlanması
- Kullanılan kaynakların hesabının verilmesi (izleme ve değerlendirme sistemi, mali denetim ve performans denetimi, raporlama, yasama denetimi)

gibi dört ana eksen etrafında kurgulanmaya çalışılmıştır (Yılmaz ve ark, 2013). Politika oluşturma sürecinde kamusal müdahale alanlarının programlarla somutlaştırılması, bütçe sistemiyle kaynakların program hedeflerine ulaşacak şekilde faaliyet ve projelere tahsisi ile kamu harcamalarında etkinlik sağlanmaya çalışılmaktadır. Bu anlamda kamu harcamalarında öncelikler temelinde etkinlik sağlanması ve buna yönelik olarak bütçe sistemi ve harcama gözden geçirmeleri bu çalışma grubunun ana tartışma alanını oluşturmaktadır.

Rapor, giriş bölümü ile birlikte dört bölümden oluşmaktadır.

Giriş bölümünü takip eden mevcut durum analizi başlıklı ikinci bölümde öncelikle kamu harcamalarında etkinlik konusu teorik çerçevede ve son dönem tartışmaların ışığında ele alınmıştır. Daha sonra Dünya’da ve Türkiye’de kamu mali yönetim sistemlerinde yaşanan gelişmelere bakılmıştır. Bu bölümün sonunda Kamu Harcamalarının Rasyonelleştirilmesi Programının Değerlendirilmesi alt başlığında toplam altı temel bileşenden oluşan ve ana hatlarıyla bütün kamu kurum ve kuruluşların belirli ölçüde aksiyon almasını gerektiren unsurlardan oluşan programın değerlendirilmesi Kalkınma Bakanlığı verileri ve bilgi notu çerçevesinde yapılmıştır.

Üçüncü bölümde plan dönemi perspektifi iki alt başlıkta ele alınmıştır. Bu kapsamda ilk olarak kamu harcamalarında etkinliği artırmaya ve sürdürülebilir büyümeyi sağlamaya yönelik uzun vadeli hedefler ve bu hedeflere dönük temel amaç ve politikalar sıralanmıştır. İzleyen alt başlıkta ise temel amaç ve politikalara dönük uygulama stratejileri ve tedbirler altı ana alanda katılımcıların görüş ve önerileri çerçevesinde derlenmiştir. Bu alanlar, Makro Planlama, Etkinlik, Kurumsal Kapasite, Sektörel Öngörüler, Kamu Tasarrufuna Yönelik Uygulamalar, İzleme ve Denetim şeklinde belirlenmiştir.

Sonuç ve genel değerlendirme bölümünde ise raporun temel bulgu ve önerileri ilişkilendirilmek suretiyle ana noktalar özetlenmiştir.

2. MEVCUT DURUM ANALİZİ

2.1. Kamu Harcamaları ve Etkinlik

Devletin piyasa ekonomisi içinde rolü konusuna iktisat politikası çerçevesinde bir yaklaşım getirmeden maliye politikalarının kalitesi sorununa yönelik olarak orta vadeli bir yaklaşım geliştirilmesi ve politika önerilerinde bulunulması mümkün görülmemektedir. Uygulanan maliye politikalarının kalitesi sorunu ekonominin bütününde bir etkinlik sorunu ile ilgili olduğu için kamu müdahalesi ve kaynak kullanımında etkinlik sorununa kamu ekonomisi teorisi çerçevesinde bakılması gerekmektedir (Yılmaz, 2007).

Kamu harcamalarında etkinlik meselesi detaylandırılmadan önce, teorik olarak etkinlik kavramından bahsedilmesi önem taşımaktadır. İktisat teorisinde etkinlik, kaynak kullanımında rasyonalite dediğimiz zaman ise çıkış noktası refah iktisadının temel çözümlemesi olan Pareto etkinliği (Pareto Efficiency) kavramıdır. Etkinliğin en temel ve genel göstergesi olarak kullanılan Pareto etkinlik kavramı piyasa ekonomisinin işleyişi sonucunda ortaya çıkan kaynak dağılımının etkinliğini değerlendirmektedir. Kamu ekonomisi kapsamında temel nokta refahın artırılması için “Devletin ekonomideki yerinin ne kadar olması” gerektiğidir. Bu tartışma çeşitli okulların teorik yaklaşımları çerçevesinde ele alınmaktadır. Temel amaç, ekonomide etkinliğin sağlanmasıdır. Bu durum ise refah iktisadının temel teoremi olan Pareto etkinliği kavramını ortaya çıkarmıştır (Stiglitz, 1999: 77). Pareto etkinliği başka birinin durumunu kötüleştirmeden birini iyileştirmenin mümkün olmadığı durumu ifade etmektedir. Yani ekonomideki kaynak dağılımı değişime ancak bir bireyin durumunu kötüleştirerek izin vermektedir. Böyle bir duruma devletin ekonomiye müdahale etmesine gerek yoktur. Tam istihdam durumunda Pareto etkinlik sağlanmıştır. Ekonomi eksik istihdamda iken Pareto etkinlikten söz edilemez. Pareto etkinliğin sağlanmadığı durumlarda piyasa başarısızlıkları ortaya çıkmaktadır. Bu durumda devletin ekonomiye müdahalesi gerekmektedir.

Stiglitz (1999:85) çalışmasında ekonominin Pareto etkin durumda olduğunda bile devlet müdahalesine ihtiyacı olduğu iki durumu savunmaktadır. Bunlardan ilki, gelirin yeniden dağılımı, ikincisi ise, bireylerin bazı durumlarda kendi çıkarlarını devlet kadar iyi düşünmemesidir. Buna kamu ekonomisi literatüründe paternalizm adı verilmektedir.

En genel tanımıyla Pareto etkinlik, kaynakları yeniden dağıtarak, hiç kimsenin refahını azaltmadan bir kimsenin refahını artırmanın mümkün olmadığı durumdur. Pareto etkinlik, tüketimde, üretimde ve bölüşümde etkinlik koşullarına dayanmaktadır.

İktisadi sistemin işleyişi, neoklasik iktisatçılar tarafından ne, ne kadar, nasıl ve kimler için üretilecek sorularına indirgenmekte ve piyasa mekanizması içerisinde cevap bulunmaya çalışılan bu sorular etkin kaynak dağılımı meselesi olarak nitelendirilmektedir.

Kaynak dağılımı meselesi her kaynağın en verimli şekilde ve en yüksek faydayı sağlayacağı alanda kullanılması meselesi olup ve üç temel kavram çerçevesinde ele alınmaktadır. Bunlar, dağılımda etkinlik, üretimde etkinlik ve bölüşümde etkinliktir. Dağılımda etkinlik, ne üretim faktörlerinin mal ve hizmet üretimine tahsisinde tüketicilerin tercihlerine uyulması durumunu niteler. Üretimde etkinlik için faktör kullanımını her üretim faaliyetinde en aza indirmek ve üretim faktörlerini israf etmemek gerekir. Dolayısıyla, üretimde etkinlik kavramı malların mümkün olan en düşük maliyetle üretildiği durumu açıklar. Bölüşümde etkinlik ise üretilen malların en fazla fayda sağlayacak kişiler tarafından tüketildiği durumu nitelemektedir. Buna göre iktisadi etkinlik kavramı bir ekonomide malları ve üretim faktörlerini kapsayan kaynakların optimal şekilde dağılması durumudur (Stiglitz, 1999; 63-67).

Kamu kesiminde etkinlik kavramı ise farklı şekilde ele alınmaktadır. Yukarıda da değinildiği gibi, bir ekonomide etkinlikten söz edebilmek için çıktı ve sonuçların ölçülmesi gerekir. Başka bir ifadeyle kamusal müdahale alanlarında hayata geçirilen faaliyet ve projelerin hedeflere ulaşılmasında ne düzeyde etkili ve verimli olduğun değerlendirilmesi süreç açısından kritik önem taşımaktadır. Kamu kesiminde etkinliğin ölçülmesi özel kesimden farklılıklar taşımaktadır. Üretilen mal ve hizmetin kamusal niteliği, sosyal faydasının sosyal maliyetiyle ilişkisi, dışsallıklar gibi durumlar burada ölçüm ve yaklaşım yöntemlerinin de farklılaşmasına yol açmaktadır. İşte bu aşamada bütçe sistemleri ve bu süreçlerde kullanılan mekanizmalarla kaynak tahsisinde etkinlik ve verimlilik sağlanmaya çalışılmaktadır.

Kamu kesiminde etkinlik konusu literatürde de geniş bir biçimde incelenmektedir. İlk olarak Barro (1990) çalışmasında kamu harcamalarıyla ilgili optimal politika önerisiyle başlamaktadır. Daha sonra Corsetti ve Roubini (1996) çalışmalarında kamu harcamalarında verimlilik artışıyla ilgili katkılarda bulunmuşlardır. Afonso (2005) çalışmasında yatırım, tüketim ve sosyal amaçlı yapılan kamu harcamalarının ekonomik büyümeye katkısı olduğunu ve bu yüzden etkinlik konusunun önemli olduğunu vurgulamıştır. Borger and Kertens 1996; Afonso et al. 2003,2006; Haque and Osborn 2007; Rayp and Sijpe 2007 çalışmalarında kişi başına düşen gelir ve eğitim seviyesinin kamu harcamalarının etkinliğini artırdığını belirtmişlerdir. Adam ve diğ.(2008) çalışmalarında kurumsal yapıdaki güçlenme ve vatandaş memnuniyetinin

harcamalarının etkinliğini artırdığını vurgulamışlardır. Berker (2008) çalışmasında temiz ve halkın memnuniyetini sağlayan çevreye yönelik harcamaların etkinliği artırdığını savunmuşlardır. Khan ve Murova (2015) çalışmalarında eğitim ve sağlığa yönelik kamu harcamalarının diğer harcamalara göre ekonomi üzerinde etkinlik yarattığı sonucuna ulaşmışlardır.

Ayrıca, kamu sektöründe etkinlik tartışmalarında yerel yönetimlerin kaynak tahsisinde etkinliğinin artırılması, kurumsal kapasite ve insan kaynakları yönetimi ve sosyal sektörler olmak üzere üç kurumsal faktörün öne çıktığı görülmektedir (Curristine vd., 2007:2).

Kamu harcamalarının GSYH içinde büyük bir paya sahip olmasından dolayı ekonominin verimliliği üzerinde büyük bir etkisi bulunmaktadır. OECD ülkelerinde de hükümetler, kamu sektörü performansının geliştirilmesinin yanı sıra harcamaların artışı konusunda da baskı altında kalmaktadır. Yaşlanan nüfus ile birlikte artan sağlık hizmetleri ve emeklilik maliyetleri gibi faktörler bütçesel baskıyı artırırken vatandaşların, toplanan vergilerin ne şekilde kullanıldığına yönelik artan bilgi talepleri hesap verebilirlik noktasında hükümetleri zorlamaktadır. Aynı zamanda vergilerin kaynak dağılımında ortaya çıkardığı çarpıklıklar ekonomik büyümenin önünde bir engel teşkil etmektedir. Bu noktada kamu harcamalarında etkinlik ve verimliliğin artırılması, kamu maliyesinin sürdürülebilirliğini sağlamak açısından önem arz etmektedir (Curristine vd., 2007:2; EPC, 2007:1 aktaran Aysu ve Bakırtaş, 2016: 86-87).

Kamu harcamalarında etkinliğe yönelik tartışmalarda büyüme ve büyümenin kalitesi meselesine de odaklanılmaktadır. Kamu maliyesi politikalarının kalitesinden ve etkinliğinden bahsedildiğinde bu politikaların büyümeyi ve refahı artırıcı bir tercihler seti içerisinde uygulanıp uygulanmadığına bakmak öncelikle gerekli şart olarak ortaya çıkmaktadır. Ekonomide biriken yapısal sorunların yanı sıra yüksek düzeyde kamu açığı veren ülkeler uyguladıkları mali uyum programları çerçevesinde, öncelikle kamu açıklarını azaltma yoluna gitmektedirler. Programın öngördüğü şekilde bütçe açığını düşürmek ve/veya faiz dışı fazla vermek için harcama azaltıcı ve gelir artırıcı tedbirler uygulanan mali uyum programı kapsamında yürürlüğe konmaktadır. Aynı şekilde son dönemde Türkiye’de olduğu gibi kamu harcamalarındaki genişlemenin refah, ekonomik büyüme ve istihdam üzerinde kapsayıcı büyüme anlamında orta ve uzun dönemli etkilerini bekleriz. Bu tedbirlerin yapısı, dağılımı, sürdürülebilirliği ve ekonomik yapıya etkileri maliye politikasının kalitesi bağlamında değerlendirilmektedir (Yılmaz, 2007).

2.2. Dünya’da Yaşanan Gelişmeler

2.2.1. Mali Yönetim ve Bütçe

Kamu harcamaları özellikle 1960 sonrası dönemde hızlı bir artış içinde olmuştur. 1990’lı yıllarda yavaşlayan harcamalar ve 2008 küresel finansal krizine kadar olan dönemde az da olsa bir düşüş içindeyken kriz sonrası dönemde tekrar bir artış eğilimi içinde olmuştur (Tanzi ve Schuknecht, 2000). Kriz sonrası dönemde özellikle gelişmiş ülkelerde kamu harcamalarında etkinliği sağlamaya ve finansal riskleri yönetmeye yönelik olmak üzere mali yönetim sistemine ilişkin tartışmalar tekrar hızlanmıştır.

Bugün gelinen noktada gelişmiş ekonomilerde genel yönetim harcamalarının büyüklüğü GSYH’ya oran olarak % 40’lara ulaşmış, AB ülkelerinde ise %50’lere yaklaşmıştır. Bu oranın ikinci dünya savaşı sonrası dönemde %20’ler seviyesinde olduğu dikkate alındığında günümüze kadar olan dönemde kamunun uygulanan politikaların etkisiyle önemli seviyede büyüdüğü görülmektedir.

Bu ekonomilerde 1995’lere kadar belirgin bir artış gösteren kamu harcamaları (genel yönetim tanımında) 2000’li yıllarda çok hafif bir düşme eğilimi içinde olmuş, kriz ve sonrası dönemde ise tekrar bir artış eğilimi içine girmiştir. 2017 sonrası dönemde ise harcamalardaki artışın durması ve azalması öngörülmektedir. Özellikle kriz ve sonrası dönemde kamu harcamalarındaki gelişime kamu gelirlerinin eşlik etmemesi nedeniyle kamu açığı sığrama göstermiş ve izleyen orta vadede kriz öncesi seviyenin üzerine çıkmıştır.

Küresel kriz koşulları ve kamusal müdahale çeşitliliği ile birlikte artan kamu harcamaları maliye politikası konusundaki tartışmaları daha çok gündeme taşımıştır. Bu anlamda bütçe performansının ölçülmesine yönelik olmak üzere yapısal açık gibi bütçe açık türleri hesaplanmaya başlanmış bu şekilde bütçe performansı dönemsel ve yapısal nitelikleri ile analiz edilmeye çalışılmıştır.

Böylelikle kamu harcamalarının etkinlik tartışmaları çok daha önemli hale getirmiştir. Özellikle sosyal güvenlik ve sağlık harcamalarının yarattığı ilave mali baskıyla kamu mali yönetimine ilişkin olmak üzere harcama programlarının gözden geçirilmesi çalışmaları yaygınlaşmıştır. Harcamaların genişlemesiyle birlikte daralan mali alan harcama programlarını ve bu programlar üzerinden yapılan gözden geçirmeleri daha önemli hale getirmiştir.

Tablo 1. Dünya Genelinde Kamu Harcamaları (GSYH'ya oranı)

	2000	2005	2007	2008	2009	2010	2015	2017	2018
Gelişmiş Ülkeler									
Gen. Yön. Harc.	37.0	37.7	37.7	39.7	43.5	42.3	38.8	38.7	38.5
Gen. Yön. Gel.	35.3	35.3	36.5	36.2	34.8	34.7	36.2	36	36.2
Bütçe dengesi	-1.7	-2.4	-1.2	-3.5	-8.7	-7.6	-2.6	-2.7	-2.3
Yapısal denge	-2.7	-3.1	-2.7	-4.01	-5.8	-6.5	-2.4	-2.8	-2.4
Euro Bölgesi									
Gen. Yön. Harc.	46.7	46.7	46.6	46.6	50.7	50.5	47.7	47.5	47.1
Gen. Yön. Gel.	44.7	44.1	44.4	44.4	44.4	44.3	46.1	46.2	46.1
Bütçe dengesi	-2.03	-2.6	-2.2	-2.2	-6.3	-6.2	-1.6	-1.3	-1,0
Yapısal denge	-2.64	-2.6	-3.4	-3.4	-4.9	-4.7	-0.8	-0.9	-0.9
Geçiş Ekonomileri ve Gelişmekte olan ülkeler									
Gen. Yön. Harc.	26.0	26.1	28.4	28.4	30.2	29.3	30.9	30.3	30,0
Gen. Yön. Gel.	23.03	26.7	29.2	29.2	26.4	27.0	26.1	25.9	25.9
Bütçe dengesi	-3.03	0.6	0.8	0.8	-3.8	-2.3	-4.8	-4.5	-4.1
ASEAN 5									
Gen. Yön. Harc.	22.3	20.2	21,0	21.2	20.6	20.6	20.8	20.6	20.5
Gen. Yön. Gel.	19.7	19.9	20.02	20.8	18.6	18.6	18.9	18.1	18.1
Bütçe dengesi	-2.9	-0.4	-0.98	-0.4	-2.0	-2.0	-1.9	-2.5	-2.4

Kaynak: World Economic Outlook Databases, IMF, 2017.

Özellikle Anglo-Sakson yönetim sistemine sahip ülkelerde harcama gözden geçirme süreci ile kamu kaynaklarının hükümetin kilit önceliklerine göre dağıtılması, kamu hizmetlerinin üretilmesinde verimlilik artışı sağlanması ve kaynak israfının azaltılmasının hedeflendiği görülmektedir. Nitekim İngiltere’de bu amaç setini öne çıktığı ve 1990’ların sonunda itibaren 5 defa kapsamlı bir harcama gözden geçirmesi yapıldığı görülmektedir. Bu gözden geçirmeler sonucunda hizmet sözleşmelerinin sayısı 300’ün üzerinden 30’lar seviyesine kadar düşürülmüş ve bu revizyonlara göre hizmet sunumu yeniden modellenmiştir.

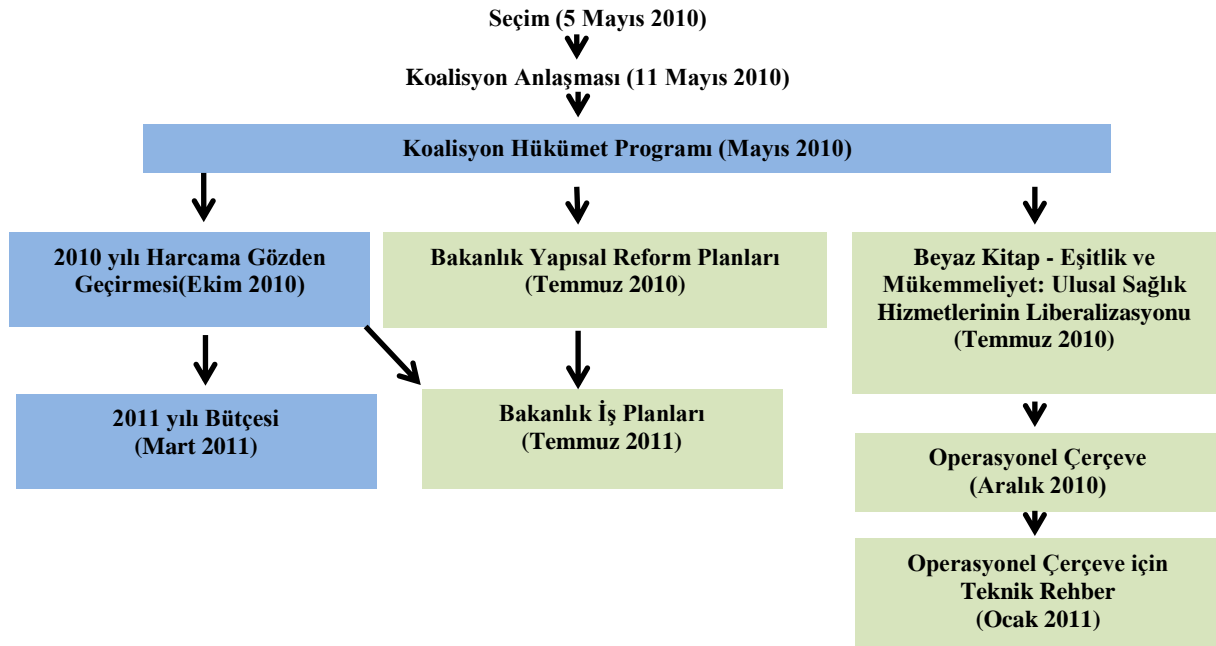
İngiltere’de 2010 sonrası döneme ilişkin harcama gözden geçirme çalışmalarına baktığımızda hükümetin farklı bir stratejik yönetim modeli ortaya koyduğunu görmekteyiz. Bu

yeni yaklaşımda kamu mali yönetiminin unsurları aşağıdaki gibi sıralanmıştır¹ (Yılmaz ve Erkan, 2011):

- Koalisyon Hükümet Programı
- Harcama Gözden Geçirmeleri
- Yapısal Reform Planları
- Bakanlık İş Planları
- Bakanlık Yıllık Raporu
- Ulusal Kalite Kurulu Yıllık Raporu (Sağlık Bakanlığı)

2010 yılında İngiltere’de yeni hükümet bu yaklaşım çerçevesinde işbaşına gelir gelmez bu yaklaşım çerçevesinde aşağıdaki stratejik yönetim sürecini ilan etmiştir. Az önce yukarıda sıralanan unsurlar bu süreçte aşağıdaki gibi yeniden şekillendirilmiştir.

Şekil 1. İngiltere Harcama Gözden Geçirme Süreci ve Stratejik Yönetim Yaklaşımı (2010)



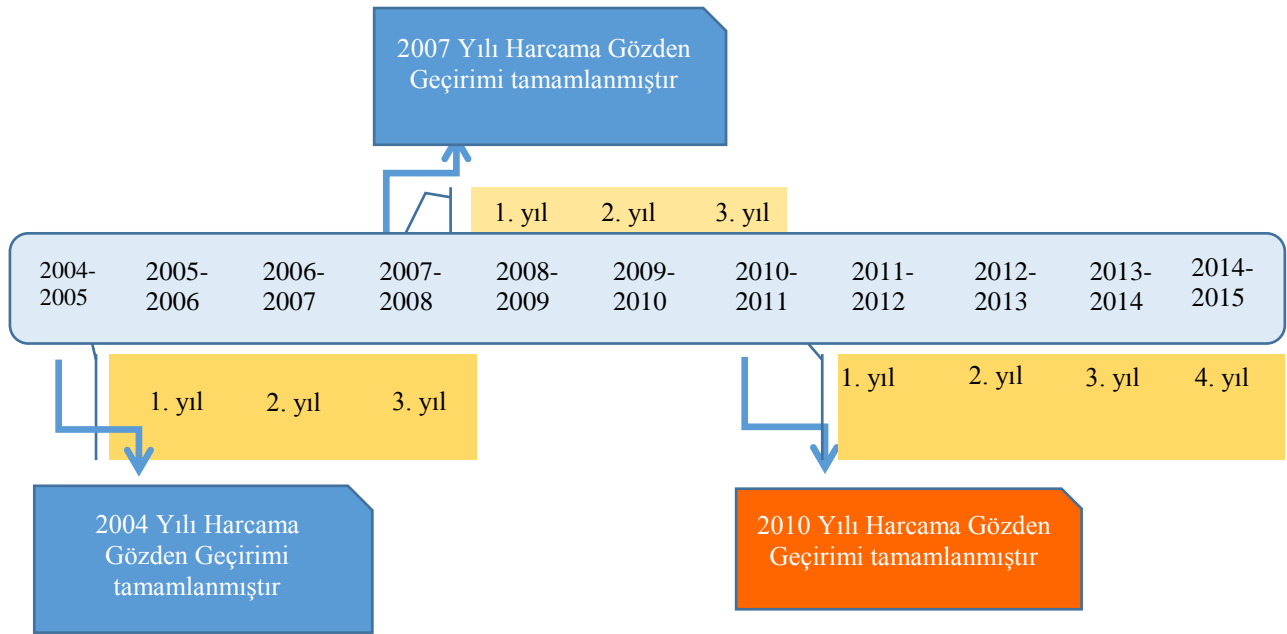
Harcama gözden geçirmesi İngiltere Hazinesi tarafından yürütülmektedir. Hazine, hükümetin önceliklerine uygun olarak - genelde çok yıllık bir süre boyunca - kamu parasını nasıl harcayacağını belirlemek için gözden geçirmeleri gerçekleştirir.

¹ İngiltere bölümü Yılmaz ve Erkan (2011), Mevcut Durum Analizi Raporu: Plan, Program, Bütçe ve İzleme Değerlendirme Süreci (Sağlık Bakanlığı Stratejik Plan İzleme ve Değerlendirme Sistemi) çalışmasından alınmıştır.

2010 yılında yayımlanan koalisyon anlaşması kapsamında yukarıdan aşağıya (CASCADING) stratejik yönetim sisteminden vazgeçilmiştir. Koalisyon Anlaşması ile politika alanları bazında hükümet öncelikleri tespit edilmiştir (Bankacılık, sağlık, savunma, saydam bir hükümet vb.).

2010 yılında harcama gözden geçirme raporu (2011-2015) yayımlanmış ve bu rapor yeni bir stratejik yönetim yaklaşımı ortaya koymuştur. Harcama gözden geçirmeleri döngüsü aşağıda gösterilmektedir.

Şekil 2. İngiltere Harcama Gözden Geçirme Döngüsü



* Mali yıl 1 Nisan tarihinde başlayıp 31 Mart tarihinde bitmektedir.

Kaynak: Yılmaz ve Erkan, 2011

Yeni harcama gözden geçirme raporunda, hükümet öncelikleri doğrultusunda Bakanlık hedeflerinin genel çerçevesi ve harcama tavanları (bütçesi) 4 yıl için belirlenmiştir. Harcama tavanları Bakanlık bazında ve program bazında tespit edilmiştir.

2011-2015 yıllarını kapsayan 2010 Harcama Gözden Geçirme Raporunda Hükümet öncelikleri; büyüme, tarafsızlık ve reform başlıkları altında aşağıdaki tabloda görüldüğü gibi belirlenmiştir.

Tablo 2. 2010 Harcama Gözden Geçirme Raporu Temel Alanları

Büyüme	Tarafsızlık	Reform
<ul style="list-style-type: none">Ulaşım AltyapısıAr-GeBölgesel BüyümeDijital AltyapıDüşük Karbonlu Ekonomiye DesteklemeBeşeri Sermaye Kapasitesinin GüçlendirilmesiYapısal ReformlarHayat boyu Eğitim	<ul style="list-style-type: none">Gelecek için Tarafsızlık<ul style="list-style-type: none">Refah devleti reformuYaşlı nüfus için temel desteklerÇocuk YoksulluğuToplu KonutEşit Destekleme<ul style="list-style-type: none">Bankacılık sektörü	<ul style="list-style-type: none">Karar alma ve kaynak kullanımında yerelleşmeSorumluluğun paylaşımıKaynağın etkin kullanımı<ul style="list-style-type: none">İş gücü reformuVarlık satışıAdem-i merkeziyetçilik

Kaynak: Yılmaz ve Erkan, 2011

İkinci örnek ülke olarak Kıta Avrupa Ekolünün temsilci olan Fransa, 2000'lerin başında mali yönetim sistemini yeniden yapılandıran bir dizi reform sürecini hayata geçirmiştir².

Bu dönemde kamu harcamalarının ve faaliyetlerinin modernleşme yönünde reforma tabi tutulmasında iki temel gelişme etkili olmuştur. Bunlardan ilki Mali Yönetimle İlgili Yeni Yasal Çerçeve oluşturulmasıdır. Fransa mali sisteminin 1959 yılı Mali Çerçeve Kanunu'nun yerini alan 1 Ağustos 2001 tarihli bir yasa (LOLF3, Mali Kanunlarla İlgili Organik Kanun) ile birlikte bütçe ve kamu idaresi açısından yeniden düzenlenmiştir. Yasa ile farklı kamu politikalarının uygulanmasını sağlayacak araçların misyonlar ve programlar çerçevesinde, hedefler ve performans göstergeleri ile ortaya konması ve saydamlığın sağlanması hedeflenmiştir.

2002-2005 yılları arasında yasanın yürürlüğe konmasına yönelik geçiş çalışmaları gerçekleştirilmiş ve 2006 yılından itibaren yasanın uygulamasına geçilmiştir. Yasanın esas program esaslı bütçeleme sistemidir ve bütçe 2011 yılı itibariyle kamu politikalarını yansıtan 32 büyük misyon ve çeşitli faaliyetlerden meydana gelen 123 programdan oluşmaktadır. Misyonlar kapsamalarının genişliğine göre ya bir bakanlığa bağlı ya da bakanlıklar arası olabilirken, her bir programdan bir bakanlık sorumludur ve başında bir program sorumlusu bulunmaktadır.

² Bu kısım Yılmaz (2011), Fransa'da Mali Yönetim Sistemi Reformu Işığında Sayıştay'ın Yeniden Yapılandırılması ve Kamu Programlarının Değerlendirilmesi (Sayıştay Başkanlığı Kurumsal Performans Denetimi Rehberi) çalışmasından alınmıştır.

³ Loi organique relative aux lois de finances

Bu süreçte ikinci temel gelişme ise kamu politikalarının varoluş gerekçelerinin ve etkinliklerinin ihtiyaçlar ve hedefler çerçevesinde yeniden gözden geçirilmesi (RGPP, Révision générale des politiques publiques) olmuştur. Bu gözden geçirilmede değerlendirme ayağı oldukça zayıf kalmıştır zira hem gözden geçirme sırasında çok sayıda veriye dayanan ve daha önceden hazırlanmış denetim, çalışma ve raporlar ele alınmıştır.

2010 sonrası dönemde özellikle G20 kapsamındaki ülkelerde mali yönetim sistemlerini iyileştirmeye yönelik önemli arayışlar olduğu görülmektedir (Budget Institutions in G-20 Countries-Country Evaluations, IMF April 2014). G20 ülkelerinin mali reform alanları içinde harcamaların önceliklendirilmesi ve etkinlikleri önemli bir başlığı oluşturmaktadır.

IMF'in (2014) G20 ülkeleri üzerine yapmış olduğu kriz sonrası ülkelerin mali yönetim sistemlerine ilişkin değerlendirmede mali uyum ve mali riskler konusunda ülkelerin farklılaştığı ve yeni arayışlar içinde olduğu belirtilmektedir. Bu anlamda kamu harcamalarının etkinliğini sağlamaya yönelik olmak üzere mali yönetim sisteminin yeniden yapılandırılması arayışları öne çıkmaktadır. Türkiye'nin de kamu harcamalarının reel olarak arttığı bir dönemde bu eğilimin ve tartışmaların dışında olması düşünülmemelidir.

2.2.2. Alternatif: Kamu harcamalarında etkinliğin sağlanması sürecinde denetim

Kamu harcamalarında etkinliğin artırılması, kamu mali yönetim ve kontrol sisteminin yeniden yapılandırılmasına ve dış denetimin dolayısıyla yasama denetiminin güçlendirilmesine bağlıdır.

2.2.2.1. İç denetim

Kamu harcamalarında etkinliği sağlamayı hedefleyen yeni kamu mali yönetim ve kontrol sisteminde, iç kontrolün önemli bir parçası olan iç denetim önemli bir fonksiyona sahiptir.

İç denetim, kuruluşa yönelik bir hizmet olarak o kuruluşun faaliyetlerini incelemek ve değerlendirmek amacıyla kuruluşun bünyesinde oluşturulan bağımsız bir değerlendirme fonksiyonu olarak tanımlanmaktadır.

İç denetimin amacı, kuruluşun sorumluluklarını etkin olarak yerine getirmesinde, kuruluş personeline yardımcı olmaktır. İç denetim, kuruluşun mensuplarını incelenen faaliyetlere ilişkin analizler, değerlendirmeler, görüşler, tavsiyeler ve bilgilerle donatmak suretiyle onlara yardımcı

olur. En uygun maliyetlerle etkili bir kontrolün özendirilmesi de iç denetimin amaçları arasında sayılabilir.

İç denetçiler, kuruluşun iç kontrol sisteminin etkinliği ve yeterliliği ile performans kalitesi hakkında yönetime bilgi sağlanması şeklinde iki çeşit sorumluluk üstlenirler. Her bir alanda sağlanan bilgiler, kurulun ve yönetimin taleplerine ve ihtiyaçlarına bağlı olarak ayrıntıda ve biçimde farklılık gösterebilir.

İç denetim fonksiyonunun kapsamını kuruluşun iç kontrol sistemlerinin verimliliği ve etkinliği ile performans kalitesinin incelenmesi ve değerlendirilmesi faaliyetleri oluşturur. Bu çerçevede iç denetçiler:

- Finansal ve operasyonel bilgilerin ve bu bilgilerin tanımlanmasında, ölçülmesinde, tasnif edilmesinde ve raporlanmasında kullanılan yöntemlerin doğruluğunu ve güvenilirliğini araştırmalı;
- Kuruluşun faaliyetleri ve raporları üzerinde önemli etkileri olan politikalara, planlara, prosedürlere, kanunlara ve yönetmeliklere uygunluğu sağlamak amacıyla oluşturulan sistemleri incelemeli ve kuruluşun bunlarla uygunluk içinde olup olmadığını belirlemeli;
- Varlıkların korunma yöntemleri gözden geçirmeli, uygun olduğunda, aynı tür varlıkların mevcudiyetini kontrol etmeli;
- Harcanan kaynakların tutumlu ve verimli kullanılıp kullanılmadığını değerlendirmeli;
- Sonuçların saptanan amaçlara ve hedeflere uygun olup olmadığını ve faaliyet ve programların planlandığı gibi yürütülüp yürütülmediğini araştırmak üzere faaliyet ve programları

incelemelidirler.

İngiltere’de kamu kuruluşlarının denetimiyle ilgili olarak genel anlamda iki tür denetim gerçekleştirilmektedir. Bunlar iç denetim ve dış denetim şeklinde yapılmakta olup, iç denetim ilgili kamu kuruluşu bünyesinde bulunan iç denetim komisyonunca, dış denetim ise İngiltere Sayıştay’ı şeklinde kurulmuş olan Ulusal Denetim Ofisinde icra edilmektedir.

Hollanda iç denetim sistemi İngiltere modeline oldukça benzemektedir. Ülkemizdekine benzer şekilde bakanlıklarda iç denetim birimleri yer almaktadır. Ayrıca denetimin fonksiyonel bağımsızlığına aracılık eden denetim komiteleri yer almaktadır. Bizde ise buna benzer bir

müzakere ve inceleme için belirlenmiş hususi birimler bulunmamaktadır. Maliye Bakanlığı içerisinde Devlet Denetim Politikası Müdürlüğü adında bir birim bulunmaktadır. Bu birim bağımsız ve üst düzey bir şekilde konumlandırılmıştır. İzleme, koordinasyon ve gözetim faaliyetini yürütmektedir. Ülkemizde ki Maliye Bakanlığı bünyesinde yer alan İç Denetim Merkezi Uyumlaştırma Daire Başkanlığına oldukça benzemektedir. Mali yönetim ilkelerinin güçlü bir şekilde uygulanıp uygulanmadığını, yıllık hesapların güvenilir olup olmadığını, yapılan faaliyetlerin mevzuata uygun bir şekilde gerçekleşip gerçekleşmediğini inceler. Bakanlık içerisinde danışmanlık yapma gibi bir yönü de bulunmaktadır. Maliye Bakanının sorumluluğu altında olan bu birim bizdekine benzer şekilde iç denetim birimlerinin çalışmalarını koordine etme ve destekleme ile mevzuat anlamında altyapı çalışmalarını da sürdürmektedir.

Finlandiya’da Maliye Bakanlığı merkezi bir yönlendirme görevi yürütmektedir. Maliye Bakanlığı, mali kontrol sistemi, muhasebe, raporlama, performans yönetimi, risk yönetimi, iç kontrol sistemlerinin kurulması gibi faaliyetlerini kendisine bağlı ajanslar aracılığıyla yürütmektedir. İç Kontrol sisteminin kurulmasından ve işleyişinden bakanlığa bağlı bulunan ajanslar sorumludur. Finlandiya’da Başbakanlık ve Maliye Bakanlığında iç denetim birimi bulunmamaktadır.

İrlanda ve Estonya’da Maliye Bakanlıkları rehberlerin hazırlanmasından, iç denetim faaliyetlerinin düzenlenmesinden, iç kontrol sisteminin analiz edilmesinden sorumludur. İç denetçilerin denetim çalışmaları sırasında tespit ettiği eksiklik ve yanlışların üst yönetime bildirilmesi ve bunun sonucunda üst yönetici tarafından benzer hataların tekrar edilmemesi için gerekli önlemlerin alınması sistemi bizdekine benzer şekilde uygulanmaktadır.

Polonya’da da ülkemizde olduğu gibi COSO esasına dayalı iç kontrol sistemi uygulanmaktadır. İç denetim, mali yönetim ve iç kontrolün koordinasyonun sağlanmasından Maliye Bakanlığı sorumlu olup bunun altında bizdeki uygulamayla örtüşen bir Merkezi Uyumlaştırma Birimi bulunmaktadır. Bu birim gerekli yasal düzenlemeleri yapmakla yükümlüken, kamu kurum ve kuruluşları da faaliyetlerinde bu yasal düzenlemelere uymak durumundadırlar. Ayrıca bu birim, iç denetim ve iç kontrol sisteminin geliştirilmesine ve izlenmesine yönelik düzenlemeleri de yapar. İç denetçilerin eğitim, sertifikasyon gibi işlemleri de bu birim tarafından yürütülür. İdarelerin iç denetim sistemlerinin değerlendirmelerini yapmak üzere çalışan iç denetçiler Merkezi Uyumlaştırma Biriminin içerisinde görev yapmaktadır.

Bizim ülkemizde ise iç denetçiler çalıştıkları kamu kurum ve kuruluşlarına bağlı olarak iç kontrol sisteminin etkinliğinin ve verimliliğinin değerlendirmesini yaparlar.

Fransa, ülkemizin idari sistem yapılanmasında esas aldığı ülkedir. Merkeziyetçi iç denetim modelinin uygulandığı ülkelerin başında gelmektedir. Maliye Bakanlığı bünyesinde genel maliye müfettişleri yer almakta olup, bunların tüm kamu kurum ve kuruluşlarında denetim yapma yetkisi bulunmaktadır. Maliye Bakanlığı içerisinde Denetim, Değerlendirme ve Kontrol Dairesi adı altında bir birim bulunmaktadır. Yapılan denetim faaliyetleri bu birimin koordinasyonunda ve sorumluluğundadır. Ülkemizdeki Merkezi Uyumlaştırma Dairesine benzer bir yapıda bulunan bu birim, iç kontrol ve iç denetime ilişkin rehberler hazırlamak, idareler arasında koordinasyonu sağlamak, iç kontrol standartlarını belirlemek ve standartlara göre faaliyetlerin yürütülüp yürütülmediğini izlemekle sorumludur. Ayrıca, Fransa'da bizde olduğu gibi kamu kurumlarında iç denetçi unvanı bulunmamaktadır. İç denetim fonksiyonu müfettiş unvanlı denetçiler tarafından yerine getirilmektedir.

İtalya'da, Mali Denetim Birimi ve Merkezi Vergi Denetim Birimi olmak üzere iki ana bölümde görev yapan Kamu Mali Denetim Birimi bulunmaktadır. Bu birim teftiş, inceleme ve kanuni uygunluk denetimi yapmaktadır. Ayrıca kurum ve kuruluşlarda idari teftiş ve soruşturmaları yürüten İç Denetim Müfettişleri bulunmaktadır. İç denetim müfettişleri her bakanlık veya kuruluşta hiyerarşik yapı içinde farklı birimler şeklinde görev yapmakta, disiplin veya cezai fiil ve işlemleri tespit amacı taşıyan idari soruşturma yapmakla görevli kişilerdir. Ülkemizde ise iç denetçilerin teftiş ve soruşturma gibi bir görevi bulunmamaktadır. Bu görevi kamu kurum ve kuruluşlarında yer alan müfettişler yapmaktadır.

Almanya modelinde, iç denetim dış denetimin parçası olarak görülmektedir. İç denetçiler çalıştıkları kuruluşlarda faaliyette bulunmasına rağmen, Federal Denetim Mahkemesinin (Sayıştay) gözetimi altında yine bu kurumun teknik ve mesleki yol göstermesiyle denetim yapar ve doğrudan bu yüksek mahkemeye rapor sunar. Bizim ülkemizde ise iç denetçiler raporlarını görev yaptıkları kamu kurum ve kuruluşların üst yöneticisine sunarlar.

İsveç'te Ulusal Denetim Ofisi ve Parlamento Denetimi olmak üzere iki tür denetim gerçekleştirilmektedir. Parlamento Denetimi asıl olarak performans denetimi üzerinde yoğunlaşmıştır. Ulusal Denetim Ofisi, Devletin denetleme kurumu olarak görev yapmaktadır. . Bu kurum da tüm kamu kurum ve kuruluşlarında bağımsız bir şekilde her türlü inceleme, araştırma ve denetleme faaliyetinde bulunabilmektedir. Dikkat çekici olan bir diğer husus ise

bizde Cumhurbaşkanlığına bağlı olan bu kurum İsveç'te Maliye Bakanlığına bağlı merkezi yapıda görev yapan bir birimdir.

ABD'de kamu kuruluşlarının bünyelerinde yer alan iç denetim birimlerinin başında Genel Müfettişler yer alır. Biz de ise bu birimlerin başında iç denetim birim başkanları görev yapmaktadır. Genel müfettişler doğrudan kamu kuruluşunun başındaki yöneticiye bağlı ve diğer bölümlerden ayrı olarak yapılandırılmışlardır. Genel Müfettiş denetim ve teftiş raporlarını kuruluşun başındaki kişiye verir, bu yönetici kendi yorumlarını ekleyerek 30 gün içinde bu raporu Kongre'ye sunar. Kuruluşun başındaki yöneticinin Genel Müfettişin gerekli göreceği herhangi bir incelemeyi önleme yetkisi yoktur. İç denetim bizde olduğu gibi üst yöneticiye bağlı olarak kontrollerin tamamı gerçekleştirilecek şekilde düzenlenmiştir (Mallı, 2012).

2.2.2.2. Dış Denetim

Yüksek denetim kurumlarının organizasyon yapısı, ülkelerin tarihi geçmişlerine ve siyasal düzenlerine bağlı olarak değişik şekillerde gerçekleşmiştir. Kamu yönetimine hâkim olan Anglo-Sakson ve Kara/Kıta-Avropası ayırımı, yüksek denetim kurumlarının organizasyon yapısını belirleyen temel faktör olmuştur.

Dünyada yüksek denetim kurumları, genelde ofis tipi veya kurullar şeklinde yapılandırılmıştır. Bunları genel çizgileri ile aşağıdaki şekilde kategorize etmek mümkündür.

Ofis tipi Sayıştaylar: Bir Genel Denetçinin başkanlığı altında yapılandırılmış olan, ABD ve İngiltere gibi Anglo-Sakson ülkelerindeki yüksek denetim kurumları, “ofis tipi” veya “genel denetçi modeli” olarak adlandırılan sayıştaylardır.

Bunlar; Başkan, genel denetçi, kontrolör gibi unvanlara sahip kılınan bir yüksek yönetici tarafından yönetilen ve başkan yardımcıları (veya bu statüdeki bürokratlar) ile denetçilerden oluşan yüksek denetim birimleridir. Bu birimlerde Başkan, tüm örgütün başı, yöneticisi, temsilcisi ve sorumlusudur. Örneğin, İngiltere'de Ulusal Denetim Ofisinin başkanına Avam Kamarasının Yüksek Görevlisi statüsü verilmektedir.

Ofis tipi sayıştaylarda, kural olarak, yargı yetkisi bulunmamaktadır. Yüksek denetim organı olmalarının doğal sonucu olarak ofis tipi Sayıştaylarda da bağımsızlık asıldır. İngiltere, İrlanda, Danimarka Sayıştayları yürütme organından bağımsız olarak faaliyet gösterirler. Buna karşılık İsveç denetim ofisi yürütme organı içinde oluşturulmuştur. Finlandiya'da 2000 yılına

kadar, denetim ofisi Maliye Bakanlığı bünyesinde yer almakta iken, yapılan anayasa değişikliği ile buradan ayrılarak bağımsız bir kurum haline getirilmiştir.

Kurul tipi sayıştaylar: Kara/Kıta-Avrupasındaki yüksek denetim kurumları, genelde kurullar şeklinde yapılandırılmıştır. Yönetim ve karar organları kurullar halinde oluşturulmuş yüksek denetim kurumlarıdır. Bu kurumlarda Başkan, kurumun genel işleyişinden ve yönetiminden sorumludur, kurumu dışarıya karşı temsil eder.

Başkan, yargı daireleri dışında diğer kurulların (sürekli veya gerektiğinde) başkanlığını yapar. Ancak, belli konularda kararlar kurullar aracılığıyla alınır, bu konularda Başkanın tek başına karar alma yetkisi bulunmaz. Başkanın konumu, diğer üyeler bakımından, eşitler arasında birinci olarak tanımlanır. Bu tip kuruluşlarda başkanlık süreli bir görevdir; süresi sona eren başkan görevden ayrılır veya üyeliğe döner.

Bunların bir kısmı yargısal erklerle donatılmışlardır. Bir kısmının ise, yargısal yetkileri bulunmamaktadır. Bu nedenle, kurullar şeklinde yapılandırılmış Sayıştaylar iki kategori altında toplanmaktadır.

Başta Fransa olmak üzere, Belçika, İtalya, Türkiye gibi birçok ülkede uygulama alanı bulan ve yargısal erkle donatılmış olan yüksek denetim kurumları,” mahkeme tipi” veya “hesap (veya denetim) mahkemesi modeli” olarak bilinen sayıştaylardır.

Almanya, Hollanda gibi bazı ülkelerde yüksek denetim kurumları, kurullar şeklinde yapılandırılmıştır. Ancak, yargı yetkisine sahip değildir. Bu nedenle, “kurul veya heyet modeli” olarak, ayrı bir kategoride ele alınmaktadır.

Yargı yetkisi bulunmasa dahi Kıta Avrupası sayıştaylarının genel adı, hesap mahkemesidir (cour de comptes/ court of auditors).

Denetim literatüründe zaman zaman Anglo-sakson veya Westminster modeli olarak anılan birinci tip ile kurul veya heyet modeli yüksek denetim kurumları parlamentolara rapor veren bağımsız kurumlardır ve sadece denetim görevi üstlenmiştir. Genel Denetçi modelinde, genellikle mali denetime (kamu idarelerinin hesap ve işlemleri ile mali faaliyet, mali yönetim ve kontrol sistemlerinin değerlendirme sonuçları esas alınarak, mali rapor ve tabloların güvenilirliğine ilişkin denetim) ve özellikle 1980 sonrası giderek artan şekilde performans denetimine ağırlık verilir.

Kurul veya Heyet Modeli, denetim kurumunun içyapısı dışında, Genel Denetçi Modeline benzer şekilde faaliyetlerini Parlamento'ya raporlamaya odaklanmış Sayıştaylardır.

İkinci modeli uygulayan ülkelerde ise, yüksek denetim kurumları denetim sonuçlarını parlamentoya raporlamanın yanı sıra, denetim bulgularını temel alarak, hesap ve işlemleri yargılama fonksiyonunu da yerine getirmektedir.

Hesap Mahkemesi sisteminde denetimin odak noktası, mali tabloların doğruluğu ve gerçeğe uygunluğuna ilişkin görüş bildirilmesinden ziyade, genellikle işlemlerin kanuniliğinin doğrulanmasıdır.

Yargılama fonksiyonuna ağırlık verilmesi nedeniyle, bu tip sayıştayların parlamentoya ilişkileri, diğer modellere göre sınırlı kalmıştır. Bu nedenle, temel olarak kamusal faaliyetlerin ne ölçüde iyi yönetildiği ve nasıl iyileştirilebileceği hususlarında parlamentoya ve kamuoyuna bilgi sağlamayı hedefleyen performans denetimi, mahkeme tipi Sayıştayların gündemine gireceği geçirmiştir.

Hesap Mahkemesi sisteminin yukarıda değinilen iki sistemden esas farkı, böylesi bir sistemde yetkisiz veya yasal olmayan ödeme yapılması halinde kamu çalışanlarının sorumlu tutularak, yargılanmasıdır. Ancak benzer yaptırımlar bazı Genel Denetçi modellerinde de mevcuttur. Bu gibi durumlarda Yüksek Denetim Kurumları, denetlenen görevlilere ceza verebilir veya düzeltme isteyebilir.

Ayrıntılar bir yana bırakıldığında, yukarıda sözü edilen modellerden hangisinde yer alırsa olsun, bütün yüksek denetim kurumlarının temel görevi, kamu harcamalarını ve gelirlerini denetlemek ve denetim sonuçlarını adına denetim yaptıkları parlamentoya rapor etmektir. Mahkeme tipi yüksek denetim kurumlarının hukuka aykırı işlemleri yargı yoluyla hükme bağlaması, bunların denetim sonuçlarını parlamentoya ulaştırma görev ve sorumluluklarının önemini azaltmamaktadır.

1800'lerde kurumsal yapıya kavuşan Sayıştaylar, 1953 yılında ilk uluslararası örgütlenmesini gerçekleştirmiş ve bilgi ve deneyim paylaşımını geliştirmek amacıyla, Dünya Sayıştaylar Birliğini (INTOSAI) kurmuşlardır. Daha sonra INTOSAI, coğrafi durum, benzer yasalara sahip olma ya da aynı dili konuşma gibi bazı ortak özellikleri olan ülkeler arasındaki bilgi ve deneyim paylaşımını hızlandırmak amacıyla, bölgesel birliklerin oluşturulmasını teşvik etmiştir.

Bu amaçla, Avrupa Sayıştaylar Birliği EUROSAT; Asya Sayıştaylar Birliği ASOSAT; Pasifik ülkelerinin Sayıştaylar Birliği PASAT; Latin Amerika ve Karayiplerdeki ülkelerin Sayıştaylar Birliği OLACEFS; Arap ülkelerinin Sayıştaylar Birliği ARABOSAT; Afrika ülkeleri Sayıştaylar Birliği AFROSAT; Karayip ülkeleri Sayıştaylar Birliği CAROSAT ve Ekonomik İşbirliği Teşkilatına üye ülkeler Sayıştaylar Birliği ECOSAT kurulmuştur.

Dünya Sayıştaylarının tümünü kapsamayı ve kamu sektörü denetçilerine rehber olabilecek standartlar oluşturması nedeniyle INTOSAT, Sayıştayların birlikleri arasında özel bir öneme sahiptir.

INTOSAT standartlarında, günümüzde Sayıştayların organizasyonuna ilişkin Dünyada yaygın olarak üç sistemin var olduğu tespit edilmiştir:

- Bunlardan biri, GENEL DENETÇİ MODELİDİR.
- İkincisi, KURUL VEYA HEYET MODELİ denilen sistemdir.
- Sonuncusu da, HESAP (Denetim) MAHKEMESİ MODELİ olarak adlandırılmaktadır.

Bu kategorilerin herhangi biri içinde yer alsalar bile, doğal olarak, her ülke bir birine benzemeyen bir modele sahiptir. Bir Yüksek Denetim Kurumunun organizasyon yapısı ve çalışma şekli, INTOSAT'nin belirlediği denetim standartların (ISSAI) kabul edilmesi ve uygulanmasını etkileyebilecek çok sayıda ulusal farklılık yaratır. Uluslararası denetim standartları (ISSAI), içinde faaliyet gösterdikleri sisteme bakılmaksızın, kamu sektörü denetçilerine rehberlik sunmak amacıyla geliştirilmiştir.

INTOSAT temel prensiplerinde, bazı Yüksek Denetim Kurumları'nın yaklaşımı ve yapısından dolayı INTOSAT denetim standartlarının hepsinin böylesi kurumların çalışmalarının bütün yönlerini kapsamadığı ifade edilmiştir. Örneğin, Hesap Mahkemelerince yapılan incelemeler bu kurumların yargısal niteliği nedeniyle bir Genel Denetçinin veya Genel Kontrolörün yönetiminde hiyerarşik bir sistemde yapılandırılmış Yüksek Denetim Kurumları'nca yürütülen mali ve performans denetimlerinden temelde farklılık göstermektedir.

INTOSAT standartları, yargıya ilişkin söz konusu yetkileri detaylı olarak içermemektedir. Hesap Mahkemesi modeli gibi yargısal role sahip Yüksek Denetim Kurumlarına özel bilgiler, gerekli görüldüğünde eklenebilmektedir. 2000'li yıllarda, hesap mahkemesi tipi Sayıştaylarda yasalara ve mevzuata uygunluk konularına yapılan güçlü vurgu dikkate alınarak, ayrı bir uygunluk denetimi rehberi yayımlanmıştır. Bu sayıştayların INTOSAT Mali Denetim

Rehberleri'nin yanı sıra, INTOSAI Uygunluk Denetimi Rehberleri'ni de benimsenmeleri gereği vurgulanmıştır.

Yüksek denetim kurumlarının işlevlerini sağlıklı bir şekilde yerine getirebilmesi için organizasyon yapısı hangi model kapsamında olursa olsun taşıması gereken temel özellikler vardır. Bunlar sağlıklı bir kamu sektörü denetiminin olmazsa olmaz, temel gereklilikleridir.

Bu özelliklerin çerçevesi INTOSAI'nin Lima ve Meksika deklarasyonlarında çizilmiştir. Bu deklarasyonlarda, bağımsızlık, saydamlık, hesap verme sorumluluğu, etik kurallar ve kalite kontrolüne ilişkin ilkeler ve rehberlik yer almaktadır. Birleşmiş Milletler 66/209 sayılı ve 69/228 sayılı kararlarında, Üye Devletleri, söz konusu Deklarasyonlarda belirtilen ilkeleri kendi kurumsal yapıları ile uyumlu şekilde uygulamaları yönünde teşvik etmektedir.

Deklarasyonlardaki ilkelere göre;

- Yüksek denetim kurumlarının temel denetim yetkileri Anayasada yer alır; detaylar mevzuatta belirlenebilir. Ulusal bütçede yer alıp almadığına ve nasıl yer aldığına bakılmaksızın bütün kamu mali faaliyetleri, yüksek denetim kurumlarının denetimine tabidir. Mali yönetime ait bölümlerin ulusal bütçeden çıkarılması, bunların yüksek denetim kurumlarının denetiminden muaf tutulması sonucunu doğurmaz.
- Yüksek denetim kurumları parlamentodan ve hükümetten bağımsız olmalıdır. Yüksek Denetim Kurumları ancak parlamentodan, denetlenen kurumdan bağımsız olmaları ve dış etkilere karşı korunmaları halinde görevlerini nesnel ve etkili bir şekilde yerine getirebilir. Yüksek Denetim Kurumlarının kuruluşu ve gerekli düzeydeki bağımsızlığı Anayasada belirlenmeli; yasal ve hukuki çerçevede ayrıntılı bir şekilde açıklanmalıdır. Parlatentonun talimatıyla denetim yapıldığında bile, yüksek denetim kurumlarına çok yüksek düzeyde inisiyatif ve özerklik sağlamalıdır. Yüksek Denetim Kurumu ile Parlamento arasındaki ilişki, her ülkenin şartları ve gerekliliklerine uygun olarak Anayasada düzenlenmelidir. Yüksek Denetim Kurumunun bağımsızlığı, özellikle denetim yetkisi ve görevine yönelik her türlü müdahaleye karşı bir yüksek mahkemece yeterli yasal güvenceyle teminat altına alınmalıdır.
- Yüksek denetim kurumlarının başkan, üye ve denetçilerinin görevlerinin ifasında teminat ve yasal dokunulmazlık sağlanmalıdır. Yüksek Denetim Kurumlarının bağımsızlığı, üyelerinin bağımsızlığı ile ayrılmaz biçimde bağlıdır. Mensuplarının bağımsızlığı

Anayasa ile güvence altına alınmalıdır. Yasal dokunulmazlık, yüksek denetim kurumlarının başkan ve mensuplarının atanma, yeniden atanma, görevlendirme, özellikle de görevden azledilme ve emekliliklerine ilişkin düzenlemelerde yer alır.

- Yüksek denetim kurumlarına mali ve yönetsel/idari özerklik ile görevlerini yerine getirmeye imkân verecek yeterli beşeri ve mali kaynak sağlanmalıdır. Bütçelerini kendileri yönetmeli ve usulüne uygun olarak tahsis etmelidir. Yasama organı yüksek denetim kurumlarının görevlerini yerine getirmesi için gerekli kaynaklara sahip olmasını sağlamakla yükümlüdür.
- Yüksek denetim kurumlarının fonksiyonlarını yerine getirmede yeterli görev, yetki genişliği ve tam takdir yetkisi sağlanmalıdır. Görev ve takdir yetkisi;
 - kamu parası, kaynağı veya mallarının yasal niteliğine bakılmaksızın bir alıcı veya lehdar tarafından kullanımının;
 - devlet veya kamu kurumlarına ait gelirlerin tahsilâtının;
 - devlet veya kamu kurumlarının hesaplarının yasallığı ve düzenliliğinin;
 - mali yönetim ve raporlamanın kalitesinin;
 - devlet veya kamu kurumlarının faaliyetlerinin ne ölçüde etkin, verimli ve tutumlu olduğunun;

denetimini içermelidir. Ancak bu yetki, yasalarla özel olarak yapılması gerekli kılınan haller dışında, devlet politikalarının denetimini kapsamaz; politika uygulamasının denetimiyle sınırlıdır.

Yüksek denetim kurumları;

- denetim konularını seçmede;
- denetimlerini planlama, programlama, yürütme ve izlemede;
- kurumun yapılandırması ve idaresinde;
- yaptırım uygulama yetkisine sahip olmaları halinde kararlarının uygulanmasında;

yasama veya yürütmenin yönlendirme veya müdahalesine kapalı olmalıdır.

- Yüksek denetim kurumlarının bilgiye erişimi kısıtlanmamalıdır. Yüksek denetim kurumları yasalarla kendilerine verilen görevleri usulünce yerine getirmeleri için, mali yönetime ilişkin tüm kayıt ve belgelere zamanında, engellenmeden, doğrudan ve serbest

olarak erişim ve gerekli gördüğü sözlü veya yazılı her türlü bilgiyi talep etmek için gerekli yetkilere sahip olmalıdır. Bilginin temin edilmesi veya mali tablolar dâhil belgelerin ve kayıtların yüksek denetim kurumlarına gönderilmesine ilişkin süre sınırları, kanunlarla veya (münferit hallerde) yüksek denetim kurumlarınca belirlenir.

- Yüksek denetim kurumlarının bulgularına ilişkin denetlenen kurumlar, genelde kanunlarla özelde yüksek denetim kurumlarınca belirlenen bir süre zarfında görüş bildirmeli ve denetim bulguları doğrultusunda alınan tedbirleri belirtmelidir.
- Yüksek denetim kurumlarının çalışmalarına ilişkin rapor verme hakkı ve yükümlülüğü yasalarla düzenlenmelidir. Yüksek Denetim Kurumları bulgularını parlamentoya, kamuoyuna ve diğer sorumlu kamu kurumlarına bağımsız ve yıllık olarak raporlamaya Anayasa ile yetkilendirilir ve zorunlu kılınır. Bu raporların yayımlanması, yüksek denetim kurumlarının bulgularının daha geniş alanlara yayılması, tartışılması ve bulguların uygulamaya konulması olanaklarını artırır. Ayrıca, denetim raporlarının içerik ve zamanlamasını belirleme ile raporları yayımlama ve dağıtma özgürlüğü olmalıdır.
- Yüksek denetim kurumlarının tavsiyelerinin izlenmesi için etkin bir mekanizma oluşturulmalıdır. Kamu kurumlarının düzeltici eylemde bulunmaları için yüksek denetim kurumları tavsiyelerini içeren raporlarını yasama organına, komisyonlarından birine ve/veya denetlenen kurumun yönetimine sunmalıdır (Mutluer ve diğ., 2015).

Bütçe hakkı açısından önemli görülen dış denetim sistemi de mali yönetim sistemindeki değişimlere paralel bir gelişme içinde olmuştur.

Dış denetimle ilgili ülke uygulamaları incelendiğinde, Fransa, yönetim alanında köklü bir geleneğe sahiptir ve bu köklü yapı, diğer birçok ülkede de model olarak esas alınmıştır. Osmanlı'nın son dönemlerinden itibaren Türkiye de Fransa'nın yönetim yapısından büyük ölçüde etkilenmiş ve bu nedenle yönetim yapımızın birçok alanında olduğu gibi mali yönetim alanında da Fransa ile Türkiye arasında temel benzerlikler bulunmaktadır.

Fransız Kamu Mali Yönetim Sisteminin temel ilkelerinden birisi, "ita amirliği" ile "saymanlık" görevlerinin birbirinden ayrılmasıdır. Bu temel ilkenin bir gereği olarak, bu görevleri yürüten görevliler ayrı idari otoritelere bağlı olarak görevlerini yürütmektedirler. 54.000 kadar gelir ve gider saymanı iç denetim işlevini sürdürürken, bunların gerçekleştirdikleri

işlemler de Sayıştay denetiminin konusunu oluşturmaktadır. Bir başka deyişle Sayıştay tarafından yürütülen geleneksel denetim, bir tür iç denetimin denetlenmesi olup, bu sistemde Sayıştay tarafından tesis edilen sorumluluk da büyük ölçüde saymanlara yüklenmektedir. (OECD-PUMA, 1996)

Sayıştay, Devlet hesaplarını, devletin mali yönetimini, ulusal kamu kurumlarını ve kamu şirketlerini denetler. Sayıştay, devletten ve denetimine tabi diğer kurum ve şirketlerden mali yardım alan özel kurumların hesaplarını gerektiğinde denetleyebilir. Ayrıca 1976 tarihli bir düzenlemeyle sosyal güvenlik kuruluşları, kamu girişimleri ve millileştirilmiş endüstriler de denetim kapsamına alınmıştır. 1983 yılına kadar yerel kamu müesseseleri, şirketleri ve ortaklıklarının yönetim ve hesaplarının denetimi de Cour des Comptes 'in görevleri arasındaydı. Ancak bu tarihten itibaren Fransız kamu yönetiminde ademi merkeziyetleşme süreci yaşanmış ve bu çerçevede yeni oluşturulan Bölgesel Sayıştaylara (Chambre Regionales Des Comptes), bu tür kurumların hesaplarının denetlenmesi görevi verilmiştir.

Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi amacıyla gerçekleştirilen yasal düzenlemelerle yerel yönetim kurumlarının mali vesayeti kaldırılırken, bunların hesaplarının ön (a priori) denetimine de son verilmiş, mevcut denetim sistemi yerine sonradan (a posteriori) denetim sistemi getirilmiştir. Her ilde devlet temsilcisi ya da vali, yerel yönetimlerin mali işlemlerine ilişkin uyuşmazlık konularını bu Sayıştaylara götürme yetkisine sahiptir. Bu kurumlara önemli yetkiler verilmiştir. (Belanger,1994) Öncelikle yerel yönetimlerin gerek kendilerine ait ve gerekse kendilerine bağlı teşebbüslerin hesaplarını yargılamakla görevlidir. Bunun yanında yerel yönetimlerin bizzat veya kendilerine bağlı kamu teşebbüsleri aracılığıyla mali katkıda buldukları örgütlerin işleyişini ve hesaplarını da denetleyebilirler.

Öte yandan Bölge Sayıştayları, yerel yönetimlerin işleyişine ilişkin gözlemlerde bulunmak, rapor hazırlamak, görüş bildirmek ve yargısal karar vermek yetkisine aynı derecede sahiptir. Bu çerçevede örneğin özel okullara mali yardım yapılmaması konusunda uyarılarda bulunabilmişlerdir. Fransa'da yerel yönetimler mali yönden etkin bir denetim altındadırlar. Yerel yönetimlerin hesap işlerini yürüten saymanlar (muhasip) merkezi yönetim tarafından atanmaktadırlar. Nüfusu 2000'den az olan ve gelirleri 2 milyon Fransız Frangının altında olan belediye ve belediye birliklerinin hesaplarının maliye gelir memurları veya mal müdürleri, defterdarlar tarafından yönetsel olarak aklanması söz konusudur. 1988 yılında getirilen bir düzenlemeye göre, defterdar veya mal müdürlerinin aklama veya zimmet ile ilgili kararları Bölge

Sayıştay'ına gönderilir. Kesin zimmete ancak Bölge Sayıştayı tarafından hüküm verilebilir. Defterdar veya mal müdürlerinin aklama ile ilgili tüm kararları Bölge Sayıştaylarına sunulur ve Bölge Sayıştayı, 6 ay içinde bunlarla ilgili görüşünü belirler. (Tortop, 1995)

Sayıştay, sadece incelemeye tabi kamu kurum ve kuruluşlarının mali işlemlerinin ilgili kurum hesaplarına doğru olarak intikal edip etmediğini değil, ayrıca bu işlemlerin mali mevzuata uygun olarak etkin bir şekilde yerine getirilip getirilmediğini de inceler. Yönetim denetimi denilen bu etkinlik kontrolü, son zamanlarda sürekli gelişmiş ve standart bir uygulama halini almıştır. Kamu kuruluşları ve Devletin mali yönetimi ile mali kanunların uygulanmasına ilişkin genel rapor taslakları Genel Kurula sunulur. Birinci Başkanın başkanlık ettiği bu kurula bütün daire başkanları ve üyeler katılır. Sadece düzenlilik denetimleri değil, aynı zamanda verimlilik ve etkinlik incelemelerini de kapsayan yönetim denetimleri (management audits), Sayıştay faaliyetlerinin büyük bir bölümünü oluşturmaktadır. Bu denetimler, denetlenen örgütün genel yapısının, personel dağılımının, ödüllendirme sisteminin, yönetimin yapılanmasının, yatırım politikalarının vb. incelenmesini içerir. (INTOSAI, 1989)

Federal Almanya, 11'i Batı ve 5'i eski Doğu Almanya topraklarında olmak üzere toplam 16 Federe Devletten (Eyalet) oluşmaktadır. Anayasaya göre üç ayrı yönetim düzeyi belirlenmiş olup bunlar federal devlet, federe devletler ve yerel yönetimlerdir. Her düzeydeki yönetim otonomdur ve Anayasal açıdan bağımsızdır. Federe Devletlerin kendi anayasaları, parlamentoları, hükümetleri ve yönetim yapıları vardır. Eyalet anayasaları farklı olmakla birlikte Federal Anayasanın koyduğu temel ilkelere uygun olmak zorundadır. Her yönetim düzeyinin kendine özgü denetim sistemleri bulunmaktadır. Yerel yönetimler de belediyeler (gemeinde) ve iller (kreis) olarak ikiye ayrılmakta ve kendi denetim organlarıncı denetlenmektedirler.

Anayasada Sayıştay'ın görevi, "kamu hesaplarının denetimi ve mali yönetimin düzenliliğinin ve performansının incelenmesi" olarak açıklanmıştır.

Sayıştay ayrıca tamamı ya da bir kısmı Federal Devlete ait, ticaret ya da sanayi alanında faaliyet gösteren özel hukuk teşebbüslerini, özelleştirilme aşamasına getirilmiş teşebbüslerdeki kamu hisselerinin durumlarını, özerk kamu kurum ve kuruluşlarını (Federal İş ve İşçi Bulma Kurumu, Radyo ve Televizyon Kurumu gibi) da denetleme yetkisine sahiptir. Eyaletler, yerel yönetimler, özel kuruluşlar ve hatta kişiler de, eğer Federal Devletin devrettiği bir görevi vekâleten yerine getiriyorlarsa (örneğin yol yapımı ve sosyal yardımların yürütülmesi gibi) ya da Federal Devletin mali yardımlarından veya garantörlüğünden yararlanıyorlarsa (örneğin bir

özel sektör kuruluşunun belirli bir araştırma projesi için Federal Devletten yardım alması gibi), Sayıştay'ın denetim alanına girmektedirler.

Sayıştay, politik değerlendirmeler yapmak veya politik etkileri olan çözümler üretmek sorumluluğunda değildir. Fakat alınan politik kararlarla ilgili beklentileri ve koşulları ve bunların muhtemel yansımalarını incelemek ve Parlamento'ya bildirmek, onun sorumluluğundadır.

Sayıştay, denetim çalışmalarının başlıca sonuçlarının özetlerini içeren yıllık raporlarını Parlamento'ya (Parlamentonun Üst ve Alt Komisyonlarına) ve Federal Hükümete sunar. Yıllık raporlara ve denetim sonuçlarına ilişkin özel raporlara ek olarak, denetim bulguları temelinde Parlamento ve Hükümete öneri ve tavsiyelerde bulunmak da, Sayıştay'ın yasal görevleri arasındadır.

Yüksek denetimin önemli bir parçası olan ön denetim, kadroları açısından Federal Devlete bağlı olan, ancak mesleki açıdan Sayıştay'ın yönetiminde bulunan ön denetim daireleri tarafından yürütülür. Çok sayıda denetim personeli bulunan bu dairelerin bağlı oldukları üst kuruluşlara karşı belirli bir özerklikleri bulunmaktadır. Federal idarelerden başka federal devletin mülkünü yöneten federe devletler ile belediyelerde de ön denetim daireleri bulunmaktadır.

Ancak bu kurumların yaptıkları ön denetim, karardan veya harcamadan önce yapılan denetim olmayıp, Federal Sayıştay'ca yapılacak nihai denetimden önce yapılan denetimleri içermektedir. Bu denetimler Sayıştay denetimine ön hazırlık niteliğindedir. (Federal Almanya Sayıştay'ında İncelemeler, 1987)

Federal Sayıştay'ın uyguladığı denetim yöntemleri çeşitlilik göstermektedir. Bu yöntemler denetimin amacına göre, denetlenecek konuların niteliğine göre, uygulanan denetim tekniklerine göre değişik biçimler almaktadır.

Önlem denetiminde Federal Sayıştay, denetime tabi kurumların mali sonuç doğuracak kararlar (örneğin planlama ve organizasyona ilişkin kararlar) daha gelir ve gider doğmadan önce denetlenerek yönetime bazı önlemlerin alınması için yardımcı olunur. *Fikir edinme denetimleri* ise, bazı ağırlığı olan ya da problemleri olduğu düşünülen alanlarda uygulamalar ve gelişmeler hakkında sadece bir ilk izlenim elde etme amacına yöneliktir. Bu denetim özellikle daha kapsamlı denetimlerin hazırlanmasına, çalışma planlarının yapılmasına, seçilen muhtemel denetim konularının denetlenmesinin gerçekten gerekli olup olmadığının ortaya konması açısından yarar sağlar. *Genel denetim* olarak nitelendirilen bu denetimde, hiçbir şeyin denetim

dışında kalmamasına özen gösterilerek, ilgili kurum hakkında genel geçerliği olan sonuç ve bulgular saptanmaya çalışılır. Büyük yatırımları ilgilendiren *proje denetimlerinde*, santral yapımı, savunma sistemleri gibi projeler incelenerek bir taraftan sistem ve programlarla ilgili bir bilgi bankası oluşturulurken, diğer taraftan da sonraki projeler için ışık tutacak birtakım bulgular saptanmaya çalışılır.

Ağırlık noktası denetimlerinde, genellikle bir bütün olarak denetime alınan bir alanın sadece belirli bir alanının, örneğin savaş uçağı alımında sadece elektronik donanımın denetlenmesi yoluyla belirli bir sorunun yanıtı alınmaya çalışılır. *Enine kesit denetiminde* ise, denetim kapsamındaki birçok kurum ya da kuruluş bir tek yönüyle araştırılarak genel sonuçlara ulaşılmaya çalışılır. Sistem ve program denetimlerinde ise, çeşitli açılardan birbirleriyle bütünlük arz eden ve birbiriyle uyumlu olan birçok tasarımın amaca uygunluğu denetlenir. *Gözetim (kontrol) denetimleri*, saptanan hata ve olumsuzlukların giderilip giderilmediğinin saptanması amacıyla yapılır. Eğer bu konudaki gözlemler olumsuz ise, ilgili konuların daha derinlemesine incelenir ve önceki bulguların daha da netleştirilmesine çalışılır. *Tamamlayıcı denetim* ise, ön denetim birimlerinin yürüttükleri denetimlerin desteklenmesi amacıyla, *Sayıştay'ın ön denetim birimlerine devrettiği alan veya konularda, uygun gördüğü ölçü ve kapsamda tamamlayıcı denetim yapabilir.*

İngiltere'nin denetim sistemi belirgin çizgilerle Kara Avrupa'sının denetim sisteminden ayrılmakta ve Anglosakson denetim sistemine model teşkil etmektedir. Bu sistemin başlıca özellikleri, monokratik bir kurumsal yapıya sahip olması, yargısal boyutunun bulunmaması, Parlamento ile yakın ilişki içinde yürütülmesi ve denetimden sonuç alınmasının daha çok Parlamento ve kamuoyu baskısı aracılığıyla gerçekleşmesidir.

İngiltere'de kamu yönetiminin denetimi büyük ölçüde iç denetim organlarınca yürütülmekte, Sayıştay'ın denetimi ise, ağırlıklı olarak büyük projelerin performans denetimi ile iç denetim ve iç kontrol mekanizmalarının işleyişi konularına yönelmektedir.

Sayıştay'ın başta gelen görevi, yürütmenin parlamentoya karşı sorumluluğunun işleminde yardımcı olmaktır. 1983 yılına kadar açık bir yasal yetki olmaksızın parlamentonun, özellikle de Kamu Hesapları Komitesinin teşvik etmesiyle gerçekleştirilen performans denetimi yasal yetkiyle birlikte daha geniş bir yaklaşımla ele alınmıştır. Günümüzde bu tür denetim Sayıştay'ın faaliyetlerinin çok büyük bir bölümünü oluşturmakta ve Parlamente'ye sunulan raporların çoğunluğu bu çalışmaların sonuçlarına ilişkin olmaktadır.

İngiltere'nin dış (yüksek) denetim kurumu National Audit Office olmakla birlikte, yerel yönetimlerin ve sağlık kurumlarının Parlamento adına denetimini sağlamak üzere ayrı bir kuruma, Audit Commission'a (Denetim Komisyonu) yer verilmiştir. (Bu Komisyonun denetim alanı İngiltere ve Galler'deki tüm yerel yönetimler ve sağlık kuruluşlarıdır) Bu Komisyon çalışmalarında performans denetimine ağırlık vermektedir. Bu çerçevede, Komisyon başlıca şu tür çalışmaları yürütür (Eddison, Tony ve Tıkız, Cenk,1993):

- Belediyelerin mali kaynaklarına ve işleyişine yasaların etkisi konusunda belediyelerle birlikte veya bağımsız olarak incelemelerde bulunur;
- Hizmet verimliliğini ve etkinliğini artırmayı amaçlayan incelemeler ve araştırmalar gerçekleştirir;
- Belediyeler arasında karşılaştırmalı çalışmalar yürütür. Olumlu uygulama örneklerini saptar ve yayınlar aracılığıyla belediyelerin birbirlerinin deneyiminden yararlanacağı bir ortam oluşturur.

İspanya'nın Dış Denetim Sistemi incelendiğinde, 1978 Anayasasına göre parlamenter monarşiyle yönetilen İspanya 17 otonom bölgeye ayrılmış, fakat federal bir devlet değildir. Her otonom bölgenin kendi Parlamentosu ve bütçesi bulunmakta, yerel gelirlerden ve merkezi devlet yardımlarından oluşan bütçeleriyle ulusal savunma gibi alanlar dışında her türlü kamusal hizmetleri (özellikle konut, eğitim ve sağlık hizmetlerini) yerine getirme yükümlülükleri bulunmaktadır.

Ayrıca İspanya'da kamu maliyesi alanında güçlü bir iç denetim sistemi mevcuttur. Her bakanlığın veya kuruluşun kendi iç denetim faaliyeti söz konusudur. İkinci aşamada Maliye ve Ekonomi Bakanlığı, özellikle de bu bakanlığa bağlı ve personeli diğer kamu kurumlarından tamamen bağımsız olan İç Denetim Genel Müdürlüğü (Intervención General de la Administración del Estado) etkin bir denetim sağlar. (Carmen de Vicente Martín, 2003) Devlet hesapları, tüm kamu hesaplarının ve bunların yönetiminin denetiminden sorumlu olan bu Genel Müdürlüğün kontrolünden geçtikten sonra Sayıştay'a sunulur.

Daha önce de belirtildiği gibi İspanya'da Sayıştay denetiminden önce yapılan iç denetimler büyük bir ağırlık taşımaktadır. Bu nedenle Sayıştay denetimi, genel olarak iç denetim organları tarafından denetimi tamamlanmış hesaplar üzerinden yapılmaktadır. Bunun için Sayıştay denetçileri mahalline gitmekte ya da incelemeler merkezden yürütülmektedir. Bütçe tahminlerinin uygunluğu, harcamaların bütçeye uygunluğu, verimlilik konuları denetimde

önemle ele alınmakta, sarf evrakının teker teker incelenmesi ancak pek nadir hallere münhasır kalmaktadır.

Sayıştay denetimi, iç denetim sonuçları üzerinden yürütülmekle birlikte, gerekli durumlarda Sayıştay, iç denetim organlarını da denetleyecek şekilde denetiminin kapsamını genişletebilmektedir.

50 eyaletten oluşan federal bir devlet olan Amerika Birleşik Devletleri'nde ise, eyaletlerin her birinde görev yapan Federe Devlet bünyesinde bir yüksek denetim kurumu bulunmaktadır. Bunların yanı sıra, 1921 yılında Washington'da kurulan ve federal düzeyde denetim yapmakla görevli bulunan bir federal yüksek denetim kurumu olarak General Accounting Office (GAO), Ulusal Parlamento adına denetim işlevini sürdürmektedir.

Denetim alanları bu bölümler arasında şu şekilde dağıtılmıştır:

Genel Yönetim Konularının Denetimiyle İlgili Bölüm: Bu bölümün sorumlu olduğu konu ve alanların başlıcaları, işçileri, adalet, vergi politikası, ulusal üretkenlik, satın alma ve mülkiyet yönetimi ve mali piyasalar şeklinde sıralanabilir.

İnsan Kaynaklarının Denetimiyle İlgili Bölüm: Bu bölümün sorumlu olduğu başlıca denetim alanları, sağlık hizmetleri ve insan sağlığına gösterilen ilginin kalitesi, gelir güvenliği, eğitim, istihdam, sağlık giderlerinin finansmanı, kurumlar arası ilişkiler şeklinde sayılabilir.

Ulusal Güvenlik ve Uluslararası İlişkilerin Denetimiyle İlgili Bölüm: Bu bölümün sorumlu olduğu konuların başlıcaları, Kara, Hava ve Deniz Kuvvetleri, Kara, Hava ve Deniz Kuvvetleri ikmal işleri, ulusal ticaret, güvenlik ve uluslararası ilişkiler, araştırma, geliştirme, ihale ve satın alma ve dış ekonomik ilişkiler olarak sıralanabilir.

Kaynaklar, İletişim ve Ekonomik Gelişme Konularının Denetimiyle İlgili Bölüm: Bu bölümün sorumlu olduğu başlıca denetim alanları ise, tarım, enerji, iskân, çevrenin korunması, ulaşım, iletişimin geliştirilmesi, bilim ve teknoloji politikası, ulusal kaynakların yönetimi şeklinde sınıflandırılabilir.

Bir başka deyişle GAO'da denetim konuları, toplam 33 faaliyet alanına ayrılmış olup, bunlar sözü geçen dört bölüm arasında paylaştırılmıştır.

Teknik bölümler ise daha çok program bölümlerine yardımcı olan ve kendi başına denetim faaliyeti kısıtlı olan bölümlerdir. Bunlardan birisi sadece mali denetimden sorumlu olan bölüm olup, GAO'nun denetimleri içerisinde %10 oranında yer alan mali denetimi tek başına

yapmak yanında, performans denetimi yapan program bölümlerinin denetimleri sırasında mali denetime gerek görüldüğünde yönetim dönemi hesaplarının incelenmesi, yolsuzluk olup olmadığının araştırılması ve iç kontrollerin denetimleri konularında onlara yardımcı olmak ve bulgularını performans denetimi yapan bölümlere iletmekle sorumludur. İkinci bölüm GAO içinde kullanılan bilgisayarların denetiminden ve denetime tabi kurumların bilgisayar sistemlerinin satın alınması ve iyi işlemesi için gerekli olan tüm aşamalardan sorumludur. Üçüncü bölüm ise, program denetim tekniklerinin geliştirilmesi için yöntemler tespit etmek, özel bazı programları denetlemek ve GAO'nun denetimlerinde sıkça başvurduğu anketleri hazırlamakla sorumludur. (Alptürk, 1991)

Rusya ise, 1990'lı yıllarda yoğun bir yeniden yapılanma sürecine girmiştir. Bu süreçte yüksek denetim mekanizmaları da dönüşüme uğramış ve 1994'te kabul edilen ve 1995 başlarında yürürlüğe giren yasasıyla yeni bir yüksek denetim kurumu oluşturulmuştur. (EUROSAI, 1995)

Rusya Sayıştayının amaçları; federal bütçenin ve federal bütçe-dışı fonların gelir ve gider kalemlerinin miktar, nitelik ve amaçlar yönünden zamanında gerçekleştirilmesini incelemek, devlet fonlarının ve federal malların kullanımının etkinlik ve uygunluğunu saptamak, bütçe tasarılarının gelir ve gider kalemlerinin geçerliliğini değerlendirmek, bütçe ve bütçe dışı fonların kullanımına ilişkin yasa tasarılarını mali yönden incelemektir. Ayrıca, Rusya Federasyonu Merkez Bankası, bu bankanın yetkilendirdiği bankalar ve diğer mali ve kredi kuruluşları nezdinde federal bütçe ve bütçe dışı fon kaynaklarının akışının zamanlılığını ve yasallığını incelemek, federal bütçenin uygulama süreci ve getirilen kontrol mekanizmalarının sonuçları hakkında Federal Meclise ve Duma'ya bilgi sunmak olarak özetlenebilir.

Sayıştay'ın denetim yetkisi, Federasyonun tüm devlet kurum ve kuruluşlarından, federal bütçe-dışı fonlara kadar uzanmaktadır. Bu yetki aynı zamanda federal bütçenin kaynaklarını kullanan, federal malları kullanan ya da yöneten, vergi, gümrük ya da diğer muafiyet ve bağımsızlıklardan yararlanan yerel yönetimleri, girişimleri, örgütleri, bankaları, sigorta şirketlerini ve diğer mali ve kredi kuruluşlarını, birlikleri, dernekleri ve türüne ve sahiplik durumuna bakılmaksızın diğer benzer birleşmeleri kapsar.

2.3. Türkiye’de Yaşanan Gelişmeler

Türkiye 2000’li yıllara krizle girmiş ve IMF destekli kapsamlı bir uyum programını yürütmüştür. 2007 yılına kadar süren bu program sonrasında sağlanan bütçe dengesindeki iyileşme ve

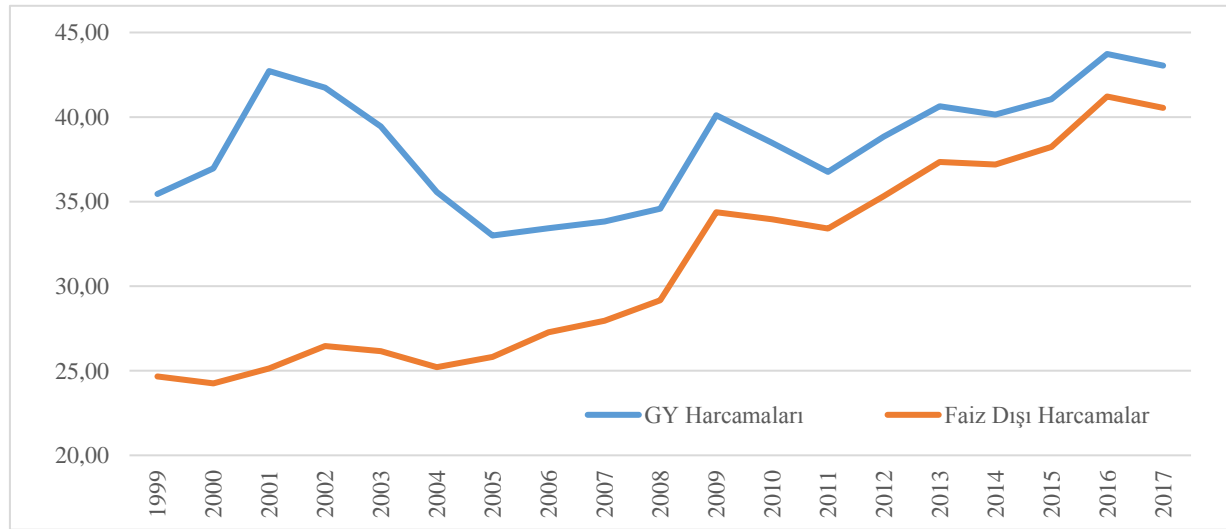
yaratılan mali alanla kamu harcamalarında önemli seviyede reel bir artış yaşanmıştır. Bu bölümde 2000 sonrası dönemde Türkiye’de kamu harcamalarına ilişkin gelişmeler ele alınmakta ve değerlendirilmektedir.

2.3.1. Türkiye’de Kamu Harcamaları Büyüklüğü ve Gelişimi

Güçlü kamu mali görünümü; gerek yurtiçi ekonomik aktivite üzerindeki yapıcı etkileri gerekse yabancı yatırımcıların karar alma süreçlerinde oynadığı olumlu rol bakımından ülkemizin en öne çıkan yönlerinden birisi haline gelmiştir. Elde edilen kazanımların sürdürülebilmesi için kamu mali yönetimi reformlarından ve mali disiplinden taviz verilmemesi önem arz etmektedir. Bu bağlamda, maliye politikalarının esnekliğini artırmak, mali alanın daralmasını önlemek ve sürdürülebilir büyümeye zarar vermeyecek şekilde bu alanı genişletmek, maliye politikasının gerektiğinde güçlü bir iktisadi araç olarak kullanımının devamına imkân sağlayacaktır.

Ülkemizde kamu harcamaları özellikle 2000’lerin ikinci yarısından itibaren hızlı bir artış eğilimi içinde olmuştur. 2000’lerin ortasında %35’in altında olan toplam harcamalar 2013 yılında % 40’ı aşmıştır.

Grafik 1. Genel Yönetim Harcamalarının Gelişimi (% , GSYH)



Genel yönetim harcamalardaki artış özellikle faiz dışı harcamalarda belirginleşmektedir. 2016 yılında 2010 yılına göre faiz dışı harcamaların GSYH’ya oranı % 45,4, bu artışa en büyük katkı % 57,1 ile faiz dışı transfer harcamalarından gelmiştir. Bu ise esas olarak sosyal güvenlik sisteminden kaynaklanmıştır.

Tablo 3. Genel Yönetim Faiz Dışı Harcamalarının Gelişimi ve Harcamalardaki Artışa Katkı Veren Ana Harcama Kalemleri

	GSYH'ya oran (%)			% Değişim			% Katkı
	2000	2007	2016	07/00	16/07	16/00	16/00
Toplam Harcamalar	36,1	41,8	36,5	15,9	-12,6	1,2	
Faiz Dışı Harcamalar	23,7	26,8	34,4	13,0	28,6	45,4	100,0
Cari Harcamalar	12,2	12,8	16,7	5,1	30,5	37,1	42,0
Sermaye Giderleri	3,3	3,5	3,4	3,6	-0,5	3,1	1,0
Transfer Harcamaları	20,6	25,6	16,4	24,2	-35,8	-20,3	-38,9
-Faiz Dışı Transfer	8,2	20,0	14,3	143,9	-28,3	74,9	57,1
Faiz Giderleri	12,4	5,6	2,1	-54,7	-62,6	-83,1	

Kaynak: Yılmaz, 2017 UNDP çalışması; Kalkınma Bakanlığı

Ülkemizde genel yönetim harcamaları içinde en yüksek payı yaklaşık % 33 pay ile sosyal güvenlik ve sosyal yardımlar almaktadır. Bunu % 16 ile genel kamu hizmetleri % 12 ile ekonomik işler ve hizmetler izlemektedir. Bu alanlar eğitim ve sağlık sektörleri izlemektedir. Bu anlamda Türkiye gelişmiş ülkelere göre ekonomik işler ve hizmetlere daha çok kaynak ayıran bir ülke konumundadır.

Tablo 4. Türkiye’de Fonksiyonel Sınıflandırmaya Göre Genel Yönetim Harcamalarının Dağılımı (%)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
I-Genel Kamu Hiz.	18,4	18,5	17,2	16,5	16,3	15,0
II-Savunma Hizmetleri	3,5	3,5	3,2	3,2	3,0	2,9
III-Kamu Düz. ve Güv. Hiz.	5,2	5,4	5,3	5,6	5,5	5,7
IV-Eko. İşler Ve Hiz.	12,1	11,9	12,4	11,7	12,1	11,2
V-Çevre Koruma Hiz.	1,3	1,2	1,4	1,4	1,5	1,5
VI-İs. Ve Top. Refahı Hiz.	2,9	3,0	3,5	3,7	3,3	3,6
VII-Sağlık Hizmetleri	11,8	10,9	11,0	11,0	10,9	10,6
VIII-Dinlenme, Kül. ve Din Hiz.	2,0	2,1	2,2	2,2	2,2	2,1
IX-Eğitim Hizmetleri	10,9	11,3	11,5	11,7	11,6	11,8
X-Sos. Güv. ve Sos. Yrd. Hizm.	31,9	32,1	32,3	33,0	33,6	35,6
TOPLAM	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Kaynak : Maliye Bakanlığı Muhasebat Gn. Md.

Türkiye’de genel yönetim dâhil olmak üzere Yılmaz (2017) çalışması çerçevesinde sosyal harcamalara ve dağılımına baktığımızda, sosyal harcamaların payının 2000’lerin başında %30’lar seviyesinde 2014 yılında %38,6’ya çıktığı, GSYH’ya oran olarak ise %11,4’lerden önemli bir artışla %15,5’lere yükseldiği görülmektedir. Bununla birlikte, AB ülkeleri ile karşılaştırıldığında hala Türkiye’de sosyal harcamaların seviyesinin düşük olduğunu söyleyebiliriz.

Tablo 5. Genel Yönetim Harcamaları İçinde Sosyal Harcamaların Payı

	2000		2004		2008		2014	
	EU 15	Türkiye	EU 25	Türkiye	EU 27	Türkiye	EU 27	Türkiye
GSYH'ya Oranları (%)								
Sağlık	6,1	2,9	6,6	3,8	6,7	3,2	7,2	3,7
Eğitim	5,0	3,2	5,2	3,1	5,0	4,2	4,9	3,7
Sosyal Koruma	18,3	5,3	18,6	7,0	17,6	7,2	19,5	8,0
Sosyal Harcamalar	29,4	11,4	30,4	13,9	29,3	14,6	31,6	15,5
% Dağılım								
Sağlık	20,7	25,4	21,7	27,3	22,9	21,8	22,8	24,2
Eğitim	17,0	28,1	17,1	22,3	17,1	28,9	15,5	24,2
Sosyal Koruma	62,2	46,5	61,2	50,4	60,1	49,3	61,7	51,7
Sosyal Harcamalar	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Genel Yönetim Harcamaları İçindeki Payı								
Sağlık	13,4	7,7	14,0	10,7	14,4	9,2	14,9	9,3
Eğitim	11,0	8,5	11,1	8,7	10,8	12,2	10,2	9,3
Sosyal Koruma	40,3	14,0	39,6	19,7	37,8	20,8	40,5	19,9
Sosyal Harcamalar	64,7	30,2	64,7	39,1	63,0	42,1	65,6	38,6

Kaynak: Yılmaz, 2017; Emil, Yılmaz (yayınlanma aşamasında)

İzleyen tabloda kamu sosyal koruma harcamalarının alt kalemlere göre dağılımı AB 27 ülke ortalaması ile birlikte karşılaştırmalı olarak verilmektedir. Buna göre, seviye olarak sosyal koruma harcamalarının yetersizliği ülkelerin refah düzeyi ve gelir dağılımı ile ilgili görülmekle birlikte Türkiye’de aile ve çocuk yardımlarının görece olarak oldukça düşük seviyede çıkması bu yükün ağırlıklı olarak kadınlar tarafından yüklenildiğini (TÜİK, Aile Araştırması 2016 verilerine göre 0-5 yaş grubundaki çocukların %86’sına anne bakmaktadır) göstermektedir. AB 27 ülke ortalamasında genel yönetim (kamu) harcamaları içinde aile ve çocuk yardımlarının payı %9’lar civarındadır, Türkiye’de ise bu pay ancak %2’ye yaklaşmaktadır. Kamu harcamaları içinde Türkiye’de görece olarak sosyal koruma harcamalarının düşüklüğü yanında dağılımın beklendiği şekilde aile ve çocuk odaklı olmaması sosyal koruma programlarının etkinliğini ülkemizde tartışmalı hale getirmektedir (Karadeniz, Yılmaz, 2018).

Tablo 6. AB Ülkeleri İle Karşılaştırmalı Kamu Sosyal Koruma Harcamaları (2015)

	AB 27		Türkiye	
	GSYH Oran (%)	Dağılım (%)	GSYH Oran (%)	Dağılım (%)
Hastalık ve Engellilik Yardımı	2,8	14,6	0,6	6,7
Yaşlılık Yardımları	10,3	53,6	5,4	66,5
Dul ve Yetim Yardımları	1,4	7,3	1,3	15,9
Aile ve Çocuk Yardımları	1,7	8,9	0,2	1,9
İşsizlik Yardımı	1,4	7,3	0,3	3,2
İskân Yardımı	0,5	2,6	0,0	0,0
Sınıflandırmaya Girmeyen Yardımlar	1,1	5,7	0,5	5,7
Toplam	19,2	100,0	8,2	100,0

Kaynak: Yılmaz, 2017 UNDP Çalışması; EUROSTAT,2017, Total General Government Expenditure on Social Protection, 2015 (% of GDP % of total expenditure), (Erişim Tarihi; 10 Eylül 2017)

2.3.2. Mali Yönetim ve Bütçe Sürecinde Yaşanan Gelişmeler

10. Kalkınma Planında kamuda stratejik yönetim başlığı altında ele alınan politikalardan bir tanesi de program bütçe sistemine tekrar dönüştür. Plan kamu idarelerinin bütçelerinin hizmet programlarıyla öngörülen maliyet, çıktı ve sonuçlarını kapsaması amacıyla program bütçe sistemine geçilmesini ve performans bilgisi bütçe sürecine entegre edilmesini öngörmüştür.

İzleyen Orta Vadeli Program (OVP) ve Orta Vadeli Mali Planlarda program bütçeye geçiş çeşitli şekillerde ifade edilmiş en son OVMP’de (2018-2020) geçişin aşamalı olacağı ifadesi yer almıştır.

Türkiye’nin program bazlı bütçe sistemine geçişi harcama programlarının etkinliği açısından kaçınılmaz görülmektedir. Program bütçe sistemi mevcut ekonomik ve sosyal yapıda devlet yükümlülüklerinin hizmet açısından değerlendirilerek sınıflandırıldığı ve kaynakların ayırımında ve faaliyetlerin yerine getirilmesinde, hizmeti (programları) esas alan bir bütçedir. Bu bütçe sisteminin temel öğeleri aşağıdaki şekilde sıralanabilir (Yılmaz ve Emil, 2017):

- **Planlama;** orta vadeli bir projeksiyon içinde amaçların ve politikaların saptanması
- **Programlama;** daha kısa bir dönem için planın uygulamaya geçirilmesi için ortak amaçlar çerçevesi içinde kümelendirilmiş faaliyet gruplarının (hizmet programlarının) belirlenmesi
- **Bütçeleme;** bu faaliyet gruplarına (programlar-alt programlar-proje ve faaliyetler hiyerarşisi içinde) kaynak ayrılması
- **Yönetim;** sistemin uygulanmasında birimlerin etkin bir şekilde yapılandırılması, kontrol edilmesi
- **Değerlendirme;** sistem analizi, maliyet fayda analizi, gibi teknikler kullanılarak seçenekler arasında karşılaştırma yapılması ve ulaşılan sonuçların değerlendirilmesi

Program bütçeye geçiş sürecine öncelikle mevcut kurumsal harcamaların fonksiyonlara göre kapsamlı bir gözden geçirmeyle başlanması gerekmektedir. “Harcama gözden geçirmeleri”, kamu kaynaklarının etkin kullanımının gözetilmesi, kamu kurumlarının performansının değerlendirilmesi, maliyetlerin azaltılması, ilave mali alan yaratılması ve sağlıklı mali sıkılaştırma politikalarının yürütülmesi gibi hususlarda önemli bir araç olarak görülmektedir. Ülkemizde de, mevcut harcama programlarının gözden geçirilerek verimsiz harcamaların tasfiye edilmesi, bu yolla oluşturulacak mali alanın öncelikli harcama alanlarına tahsis edilmesi, yeni harcama programlarına karar verme ve bu programları uygulama ile değerlendirme süreçlerinde etkinliğin artırılması ve kamu faiz dışı harcama büyüklüğünün belirli bir seviyede tutulması gerekmektedir.

Türkiye 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile mali yönetim sistemini yeniden yapılandırmış ve makro plan ve program dokümanları, kurumsal plan, program ve bütçe süreci, tahakkuk bazlı muhasebe sistemi, iç kontrol, dış denetim gibi modern mali yönetim sisteminin sahip olduğu araçları sistemine dâhil etmiştir. 5018 sayılı kanun ile makro mali çerçevenin OVP ve OVMP’lerle güçlendirilmeye çalışılması yanında performans esaslı bütçeleme sistemine geçilmiş ve kurumsal plan ve programlarla bütçe ilişkilendirilmeye çalışılmıştır. 10 yılı aşan bir uygulama dönemi sonunda belli bir başarı sağlanmış olsa da özellikle reformun ikinci ayağında küresel krizle karşılaşılması ve sürece yeni giren araçların ikinci nesil reformlarla geliştirilmesi konusundaki boşluk, program ve bütçe sürecinin geliştirilmesi gereken en önemli ayağı olarak görülmektedir.

Son üç yılın OVP ve OVMP'leri kamu maliyesi ve kamu harcama politikaları açısından incelendiğinde aşağıdaki temel tespitlerde bulunulduğu görülmektedir (Ek'de OVP ve OVMP'lerin kamu maliyesi ve harcamalara ilişkin matris tablosu yer almaktadır):

- Kamu maliyesinin güçlü yapısının korunması ve mali disiplinin kararlılıkla sürdürülmesi
- Kaynak kullanımında etkinliğin artırılması ve hesap verilebilirlik çerçevesinde program bütçe uygulamasına geçilmesi, kamu harcama politikasının, orta vadeli bütçeleme yaklaşımı çerçevesinde yürütülmesi ve kamu kurum ve kuruluşlarının kendilerine tahsis edilen ödenekleri, yürüttükleri harcama programlarının etkinliğini ve gerekliliğini sorgulayarak belirlenen politika ve öncelikler doğrultusunda tanzim etmesi
- Gerek bütçe dengesi gerek faiz dışı dengede 2015 yılına göre ortaya çıkan genişlemenin tersine çevrilmesi için önemli yapısal düzenlemeler ve tedbirlerin hayata geçirilmesi
- Kamuda cari harcamalarda tasarruf sağlanması
- Etki analizleri sonucunda verimli olmadığı belirlenen harcama programlarının kaldırılması ve bütçede yeni harcama programlarının oluşturulmasının sınırlandırılması
- Sürekliliği olmayan gelirlerle kalıcı mahiyette harcama programları yaratılmasının önlenmesi
- Cari harcamalardaki artış hızının yatırım harcamaları ile eşgüdüm halinde kontrol altında tutulması,
- Mal ve hizmet alımı giderlerinde yapılabilecek tasarrufların belirlenmesi, bunlara yönelik ödeneklerin belirlenmesinde sıfır tabanlı bütçe ilkesinin kullanılması
- Sağlık hizmetlerinde etkinliğin artırılması amacıyla sağlık hizmet sunucularına ilişkin bilgilendirme ve denetim faaliyetlerinin yaygınlaştırılması, sosyal yardım harcamaları, etkinlik ve verimlilik temelinde etkileri de dikkate alınarak gözden geçirilmesi ve mükerrer kullanımın önlenmesi
- Denetim faaliyetlerinin artırılarak kurumlar arası koordinasyonun güçlendirilmesi, mahalli idarelerin harcamalarının kalitesinin artırılması
- Kamu yatırımlarının ise özel sektörün yenilikçi ve üretken yatırımlarını ve ticareti destekleyecek, vatandaşların yaşam kalitesini artıracak nitelikteki öncelikli altyapı alanlarına yönlendirilmesi ve bu kapsamda yatırım ödeneklerinin tahsisinde, kamu

yatırımlarının; büyümeye, bölgelerin gelişme potansiyellerini harekete geçirmeye, istihdamı ve ülke refahını artırmaya azami katkı sağlayacak alanlara yönlendirilmesi

- Ayrıca verimliliği artırıcı e-devlet altyapısı yatırımları, üretim kayıplarını önleyecek olan afetlere hazırlık yatırımları, beşeri sermayenin iyileştirilmesine yönelik eğitim ve sağlık altyapı yatırımları, teknolojik kapasite ve kabiliyetleri artıracak Ar-Ge altyapı yatırımlarının öncelikli alanlar olarak değerlendirilmesi

2.4. Kamu Harcamalarının Rasyonelleştirilmesi Programının Değerlendirilmesi⁴

Kamu Harcamalarının rasyonelleştirilmesi programı toplam altı temel bileşenden oluşan ve ana hatlarıyla bütün kamu kurum ve kuruluşların belirli ölçüde aksiyon almasını gerektiren unsurlardan oluşan bir yeniden değerlendirme programı olarak dizayn edilmiştir.

Programın bir yönü 7. Kalkınma Planından bu yana yoğun olarak ele alınan ve önemli unsurları hayata geçirilen kamu mali yönetimi reformunun etkinliğinin artırılması amacını güderken diğer kısmı temel bütçe faaliyetlerinin yeniden ele alınarak revizyona tabi tutulması ve bazı alanlardaki faaliyetlere ivme kazandırılmasını amaçlamıştır.

Sekizinci ve Dokuzuncu Kalkınma Planları döneminde önemli ölçüde faiz dışı fazla verilmesi suretiyle, kamu borç stokunun GSYH'ya oranı azaltılmış, faiz harcamalarından önemli ölçüde tasarruf sağlanmış böylece kayda değer bir mali alan oluşturulmuştur. Onuncu Kalkınma Planından itibaren, kamu maliyesinde sürdürülebilirliği sağlamaya yetecek ölçüde faiz dışı fazla verme hedefinin yanında, bir politika aracı olarak etkin bir biçimde kullanılmaya başlanan kamu maliyesinin kalitesinin artırılması meselesi öne çıkmıştır.

Programda, kamu harcama büyüklüğünün artırılmadan mevcut seviyesinin korunması önemli bir öncelik olarak göz önünde bulundurulmuştur. Bu öncelik mevcut harcama programlarının gözden geçirilerek verimsiz harcamaların tasfiye edilmesi, bu yolla oluşturulacak mali alanın harcama programlarının finansmanında kullanılmasını ifade etmektedir.

Program kapsamında ele alınan bileşenler:

1.Bileşen: Sosyal Yardım ve Hizmetlerde Etkinliğin Sağlanması

İki temel alt bileşeni bulunan faaliyetin yeniden ele alınması temel amaçtır. Özellikle son yıllarda çeşitliliği ve maliyeti artan yardım/destek/transer programlarının ekonomik

⁴ Bu bölüm Kalkınma Bakanlığında temin edilen not çerçevesinde hazırlanmıştır.

olumlu/olumsuz etkilerinin olabilmesi yanında ciddi sosyal ve kültürel etkilerinin de bulunduğu açıktır.

Transfer programlarının bu bütünlük çerçevesinde gözden geçirilmesi ekonomik olası olumsuz etkilerinin en aza indirilerek sosyal ve kültürel açılardan en yüksek faydanın sağlanması amaçlanmıştır. Bu çerçevede, bütüncül bir yaklaşımın sisteme dâhil edilmesi, bütün kamu kurum ve kuruluşlarının koordinasyon içinde çalışmasının yanı sıra özel kesim ve sivil toplum kuruluşlarının da bu faaliyetler içinde yer almasının sağlanması öngörülmüştür.

2. Bileşen: Tarımsal Desteklerde Etkinliğin Sağlanması

Tarımsal desteklere ilişkin mevzuat ve uygulamalarda ciddi bir dağınıklığın olduğu bu durumun beraberinde koordinasyon sorunları ortaya çıkardığı görülmektedir. Bunları önlemek Tarım Bakanlığını koordinatörlüğünde ilgili bütün tarafların içerildiği bir gözden geçirme faaliyetinin yapılması öncelenmiştir. Böylelikle tarım konusundaki yetki ve sorumluluğun birinci muhatabı belirlenmiş olacak, bu çerçevede, ilgili bütün tarafların kapsanması sağlanacaktır.

İkinci aşamada tarım sektöründeki yer alan desteklerin amaçlarının yeniden ele alınması öngörülmüştür. Bu kapsamda; gıda güvenliği ve güvenilirliğinin temin edilmesi, doğal kaynakların sürdürülebilirliğinin gözetilmesi, örgütlü ve rekabet gücü yüksek bir yapının oluşturulması imkân sağlayan bir destek sisteminin kurulması gibi amaçlar gözetilebilecektir.

Üçüncü aşamada sistemin dinamik ve amaçlarıyla tutarlı bir yapıda olabildiğini temin edecek bir yapıda dizayn edilmesi sağlanacaktır. Bunun temin edilebilmesi için amaçlanan sosyal ve üretim odaklı fayda ile kamunun mali yükünün karşılaştırılmasına imkân verecek bir izleme ve değerlendirme sisteminin kurulması ve tarımsal desteklerin etkinliğinin düzenli olarak ölçülebilmesinin sağlanması önemi görülmektedir.

3. Bileşen: Kamu Yatırımlarının Rasyonelleştirilmesi

Kamu yatırımlarının istikrarlı yüksek büyümeye katkı sağlayacak alanlara yönlendirilmesi temel amacını gözetecek bir dizi faaliyetin ele alınması öngörülmektedir. Bu çerçevede proje stokunun yeniden ele alınması, fayda-maliyet analizlerinin yapılması ve etkinlik değerlendirmelerinin sağlıklı yöntemlerle yapılması önemli görülmektedir.

Kamu kuruluşlarında proje döngüsü yönetimi konusunda kurumsal kapasitenin geliştirilmesi, yatırım aşamalarına ilişkin yönlendirici kılavuzların hazırlanması, yatırım

programı kapsamında yer almayan projelerin izlenmesine yönelik çalışmaların yapılması amaçlanmıştır. Ayrıca, KÖİ projelerinin bütçe ile ilişkisini kurmak üzere bir izleme-değerlendirme sistemi kurulması ve KÖİ uygulamalarıyla ilgili çerçeve kanunun hazırlanması bu bileşen kapsamında değerlendirilmiştir.

4. Bileşen: Cari Harcamaların Kontrol Altında Tutulması

Kamu tüketiminin sınırlandırılması ekonomik ve sosyal anlamda daha verimli alanlara aktarılacak kaynakların artırılmasının en önemli unsuru olarak görülmektedir. Bu bileşen altında bulunan alt bileşenlerle öncelikli olarak bu hedef gözetilmiştir. İsraktan kaçınma, mevcut personelden etkin bir biçimde faydalanma, sıfır tabanlı bütçeleme vb. unsurlar bu hedef çerçevesinde öngörülen enstrümanlar olarak değerlendirilmiştir.

5. Bileşen: Program Bütçe bağlantısının güçlendirilmesi

Bileşenin oluşturulma amacı mali yönetim alanında yapılan reformlarla oluşturulan sistemin gözden geçirilmesi ve olası eksikliklerinin giderilmesidir. Yönetim bilgi sistemlerinin bütünleşik hale getirilmesi ile bütçe hazırlığı, uygulama ve denetimi süreçlerinin daha etkin bir biçimde yapılması sağlanacaktır.

Diğer taraftan kaynak tahsis sürecinin stratejik planlar ve performans esaslı bütçeleme sistemiyle ilişkisinin güçlendirilmesi ve kamu kurumlarınca sunulan hizmetlerle kullanılan kaynakların ilişkilendirilmesi ve program bütçe yaklaşımlarıyla saydamlık ve hesap verebilirlik güçlenecektir.

6. Bileşen: Sağlık harcamalarının etkinleştirilmesi

Sosyal güvenlik sistemi açısından ciddi yük oluşturan ilaç kullanımı ve mevcut teşhis-tedavi uygulamalarının yeniden ele alınması amaçlanmıştır. Bu çerçevede, koruyucu ve önleyici sağlık hizmetlerinin geliştirilmesi, sağlık teminat paketlerinin gözden geçirilmesi, akılcı ilaç kullanımına ilişkin eylemlerin hayata geçirilmesi ve kademeli bir biçimde sevk zinciri uygulamasına geçilmesi gibi alt başlıklarda çalışmalar yürütülmüştür.

Onuncu Kalkınma Planı döneminde, öncelikli dönüşüm alanı olarak belirlenen kamu harcamalarının rasyonelleştirilmesi başlığında yürütülen çalışmalarda, 2018 yılı ilk çeyreği itibarıyla tespit edilen 75 eylemin 36 adedi tamamlanmıştır. Aşağıda yer alan tablolarda gerçekleştirmelere ilişkin istatistik sunulmuştur.

Tablo 7. Kamu Harcamalarının Rasyonelleştirilmesi Programı Bileşen İstatistikleri

Gösterge Adı	Toplam	Bileşen 1	Bileşen 2	Bileşen 3	Bileşen 4	Bileşen 5	Bileşen 6
1. Toplam Eylem Sayısı	75	6	11	17	27	6	8
1.1. Bu dönem sonuna kadar tamamlanmış eylem sayısı	36	5		4	24	1	2
Bu dönem içinde tamamlanan eylem sayısı	1				1		
1.2. Devam eden eylem sayısı	28	1	8	13	2	3	1
Tamamlanması gerektiği halde devam eden eylem sayısı	19	1	7	5	2	3	1
1.3. Başlanmamış Eylem Sayısı	11		3		1	2	5
Başlangıç tarihi geçtiği halde başlanmamış eylem sayısı	11		3		1	2	5

Tablo 8. Kamu Harcamalarının Rasyonelleştirilmesi Programı Kurum Bazlı Eylem İstatistikleri

Kurum/Kuruluş Adları	Gösterge Adı	1. Bu dönem sonuna kadar tamamlanması gereken eylem sayısı	2. Bu dönem sonuna kadar tamamlanan eylem sayısı	3. Devam eden eylem sayısı	4. Başlanmamış Eylem Sayısı	5. Başlangıç tarihi geçtiği halde başlanmamış eylem sayısı	Sorumlu Olduğu Toplam Eylem Sayısı ¹
Maliye Bakanlığı		31	27	5	3	3	35
Kalkınma Bakanlığı		13	7	15	2	2	24
Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı		10		8	3	3	11
Sağlık Bakanlığı		1	2		5	5	7
Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı		5	5	1			6
Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı		3	3				3
Kamu İhale Kurumu		3	2	1			3
Milli Eğitim Bakanlığı		3	3				3
Çevre ve Şehircilik Bakanlığı		2	2				2
Sosyal Güvenlik Kurumu		1		1			1
Devlet Personel Başkanlığı		1			1	1	1
Türkiye Halk Sağlığı Kurumu (Sağlık Bakanlığı)		1	1				1
Toplam		74	52	31	14	14	97

¹ 18 eylemde 2, 2 eylemde ise 3 sorumlu kuruluş bulunmaktadır.

3. PLAN DÖNEMİ PERSPEKTİFİ

Bu bölümde plan dönem perspektifi iki alt başlıkta ele alınmıştır. Birinci bölümde uzun vadeli hedefler ve hedeflere dönük temel amaç ve politikalar değerlendirilirken. İkinci bölümde katılımcıların önerileri çerçevesinde temel amaç ve politikalara dönük uygulama stratejileri ortaya konmaya çalışılmıştır.

3.1. Uzun Vadeli Hedefler ve Hedeflere Dönük Temel Amaç ve Politikalar

Türkiye izleyen dönemde dünya ekonomisi ve coğrafyasındaki belirsizliklerle birlikte, hükümet sisteminin değişeceği hassas bir dönemin içine girecektir. Bu anlamda makroekonomik yapının güçlendirilmesinin en önemli tamamlayıcı unsuru kamu maliyesine yönelik politikalar olacaktır. Bu ise kamu mali disiplinin sağlanması ve kaynakların öncelikler temelinde etkin ve etkili tahsisini sağlayacak mekanizmaların ve süreçlerin geliştirilmesine bağlı görülmektedir.

Plan döneminde sürdürülebilir büyüme ve büyümenin kalitesi odaklı olmak üzere kamu maliyesinin yapısının güçlendirilmesi temel politika önceliği olarak görülmektedir. Bu anlamda yapısal reformlar bu sürecin kalitesini belirleyecektir. Yapısal reformlar içinde öne çıkan bütçe sisteminin program bazlı olarak yeniden yapılandırılması ve harcama programları kamusal müdahalenin etkinliği artırmaya yönelik süreçlerin sisteme fonksiyonel bir şekilde dâhil edilmesidir.

Bu bağlamda, kurumsal bütçe süreçleri ve performans esaslı bütçelemenin uygulama deneyimleri ışığında, 5018 sayılı Kanunla oluşturulan kamu mali yönetimi ve kaynak tahsis sistemine ilişkin durum değerlendirmesi yapılması gerekmektedir. Bu sürecin sonunda harcama programlarının etkililik, ekonomiklik ve verimlilik durumlarını siyasi iradeye raporlayan bir ara idari mekanizma tasarlanarak harcama gözden geçirmelerinin kurumsallaşması önemli görülmektedir.

Plan döneminde harcama gözden geçirmeleri bütçe sisteminin yeniden yapılandırılmasıyla birlikte öncelikli alan haline gelecektir. Bu anlamda;

- Plan ve bütçe sürecinde kullanılan kurumsal dokümanların kalitesinin artırılması ve fonksiyonallitesinin güçlendirilmesi,
- Verimli olmadığı belirlenen harcama programlarının belirlenmesi,

- Yeni harcama programlarının oluşturulmasının sınırlandırılması ve 5018 sayılı kanununun 14 üncü maddesinin öngördüğü çerçeveye uyumlu bir şekilde yeni programlara tüm mali yükleriyle birlikte değerlendirilerek karar verilmesi,
- Cari harcamalardaki artış hızının yatırım harcamaları ile eşgüdüm halinde kontrol altında tutulması,
- Mal ve hizmet alımı giderlerinde yapılabilecek tasarrufların belirlenmesi, bunlara yönelik ödeneklerin belirlenmesinde sıfır tabanlı bütçe ilkesinin kullanılması,
- Sağlık hizmetlerinde etkinliğin artırılması amacıyla sağlık hizmet sunucularına ilişkin bilgilendirme ve denetim faaliyetlerinin yaygınlaştırılması,
- Sosyal yardım harcamaları ile eğitim ve sağlık harcamalarında etkinliğin sağlanmasına yönelik süreçlerin güçlendirilmesi
- Mahalli idarelerin harcamalarının kalitesinin artırılmasını teminen, harcama disiplinine yönelik düzenlemeler yapılması,

Harcama gözden geçirmelerinin Kalkınma ve Maliye Bakanlıkları, ilgili idare, kamu, özel kesim, STK'lar ve üniversitelerin temsilcilerinden müteşekkil program ve sektör bazlı ihtisas komisyonları tarafından koordineli ve sıkı bir işbirliği içinde yürütülmesi süreç açısından önemli görülmektedir. Bu kapsamda, Cumhurbaşkanlığı yönetim sistemiyle geçilecek olan yeni yapının mali mimari açısından değerlendirilmesi plan dönemi açısından kritik bir kurumsal süreç olarak görülmektedir.

3.2. Temel Amaç ve Politikalara Dönük Uygulama Stratejileri ve Tedbirler

Raporun bu bölümünde kamu harcamalarında etkinlik çalışma grubu görüş ve önerilerine yer verilmektedir.

3.2.1. Makro Planlama

Önümüzdeki dönemde kamu harcamalarında bir kısılma beklenmektedir, bu anlamda büyüme odaklı vergilendirme, büyüme hızına katkı sağlayacak motivasyonlar ile birlikte kalkınma finansmanında dış konjonktür önemli olacaktır.

Ülkelerin makroekonomik krizlerle mücadelesinde kamu açığının azaltılması ve bu bağlamda mali uyumun sağlanması önem taşımaktadır. Mali uyumun sağlanması çabası aynı

zamanda mali alan kavramını da tartışmaya açmıştır. Mali alanın genişlemesi, ülkenin krizlere karşı mücadele kabiliyetini geliştirebileceği gibi, ekonomik ve sosyal sorunların aşılmasına da önemli ölçüde katkı sağlayabilecektir. Tam tersi, yani mali alan daralması ise ekonomik sosyal sorunları derinleştirebileceği gibi, krizlere karşı da ülkeleri kırılgan hale getirip, bağımsız maliye politikası uygulama olanağını ortadan kaldıracaktır. Devletin maliye politikası araçlarını kullanarak, özellikle iktisadi büyüme ve kalkınma olanaklarını ortadan kaldırması önemli bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır.

Temel noktalar, “value for money”, harcama gözden geçirmeleri, başkanlık sistemi konuları üzerine yoğunlaşmaktadır. Kamu harcamalarında etkinlik sağlanmasında önemli olan mevcut durumun iyi anlaşılmasını gerektirmektedir.

Sorunlardan biri hizmeti yönetecek olan kurumların mikro düzeyde harcamaları nasıl formüle edeceğidir. İngiltere, Fransa ve Almanya kapsamlı gözden geçirme çalışmalarına başlamış ve önemli kazanımlar elde etmiştir. Küresel krizin etkilerinin azaldığı 2011 yılından sonra batı ülkelerinin önemli kısmı harcama gözden geçirmeleri yapmaktadır. Türkiye'nin program bütçe sistemine geçerken harcama gözden geçirmelerini yapması önemli görülmektedir. Başbakanlıkta süreç dinamik olarak ilerlemektedir. Temel mesaj hükümet programları ve yıllık programlarda verilmektedir. Tek tek öneriler tedbir bazında verilmektedir. Önemli olan tüm bu plan ve programların fonksiyonel olarak kullanılabilmesidir. Orta vadeli plan, program, yatırım programlarındaki kopuklukların giderilebilmesi için tek tip metin haline getirilmesi önerilebilir.

Sonuç olarak kamu harcamalarında etkinliğin sağlanması orta vadeli politika önceliklerinin iyi belirlenmesi ile başlayacaktır. Bu anlamda makro programların gerçekçi bir şekilde oluşturulması, İngiltere, ABD ve Hollanda örneklerinde olduğu gibi çeşitli kurumların makro tahminleri ve projeksiyonları gözden geçirmeleri önem taşımaktadır. Bu anlamda makro planların orta vadeli mali plan veya bütçe politikası beyanı gibi dokümanlarla kamu maliyesi açısından geliştirilmesi gerekmektedir.

3.2.2. Etkinlik

Kamu harcama yönetiminde etkinlik, etkililik ve verimlilik kavramları önem taşımaktadır. Etkinlik veri bir girdiyle maksimum çıktı sağlanması, etkililik ise kamu harcamaları ne derece büyümeye katkı vermekte başka bir ifadeyle program sonuçları ne seviyede sonuç vermektedir. Bu anlamda uygulanan plan-program ve bütçe sisteminin odağında etkililik temel bir alan olmak durumundadır.

Piyasa etkinlik sorununu kendi çözümlenmekteyken kamu harcamalarında önemli olan siyasi süreçtir. Örneğin bir Ar-Ge harcamasında çıktıyı belirlemek zordur. Burada dikkat edilmesi gereken nokta uzun süreli etkisi ya da diğer sektörler için olan etkisidir. Bu anlamda bütçe döneminde elde edilen çıktılarla plan ve program döneminde beklenen sonuçlar arasındaki ilişkinin kurulması önem taşımaktadır. Bu süreci tamamlayan diğer önemli aşama ise izleme ve değerlendirme sisteminin varlığıdır.

Kamu harcamalarında da etkinliğe bakarken ihtiyaç analizleri önemli bir araç olarak karşımıza çıkmaktadır. Politika ve programlar öncesi ihtiyaç analizleri sistematik olarak yapılmalıdır. Bu anlamda da yerel düzeyde sivil katılım ve katılımcılık çok önemli görülmektedir.

Kamu sektöründe özünde etkinlik için nitelikli personele ihtiyaç vardır. Verimli harcamalara yer açmak için harcama öncelikleri belirlenmelidir. Siyasi iradenin harcamalar üzerinde etkisi oldukça fazladır. Etkinlik için arz-talep önemli kavramlardır. Fayda maliyet analizlerinde nicelik olarak kriterler koymak gereklidir. Ama belirleyici olan siyasi iradedir. Harcamalarda etkinlik için izleme boyutu önemli, yaptırımlar bu anlamda konulmalıdır. Yaptırım gücü olmayan sistemde hedefler kontrol edilemez.

Ayrıca harcamalarda sorumluluklar iyi tanımlanmalıdır. Örneğin kamu-özel ortaklıklarında yasal çerçeve doğru tanımlanamamaktadır. Bu konuda Brezilya ve Şili’de ilerlemeler iyi örnek teşkil etmektedir. Temel faktör yükümlülüklerin ve sözleşmelerin çok iyi hazırlanmasıdır. Sözleşmeler esnek olmamalıdır. Burada üniter ve federal yapı ayrımı önemlidir. Her bölgenin kendine göre ayrı üstünlükleri bulunmaktadır. Örneğin Güney Kore’nin 1997 ve 2008 krizinden çıkış nedenlerinin başında ihracatta öncü olan sektörlerdeki firmaları seçerek kredi olarak desteklemeleri ve bunun sonucunda ihracatlarını artırmaları gelmektedir. Yani öncü sektör belirlemek önemlidir.

Kamu harcamalarında etkinliği ölçerken sektörel bazda büyüme üzerindeki etkisini ölçmek daha tutarlı sonuçlar verecektir.

Devlet neden etkin harcama yapamaz?

- 1) Ölçüm Hatası
- 2) Ölçüm Yapamama
- 3) Patronaj ilişkisi

Burada hesap verilebilirlik kavramı önemli görülmektedir. Hesap verilebilirliğin güçlendirilmesi açısından da veriye erişimin kolaylaştırılması ile yerelleşme önemli görülmektedir.

Milli gelir içinde hizmetler sektöründe etkinliği ölçmek daha zordur. Bu yüzden kamu harcamalarında etkinliği ölçmek kolay değildir. Ahlaki değerler kimi zaman ön plana çıkar. Özellikle kamu istihdam politikaları ve uygulamasında objektifliğe ve liyakate önem vermek gerekmektedir.

Kamuda algılanan etkinlikle etkinlik kavramı birbirinden farklıdır. Örneğin Suriyeli pek çok çocuk ölürken tek bir çocuğun öne çıkması toplumun algısını etkilemektedir. Bu doğrultuda devletin yaptığı harcamalar sonrası elde edilen çıktılar önemlidir. Örneğin, yükseköğretimde İngilizce eğitimi harcamaları ne kadar başarılı olmuştur, tarım sektörüne teşvik verilmekte ama etkinlik ne seviyededir gibi. Burada ölçme çok önemlidir. Bunun için uygun model ve yöntem gerekmede, kurumsal değerlendirme öne çıkmaktadır.

Etkinlik hedeflere ulaşma düzeyidir. Ama hedefleri küçük koyarsak o zaman etkinlik kavramından söz edemeyiz. Kurumlarda asimetrik bilgi söz konusu olmaktadır. Bu doğrultuda etkinliğe ulaşmak zorlaşmaktadır.

Performans esaslı bütçe yapıyoruz ama ölçüm sisteminin yeterince etkin olmadığı düşünülmektedir. Verimli olmayan bütçe harcamalarının daha üretken harcamalara yer açmak için sonlandırılması, hükümetlerin kamu harcamalarında etkinlik sağlamak için uygulayabilecekleri önemli bir politika seçeneğidir. Öncelikli programlarını genişletmek isteyen hükümetlerin ilk seçeneği, özellikle sürekli yapılan ama etkin olmayan harcamaları azaltmaktır.

Verimli kamu yatırımlarına bütçeden ayrılan payın artırılarak bu yatırımların daha kısa sürede bitirilmesi hükümet gelirlerini artırarak bütçe üzerindeki harcama baskısının azaltılmasında etkili olabilir. Öyle ki yatırım harcamalarının olması gerekenden daha uzun yıllara yayılması, yatırımdan sağlanacak faydanın gecikmesine ve verimsiz bütçe harcamalarının artmasına neden olmaktadır. Bu gecikmenin nedeni ise çoğu kez devam eden projelerin varlığına rağmen yeni projelerin kabul edilmesi ve kaynakların bu projeler arasında dağıtılmasıdır. Ayrıca bakanlıklar arasında yakın bir koordinasyon sağlanması ve bütçeleme sürecinde fayda-maliyet analizlerinin kullanılması da harcamaların etkinliğini sağlayarak projelerin tamamlanma sürelerinin kısalmasına yardımcı olacaktır.

Ancak harcamaların önceliklendirilmesinde dikkat edilmesi gereken önemli bir husus önceliklendirmenin rasyonel biçimde yapılması ve geleceğe ilişkin muhtemel sonuçların göz önünde tutulmasıdır. Mali alanı etkileyen harcama politikası kararlarında hangi sektörde ne kadar harcama kısıtlanmasına gidileceği önemlidir. Çünkü herhangi bir sektöre yeterli harcama yapmamak o sektörü zayıflatarak gelecekte sektörün yeniden yapılandırılması için daha fazla zaman ve para harcanmasına neden olmaktadır.

3.2.3. Kurumsal Kapasite

Kurumlar arasındaki koordinasyon sorunu kamu kaynaklarının etkin kullanılmamasına sebep olmaktadır. Etkinliğin nihai amacı toplumsal refahın artırılmasıdır. Kurumsal kapasitenin artırılması insan gücü ve yönetsel yapı ile ilgilidir. Bu anlamda mali yönetim sistemi temel alanlardan bir tanesi haline gelmektedir.

Kurumlar arasındaki iletişimsizlik bir diğer önemli sorundur. Kurumlarda yönetim değişikliği sonucu olarak sıklıkla personel değişimlerinden dolayı kurumsal hafızalar güçlü olamamakta bu ise bilgi aktarımı ve paylaşımını olumsuz etkilemektedir.

Üniversitelerde etkinlik için örneğin araştırma laboratuvarlarda etkinlik sağlanmalıdır. Girdiyi en ucuza aldım ama etkin mi? Böyle bakıldığında ihtiyacın tespiti ve ona uygun mal ve malzeme alımı ile ihale ve alım süreçleri önemli hale gelmektedir. Örneğin üniversiteye akıllı tahta alınmış ama bunun kullanımı sorunlu ise burada uygun fiyata da alsanız çıktının size dönüş sınırlı olacaktır. Projelerin ne kadar etkin olduğu sorgulanmalıdır. Etkinliği ölçme konusunda bir birim gereklidir. Ayrıca bu süreci destekleyecek norm kadro uygulaması üzerinde çalışılmalıdır.

Akademisyenin proje yapma nedeni ülkeye katkı sağlamasıdır. Yapılan çalışmalar araştırma kuruluşlarına altyapı oluşturmalıdır. Akademik camiyla kurumlar kaynak tahsisinde etkinlik açısından birlikte çalışmalıdır. Yatırım kavramını sadece bina edinmek olarak değerlendirilmemelidir. Harcama sürecinde izleme sistemi kurmak, program bütçe yapısını geliştirmek, kurumlar arası bilgi paylaşım sistemleri kurmak da bir nevi yatırım olarak değerlendirilmelidir.

Kurumların oluşturulmasıyla zihniyetin değiştirilmesi mümkün değildir. Etik ve ahlak birbirine karışmamalıdır. Harcama yetkililerinin yetkileri güçlendirilmelidir. Kurumlar arası koordinasyonda belli kodların dışına çıkamıyoruz bu ise sürecin etkinlikten uzaklaşmasına yol açmaktadır. Kurumlar arası iletişim ve işbirliğinin geliştirilmesine yönelik yaratıcı çözümlere ve

uygulamalara ihtiyaç bulunmaktadır. Bu anlamda basit ama uygulamaya yön verecek modeller geliştirilmelidir.

3.2.4. Sektörel

Sektörel bütçeleme anlayışının eksikliği yanında sektörlerde kamu politikalarını, programlarını sistematik olarak değerlendirecek bir yapının eksikliği söz konusudur. Hükümetlerin uyguladığı politikaların ve ortaya çıkan kamusal önlemlerin yol açtığı etkilerin değerlendirilmesi ve bundan sonra uygulanacak politikaların bu değerlendirme ışığında daha etkin bir şekilde düzenlenmesi son zamanlarda tüm dünyada yaygınlaşmış olup ülkemizde de önem kazanan bir olgu haline gelmiştir.

Kamu kesiminde etkinlikten söz edebilmek için çıktı ve sonuçların ölçülmesi gereklidir. 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu verilerine göre; I, II ve III sayılı cetvele tabi kurumlara ait ödenek toplamının 844,5 milyar TL'dir. Burada cari transferler toplamının 348,7 milyar TL olduğu ve bütçenin yüzde 41,3'ünü oluşturduğu, mal ve hizmet alımı giderlerinin ise 66 milyar TL ile bütçenin %7,8'ini oluşturduğu görülmektedir. Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı 2018 yılı bütçesi 21,7 milyar TL, afet ödemeleri dâhil cari transferler (tarımsal desteklemeler) toplamı 14,9 milyar TL olup Bakanlık bütçesine oranı %68,8'dir. Söz konusu destekleme uygulamalarının etki değerlendirmesinin yapılarak etkinlik ve verimliliğinin artırılması, mevcut düzenlemeleri geleceğe yönelik olarak iyileştirmek, buradan elde edilecek sonuçlarla yeni tasarımların daha iyi yapılması amacıyla değerlendirme sürecine tabi tutmak idarede etkinlik ve verimliliği sağlamanın önemli bir parçası olmalıdır.

Tarımsal desteklemeler ile bitkisel ve hayvansal üretim ile su ürünleri üretiminin geliştirilmesi, gıda üretimi, güvencesi ve güvenilirliğinin sağlanması, kırsal kent arasındaki sosyo-kültürel ve ekonomik farklılıkların giderilerek bölgesel gelişmişlik düzeylerinin dengelenmesi, kırsal alanda yaşayan ve geçimini tarım sektöründen veya benzer kırsal mesleklerden sağlayan birey ve toplulukların ekonomik, toplumsal ve kültürel kalkınmalarının sağlanmasının teşvik edilmesi amaçlanmaktadır.

Geniş bir amaç setini içeren söz konusu destekleme uygulamalarının etki değerlendirmesinin yapılarak etkinlik ve verimliliğinin artırılması, mevcut düzenlemeleri geleceğe yönelik olarak iyileştirmek, buradan elde edilecek sonuçlarla yeni tasarımların daha iyi yapılması amacıyla değerlendirme sürecine tabi tutmak idarede etkinlik ve verimliliği sağlamanın önemli bir parçası olmalıdır.

Kamu mali yönetim sistemimiz kapsamındaki süreçlere yönelik olarak farklı kurumlar tarafından geliştirilen otomasyon sistemlerinin; bilişim sistemleri arasındaki sınırlı entegrasyon, mükerrer iş süreçleri ve aynı işlem için farklı uygulamalar, denetim süreçlerinden istenilen düzeyde yararlanılamaması, kaynakların belirlenecek önceliklere göre tahsisi ve bunların takibinde sıkıntı yaşanması gibi bazı sorunların varlığı gözlemlenmektedir. 2020 yılında geçilmesi planlanan Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Bilişim Sistemi ile; harcama süreçlerindeki kontrol düzeyinin artırılması, kamuda finansal raporlama imkanlarının geliştirilmesi, karar alma süreçlerinde istatistiksel analiz yöntemlerinin etkin kullanılması, mali süreçlerdeki iş ve işlemlerin daha hızlı ve doğru bir şekilde yerine getirilmesi, ülkemizin içinde bulunduğu e-dönüşüm sürecinin hızlanması gibi faydaların sağlanacağı kamu harcamalarında etkinlik açısından önem arz etmektedir.

3.2.5. Büyüme ve Kamu Tasarrufuna Yönelik Uygulamalar

Bütçe odaklı olmak üzere kamusal politikaların büyümeyi desteklemesi ve veya kapsayıcı büyümeyi dikkate alarak tasarlanması etkinlik açısından önem taşımaktadır. Bu anlamda 2000’li yıllardan sonra büyüme dostu maliye politikası ve maliye politikasında kalite tartışmaları öne çıkmıştır.

Maliye politikasının kalitesi veya geniş anlamda uygulanan mali uyum programının orta vadeli başarısı esas olarak sonuçların değerlendirilmesi ve ölçüme tabi tutulması suretiyle tespit edilmeye çalışılmaktadır. Büyümeyi, harcama önceliklendirmesi ve vergi politikalarıyla teşvik eden, ülkenin varlık yapısındaki aşınmaya karşı politikalar geliştiren, gelir ve harcama tedbirleriyle sürdürülebilir bir kamu finansmanı dengesini sağlayan, programın kabul edilebilirliğini uyguladığı harcama politikalarıyla destekleyen ve mali riskleri dönem boyunca uyguladığı kararlı politikalarla azaltmayı başaran bir mali uyum programı kaliteli bir mali uyum programı olarak kabul edilmektedir (Yılmaz, 2017: 35).

Kamu açığı veya bütçe dengesindeki değişimi ölçmek görece olarak kolay olmakla birlikte bir bütün halinde uygulanan maliye politikasının kalitesi bağlamında hangi tür harcama ve gelir tedbirlerinin büyümeyi teşvik ettiğini tam olarak söylemek kolay değildir. Bununla birlikte, genel bir kural olarak kamu sektörü faaliyetleri esas olarak özel sektörle rekabet halinde değil onun tamamlayıcısı konumunda olmalıdır. Bu kapsamda, kamu faaliyetlerinin aşağıdaki konuları içermesi önemli görülmektedir (Mackenzie et al, 1996: 21 akt Yılmaz, 2017):

- Sosyal getirisi yüksek olan ve özel sektör tarafından yeterince üretilmeyen temel eğitim, temel sağlık hizmetleri ve alt yapı yatırımları,
- Özel mülkiyeti koruyan, istikrarlı ve tahmin edilebilir ekonomik ortam yaratan temel kamu idaresi ve düzenleyicilik hizmetleri,
- Maliyet etkinlik temelli olmak üzere programın benimsenmesini sağlamak amacıyla yoksulların beşeri sermayelerini geliştirme,
- Etkin ve etkili bir kamu harcama yönetimi. En iyi tasarlanmış harcama politikaları bile harcama yönetiminin etkin olmadığı durumlarda uygulama şansı bulamayacaktır. Bu anlamda; bütçe hazırlanırken makro çerçeveye tutarlı olunması, harcamalar üzerinde bütçe tavanı ve etkin bir bütçe kontrol sistemi, güvenilir, kapsamlı, saydam ve zamanında veri üreten bir bütçe raporlama sistemi ve gerektiği yerlerde proje değerlendirme tekniklerinin kullanılması,

Yapılan uygulamalı çalışmalarda büyümeye yönelik olarak kamu harcamaları (Yılmaz, 2017:37);

- Eğitim sektöründe insan sermayesini geliştirmeye yönelik harcamalar,
- Koruyucu sağlık hizmetleri başta olmak üzere sosyal niteliği öne çıkan sağlık harcamaları,
- Ülkenin varlık yapısının idamesini ve artmasını sağlayan sabit sermaye niteliğindeki yatırım harcamaları olmak üzere

üç temel harcama alanı üzerinde yoğunlaşmaktadır. Harcama alanlarını ve alt ayrımlarını geliştirmek belli varsayımlarla mümkün olmakla birlikte gerek çalışmanın çerçevesini iyi koymak gerekse ölçebilmek açısından bu başlıklar birçok çalışmada yeterli görülmektedir. Bu çerçevede, mali uyum programlarının büyümeye yönelik harcama kalitesi esas olarak bu alanlara yönelik harcamaların miktar ve kalitesi ile ilgili olmaktadır.⁵

Bütçe kaynaklarının öncelikler temelinde dağılımına ilişkin iyi yapılandırılmış ve fonksiyonel olarak iyi işleyen bir bütçe sistemi kamu da israfı azaltan dolayısı ile kamu tasarruflarını artıran bir yapının temel gereği olarak görülmektedir.

⁵ Bu konuda bkz: Alam et al (2002); Mackenzie et al (1996)

Makroekonomik ve mali önceliklerden kaynaklı olmak üzere tasarruf sağlamak amacıyla bütçedeki ödeneklerine tavan konulması bütçe hazırlık sürecinde yaygın bir uygulama alanına sahiptir. Bütçe tavanları tespit edilirken etki analizi başta olmak üzere politikaların değerlendirilmesine yönelik araçlar mutlaka kullanılmalıdır. Kamu politikalarına ve kurumlarına alternatif tipli bir bakış açısı gereklidir.

Bütçe uygulama sürecinde mali nedenlerden dolayı bazı yıllar tasarruf tedbirleri uygulanmaktadır. Eğer mali disiplin nedeniyle harcamalar üzerine bir kesinti yapılacaksa (tasarruf tebliği) burada etkinlik meselesine de dikkat edilmesi gerekmektedir. Kesintilerde mümkün olduğunca kamu programları açısından düşük öncelikli alanlarda kesintilere gidilmesi gerekmektedir. Bu anlamda büyümeyi destekleyen alanlar ile sosyal yardımlar ve altyapı yatırımlarında çok zorunlu durumlar dışında kesintiye gidilmemesi uygun olacaktır.

3.2.6. Bütçe Uygulaması ve İzleme

Bütçe hazırlanması kadar uygulama süreci de etkinlik açısından kritik bir role sahiptir. İyi işleyen bir mali yönetim sisteminde kaynakların faaliyet ve proje bazlı tahsisi ile birlikte uygulaması da gerçekleşmiş olacaktır. Bu anlamda, kurumların stratejik planları ile birlikte performans programları (iş planları) ve izleme değerlendirme yapıları önemlidir.

Bütçede ödeneklerin programlarla ve alt programlarla (performans hedefleriyle) ilişkilendirilmesi önemlidir. Bütçenin siyasi fonksiyonu ve ekonomik fonksiyonu birbirine karıştırılmamalıdır. Bu yüzden ortada kısır döngü oluşmaktadır. İktisadi bakımdan etkin olmayan proje siyasi amaçlı olarak uygulanmaktadır.

Bütçe uygulamasında son dönemde mali konsey tartışmaları öne çıkmıştır. Mali konseyler devletin ve hükümetin müdahalesinden bağımsızdır. Böylece güvenilirlik oluşsun, politikanın sürdürülebilirliği olarak ayrı olsun ve hükümetten bağımsız olsun. Genellikle mali konseyler daha çok makro mali disipline odaklanırlar.

5018 sayılı Kanun desantralize bütçe anlayışını getirmektedir. Ödenek tahsisi söz konusu ama ne kadar kullanılabilir. Bütçe programlarında kodlamada hata var. Mikro harcama önündeki engel değil. Devlet mal ve hizmet üretiyor ama bu üretilen mal ve hizmetlerin iyi yönetilmesi ve değerlendirilmesi de önemlidir. Teşviklerin doğru bir şekilde verilmesi gerekmektedir. Örneğin, maliye politikalarında da sorun iyi bir şekilde tespit edilmelidir. Yönetmek ve yönlendirmede iyi kararlar alınırsa program bütçe sistemi daha iyi işler.

Türkiye’de program bütçe 1973’de başbakanlık genelgesiyle ortaya çıkmıştır. Bununla birlikte bu uygulama güçlü bir yasal altyapıya sahip olmamıştır. Ülke deneyimleri incelendiğinde, siyasi ve yönetsel sürecin etkinliği iyi işleyen bir bütçe sistemini gerektirmektedir. Bu anlamda ülkemizde ağırlıklı olarak klasik bütçe geleneğinin devam ettirilmesi büyüyen bir sektörde bütçe uygulama sürecinde de etkinsizliği teşvik etmiştir.

Ülkemizde bütçe sonuçların program, hedef ve göstergeler bazında izlenmesine ilişkin tanımlanmış ve sahiplenilmiş bir yapı bulunmamaktadır. Dokümanların ve süreçlerin daha çok harcama hukuku çerçevesinde şekillenmesi ve daha çok formata ilişkin konuların öne çıkması söz konusu belgelerin izleme sistemi açısından kullanılmasını güçleştirmektedir. Bu anlamda bütçe sürecinde ve yönetsel performansın değerlendirilmesinde öncelikle izleme sisteminin kurumsallaşma ve sahiplenilmesi gerektiği düşünülmektedir.

3.2.7. Denetim

Denetimin temel amacı, var olanı ortaya koyup olması gerekenle karşılaştırmaktır. Bu niteliğiyle denetim, standartlara uygunluk arayışı olarak tanımlanabilir. Klasik yaklaşımlarda denetimin birincil işlevi, hata ve yolsuzlukların önlenmesi olarak değerlendirilir. Farklı bir yaklaşıma göre ise denetim bir meslek olmaktan çok, kalkınmanın, çağdaşlaşmanın, toplumsal refaha ulaşmanın vazgeçilmez bir halkası, ülkeyi geliştiren girişimlerin itici gücü, bir yerde kalkındıran unsurların birbiriyle pekişmesi ve kaynaşması için gerekli harçtır. (Aytuna, 1986)

Geniş kapsamlı bir tanımlamaya göre ise, denetim, ekonomik faaliyet ve olaylarla ilgili olarak gerçekleşmiş sonuçları (bazı hallerde şu andaki sonuçları) önceden belirlenmiş amaçlar, kriterler ve standartlara göre, tarafsız olarak analiz etmek ve ölçmek suretiyle kanıtlara dayanarak değerlendirmek, gelecekteki hataların önlenmesine yardımcı olmak, kişi ve kuruluşların gelişmesine, mali yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı hale gelmesine rehberlik etmek ve elde edilen sonuç ve bulguları ilgililere duyurmak için uygulanan sistematik bir süreçtir. (Performans ve Risk Denetim Terimleri, 2000)

Denetime ilişkin koordinasyonun sağlanması yanında sistemin bir bütün olarak etkinliğini arttırmak için uygulama/yönetime ilişkin koordinasyonun sağlanması da bir diğer önemli konudur. Mevcut yapıda stratejik yönetimin ana unsurları olan stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu ile destekleyici unsurları olan iç kontrol, iç denetim ve dış denetime ilişkin sorumluluklar farklı idarelerle ilişkilendirilmiştir. Stratejik planlamadan Kalkınma Bakanlığı, performans programı, faaliyet raporu ve iç kontrolden Maliye Bakanlığı’nın farklı

birimleri, iç denetimden Maliye Bakanlığı'na bağlı İç Denetim Koordinasyon Kurulu ve dış denetimden Sayıştay sorumludur. Bu kurumlar arasında etkin bir koordinasyon ise mevcut değildir. Stratejik yönetim sürecine her kurumun kendi perspektifinden bakması stratejik yönetimin bir bütün olarak ele alınmasını engellemekte, sürecin tasarımı ve yönetiminden sorumlu kurumların farklı bakış açılarıyla farklı kavramlara yönelmesi dil birliğini bozmakta ve kavramsal tutarlılığı sağlamada zorluklara neden olmaktadır. Oysaki stratejik yönetim bir süreçtir ve sürecin her bir aşaması birbirinden bağımsız düşünülemez.

Bu çerçevede, sürecin tüm aşamalarının uyum içinde ve bir bütünlük arz edecek şekilde işlenmesi için “Stratejik Yönetim Koordinasyon ve İzleme Kurulu” benzeri bir yapının tartışılması ve stratejik planlar, performans programları, faaliyet raporları ile iç kontrole ilişkin çalışmaların (yasal düzenlemeler, rehberler, izleme vb.) tutarlı bir şekilde değerlendirilmesi gerekmektedir.

3.2.7.1. İç Denetim

Günümüz yönetim kuramcılarının üzerinde birleştiği nokta, değişimde son adım olan ve kamu yönetimi literatüründe ‘yeni kamu hizmeti’ yaklaşımı olarak anılan anlayışa uygun bir denetim modelinin, etkin bir kamu yönetimi tesis etme yolunda ana bir etken olduğu gerçeğidir. Zira, etkili ve verimli bir kamu yönetimi oluşturmak için sırasıyla, etkin bir iç kontrol, iç kontrolü denetleyecek etkin bir iç denetim ile daha da güçlendirecek bir kurumsal yönetim anlayışının varlığı gerekmektedir. Bu anlamda güncel bir denetim yaklaşımı olan ve tanımında ‘güvence sağlama’ geçen iç denetimin geliştirilmesi, içinde bulunduğumuz süreçte kamu yönetimini etkinleştirmek için etkili bir argüman olarak değerlendirilmelidir.

Günümüzde denetim fonksiyonu için önemi artan amaçlar; karar vericilere doğru, hızlı, güvenilir ve objektif bilgi sağlamak ile hesap verme sorumluluğunun yerine getirilmesinin sağlanması olarak belirtilebilir. Bu kapsamda, iç denetimin rolü; kurumun risk yönetimi, kontrol ve kurumsal yönetim süreçleri ile ilgili bağımsız ve tarafsız, güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetini yerine getirmek ve yönetsel hesap verebilirliğin yerleşmesine katkı sağlamaktır. İç denetim, risk odaklı, sistematik ve sürekli şekilde denetim ve danışmanlık faaliyetleri gerçekleştirmesi de yönetsel etkinlik açısından önemlidir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Modelinde etkin bir izleme ve değerlendirme gerçekleştirilebilmesi için oluşturulacak denetim sistemi aşağıdaki özellikleri taşımalıdır:

- Yönetim yapısıyla uyumlu olmalıdır.
- Alt yapısı güçlü bir sistem olmalıdır.
- Geçmişe değil, geleceğe odaklı bir sistem olmalıdır.
- Denetimle ilgili tüm fonksiyonları (denetim, teftiş, inceleme, soruşturma, danışmanlık vb.) yerine getirecek bir sistem olmalıdır.
- Kamuyla ilgili bütün alanları kapsayan ve kamuoyu denetimini güçlendiren bir sistem olmalıdır.
- Denetimle ilgili mevcut sorunları ortadan kaldıran veya en aza indiren bir sistem olmalıdır.
- Çağdaş denetim yöntemlerini kapsayan bir sistem olmalıdır.
- Fonksiyonel bağımsızlığı dengelenmiş bir sistem olmalıdır.

Tüm bu deneyimlerin ışığında 5018 sayılı kanunla yetkileri artırılan hizmet kurumlarında etkinliğe yönelik olmak üzere ülkemizde iç denetimin kaçınılmaz bir husus olarak görülmelidir.

5018 sayılı Kanunda, iç denetçilerin görevlerini, İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenen ve uluslararası kabul görmüş kontrol ve denetim standartlarına uygun şekilde yerine getireceğine ilişkin düzenleme yapılmıştır. Ayrıca, iç denetim raporları ile bunlar üzerine yapılan işlemlerin İç Denetim Koordinasyon Kuruluna gönderilmesi öngörülmüştür.

İç denetim literatürde, kuruluşa yönelik bir hizmet olarak o kuruluşun faaliyetlerini incelemek ve değerlendirmek amacıyla kuruluşun bünyesinde oluşturulan bağımsız bir değerlendirme fonksiyonu olarak tanımlanmaktadır. İç denetimin amacı ise, kuruluşun sorumluluklarını etkin olarak yerine getirmesinde, kuruluş personeline ve yönetimine yardımcı olmaktır.

5018 sayılı Yasada yapılan düzenlemelerde iç denetim, kurumların faaliyetlerini daha etkin yerine getirmesine yardımcı olan kurum içi bir birim yerine, İç Denetim Koordinasyon Kuruluna dolayısıyla da Maliye Bakanlığına bağlı bir birim haline dönüştüğü şeklinde yaygın eleştiriler söz konusu olabilmektedir.

5018 sayılı yasanın 67 nci maddesinde İç Denetim Koordinasyon Kurulunun görevleri düzenlenmiştir. Bunlar şöyle sayılabilir:

- İç denetime ilişkin denetim ve raporlama standartlarını belirlemek, denetim rehberlerini hazırlamak ve geliştirmek.

- Uluslararası uygulamalar ve denetim standartlarıyla uyumlu risk değerlendirme yöntemlerini geliştirmek.

- Kamu idarelerinin denetim birimleri ile işbirliğini sağlamak.

- Yolsuzluk veya usulsüzlüklerin ortadan kaldırılması için gerekli önlemlerin alınması konusunda önerilerde bulunmak.

- Risk içeren alanlarda iç denetçilere program dışı özel denetim yaptırılması için kamu idarelerine önerilerde bulunmak.

- İç denetçilerin eğitim programlarını düzenlemek.

- İç denetçiler ile üst yöneticiler arasında görüş ayrılığı bulunması halinde anlaşmazlığın giderilmesine yardımcı olmak.

- İdarelerin iç denetim raporlarını değerlendirerek sonuçlarını konsolide etmek suretiyle yıllık rapor halinde Maliye Bakanına sunmak ve kamuoyuna açıklamak.

- İşlem hacimleri ve personel sayıları dikkate alınmak suretiyle idareler ile ilçe ve belde belediyeleri için iç denetçi atanıp atanmayacağına karar vermek.

- İç denetçilerin atanmasına ilişkin diğer usulleri belirlemek.

- İç denetçilerin uyacakları etik kuralları belirlemek.

- Kalite güvence ve geliştirme programını düzenlemek ve iç denetim birimlerini bu kapsamda değerlendirmek.

İç Denetim Koordinasyon Kurulunun temel fonksiyonu iç denetim Mesleği uygulama standartlarını belirlemek ve yönlendirmek olması gerekirken, 5018 sayılı Kanunda söz konusu Kurula idarelerin iç denetim raporlarını değerlendirmek, iç denetçiler ile üst yöneticiler arasında görüş ayrılığının giderilmesine yardımcı olmak gibi bunun çok ötesinde görevler verildiği görülmektedir. İç Denetim Koordinasyon Kuruluna kamu idarelerinin iç denetim sistemlerini izleyecek, bağımsız ve tarafsız hizmet verecek bir organ olarak, adeta dış denetim misyonu yüklendiği görülmektedir.

5018 sayılı Kanundaki bu düzenleme iç denetimin varlık sebebine de aykırıdır. “İç denetçiler ile üst yöneticiler arasında görüş ayrılığı olması” gibi bir ifade bile iç denetimin mali sistemimizde yerinin tam belirlenemediğini göstermektedir.

İç denetim, tanımından bile anlaşılacağı üzere kurum içi bir faaliyettir. Kurum üst yönetimi adına yapılan bir denetimdir. Üst yönetimle anlaşmazlık gibi bir durum söz konusu değildir.

İç denetimin tavsiyelerinin ne ölçüde ve nasıl yerine getirileceğine ilişkin takdir kurum üst yöneticilerindedir. Bu tavsiyelerin yerine getirilmemesi sonucu ortaya çıkan iç kontrol zafiyetlerini, iç denetim raporlarından da yararlanarak tespit edecek, kendi denetim sonuçlarıyla da birleştirerek parlamentoya ve kamuoyuna raporlayacak merciinin Sayıştay olması gerekir.

3.2.7.1. Dış Denetim

Kamu harcamalarında etkinliğin artırılması, kamu hizmetlerinin iyileştirilmesini hedefleyen bir yönetim anlayışının benimsenmesine bağlıdır. Bu anlayış, verimlilik, tutumluluk ve etkinlik kavramları ile kamu yönetimi alanında ifadesini bulmuştur. Bu kavramlar, 1980'li yıllarda gelişmiş ülkelerden başlayarak, bütün ülkelerin gündemine girmiştir.

Mali sistemini kamu harcamalarında etkinliği sağlayacak şekilde başarıyla yeniden yapılandıran ülkelerde özet olarak aşağıdaki kritik düzenlemeler yapılmıştır:

- Kamu mali sistemi yeniden yapılandırılmış ve kontroller güçlendirilmiştir.
- Saymanlıkları temel alan mali örgütlenme terk edilmiş, kurumsal yapılanma mali sisteminde temelini oluşturmuştur. Kurumsal mali yapılanma, mali sorumluluk ve hesap verme sorumluluğu ilişkisinin de değiştirilmesini gerektirmiştir.
- Performans sözleşmeleri çerçevesinde yönetimde esneklik artırılırken, hesap verme sorumluluğu ve şeffaflığın sağlanmasına önem verilmiştir.
- Kurum faaliyetlerinde verimlilik ve etkinliğin sağlanmasında ve mali sistemin iyi yönetilmesinde kurumsal hesap verme sorumluluğu üst yöneticilerin sorumluluğuna verilmiştir. Birçok ülkede, kamu hizmetlerinin sunumunda kaliteyi artırmak ve kurum kaynaklarının verimli, etkin ve önceliklere göre kullanımını sağlamak üzere kurum üst yöneticileri ile performans sözleşmeleri yapılmış, uygulama sonuçları izlenmiştir.
- Bu çerçevede kurumsal performansın ölçümü ve değerlendirilmesini içeren iç kontrollerini oluşturması; düzenli ve programlı iç denetim yapılarak, zamanında düzeltici önlemlerin alınması öngörülmüştür.

- Hesap verme sorumluluğunun güçlendirilmesi için dış denetimin (Sayıştay Denetimi) INTOSAI standartları çerçevesinde yürütülmesi ve denetim kapsamının tüm kamu kaynaklarını içerecek şekilde genişletilmesi öngörülmüş; böylece yasama denetiminin de etkinliğinin artırılması hedeflenmiştir.

Ülkemizde bu çerçeveyi oluşturmak üzere 2005 yılında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu; 2010 yılında ise Sayıştay Kanunu çıkarılmıştır. Bu düzenlemelere paralel, TBMM iç tüzüğünde herhangi bir değişiklik yapılmamıştır. Ancak, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolleri ile Sayıştay Denetimine ilişkin düzenlemeler, kamu hizmetlerinin geliştirilmesi ve kamu harcamalarında etkinliğin sağlanması için yeterli olmamıştır. Kamu harcamalarında etkinliğin sağlanmasında yetersiz kalınan hususlar şöyle özetlenebilir:

- Kamu mali sisteminde kurumsal yapılanma hedeflenen seviyede gerçekleştirilmemiştir. Özellikle ikinci nesil reformlar hayata geçirilememiştir.
- Kamu mali yapılanmasında, saymanlıkları temel alan eski organizasyon yapısı aynen korunmuştur. Merkez teşkilatından ayrı valilikler (defterdarlık) altında toplanmış taşra teşkilatları bulunmaktadır.
- Stratejik planlar, kamu yönetiminde verimlilik ve etkinliği sağlamada bir araç olma işlevinin geliştirilmesi ihtiyacı bulunmaktadır.
- Sayıştay Denetiminde, özellikle performans denetimi kapsamı daraltılmış, performans bilgisinin değerlendirilmesine dönüştürülmüştür. Kamu hizmetlerinin kesişen hizmet alanlarını (cross cutting issues) içerdiği dikkate alınarak, Sayıştayların kamu hizmetlerinde performansın geliştirilmesi ve sistemin iyileştirilmesine odaklanmaları asıldır. Bu nedenle, INTOSAI kamuoyunun ve parlamentonun ihtiyaçları dikkate alınarak, Sayıştayların performans denetimi konularını ve kapsamını belirlemelerini tavsiye etmektedir.
- Kamu harcamalarında etkinliği gözetilmesi ve hesap verme sorumluluğunun gerçekleştirilmesi sürecinde en önemli Yasama denetiminde etkinlik sağlayacak düzenlemeler gerçekleştirilmemiştir. Yasama organında, Sayıştay raporlarının etkin bir şekilde görüşülmesini; Kamu hizmetlerinin iyileştirilmesine ilişkin önerilerin TBMM direktifine dönüşmesini ve kurum yöneticilerinin hesap vermesini sağlayacak bir düzenleme yapılmamıştır.

4. SONUÇ VE GENEL DEĞERLENDİRME

Makroekonomik yapının güçlendirilmesinin en önemli tamamlayıcı unsuru kamu maliyesine yönelik politikalarlardır. Bu ise kamu mali disiplinin sağlanması ve kaynakların öncelikler temelinde etkin ve etkili tahsisini sağlayacak mekanizmaların ve süreçlerin geliştirilmesine bağlı görülmektedir.

On Birinci Kalkınma Planı döneminde bütçesel reformların plan ve program çerçevesi içinde güçlendirilmesi suretiyle kaynak kullanımında etkinliğin ve verimliliğin artırılması mali yönetim sistemimiz içinde en öncelikli alanların başında gelmektedir. Bu anlamda bütçe sistemine yönelik reformların başında sistemli bir şekilde harcama gözden geçirmeleri ile birlikte program bütçe sistemine geçiş kamu harcamalarında etkinliği ve verimliliği artıracak hesap verme sürecini ise etkinlik temelinde güçlendirecektir.

On Birinci Kalkınma Planı Plan döneminde program bütçeye geçişin tamamlanması ve bu anlamda dünyadaki son tartışmaların ışığında iyi uygulama örnekleri ile Türkiye'ye özgü koşulları dikkate alan bir modelin geliştirilmesi kamu harcama programlarındaki etkinliğin ön koşulu olarak görülmelidir. Bu anlamda politika oluşturma sürecinde kamusal müdahale alanlarının programlarla somutlaştırılması, bütçe sistemiyle kaynakların program hedeflerine ulaşacak şekilde faaliyet ve projelere tahsisi ile kamu harcamalarında etkinlik sağlanmaya çalışılmaktadır. Bu anlamda kamu harcamalarında öncelikler temelinde etkinlik sağlanması ve buna yönelik olarak bütçe sistemi ve harcama gözden geçirmeleri önemlidir.

Kamu harcamaları özellikle 1960 sonrası dönemde hızlı bir artış içinde olmuştur. 1990'lı yıllarda yavaşlayan harcamalar ve 2008 küresel finansal krizine kadar olan dönemde az da olsa bir düşüş içindeyken kriz sonrası dönemde tekrar bir artış eğilimi içinde olmuştur (Tanzi ve Schuknecht, 2000). Kriz sonrası dönemde özellikle gelişmiş ülkelerde kamu harcamalarında etkinliği sağlamaya ve finansal riskleri yönetmeye yönelik olmak üzere mali yönetim sistemine ilişkin tartışmalar tekrar hızlanmıştır.

Bugün gelinen noktada gelişmiş ekonomilerde genel yönetim harcamalarının büyüklüğü GSYH'ya oran olarak % 40'lara ulaşmış, AB ülkelerinde %50'lere yaklaşmıştır. Bu oranın ikinci dünya savaşı sonrası dönemde %20'ler seviyesinde olduğu dikkate alındığında günümüze kadar olan dönemde kamunun uygulanan politikaların etkisiyle önemli seviyede büyüdüğü görülmektedir.

Bu ekonomilerde 1995'lere kadar belirgin bir artış gösteren kamu harcamaları (genel yönetim tanımında) 2000'li yıllarda çok hafif bir düşme eğilimi içinde olmuş, kriz ve sonrası dönemde ise tekrar bir artış eğilimi içine girmiştir. 2017 sonrası dönemde harcamalardaki artışın durması ve azalması öngörülmektedir. Özellikle kriz ve sonrası dönemde kamu harcamalarındaki gelişime kamu gelirlerinin eşlik etmemesi nedeniyle kamu açığı sığrama göstermiş ve izleyen orta vadede kriz öncesi seviyenin üzerine çıkmıştır.

Program bütçe modelinin kurumsal altyapısının güçlendirilmesi ve stratejik plan, performans programı başta olmak üzere kurumsal plan ve program metinlerinin fonksiyonel hale getirilmesi kritik önemde görülmektedir. Bu anlamda Kurum yönetimlerine yetki kullanımında esneklik sağlanırken, hesap verme sorumlulukları sağlanmalıdır.

Bu yapıyı güçlendirmeye yönelik kurumsal hesap verme sorumluluğunun gereği olan süreçler hem yürütme içinde hem de parlamento da komisyon çalışmaları sürecinde tanımlanmalıdır. Sonuç olarak çıktılar ve sonuçlar bazında hesap verme sorumluluğu mekanizmaları güçlendirilmeli, Sayıştay'ın dış denetimi ve bu bağlamda yasama denetimi güçlendirilmelidir.

Genellikle kriz sonrası ülkelerin mali yönetim sistemlerine ilişkin değerlendirmelerde mali uyum ve mali riskler konusunda ülkelerin farklılaştığı ve yeni arayışlar içinde olduğu görülmektedir. Bu anlamda kamu harcamalarının etkinliğini sağlamaya yönelik olmak üzere mali yönetim sisteminin yeniden yapılandırılması arayışları öne çıkmaktadır. Türkiye'nin de kamu harcamalarının reel olarak arttığı bir dönemde bu eğilimin ve tartışmaların dışında olması düşünülmemektedir.

Anglo Sakson yönetim sistemine sahip ülkelerde harcama gözden geçirme süreci ile kamu kaynaklarının hükümetin kilit önceliklerine göre dağıtılması, kamu hizmetlerinin üretilmesinde verimlilik artışı ve kaynak israfının azaltılmasının hedeflendiği görülmektedir. Nitekim İngiltere'de bu amaç setini öne çıktığı ve 1990'ların sonunda itibaren 5 defa kapsamlı bir harcama gözden geçirmesi yapıldığı görülmektedir.

Fransa gibi kıta Avrupası ülkelerinde ise, gözden geçirilmede değerlendirme ayağı oldukça zayıf kalmıştır zira hem gözden geçirme sırasında çok sayıda veriye dayanan ve daha önceden hazırlanmış denetim, çalışma ve raporlar ele alınmıştır ve yeni bir değerlendirme yapılandırmasına gidilmemiş ve devlet müdahalesine dair analizler yerine harcamaların azaltılmasına öncelik verilmiştir.

Türkiye’de genel yönetim harcamalarındaki artış özellikle faiz dışı harcamalarda belirginleşmektedir. 2016 yılında 2010 yılına göre faiz dışı harcamaların GSYH’ya oranı % 45,4, bu artışa en büyük katkı % 57,1 ile faiz dışı transfer harcamalarından gelmiştir. Bu ise esas olarak sosyal güvenlik sisteminden kaynaklanmıştır.

Bu doğrultuda çalışma sonunda, kamu mali sisteminin daha da güçlendirilmesi, kurumsal mali yapılanmanın gerçekleştirilmesi, mali ve performans hesap verme sorumluluğunun güçlendirilmesi, performans sözleşmeleri çerçevesinde yönetimde esnekliğin artırılması amaçlanmaktadır. Kurum faaliyetlerinde verimlilik ve etkinliğin sağlanmasında ve mali sistemin iyi yönetilmesinde kurumsal hesap verme sorumluluğunun üst yöneticiler tarafından yapılması, kurumsal performansın ölçümü ve değerlendirilmesini içeren iç kontrollerin oluşturulması, düzenli ve programlı iç denetim yapılarak, zamanında düzeltici önlemlerin alınması öngörülmektedir. Hesap verme sorumluluğunun güçlendirilmesi için dış denetimin (Sayıştay Denetimi) INTOSAI standartları çerçevesinde yürütülmesi ve denetim kapsamının tüm kamu kaynaklarını içerecek şekilde genişletilmesi ve böylece yasama denetiminin de etkinliğinin artırılması hedeflenmektedir.

EK: Orta Vadeli Program ve Mali Planlarda Kamu Harcamalarının Etkinliğiyle İlgili Politika Hedefleri

ORTA VADELİ PROGRAM (OVP)	ORTA VADELİ MALİ PLAN (OVMP)
2016-2018 OVP VE OVMP	
<u>Kamu Maliyesi</u> <u>Ekonomik Gelişmeler</u> 2014 yılında genel devlet toplam harcamaları 2013 yılına göre GSYH'ya oran olarak 0,5 puan azalmıştır. Bir önceki yıla göre, genel devlet cari giderlerinde ve transferler toplamında önemli bir değişiklik olmazken, yatırım harcamalarındaki azalışın etkisiyle faiz dışı harcamalar 0,1 puan azalarak yüzde 37,2 düzeyinde gerçekleşmiştir	
<u>Hedefler</u> Genel devlet toplam harcamalarının GSYH'ya oranlarının, 2016 yılındaki yüzde 41,6 olan seviyelerinden program dönemi sonunda kademeli bir azalışla yüzde 39,9 seviyelerine gerilemesi beklenmektedir	
<u>Politika Tedbirleri</u> <u>Sürdürülebilirlik</u> Kaynak kullanımında etkinliğin artırılması ve hesap verilebilirlik çerçevesinde program bütçe uygulamasına geçilmesi	<u>Politika Tedbirleri</u> <u>Sürdürülebilirlik</u> -Çok yıllık bütçeleme -Ödenek tavanları doğrultusunda yürütülmesi
<u>Kamu Harcamaları</u> - Mal ve hizmet alımlarına yönelik ödeneklerin sıfır tabanlı bütçe ilkesiyle belirlenmesi -Kamu mali yönetimi ve denetiminde kullanılan bilgi teknolojileri altyapısının bütünleşik hale getirilmesine yönelik çalışmalara devam edilmesi	<u>Kamu Harcamaları</u> -Kaynak kullanımında etkinliği artırmak ve hesap verilebilirliği güçlendirmek amacıyla, başta hizmet alımları olmak üzere kamu harcamalarına ilişkin karar alma sürecinde fayda maliyet analizlerinden yararlanılması,

-Kamu özel işbirliği (KÖİ) kapsamında yapılacak yatırımlar, kamu mali dengelerine göre belirlenecek

-Harcamalarda maliyet, fayda ve etkinlik analizleri yapılması

-Kamuda e-dönüşümün hızlandırılması

-Kamu Ar-Ge ödeneklerinin tahsisinde, özel kesim yatırımlarının yüksek dış ticaret açığı verilen sanayi kollarında üretime yönlendirilmesine öncelik verilmesi

-Sağlık hizmetlerinin kalitesinden ödün verilmeksizin harcamalarının etkinleştirilmesi

-Üniversite hastanelerinin yapısal sorunlarının giderilmesine yönelik tedbirler alınması

-Asgari ücrette yapılan artışın işveren üzerinde oluşturacağı ilave maliyetin kısmen telafisine yönelik tedbir alınması

-Kamu alımları, Ar-Ge ve yenilik faaliyetlerine katkı sağlayacak; yeniliği, yerlileştirmeyi, teknoloji transferini ve yenilikçi girişimciliği teşvik edecek şekilde kullanılması ve kamu alımlarında orta-yüksek ve yüksek teknoloji sektörlerindeki yerli firmaların payının artırılması,

-Yüksek teknoloji ürünlerde kamu alım garantisine dayalı üretim yapılabilmesi için ürün bazlı yerli tedarik modelleri geliştirilmesi

Kamu Yatırımları

-Kamu yatırımlarının, özel sektörün üretken faaliyetlerini destekleyecek nitelikteki ekonomik ve sosyal altyapı alanlarına yönlendirilerek verimlilik, rekabet gücü ve istihdama destek olacak böylece büyümeye katkı sağlaması,

-Kamu yatırımlarında, KÖİ modeliyle yürütülenler dâhil eğitim, sağlık, içme suyu ve kanalizasyon, sulama, bilim-teknoloji, bilişim ve başta demiryolu, liman, lojistik merkezleri olmak üzere ulaştırma sektörlerine öncelik verilmesi,

-Bütçeleme süreçlerinde kullanılan kamu kaynağıyla elde edilen çıktı ve sonuçların daha etkin bir şekilde ilişkilendirilmesi amacıyla merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde, kamu hizmetlerini program yaklaşımıyla ele alan bütçe yapısına geçiş konusunda çalışmaların sürdürülmesi,

-Tarımsal destekleme amacıyla yapılan transferler; etkinlik, verimlilik ve katma değer artırılması hedefi çerçevesinde gözden geçirilerek bu alanda gerekli düzenlemelerin yapılması,

-Kamuya ait taşınmazların tasarrufunda, satış dâhil tüm alternatifler değerlendirilecek ve taşınmazların tasarrufunda bulunurken taşınmaz bazında etkinlik, ekonomiklik, verimlilik ilkelerinin gözetilmesi.

Kamu Yatırımları

-Mali Plan döneminde kamu yatırımlarının, büyümeye, özel kesim yatırımlarını desteklemeye, bölgelerin gelişme potansiyellerini harekete geçirmeye, istihdamı ve ülke refahını artırmaya azami katkı sağlayacak alanlara yönlendirilmesi,

-Kamu yatırım projelerinin önceliklendirilerek kısa sürede tamamlanacak projelere odaklanması, mevcut sermaye stokundan daha etkin yararlanmak amacıyla idame-yenileme, bakım-onarım ve rehabilitasyon harcamalarına ağırlık verilmesi

-GAP, DAP, KOP ve DOKAP bölgelerinde eylem planları kapsamında özel sektör yatırımlarını destekleyecek ekonomik ve sosyal altyapı ile beşeri kaynakların geliştirilmesine yönelik projelerin gerçekleştirilmesine devam edilmesi,

-Kamu yatırım projelerinin planlanması, uygulanması, izlenmesi ve değerlendirilmesi süreci ile KÖİ politika ve uygulamalarının koordinasyonu güçlendirilerek, bu kapsamda kamu kurum ve kuruluşlarının kapasitelerinin geliştirilmesi.

-Yatırım ödeneklerinin özel sektörün üretken faaliyetlerini destekleyecek nitelikteki altyapı yatırımlarına yönlendirilmesi,

-Kamu yatırımlarında sektörel olarak, kamu-özel işbirliği modeliyle yürütülenler dahil olmak üzere, eğitim, sağlık, içme suyu ve kanalizasyon, bilim-teknoloji, bilişim, ulaştırma ve sulama sektörlerine öncelik verilmesi,

2017-2019 OVP VE OVMP

Kamu Maliyesi

Ekonomik Gelişmeler

Genel devlet toplam harcamalarının GSYH'ya oranlarının, 2016 yılında yüzde 41,6 seviyesindedir.

Hedefler

Program dönemi sonunda kademeli bir azalışla yüzde 39,7 seviyelerine gerilemesi beklenmektedir

Politika Tedbirleri

Sürdürülebilirlik

-Kamu harcama politikasının, orta vadeli bütçeleme yaklaşımı çerçevesinde, yürütülmesi ve Kamu kurum ve kuruluşlarının kendilerine tahsis edilen ödenekleri, yürüttükleri harcama programlarının etkinliğini ve gerekliliğini sorgulayarak belirlenen politika ve öncelikler doğrultusunda tanzim edilmesi

Kamu Harcamaları

- Yeni harcama programlarının bütçeye dâhil edilmesi sürecinde gelecekteki mali yüklerin dikkate alınması,
- Personel alımının kamu mali dengeleri gözetilerek sınırlandırılması,
- Kamu hizmetlerini program yaklaşımıyla ele alan bütçe yapısına geçilmesi
- Bütçe hazırlık sürecinde, mal ve hizmet alımlarına yönelik ödeneklerin sıfır tabanlı bütçe ilkesiyle belirlenmesine özen gösterilmesi
- Kamu mali yönetimi ve denetiminde kullanılan bilgi teknolojileri altyapısının bütünleşik hale getirilmesine yönelik çalışmaların tamamlanması,
- Başta hizmet alımları olmak üzere kamu harcamalarına ilişkin karar alma sürecinde fayda-maliyet analizlerinden yararlanılması,
- Kamu hizmet binası ve taşıt temini ile kullanımında esasların belirlenmesi, ihtiyaca uygunluk, maliyet ve etkinliğin gözetilmesi,
- Kamuda e-dönüşüm hızlandırılarak hizmet maliyetlerinin azaltılmasıyla birlikte hizmet kalitesi artırılması,
- Kamu Ar-Ge ödeneklerinin tahsisinde, özel kesim yatırımlarının yüksek dış ticaret açığı verilen sanayi kollarında üretime yönlendirilmesine öncelik verilmesi,
- Tarımsal destekleme amacıyla tahsis edilen ödenekler; verimlilik ve katma değer artırılması hedefi çerçevesinde gözden geçirilerek gerekli düzenlemelerin yapılması,
- Sosyal yardım ve hizmetlerinin artırılması,
- Sağlık hizmetlerinin kalitesinden ödün verilmeksizin etkinleştirilmesi,
- Sağlık harcamalarının etkinliğinin artırılması çerçevesinde, sağlıklı yaşam kültürü ve sağlık okuryazarlığının geliştirilmesine yönelik uygulamaların ve aile hekimliğinin güçlendirilmesi

Kamu Harcamaları

- Çok yıllık bütçeleme
- Ödenek tavanlarının belirlenmesi
- Kaynak kullanımında etkinliği artırmak ve hesap verebilirliği güçlendirmek amacıyla, kamu harcamalarına ilişkin karar alma sürecinde fayda-maliyet/maliyet-etkinlik analizlerinden yararlanılması,
- Kamu hizmetlerini program yaklaşımıyla ele alan bütçe yapısına kademeli olarak geçilmesi,
- Kamu idarelerinin bütçelerinin tasarruf anlayışı çerçevesinde hazırlanması ve uygulanması,
- Sağlık harcamalarındaki artışı ve gereksiz kullanımı önlemek amacıyla, ilaç, tıbbi cihaz ve tedavi harcamalarını kontrol altında tutmaya yönelik tedbirlerin alınması,
- Üniversite hastanelerinin yapısal sorunlarının giderilmesine yönelik çalışmalara devam edilmesi,
- Eğitim sisteminde, yönetim süreçlerini iyileştiren, fırsat eşitliğine dayalı, üniversitelerin ihtisaslaşması temel amaçları çerçevesinde kalite odaklı dönüşüm sürdürülmesi,
- Tarım sektöründe üretim hedefleri, verimlilik ve çiftçi geliri dengesi gözetilerek etkinliğini artıracak düzenlemelerin yapılması,

Kamu Yatırımları

- Kamu yatırımlarının; büyümeye, bölgelerin gelişme potansiyellerini harekete geçirmeye, istihdamı ve ülke refahını artırmaya azami katkı sağlayacak alanlara yönlendirilmesi,
- Kamu yatırımlarının, özel sektörün üretken faaliyetlerini destekleyecek nitelikteki altyapıya yönlendirilmesi; bu kapsamda, demiryolu, liman, lojistik merkezi gibi alanlara özel önem verilmesi,
- Kamu yatırım harcamalarında devam eden projelerden ekonomiye kısa sürede kazandırılabilir nitelikte olanlara öncelik verilirken, yeni projelerin başlatılmasında üretken sektörlerle azami katkıyı sağlayacak projelere ağırlık verilmesi,
- Mevcut sermaye stokundan daha etkin yararlanmak amacıyla idame-yenileme, bakım-onarım ve rehabilitasyon harcamalarına ağırlık verilmesi,
- Kamu yatırım harcamalarında bölgesel bazda GAP, DAP, KOP ve DOKAP eylem planları kapsamındaki yatırımlara öncelik verilmesi
- “Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesi Cazibe Merkezleri Programı, Yatırım ve Destek Hamlesi” hayata geçirilerek bölgede yatırım, üretim ve istihdamın artırılması sağlanarak; terörün meydana getirdiği etkilerin ortadan kaldırılması ve bu kapsamda; Kalkınma Bankasının, bölgede yapılacak yatırımları destekleyecek şekilde yeniden yapılandırılması
- KÖİ modeliyle yürütülenler dâhil olmak üzere, kamu yatırımlarında sektörel olarak; eğitim, sağlık, içme suyu ve kanalizasyon, bilim-teknoloji, ulaştırma ve sulama sektörlerine öncelik verilmesi,
- KÖİ projelerinin planlanması, uygulanması, izlenmesi ve değerlendirilmesi sürecinin güçlendirilerek, kamu kurum ve kuruluşlarının kapasitelerinin geliştirilmesi.

Kamu Yatırımları

- Mali Plan döneminde büyümeye katkı sağlamak amacıyla kamu yatırımlarının, özel sektörün üretken faaliyetlerini desteklemesi, bölgelerin gelişme potansiyellerini harekete geçirmesi, istihdamı ve ülke refahını artıracak alanlara yönlendirilmesi,
- Mali Plan döneminde ayrıca, Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesinin kalkındırılması, bölgedeki işsizliğin azaltılması, terörün meydana getirdiği etkilerin ortadan kaldırılması ve oluşan hasarların giderilmesi amacıyla “Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesi Cazibe Merkezleri Programı, Yatırım ve Destek Hamlesi”nin hayata geçirilmesi,

2018-2020 OVP VE OVMP

Kamu Maliyesi

Ekonomik Gelişmeler

Genel devlet toplam harcamalarının GSYH'ya oranlarının azalması beklenmektedir. 2017 yılında istihdamı ve üretimi artırmaya, sektörel gelişmeyi desteklemeye ve krediye erişimi kolaylaştırmaya yönelik politikalar sonucunda ortaya çıkan harcama artışlarına karşın cari giderlerde düşüş beklenmektedir. Bunun sonucunda genel devlet harcamalarının bir önceki yıla göre 0,3 puan azalarak yüzde 35,8 olacağı öngörülmektedir.

Hedefler

Genel devlet toplam harcama ve gelirlerinin GSYH'ya oranlarının, 2018 yılındaki sırasıyla yüzde 34,8 ve yüzde 32,8 olan seviyelerinden, Program dönemi sonunda kademeli bir azalışla yüzde 32,7 ve yüzde 31,5 seviyelerine gerileyeceği öngörülmektedir.

Politika Tedbirleri

Sürdürülebilirlik

-Kamu maliyesinin güçlü yapısının korunması temel amaçtır. Kamu mali yönetiminde gerçekleştirilen yapısal reformlar ve titizlikle gözetilen mali disiplin sonucunda Türk kamu maliyesi, gerek yurtiçi ekonomik aktivite üzerindeki yapıcı etkileri gerekse yabancı yatırımcıların karar alma süreçlerinde oynadığı olumlu rol bakımından Türkiye ekonomisinin en güçlü yönlerinden birisi haline gelmiştir.

-Program döneminde mali disipline kararlılıkla devam edilecektir. Gerek bütçe dengesi gerek faiz dışı dengede 2015 yılına göre ortaya çıkan genişlemenin tersine çevrilmesi için önemli yapısal düzenlemeler ve tedbirler hayata geçirilecektir.

-Mali disiplinin kararlılıkla sürdürülmesi amacıyla kamu harcamalarının sınırlandırılması, etkinliğinin artırılması ve kamuda cari harcamalarda tasarruf sağlanması ön plana çıkan temel stratejiler olacak, Vergi gelirleri ve dolaysız vergilerin toplam vergi gelirleri içerisindeki payının artırılması, Özelleştirme uygulamalarına Program döneminde de devam edilmesi.

Politika Tedbirleri

Sürdürülebilirlik

Çok yıllık bütçeleme

-Ödenek tavanlarının belirlenmesi

-Kademeli olarak program bütçeye geçilmesi,

Kamu Harcamaları

- Program döneminde mali disipline kararlılıkla devam edilmesi,
- Etki analizleri sonucunda verimli olmadığı belirlenen harcama programlarının kaldırılması,
- Bütçede yeni harcama programlarının oluşturulmasının sınırlandırılması ve yeni programlara tüm mali yükleriyle birlikte değerlendirilerek karar verilmesi,
- Süreklilik arz etmeyen gelirlerle kalıcı mahiyette harcama programları yaratılmasının önlenmesi,
- Cari harcamalardaki artış hızının yatırım harcamaları ile eşgüdüm halinde kontrol altında tutulması,
- Mal ve hizmet alımı giderlerinde yapılabilecek tasarrufların belirlenmesi, bunlara yönelik ödeneklerin belirlenmesinde sıfır tabanlı bütçe ilkesinin kullanılması,
- Kiralamalar ve hizmet alımları başta olmak üzere artış eğilimi yüksek olan kamu harcamalarına ihtiyaca uygunluk, maliyet ve etkinlik analizlerinin yapılması,
- Kamu kurumlarında taşıt kullanımında maliyet etkinlik analizleri yapılarak tasarruf sağlamaya yönelik gerekli tüm tedbirlerin alınması,
- Çok zorunlu haller dışında kamu hizmet binası yapımına izin verilmeyerek, mevcut binaların ekonomik ömürlerini ve kullanım verimliliğini artıracak standartlar getirilmesi
- Sağlık hizmetlerinde etkinliğin artırılması amacıyla sağlık hizmet sunucularına ilişkin bilgilendirme ve denetim faaliyetlerinin yaygınlaştırılması,
- Sosyal yardım harcamaları, etkinlik ve verimlilik temelinde etkileri de dikkate alınarak gözden geçirilecek, mükerrer kullanımın önlenmesi, denetim faaliyetlerinin artırılarak kurumlar arası koordinasyonun güçlendirilmesi

Kamu Harcamaları

- Kaynak kullanımında etkinliği artırmak ve hesap verebilirliği güçlendirmek amacıyla, kamu harcamalarına ilişkin karar alma süreçlerinde kamu kaynağının karşılığının en iyi şekilde alınmasına yönelik çalışmalar yapılması,
- Bu doğrultuda yeni harcama programının yapılması,
- Cari harcamaların, yatırım harcamaları ile eş güdüm halinde kontrol altında tutulması, bütçe giderlerinde yapılabilecek tasarrufların belirlenmesi,
- Kiralamalar ve hizmet alımları öncelikli olmak üzere harcama artış eğilimi yüksek olan ödeneklerin, ihtiyaca uygunluk, maliyet ve etkinlik analizleri çerçevesinde tekrar değerlendirilmesi,
- İdarelerin ihtiyaç tespitinde, mevcut mal ve malzemelerin etkin ve ekonomik kullanılmasını sağlayacak stok yönetimi gibi karar alma süreçlerinin güçlendirilmesi,
- Kamu kurumlarının uzun vadeli tedarik planlarının hazırlanması, benzer ihtiyaçlarının ortak alım yöntemiyle temin edilmesinin yaygınlaştırılması,
- Kamu kurumlarında taşıt ve hizmet binaları kullanımında tasarrufa gidilmesi,
- Sağlık harcamalarındaki artışı ve gereksiz kullanımı önlemek amacıyla, ilaç, tıbbi cihaz ve tedavi

-Mahalli idarelerin harcamalarının kalitesinin artırılmasını teminen, harcama disiplinine yönelik düzenlemeler yapılması,

-Kamulaştırma mevzuatı gözden geçirilerek kamulaştırma harcamalarının etkinleştirilmesi.

Kamu Yatırımları

-Kamu yatırımlarının özel sektörün yenilikçi ve üretken yatırımlarını ve ticareti destekleyecek, vatandaşlarımızın yaşam kalitesini artıracak nitelikteki öncelikli altyapı alanlarına yönlendirilmesi ve bu kapsamda yatırım ödeneklerinin tahsisinde;

-Yük trafiğine hizmet eden bölünmüş yol, liman ve demiryolu yatırımları,

-Öncelikli yük merkezlerine demiryolu iltisak hattı yatırımları,

harcamalarını kontrol altında tutmaya yönelik tedbirlerin alınması,

-Üniversite hastanelerinin yapısal sorunlarının giderilmesine yönelik çalışmalara devam edilmesi,

-Sosyal yardım harcamaları, verimlilik açısından değerlendirilmesi,

-Eğitim sisteminde, yönetim süreçlerini iyileştiren, fırsat eşitliğine dayalı, üniversitelerin ihtisaslaşması temel amaçları çerçevesinde kalite odaklı dönüşüm sürdürülmesi,

-Tarım sektöründe üretim hedefleri, verimlilik ve çiftçi geliri dengesi gözetilerek etkinliğini artıracak düzenlemelerin yapılması,

-Kamu idarelerine tahsisli olan Hazine taşınmazlarından ilgili idarece tahsis amacıyla kullanılmayanların belirlenmesi, belirlenen bu taşınmazlara başka bir kamu idaresince kamu hizmetlerinin yürütülmesi için ihtiyaç duyulması halinde bu idarelere tahsis edilmesi.

Kamu Yatırımları

-Kamu yatırımlarının, özel sektörün yenilikçi, üretken ve ticari faaliyetlerinin desteklenmesi ile vatandaşlarımızın yaşam kalitesinin artırılmasına yönelik altyapı alanlarına yönlendirilmesi,

-Ulaştırma modları arasında sürekliliği ve verimliliği sağlayacak acil bağlantılar,
-Tarımsal üretimi artırıcı sulama, arazi toplulaştırma, tarla içi geliştirme yatırımları,
-Sanayi üretimini destekleyici nitelikte maden ve hammadde arama yatırımları,
-Verimliliği artırıcı e-devlet altyapısı yatırımları,
-Üretim kayıplarını önleyecek olan afetlere hazırlık yatırımları,
-Beşeri sermayenin iyileştirilmesine yönelik eğitim ve sağlık altyapı yatırımları,
-Teknolojik kapasite ve kabiliyetleri artıracak Ar-Ge altyapı yatırımlarının öncelikli alanlar olarak değerlendirilmesi,
-Kamu yatırımlarının finansmanında bütçe kaynaklarının yanısıra Kamu-Özel İşbirliği (KÖİ) modelinin kullanımının mevcut tecrübeler de dikkate alınarak geliştirilmesi
-Modelin uygulandığı sektörlerin kapsamının, dünyadaki uygulamalar da dikkate alınarak genişletilmesi,
-Yap-İşlet-Devret (YİD) modeli dışındaki KÖİ modellerinin de kullanılmasına imkân verilmesi,
-Taraflar üzerindeki riski azaltmak ve maliyetleri düşürmek amacıyla uygulama öncesi hazırlık sürecinin (planlama, etüt, ihale, sözleşme vb.) kalitesini artıracak tedbirlerin alınması,
-Uygulama esaslarının uluslararası standartlar dikkate alınarak yeniden düzenlenmesi,
-Kamu kuruluşlarının KÖİ modeliyle proje planlama, finansman, ihale ve sözleşme yönetimi konularında kapasitelerini artıracak eğitim programlarının düzenlenmesi.

-Kamu yatırımlarının finansmanında bütçe kaynaklarıyla birlikte Kamu-Özel İşbirliği (KÖİ) modelinin kullanılması,

Kaynakça

Adam A, Delis MD, Kammas P (2008) “Public sector efficiency: leveling the playing field between OECD Countries.” Munich Personal RePEc Archive (MPRA) Paper No. 16493, 1–27. Retrieved from <http://mpa.ub.uni-muenchen.de/16493> on 8/9/2014.

Afonso A, Schuknecht L, Tanzi V (2003) “Public sector efficiency: an international comparison.” Eur Cent Bank Work Pap Ser No. 242.

Afonso A, Schuknecht L, Tanzi V (2006) “Public sector efficiency evidence for new EU Member States and emerging markets.” Eur Cent Bank Work Pap No. 581.

Barro R (1990) “Government spending in a simple model of endogenous growth.” J Polit Econ 98.

Berker D (2008) “Public sector efficiency and interjurisdictional competition – an empirical investigation.” Thünen-series of applied economic theory, working paper No. 101. Universität Rostock, Rostock.

Corsetti G, Roubini N (1996) “Optimal government spending and taxation in endogenous growthmodels.” NBER Work Pap 5851.

Haque M, Osborn D (2007) “Public expenditure and economic growth: a disaggregated analysis for developing Countries.” Manch Sch 75

Hauer D, Kyobe A (2008) “Determinants of government efficiency.” IMF Work Pap WP/08/228

Khan, A., Murova, O.I.(2015), “Productive Efficiency of Public Expenditures: A Cross-state Study”, State and Local Government Review, Vol. 47(3) 170-180.

Kirmanoglu, H., (2013), Kamu Ekonomisi Analizi, Beta Yayınları, 3.Baskı.

Mutluer, M.K., Öner, E., Coşkun, A., Sayıştay Hukuku İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, Aralık 2015, s.41-47

Stiglitz, J., (1999), “Economics of The Public Sector”, ww.Norton&Company, Londra, 3. Baskı.

Tanzi ve Schuknecht, (2000), Public Spending In The 20th Century, Cambridge press,

Yılmaz, H. Hakan, (2007). Türkiye’de 2000 Sonrası Dönemde Uygulanan İstikrar Programlarında Mali Uyumda Kalite Sorunu: TEPAV Yayını, Ankara.

Yılmaz, H. Hakan, F. Emil, vd, (2013). Türk Bütçe Sisteminde Program Bütçe Anlayışına Geçiş, Maliye Bakanlığı SGB.

Yılmaz, 2017 UNDP çalışması; Kalkınma Bakanlığı Genel Yönetim İstatistikleri

YILMAZ, H. Hakan, (2017), Government, Redistribution and Social Protection, UNDP (Unpublished Study)

Yılmaz, H. Hakan, F. Emil, Mali Yönetim ve Bütçe: Karşılaştırma Mali Yönetim Sistemleri ve Bütçe Uygulamaları, (yakında yayımlanacak çalışma)

Yılmaz, H. Hakan, Dilara Tunca (2011). Fransa’da Mali Yönetim Sistemi Reformu Işığında Sayıştay’ın Yeniden Yapılandırılması Ve Kamu Programlarının Değerlendirilmesi, Sayıştay Başkanlığı Kurumsal Performans Denetimi Rehberi Çalışması

Yılmaz, H. Hakan, V. Erkan (2011). Plan, Program, Bütçe ve İzleme Değerlendirme Süreci Mevcut Durum Analizi Raporu: Sağlık Bakanlığı Stratejik Plan İzleme ve Değerlendirme Sistemi Çalışması



T.C.

KALKINMA BAKANLIĞI

YÖNETİM HİZMETLERİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ
BİLGİ VE BELGE YÖNETİMİ DAİRESİ BAŞKANLIĞI

Ankara 2018

Necatibey Cad. No: 110/A 06100 Yücetepe - ANKARA
Tel: +90 (312) 294 50 00 • Faks: +90 (312) 294 69 77