

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI

**KAZAKİSTAN CUMHURİYETİ'NİN BÜTÇE SİSTEMİ: SOSYAL
HARCAMALARIN ETKİNLİĞİ**

Yüksek Lisans Tezi

Rustam SAKHIPOV

Ankara 2011

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI

**KAZAKİSTAN CUMHURİYETİ'NİN BÜTÇE SİSTEMİ: SOSYAL
HARCAMALARIN ETKİNLİĞİ**

Yüksek Lisans Tezi

Rustam SAKHİPOV

Tez Danışmanı

Doç. Dr. H. Hakan YILMAZ

Ankara 2011

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI

**KAZAKİSTAN CUMHURİYETİ'NİN BÜTÇE SİSTEMİ: SOSYAL
HARCAMALARIN ETKİNLİĞİ**

Yüksek Lisans Tezi

Tez Danışmanı:

Tez Jürisi Üyeleri

Adı ve Soyadı	İmzası
.....
.....
.....
.....
.....
.....

Tez Sınavı Tarihi

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Bu belge ile, bu tezdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu beyan ederim. Bu kural ve ilkelerin gereği olarak, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce ve sonuçları andığımı ve kaynağını gösterdiğimi ayrıca beyan ederim.(...../...../20...)

Tezi Hazırlayan Öğrencinin

Adı ve Soyadı

.....

İmzası

.....

KAZAKİSTAN CUMHURİYETİ'NİN BÜTÇE SİSTEMİ: SOSYAL
HARCAMALARIN ETKİNLİĞİ

TABLolar LİSTESİ

GİRİŞ.....	12
BİRİNCİ BÖLÜM. BÜTÇE KAVRAMI, FONKSİYONLARI, İLKELERİ VE BÜTÇELEME TEKNİKLERİ	
1.1 Bütçe Kavramı.....	14
1.2 Dünyada Bütçe Hakkının Gelişmesi.....	15
1.2.1 Bütçe Hakkı ve Temsilli Demokrasi.....	16
1.2.2 İngiltere’de Bütçe Hakkının Gelişmesi.....	20
1.2.3 Fransa’da Bütçe Hakkının Gelişmesi.....	22
1.3 Kamu Mali Yönetiminde Politika Oluşturma, Planlama ve Bütçelemenin Önemi.....	23
1.4 Bütçenin Fonksiyonları.....	24
1.4.1 Bütçenin Klasik Fonksiyonları.....	25
1.4.1.1 Ekonomik ve Mali Fonksiyonu.....	25
1.4.1.2 Yasal Fonksiyonu.....	26
1.4.1.3 Siyasal Fonksiyonu.....	26
1.4.1.4 Denetim Fonksiyonu.....	27
1.4.2 Bütçenin Çağdaş Fonksiyonları.....	28
1.4.2.1 Bütçenin Ekonomik Fonksiyonu.....	28
1.4.2.2 Bütçenin Konjonktürel Fonksiyonu.....	35

1.4.2.3 Bütçenin Yönetim Aracı Olma Fonksiyonu.....	35
1.4.2.4 Bütçenin Planlama Aracı Olma Fonksiyonu.....	36
1.4.2.5 Bütçenin Adil Gelir Dağılımı Fonksiyonu.....	36
1.5 Bütçenin İlkeleri.....	36
1.5.1 Genellik İlkesi.....	37
1.5.2 Birlik İlkesi.....	38
1.5.3 Anlaşılır Olma İlkesi.....	38
1.5.4 Doğruluk İlkesi.....	39
1.5.5 Önceden İzin Alma İlkesi.....	39
1.5.6 Açıklık İlkesi	40
1.5.7 Yıllık Olma İlkesi.....	40
1.5.8 Denkliği İlkesi.....	41
1.6 Bütçeleme Sistemleri.....	42
1.6.1 Klasik Bütçe Sistemi.....	42
1.6.2 Torba Bütçe Sistemi.....	43
1.6.3 Sıfır Esaslı Bütçe Sistemi.....	44
1.6.4 Planlama Programlama Bütçeleme Sistemi.....	45
1.6.5 Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi.....	46
1.7 Kamu Müdahalesi ve Kamu Sosyal Harcamaları.....	48
1.7.1 Kamu Müdahalesinin Gerekçeleri.....	48
1.7.1.1 Piyasa Başarısızlığı.....	48
1.7.1.2 Gelirin Yeniden Dağılımı.....	51
1.7.2 Devletin Müdahale Etme Yolları.....	51
1.7.3 Kamu Harcamaları.....	52

1.7.4 Sosyal Harcamaların Önemi.....	53
1.7.4.1 Eğitim Harcamaları.....	54
1.7.4.2 Sağlık Harcamaları.....	57
1.7.4.3 Sosyal Koruma Harcamaları.....	59

İKİNCİ BÖLÜM. KAZAKİSTAN'DA MALİ YÖNETİM, BÜTÇE SİSTEMİNİN YENİDEN YAPILANMASI VE YENİ BÜTÇE SİSTEMİ

2.1 Mali Yapılanmanın Sebepleri.....	62
2.2 Yeni Bütçe Kanunu İle Değişen Politika, Plan, Program ve Bütçe İlişkisi.....	64
2.3 Kazakistan Kamu Sektörünün Yapısı ve Bütçe Türleri.....	65
2.3.1 Kazakistan Kamu Sektörünün Yapısı.....	65
2.3.1.1 Merkezi Yönetim.....	66
2.3.1.2 Yerel İdareler.....	66
2.3.1.3 Hizmetsel Kamu Kuruluşları.....	66
2.3.1.4 Meslek Kuruluşları.....	66
2.3.2 Bütçe Türleri.....	67
2.3.2.1 Merkezi Bütçe.....	68
2.3.2.2 Yerel Bütçeler.....	69
2.3.2.3 Acil Bütçe.....	70
2.3.2.4 Kazakistan Cumhuriyeti'nin Milli Fon'u.....	70
2.4 Analitik Bütçe Kodlaması.....	71
2.5 Bütçe Komisyonu.....	72
2.6 Bütçe Tasarılarının Hazırlanması, Uygulanması ve Denetlenmesi.....	73
2.6.1 Sosyal-Ekonomik Gelişme ve Bütçe Parametreleri Tahmini.....	73

2.6.2	Kamu İdarelerinin Stratejik Planı.....	74
2.6.3	Bütçe Gelirleri Tahmini.....	74
2.6.4	Bütçe Giderleri Tahmini.....	75
2.6.5	Bütçe Kanunu Tasarılarının Hazırlanması.....	75
2.6.5.1	Merkezi Bütçe Kanunu Tasarısının Hazırlanması.....	75
2.6.5.2	Yerel Bütçelerin Kanun Tasarılarının Hazırlanması.....	75
2.7	Bütçenin Kabul Edilmesi.....	76
2.7.1	Merkezi Bütçenin Kabul Edilmesi.....	76
2.7.2	Yerel Bütçelerin Kabul Edilmesi.....	77
2.8	Bütçenin Gerçekleşmesi.....	77
2.8.1	Gelir Bütçesinin Gerçekleşmesi.....	77
2.8.2	Gider Bütçesinin Gerçekleşmesi.....	78
2.9	Bütçenin İzlenmesi.....	78
2.10	Muhasebe Sistemi.....	78
2.11	Faaliyet Raporları.....	79
2.12	Yıllık Hesap.....	79
2.13	Bütçenin Denetimi.....	79

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM. SOSYAL POLİTİKALARIN OLUŞUMU, KAMU SOSYAL HARCAMALARI VE SOSYAL HARCAMALARIN DEĞERLENDİRİLMESİ

3.1	Kazakistan'da Sosyal Politikalar ve Gelişimi.....	81
3.1.1	Sovyetler Birliğinin Sosyal Politikaları.....	81
3.1.2	Sosyal Politikaların Kazakistan İçin Önemi.....	83
3.2	Kamu Sosyal Harcamaları ve Değerlendirilmesi.....	85

3.2.1	Eğitim Harcamaları.....	85
3.2.1.1	Okul Öncesi Eğitim.....	93
3.2.1.2	Temel Okul Eğitimi.....	95
3.2.1.3	Kazakistan'ın Eğitim Sisteminin Uluslararası Değerlendirilmesi.....	97
3.2.2	Sağlık Harcamaları.....	98
3.2.3	Sosyal Koruma ve Güvenlik Harcamaları.....	107
3.2.3.1	Devlet Sosyal Sigorta Fonu.....	109
3.2.3.2	Devlet Emekli Sandığı Fonu.....	111
3.2.4	Sosyal Politikaların ve Harcamaların Genel Değerlendirilmesi.....	114
	SONUÇ.....	117
	KAYNAKÇA.....	120
	ÖZET.....	128
	EKLER.....	130

Tablolar Listesi

Tablo 1. Standart Rekabetçi Piyasalar ile Sağlık Piyasaları Arasındaki Fark.....	59
Tablo 2. 2006-2010 Yıllarındaki Eğitim Harcamaları, Milyon Tenge.....	88
Tablo 3. Kamu Eğitim Harcamalarının GSYİH'ye Oranı.....	89
Tablo 4. Eğitim Düzeyine Göre Kamu Harcamaları 2007-2009 yıllar, Milyon Tenge.....	90
Tablo 5. Öğrenci Başına Yapılan Harcamaların Karşılaştırılması (Satın Alma Gücüne Göre, ABD doları).....	91
Tablo 6. Okul Öncesi Eğitim Kuruluşları ve Öğretmen Başına Düşen Öğrenci Sayısı.....	93
Tablo 7. Temel Eğitimde Öğretmen Başına Düşen Öğrenci Sayısı.....	95
Tablo 8. Sağlık Harcamalarının GSYİH'ye Oranı.....	100
Tablo 9. Kazakistanda Sağlık Harcamaları, Milyon Tenge.....	101
Tablo 10. Ülkelerin Yaşam Beklentileri ve Ölüm Oranları.....	103
Tablo 11. Hastanelerdeki Yatak Sayısı (Bin Yatak).....	105
Tablo 12. Yaş Aralığına Göre Tüberküloz Hastaları Sayısı, 2009 yıl.....	106
Tablo 13. 2006-2010 Yıllarındaki Sosyal Koruma ve Güvenlik Harcamaları, Milyon Tenge.....	108
Tablo 14. 2006-2009 yıllarında Risk Türüne Göre Sosyal Ödemelerin Yapısı, Bin Tenge.....	111
Tablo 15. Kazakistan, Ukrayna ve Rusya'daki Emeklilik Maaşlarının Karşılaştırması.....	113

Grafik Listesi

Grafik 1. Merkezi ve Yerel Bütçelerin Eğitim Harcamalarındaki Payı (2006-2010 ortalaması).....	87
Grafik 2. Farklı Ülkelerdeki Öğretmenlerin Yıllık Gelirleri (ABD doları).....	92
Grafik 3. Okul Öncesi Eğitimin Sağlanmasında Bölgesel Farklılıklar.....	94

Grafik 4. 2006-2010 Yıllarında Merkezi ve Yerel Bütçelerin Sağlık Harcamaları.....	99
Grafik 5. 1000 Kişiyeye Düşen Sağlık Personeli ve Doktor Sayısı.....	103
Grafik 6. Sosyal Harcamaların Faiz Dışı Harcamaları İçindeki Payı.....	115

Şekiller Listesi

Şekil 1. Temsili Demokrasilerde Asil-Vekil İlişkisi.....	17
Şekil 2. Kazakistan'da Planlama ve Bütçeleme.....	65
Şekil 3. Kazakistan Cumhuriyeti'nin Bütçe Sistemi.....	67

GİRİŞ

1970'lerden sonra dünya ekonomisinde önemli gelişmeler yaşanmıştır. Ülkelerde yaşanan ekonomik krizler, kamu harcamalarındaki artışlar, kamu açıklarının artması sonucunda ortaya çıkan sorunlar kamu harcamalarının etkinliğinin tartışılmasına neden olmuştur.

Tüm bu sorunlar ülkeleri mali yapılandırma yapmaya zorlamıştır. Bu çerçevede kamu mali yönetiminde etkinliği artırmaya yönelik olarak mali yönetim ve bütçe sistemlerine yönelik reformlar gündeme gelmiş ve bir çok ülke sistemini yeniden yapılandırmıştır.

Toplumda yaşayan tüm bireylerin ilgisini çeken temel sorunlardan biri devletin kaliteli sosyal hizmetler sunmasıdır. Gelişmiş ülkelerde sosyal harcamalar gittikçe artmaktadır. Bunun çeşitli nedenleri bulunmaktadır. Eğitim harcamaları beşeri sermaye, ekonomik büyüme, gelirin yeniden dağıtılması ve ülkenin sosyal-ekonomik gelişmesinde önemli olduğu söylenebilir. Sağlık hizmetlerini sunmak teknolojik gelişmelerden dolayı daha maliyetli hale gelmiştir, üstelik nüfusun yaşlanması sorununu önlemek bu sektöre yapılan harcamaların artmasına neden olmaktadır. Sosyal koruma harcamaları gelirin yeniden dağıtılmasında çok önemli bir araçtır. Özellikle yaşlılara, malullere, az gelirli ailelere yardım etmek devletin önemli görevlerindedir.

Kazakistan'a baktığımızda, 1991 yılında Sovyetler Birliği'nin dağılması ile bağımsızlığını kazanmıştır. O tarihten itibaren ülkede çeşitli reformlar yaşanmaktadır. Onlardan biri bütçe reformlarına yönelik Orta Vadeli Harcama

Sistemine geçiş olmuştur. Kazakistan’da 2007 yılına kadar uygulana gelen bütçe kanunu günümüzün ihtiyaçlarını karşılayamaması, mali saydamlık, mali raporlama, hesap verebilirlik ve diğere sebeplerden dolayı yürürlükten kaldırılmıştır ve onun yerine Kazakistan Hükümetinin 2007 yılında 1297 sayılı yasası ile OVHS geçme kararı alınmıştır.

Son yıllarda tüm dünyada olduğu gibi Kazakistan’da da kamu harcamaları artma eğilimindedir. Çalışmanın amacı, artan kamu harcamalarının içinde sosyal harcamalarının (eğitim, sağlık, sosyal güvenlik harcamaları) payı ne kadar, kaynakların ne kadar etkin kullanıldığını incelemektir.

Çalışmanın birinci bölümünde bütçenin tarihi gelişimi, OVHS’nin önemi, bütçe ilkeleri fonksiyonları, bütçe sistemleri ve bütçe harcamaları, sosyal harcamaların neden önemli olduğu anlatılacaktır.

İkinci bölümde, Kazakistan’ın bütçe sistemi incelenecektir. Önce Kazakistan’ı mali yapılandırmaya zorlayan sebepler ve yeni bütçe kanunu ile getirilen yeniliklerin üzerinde durulacaktır. Daha sonra Kazakistan’ın kamu kesimi ve bütçe sistemi anlatılacaktır.

Üçüncü bölümde ise eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik ve koruma harcamaları ayrıntılı bir şekilde incelenmeye çalışılacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

BÜTÇE KAVRAMI, FONKSİYONLARI, İLKELERİ VE BÜTÇELEME TEKNİKLERİ

1.1 Bütçe Kavramı

Bütçe kelimesinin kökeni Latin dilinden gelmektedir. Latin dilindeki “bulga” kelimesinin karşılığı gelir ve giderler için çanta anlamında kullanılmaktadır. İlk başta bu kavram İngiltere’de Hazine Bakanının Parlamente’ya sunmak için mali kaynakları taşıdığı deri çanta için, daha sonra çantanın içinde bulunan belgeler için kullanılmaya başlamıştır. Kelimenin günümüzdeki anlamı 18.yüzyıldan itibaren kullanılmaktadır. “Bütçe kavramı, böylece gelişiminin ilk döneminde bile, devletin gelir ve gider belgeleri, yürütmenin bulduğu mali kaynaklarla bu kaynakların kullanılma gereksinimlerini kapsamıştır” (Coşkun, 1997: 11)

Devletin fonksiyonlarının gittikçe genişlemesi nedeniyle yeni kurumlar ve kamu idareleri kurulmaya başlamıştır. “Bugünün kamu kesimi, düzenleyici ve denetleyici kuruluşlar dahil, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerini, mahalli idareleri, sosyal güvenlik kurumlarını ve ticari faaliyette bulunan diğer kamu kuruluşlarını kapsar hale gelmiştir. Bu yönüyle düşünüldüğünde kamu kavramı, devlet anlamından daha geniş bir anlam taşır hale gelmiştir. Bunun için de genişleyen kamu kapsamını daha iyi bir şekilde ortaya koyabilmek için, devlet bütçesi kavramı, kamu bütçesi biçiminde ifade edilmeye başlanmıştır” (Mutluer, Öner, Kesik, 2005: 10)

"Kamu bütçeleri, kamu kesiminde mal-hizmet üretici birimlerin gelecek bir dönem içinde üstlenecekleri hizmetleri üretilir kılmak için yapılacak kamu harcamaları ile bu harcamaların finansmanını sağlayacak kamu gelirlerinin tahmini tutarlarının yer aldığı belgedir" (Altuğ, 1999: 3).

"Quid Ansiklopedisi şöyle bir tanım verir: Kaynak dağılımını, iktisadi, mali ve sosyal dengeleri sağlamaya elverişli biçimde düzenleyen bu amaçlara uygun olarak devletin varlığından doğan mali yükün ne hadlerde olması gerektiğini tahminlere dayalı olarak belirleyen, mali nitelikteki yasaya ve ona ekli dokümanlara bütçe denir" (Gürsoy, 1980: 4).

Günümüzde bütçe, ülkelerin ekonomisine yön veren araçların biri haline gelmiştir. Çağdaş bütçe için şu tanımlar verilmektedir. "Bütçe, topluca ödeme yoluyla sunulacak olan kamu hizmetlerinin ve bunların maliyetlerinin karşılanması yollarının bir listesidir" (Coşkun, 1997: 12)

1.2 Dünyada Bütçe Hakkının Gelişmesi

Bütçe hakkı, kamu hizmetlerini gerçekleştirebilmek üzere kamu gelirlerinin toplanması hakkında karar verme yetkisidir. Bütçe hakkı vatandaşların ödediği vergilerin hükümdar tarafından nereye, ne kadar ve ne için harcayacağına ilgi duymaya başladığından itibaren meydana gelmiştir.

Bütçe hakkının tarihi gelişimi üç aşamada tamamlanmıştır (Edizdoğan, 2007: 22) :

- İlk aşamada vergiler ve diğer kaynakların toplanmasına parlamento onayı olmadan izin verilmemiştir

- İkinci aşamada giderler de parlamento tarafından onaylanmaya başlanmıştır
- Üçüncü aşamada ise devletin gelir ve giderleri ile ilgili işlerin her yıl parlamento onayından geçirilmesi esası getirilmiştir.

1.2.1 Bütçe Hakkı ve Temsili Demokrasi

Maliye politikası araştırmalarında ve tartışmalarında genel olarak iki türlü yaklaşım ele alınmaktadır. Birinci yaklaşımda, karar vericilerin iktisat politikasını seçerken belirli kısıtları veri alıp toplum refahını ençoklaştırmayı hedeflediği varsayılır. Burada maliye politikalarının ekonomi üzerinde yaratacağı etkiler araştırılır. Ancak, karar vericilerin kendi çıkarlarını düşünebileceği dikkate alınmaz. İkinci yaklaşımda maliye politikasının oluşumu bir siyasi etkileşim sürecinin sonucu olarak ele alınır ve karar vericilerin davranış biçiminin arkasındaki kurumları ve bunları oluşturduğu dürtüleri inceler (Atiyas, Sayın, 1997: 3)..

Davranışları belirleyen kurumlar yazılı (formel) yaptırım gücü yani yasalar, yönetmelikler, tüzükler ve yazılı olmayan (enformel) normlar ve geleneklerden, yani ahlak kuralları, cemiyet üyelerinin uyduğu kurallardan oluşur. Bazen enformel normların davranışları formel normlardan daha çok etkin olduğu durumlara rastlanmaktadır (Atiyas, Sayın, 1997: 3)..

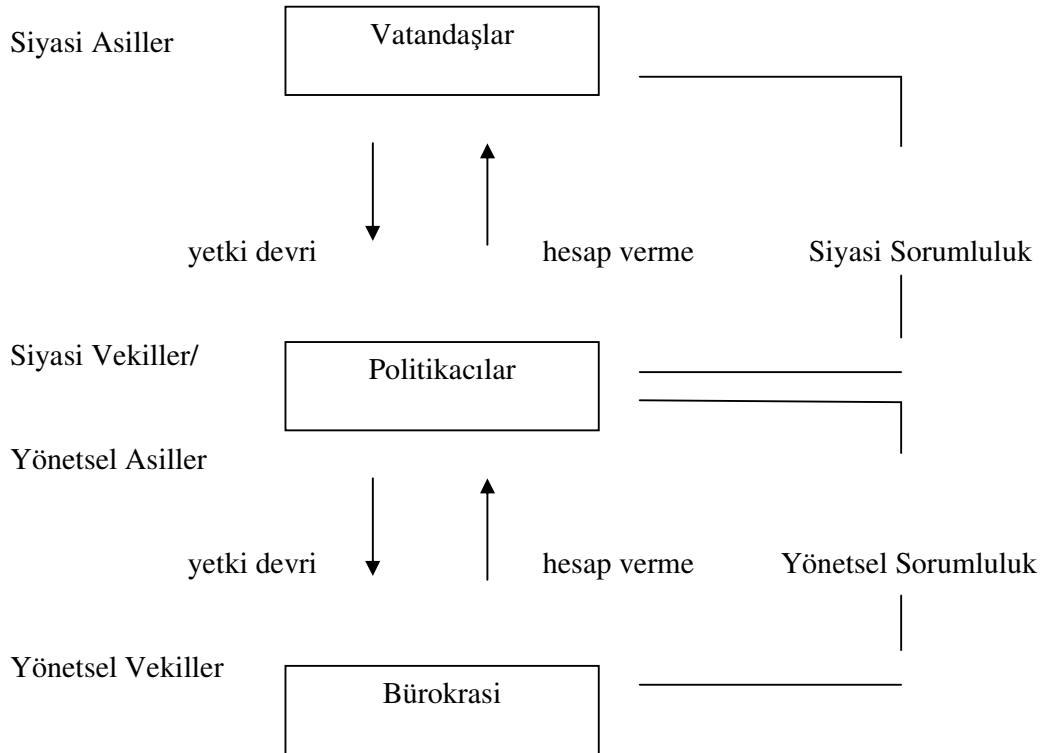
Bu kurumların incelenmesinde çok önemli iki kavram vardır. Onlar kolektif açmaz ve asil vekil ilişkisidir (Atiyas, Sayın, 1997: 4).

Kolektif açmaz kavramı bir birey için optimal olan tercihin toplum için optimal olmayan sonuçlar yaratmasıdır. İktisatta kamu malları ve tutuklu açmazı gibi

kolektif açmazlarla sık karşılaşılmaktadır. Kamu mallarının sağlanmasında bedavacılık sorunu ortaya çıkar ve bu tür mallar optimaldan az miktarda üretilir. Tutuklu açmazı ise, bireylerin tek başına aldığı kararların sonucunun işbirliği yaparak alacağı kararların sonucundan daha kötü olmasıdır.

Asil vekil arasında yetki devri sonucunda bazı sorunlar doğabilir. Örneğin, seçilmiş bir siyasetçi belirli bir seçmen kitlesine belirli bir hizmetin en etkin biçimde sunulmasını isterken, bu hizmetleri hayata geçirecek olan atanmış bir bürokratin kendine rant sağlamak, daha az çaba harcamak gibi farklı amaçları olabilir (Atiyas, Sayın, 1997: 4).

Şekil 1. Temsili Demokrasilerde Asil-Vekil İlişkisi



Kaynak: Atiyas, Sayın (1997)

Devlet-vatandaş ilişkilerinde iki ana yetki türünden bahsedebiliriz. Birinci, vatandaşların asil, siyasetçilerin vekil olduğu durumdur. Vatandaşlar belirli kurallar içinde siyasetçilere ülkeyi kendilerinin adına yönetmek üzere yetki verir. Siyasetçiler ise toplumdaki bireylerin tercihlerini bütünleştirerek kamu politikaları üretir. Buna siyasi sorumluluk denir. İkinci, siyasetçilerin asil, bürokrasinin vekil olduğu durumdur. Siyasetçiler ürettiği kamu politikalarını hayata geçirmek üzere bürokrasiye yetki verir. Burada bürokrasiden beklenen üretilen politikaları etkin şekilde hayata geçirmesidir. Buna yönetsel sorumluluk denir (Atiyas, Sayın, 1997: 6).

Toplumdaki kolektif açmazları çözebilen, vekâlet sorunundan doğan maliyetleri en düşük seviyede tutabilen devlet, yetkin devlettir. Devletin yönetim kapasitesinin yüksek olması için siyasi ve yönetsel sorumlulukların yüksek olması gereklidir. Yönetsel sorumluluğa baktığımızda, yetkin devletlerde kamu malları en az maliyetle üretilir ve bürokrasinin elde ettiği rant minimum olur. Hiçbir ülkede bürokrasinin elde ettiği rant sıfıra eşit değildir. Ancak onu minimum düzeyde tutabilmek mümkündür. Ayrıca yetkin devletlerde kamu malları vatandaşların ihtiyacını karşılayabilecek miktarda üretilir.

Siyasi sorumluluk mekanizmasındaki seçimler tek başına kolektif açmaz sorunlarını çözemez. Şöyle ki, siyasetçilerin ana hedefi kamu kaynaklarını kendilerine oy veren bir grup seçmene yarayacak şekilde tahsis etmektir. Bu kamu kaynaklarının önemli bölümünü tekil seçmen grupları faydalandığı anlamına gelmektedir. Üstelik kamu harcamalarının maliyeti tüm topluma yüklenir ve ortaya bedavacılık sorunu çıkar.

Kolektif açmazları çözümenin üç yolu vardır. Birinci, talepler arasında öncelikler sırası yaratarak, toplumdaki çatışan çıkar grupları arasında makul denge sağlayabilmek. İkinci, iktidarın ihtiyari yetkileri ve bunları dizginleyen kurumlardır. İktidar, iktidara gelene çok geniş bir yetki sağlar. İktidara gelen bu yetkiyi rakiplerine karşı kullanır ve kendine destek sağlamak amacıyla kamu kaynaklarını kullanır. Bu eğilimi ancak ihtiyari yetkileri formel ve enformel kurumlarla makul düzeye indirebilir. Üçüncü ise kamu kaynaklarının tekil çıkarlar için harcanmamasıdır.

Yetkin devlet olabilmek için aşırı kamu harcamalarının önlenmesi, siyasi ve bürokratik rantların azaltılması, kamu mallarının yeterli düzeyde üretilmesi gibi bütçe sisteminin de önemi vardır. Bu konuda bütçe sistemini dört ana hedefi vardır (Atiyas, Sayın, 1997: 8).

- Makro-ekonomik istikrarı sağlamak amacıyla harcamaları kısıtlamak
- Kaynakları öncelikli hizmetlere yönlendirmek
- Hizmet üretiminde etkinlik ve verimliliği özendirmek
- Kullanılan yetkilerin hesabını vermek

Bu hedeflerin ilk ikisi bütçe hazırlama aşamasında yerine getirilmelidir. Burada iki önemli araç vardır. Birincisi, orta vadeli mali plan. Orta vadeli mali planda sistem üzerindeki kaynak kısıtları, mevcut politikaların sürdürülebilirliği meclis gündemine getirilecektir. Burada makro istikrarın sağlanması için kamu harcamalarının ne düzeyde tutulması ortaya çıkacaktır. İkinci, kamu harcamaları düşük öncelikli hizmetlerden yüksek öncelikli hizmetlere yönlendirilmelidir.

Kamu hizmetinde etkinlik ve verimlilik kamu hizmeti sunan kurumlara bağlıdır. Kamu kurumları kamu hizmetlerini tüketicilerin ihtiyaçlarını karşılayabilecek şekilde sunmalıdır. Etkinlik ise hizmet üretim teknolojisine odaklanır.

Yürütme organları kamu hizmetleri sunabilmek için meclisten ödenek ister. Meclis verilen kaynakların nasıl kullanıldığına dair hükümeti sorgulama hakkına sahiptir. Meclis bu sorgulamayı bağımsız bir denetim kuruluşuna denettirir ve yasal düzenlemeler yaparak denetim sonucu çıkan zaafların giderilmesini sağlar (Edizdoğan, 2007: 16).

1.2.2 İngiltere’de Bütçe Hakkının Gelişmesi

Bütçe ilk kez İngiltere’de ortaya çıkmıştır ve zamanla tüm Avrupa ülkelerine yayılmıştır. Bütçenin yayılmaya başladığı tarih 10-13.asır olarak belirtilmektedir.

İngiltere’de kral istediği kişilerden istediği kadar vergi toplama yetkisine sahipti. Zamanla devlet faaliyetlerinin çoğalması üzerine, daha fazla vergi toplama yoluna gidilmiştir ve halkın tepkisi ile karşılaşmıştır.

19.06.1215 tarihinde Kral John tarafından krallar ile asiller arasındaki ilişkiyi düzenleyen ve 63 maddeden oluşan Magna Carta anlaşması imzalanmıştır. (Akın, 2004: 125).

Magna Carta anlaşmasınının 12. Maddesinde: “Hükümdar kendini esaretten kurtarmak, oğluna asalet unvanı vermek, bir defaya mahsus olmak üzere büyük kızını evlendirmek için halktan vergi isteyebilir. Bu durumlar dışında kalan hallerde,

ancak Commun Council karar verirse halkı vergi ödemeye çağrılabilir. Halkı vergi demeye davet eden irade, ister kraldan, ister genel meclisten geldin, yükleneceği yük makul ve mutedil olmak gerekir” diye yazılmıştır. Böylece bütçe hakkı ilk kez yasalaşmıştır (Gürsoy: 1980: 58).

Magna Carta’dan sonra İngiltere’de:

- 1649’da parlamentonun onayı olmadan vergileme ve sebepsiz tutuklamaları kınayan Petition of Rights,
- 1679’da tutukların mahkeme önüne hemen çıkarılmalarını öngören Horpus Corpus Act,
- 1689’da vergi koymadan önce parlamento üyelerine serbest konuşma hakkı tanıyan, yani parlamentonun izninin alınmasını öngören Bill of Rights,
- 1701’de İngiltere’de anayasal monarşinin kurulmasının temelini oluşturan Act of Settlement kabul edilmiştir (Mutluer, Öner, Kesik, 2005: 55).

Daha sonra 1787 yılında Konsolide Fonlar kanunu kabul edilmiştir ve bütçe, kaynaklara bakmaksızın tüm gelir ve giderleri kapsayacak şekilde hazırlanmaya başlanmıştır. Böylece bütçenin genellik ilkesine uygun hazırlanması sağlanmıştır. 1802 yılında bütçe kanunda gelir ve gider cetvelleri bulundurulması yöntemi uygulanmıştır.

“Günümüzdeki anlamıyla bütçe, ilk olarak İngiltere’de 1822 yılından itibaren kullanılmaya başlanmıştır. İngiltere’de bütçe 1822 yılında Hazine Bakanı “Challenger of Exchequer” tarafından parlamentoya sunulmaya başlanmıştır. 1822

yılında bütçe hakkının tam ve mükemmel bir şekilde kullanılmaya başlandığı yıl olarak, modern bütçelerin de başlangıcı sayılabilir. İngiliz devlet adamı Gladstone ilk olarak bütçeyi sadece devletin gelir ve gider tahminlerini kapsayan kuru bir mali doküman olmaktan çıkarıp ona toplumun milli bütçesi olma niteliği kazanmıştır. Böylece bütçe genel politikanın ve ekonomi politikasının bir aracı olarak kabul edilmeye başlanmıştır.

Günümüzde İngiltere’de parlamento bütçeyi onama, azaltma ya da reddetme yetkisine sahiptir. Bütçenin yürütülmesinde de son yetki parlamentodadır” (Edizdoğan, 2007: 25).

1.2.3 Fransa’da Bütçe Hakkının Gelişmesi

İngiltere’den sonra Fransa’da da bütçe hakkı gelişmeye başlamıştır. Klasik bütçe anlayışının temeli ilk Fransa’da atılmıştır.

Fransa’da 1314-1614 arasındaki üç asırlık dönem meclisler devri olarak kabul görülmekteydi. Ancak, krallar nüfuzlarını ve egemenliklerini giderek artırmışlar ve en önemli konularda bile tek başına karar almayı tercih etmişlerdir. Meclisleri istedikleri zaman toplama gelenek haline gelmiştir. 1614 yılında XIV. Louis meclisi dağıtmıştır. Bu meclisler 1614 yılından sonra vergi toplama, onaylama hakkı 1789 yılına kadar ertelenmiştir. 1614-1789 arası Fransa’da meclissiz dönem olarak adlandırılmaktadır (Edizdoğan, 2007: 26).

1789 yılındaki Büyük Devrim sonucunda vergi ve diğer yükümlülükler meclisin onayı ile konulabileceği anlayışı getirilmiştir. 1791-1793 anayasasında vergi koyma hakkı sadece Milli Meclise ait olduğu yazılmıştır. Ancak, Parlamento devlet

harcamalarını uzun yıllar denetimi altına alamamıştır. 1817 yılında bakanlıkların kendilerine verilmiş ödenekleri harcama ilkesi yürürlüğe konmuştur. Daha sonra 1827 ve 1831 yıllarında bütçeye gider cetvelleri eklenmiş ve hizmetlerin türüne göre sınıflandırma yapılmıştır (Mutluer, Öner, Kesik, 2007: 56)

Fransa'da bütçe sistemi yasal dayanağını 1862 Kararnamesi ile bulmuştur. Bu Kararname ile "Her hesap devresinde yapılacak kamu giderleriyle, toplanacak kamu gelirlerine yıllık bütçe kanunlarıyla izin verilir" hükmü getirilmiştir (Coşkun, 2000; 16).

1.3 Kamu Mali Yönetiminde Politika Oluşturma, Planlama ve Bütçelemenin Önemi

Son yıllarda dünyada kamu yönetimi alanında köklü değişiklikler meydana gelmektedir. Bunun sebebi olarak arka arkaya gelen ekonomik krizler ve kamu harcamalarının giderek artmasını söyleyebiliriz. 1993'lerde GSYİH'in %12 sine tekabül eden kamu harcamaları 1995'lerde %45'lere kadar çıkmıştır (Yılmaz, Biçer: 2010).

Bu gelişmeler kamu mali yönetimi alanında tasarrufu, saydamlığı ve hesap verebilirliği ön planda tutan yeni anlayışa ihtiyaç duyulmasına neden olmuştur. Bu çerçevede çok yıllık bütçe projeksiyonlarına dayanan Orta Vadeli Harcama Sistemi yaygınlaşmaya başlamıştır.

Hükümetler ülke ekonomisine çeşitli politikalarla müdahale etmektedir. Bütçe de böyle politikalardan biridir. Kamu kaynak tahsisi planlama, programlama ve bütçeleme sürecinden oluşmaktadır. Politika oluşturulması bütçe sürecinin ilk

aşaması olarak görülebilir. Bu aşamada, hükümet politikaları doğrultusunda hükümetin öncelikleri belirlenir ve bu öncelikler doğrultusunda kamu kesiminin uzun vadeli amaç ve hedefleri oluşturulur. Politika oluşturma aşamasında her ülkede değişik yöntemlerle ülkenin ve hükümetin orta ve uzun vadeli politikası ve öncelikleri belirlenir. Bu aşamada bazı ülkelerde kurumlar hükümet politikası ve önceliklerini göz önünde tutarak kendi orta vadeli programlarını yapmak için stratejik planlardan yararlanırlar.

Orta Vadeli Harcama Sistemi temelde üç yapı üzerine kurulmuştur (Yılmaz, Biçer: 2010):

- Kamu harcamaları için ayrılacak toplam kaynağın yukarıdan aşağıya (top down) doğru tahmin edilmesi.
- Hem devam etmekte olan hem de yeni faaliyetlerin maliyetlerinin aşağıdan yukarıya doğru tahmin edilmesi
- Toplam kaynak ile bu maliyetleri karşılaştırılması.

Planlama, programlama ve bütçeleme süreçleri arasındaki bağ bütçenin güvenilir şekilde hazırlanmasında çok önemlidir. OVHS bütçe harcamalarının etkinliği artıracığı öngörülmektedir. Ayrıca mali şeffaflık ve hesap verebilirlik ön planda tutulacaktır. Bütçe ile kalkınma ve stratejik planlar arasında bağın oluşması öngörülen hedeflere ulaşmayı büyük ölçüde sağlayacaktır.

1.4 Bütçenin Fonksiyonları

“Her ekonomik ve hukuki kurum gibi bütçenin de bazı temel görevleri, yerine getirmesi için gerekli işlevleri vardır. Saptanmış olan Politikaların bütçe yöntemiyle

içerik kazandırılmasına ve bu konuda bütçenin üstlendiği ödevleri yerine getirme olgusuna bütçenin işlevleri denir” (Edizdoğan, 2007: 10).

Günümüzde kamu gelir ve harcamalarının büyümesi ile kamu kesimi de sürekli büyüme eğilimindedir. Böylece devletin gördüğü hizmetler sayısı da artmış, klasik maliyecilerin katı biçimde uygulaya geldiği bütçenin fonksiyonlarına yenileri yüklenmiştir. Bütçe işlevleri klasik ve çağdaş olarak ikiye ayrılmaktadır.

1.4.1 Bütçenin Klasik Fonksiyonu

Klasik maliyeciler, devlet bütçesini aile bütçesi ile aynı düşünerek gelirin var olduğu oranda harcama yapılması gerektiği üzerinde durmuşlardır. Onlara göre bireyin cebindeki para miktarından fazla harcayamadığı gibi devlet de gelirinden fazla harcayamaz (Coşkun, 2000).

Bütçenin klasik işlevleri 19. yüzyılın klasik maliye düşüncesinin sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Klasik iktisatçılar devletin ekonomideki faaliyetlerinin sıkı kurallar içinde yürütülmesini istemişlerdir. Bütçenin ekonomik ve mali, yasal, siyasal ve denetim fonksiyonu olmak üzere dört temel klasik fonksiyonu vardır (Coşkun, 1997: 28).

1.4.1.1 Ekonomik ve Mali Fonksiyonu

Bütçe, devletin gelir ve giderleri arasında denge kurmaya çalışır. Buna bütçenin mali fonksiyonu denir. Buna göre, bütçenin mali dengeyi sağlayacak biçimde harcamalar ile gelirler arasında bir denge oluşturması, gerekli ve yeterli bir

koşuludur. Sınırlı kaynaklarla, sınırsız insan ihtiyaçları arasında alternatif tercihlerde bulunulması, bütçenin iktisadi niteliğini gösterir.

“Devletin kamu hizmetlerini yaparken belli bir mali plan içinde, hizmetlerin öncelikle sıralanmasıyla bu hizmetlerin en etkin biçimde yapılmasını sağlayabilmesidir. En az mali kaynak ayırarak en çok yararı temin etme olanağının yaratılmasıdır” (Coşkun, 1997: 29).

1.4.1.2 Yasal Fonksiyonu

Bütçe kanunu parlamento tarafından hükümete gelirin toplanması ve giderlerin yapılmasına izin verdiği için, hükümet gelir ve gider yönünden bütçeden doğan birtakım hukuki işlemlerde tasarruflarda bulunur. Bu durum bütçenin hukuki niteliğe sahip olduğunu göstermektedir.

Bütçenin hukuki niteliğe sahip olması yürütme organını izin verilen giderler için harcama yapması, yetki verdiği geliri toplama konusuna bağlar ve tüm faaliyetlerin kanunlara uygun şekilde yapılmasına zorlar. Yani bütçenin hukuki fonksiyonu, tüm idari işlemlerin kanunlar çerçevesinde yapılması anlamına gelmektedir (Edizdoğan, 2007: 14)

1.4.1.3 Siyasal Fonksiyonu

Bütçenin siyasi yönü devletin var olmasından kaynaklanır. İnsanların belirli bir ihtiyaçları vardır ve onlar bu ihtiyaçları kendileri karşılayamadıkları için bir örgüt aracılığı ile karşılamaya çalışırlar. Bu örgüt devlettir. İnsanlar devletin görevlerini

yerine getirebilmesi için vergi öderler. Böylece, ödenen vergilerin nasıl kullanılacağı siyasi bir konu olarak önem kazanmaktadır.

Bütçenin siyasal fonksiyonu, toplumun kamusal tercihini, önceliklerini yansıtır. Parlamento toplum adına hükümete gelir toplama ve harcama yapma yetkisi verir, hükümet ise toplumun kamusal tercihlerine göre faaliyet yapması gereklidir.

Bütçe hükümet tarafından hazırlanıp, meclise sunulur ve meclis tarafından onaylanır veya tamamen reddedilebilir. Parlamenter demokrasilerde millet meclisi hükümetten istediği zaman hesap sorabilir, çünkü hükümet gelecek yıl içinde yapacağı faaliyetler için meclisten ödenek ister. Yasama organı, kamu hizmetlerinin çeşitlerini ve tutarını belirlemesi siyasi bir tercih olduğu için bütçenin siyasi fonksiyonu ortaya çıkar (Edizdoğan, 2007: 15)

1.4.1.4 Denetim Fonksiyonu

Bütçenin denetim fonksiyonu diğer fonksiyonları tamamlayan ve onların sonucu olan fonksiyondur. Denetim fonksiyonu verilen yetkinin nasıl ve ne ölçüde kullanıldığını araştırır, yani kamu maliyesinin ve mali işlemlerin esas ve hedeflere uyumlu şekilde yapılmasının denetlenmesidir.

Günümüzde devletin yasal denetim olmasının yanında etkinlik denetimi olarak yapılmasının da gerekli oluşu, bütçenin denetim fonksiyonunun ne kadar önemli olduğunu göstermektedir.

1.4.2 Bütçenin Çağdaş Fonksiyonları

Günümüzde devletin fonksiyonlarının gelişmesi ve klasik fonksiyonların bu gelişmelere ayak uyduramaması bütçeye yeni fonksiyonlar yüklemiştir. Bütçenin klasik fonksiyonların içinde özellikle ekonomik ve mali fonksiyonu büyük değişiklik ve gelişme göstermiştir. Bütçe, bir ekonomik v mali araç olarak kamu yönetimine yön verebilmektedir. Böylece bütçenin makroekonomik işlevleri geliştiği gibi bütçe-plan, kamu yönetimi-bütçe ilişkileri kurulmuştur ve denetim kavramında bütçecilik ilkelerine göre değişiklikler ortaya çıkmıştır.

Çağdaş bütçe anlayışında klasik bütçeden farklı olarak bütçe politikasında denge işlevine büyük önem verilmektedir. Kamu hizmetlerinin gelişmesi, kamu harcamalarının ve gelirlerinin artması, toplam talep üzerindeki etkilerin gelişmesine neden olmuştur ve hükümet ekonomideki dalgalanmaları düzeltebilmek için bütçeyi kullanma gereği duymuştur (Coşkun, 1997: 30).

1.4.2.1 Bütçenin Ekonomik Fonksiyonu

Bütçe-Ekonomik Denge ve Telafi Ediciliği

Klasik maliyecilere göre bütçe gelir ve giderleri karşılaması ve bütçenin ne açık ne de fazla vermesi lazım. Bütçenin açık vermesi devleti mali iflasa ve enflasyona sürükler. Bütçenin fazla vermesi ise yöneticilerde bu fazlayı kullanma arzusu uyandırır ve kamu harcamaları artar. Kamu harcamalarının artmasını durdurmak zor olduğundan bütçe açık verir.

Klasik maliyeciler kamu harcamalarının vergilerle finanse edilmesini savunmaktadır. Kamu harcamaları arttığı zaman vergilerin artmasına neden olur. Bu devletin toplumsal ihtiyaçlara yönelik harcamalarını kısıtlaması anlamına gelmektedir. Çağdaş maliyeciler ise mali denge yerine ekonomik dengeye önem verir ve bütçeyi ekonomik dengeyi sağlamak için kullanırlar. Ekonomik dengenin kurulması (Coşkun, 1997: 32):

- Ekonomideki enflasyonist eğilimlere karşı koymak
- Ekonomideki deflasyonist eğilimlere karşı koymak, demektir.

Enflasyonla Mücadelede Bütçe Politikası:

“Enflasyon, fiyatlar genel düzeyindeki sürekli artış, enflasyon oranı ise genel fiyat düzeyinde belirli bir zaman süreci içerisindeki yüzde değişim olarak tanımlanabilir” (Pınar, 2006: 70). Enflasyon toptan eşya fiyat endeksleri ile veya tüketici ve geçinme endeksleri ile belirlenmektedir. Maliye politikası, toplam talep fonksiyonunu arzu edilen düzeyde tutmak için kamu harcamaları ve vergi politikalarını kullanır.

Maliye politikası, bütçe politikası olarak bilinir. Kamu harcamaları ve vergi politikasında meydana gelen değişimler bütçe dengesini etkiler. Bütçede gelir ve giderler eşit ise bütçe dengesi sağlanmış anlamına gelmektedir. Eğer harcamalar gelirden fazla ise bütçe açık verir, eğer gelir harcamalardan fazla ise bütçe fazla verir.

Enflasyonla mücadelede bütçe üç şekilde hazırlanıp uygulanabilir:

- Bütçenin giderleri azaltılır, gelirler ve vergiler üzerinde herhangi bir değişiklik yapılmaz. Böylece bütçe fazlası yaratmaya çalışılır.
- Bütçenin giderleri değiştirilmez ve vergiler artırılabilir veya vergilendirilmedik vergi rezervleri vergilendirebilir. Bu da bütçe fazlası yaratmayı amaçlayan politikadır.
- Bütçenin geliri ve gideri azaltılarak bir önceki yıla göre küçük ama denk bütçe hazırlanabilir. Burada amaç toplam talep üzerindeki kamu harcamalarının oransal değerini azaltmaktır. (Coşkun, 1997: 33)

Enflasyonla Mücadelede Kamu Harcamaları Politikası

Enflasyonla mücadelede kamu harcamalarının kullanılması ekonomide dengenin sağlanmasını amaçlamaktadır. Bu konuda kamu harcamalarının üç fonksiyonu vardır:

- Enflasyonist ekonomide toplam talebi tam çalışma seviyesindeki toplam arza eşitlemek
- Ekonomi dengede ise bu dengeyi korumak
- Deflasyonist ekonomide talep düzeyini üretilen mal ve hizmetleri emecek hale getirmek.

Kısa dönemde enflasyonla mücadelede kamu harcamaları politikası, kamu harcamalarını kısmaştır. Devlet kısa dönemde talep seviyesini azaltmak için bayındırık harcamalarını, onlarla ilgili projeleri tamamlanır tamamlanmaz durdurabilir ve yatırımları daha uzun döneme yayabilir. Bununla yanı sıra mali yardımlar da gözden geçirilerek, enflasyonu besleyici olanlar durdurulabilir. Ancak,

enflasyonist baskıyı kırmak için durdurulan sosyal yardımlar daha çok dar gelirli bireyleri etkilediğinden gelir dağılımı bozulabilir. Bundan dolayı harcamaların miktarı kadar bileşimine de önem verilmelidir. (Coşkun, 1997: 34; Pınar, 2006: 81)

Uzun dönemde ise kamu harcamaları politikası toplam arzı toplam talep seviyesine çıkartmak olur.

Bu konuda kamu harcamalarında verimlilik artırılabilir. Kamu harcamalarında verimliliği artırmak için devlet, memurlarını sıkı denetler, en iyi çalıştığı yerlerde çalıştırır. Harcamalardaki israfları önlenmesine önem verir.

Toplam arzı artırabilmek üreticilere mali yardımlarda bulunabilir. Enflasyon devresinde firmalar faiz hadleri yüksek olduğundan gelecek hakkında tahminde bulunamaz ve yatırımlarla ilgili doğru tespit edemezler. Devlet mali yardım aktararak firmaların gelecekle ilgili tahminlerini değiştirir. Burada önemli nokta yardımların üretim hacimleri daralmış monopollere verilmesidir. (Coşkun, 1997: 35)

Enflasyonla Mücadelede Vergi Politikası

Enflasyonla mücadelede en önemli araçlardan biri vergi politikasıdır. Vergi politikasının amacı bütçede fazla yaratmaktır. Bundan dolayı vergi politikaları vergi mükellefleri tarafından olumsuz karşılanmaktadır. Vergi politikaları ile gayri safi vergiler artırılarak mükelleflerin likiditelerini azaltılıp bütçe fazlası yaratılabilir, bu piyasadaki likidite fazlasını emmek için gereklidir. “Fakat harcama politikasında olduğu gibi bunun seçici bir şekilde yapılmasını gerektiren nedenler vardır. Aksi takdirde kısa dönemde talebin kısılması mümkün olsa bile uzun dönemde

ekonominin ciddi bir durgunluk sorunuyla karşı karşıya kalması mümkündür” (Pınar, 2006: 83)

Dolaylı vergiler gelir getirirken, dolaysız vergiler ikame etkisi yaratacaktır. Enflasyonla mücadele genel olarak dolaylı vergilere ağırlık verilmelidir. Çünkü enflasyonu ortadan kaldırmak için toplam arzı artırmak gereklidir.

Deflasyonla Mücadelede Bütçe Politikası

Deflasyon tedavüldeki para miktarının azalmasından dolayı talebin azalması ve fiyatların düşmesidir. Tedavüldeki para miktarının azalmasının iki nedeni vardır. Birincisi, para değerinin yükseltilmesi, ikincisi ise paranın bir kısmının devlet tarafından piyasadan çekilmesidir. Devletler deflasyonu genelde fiyat artışlarını durdurmak amacıyla kullanır, yani deflasyon enflasyonu önlemek için gerekli tedbirdir (Coşkun, 1997: 37).

Deflasyonla Mücadelede Harcama Politikaları. Deflasyonla mücadelede harcama politikaları daralmadan deflasyona geçiş ve deflasyondan canlanmaya geçiş gibi iki farklı halde incelenmektedir (Coşkun, 2000: 34).

Daralmadan deflasyona geçiş; bu safhada yatırımcıların gelecek hakkında beklentileri karamsardır. Bundan dolayı onların likiditelerinde artış meydana gelecektir. Bu durumda telefi edici harcama politikalarının amacı özel harcamalardaki azalma nedeniyle çekilen paraları harcama akımları şeklinde ekonomiye geri vermesini sağlamaktır.

Telafi edici bütçe harcamaları borçlanma yolu ile finanse edilir. Çünkü Milli geliri düşme eğiliminde olan safhada vergi oranlarında değişiklik yapılmazsa, mevcut vergilerin Hazineye sağladığı gelirler düşer ve devlet giderleri karşılayamaz hale gelir. Eğer vergi artırma yolu ile finanse edilirse vergi mükelleflerinin gelecekle ilgili düşünceler daha da karamsar olur. Bu yüzden borçlanma yolu ile finanse etmek daha doğru olabilir.

Borçlanmalar özel harcamaları asgari düzeyde etkilemelidir. Borçlanma özel harcamalar üzerinde en az olumsuz etki yaratacak şekilde yapılmalıdır. Bundan dolayı devlet bankalara borçlanmalıdır, çünkü bunların yarattığı banka parası ile ekonomide para arzı artar (Coşkun, 2000: 38).

Kamu harcamaları sosyal harcamaların artırılacağı şekilde yürütülmesi gereklidir. Çünkü sosyal yardımların etkileri kendini tüketim harcamalarının artması şeklinde gösterir. Bu firmaların yatırım mallarına olan taleplerini artırır.

Depresyondan canlanmaya geçiş; Telafi edici harcamalar deflasyon boşluğunu giderecek şekilde büyük olmalıdır. Kamu harcamaları ekonomi canlanana kadar devam etmeli ve yavaşça canlanmanın zorunlu kaldığı miktarda azaltılmalıdır. Eğer harcamalar canlanmanın başlangıcında azaltılırsa, ekonomi tekrar deflasyona düşebilir.

Devlasyonla Mücadelede Vergi Politikaları. Vergi politikalarının amacı özel ve yatırım harcamalarını gelir düzeyi tam çalışma seviyesine çıkana kadar artırmak ve tam çalışma seviyesine çıktıktan sonra bu harcamaları kısmaktır. Burada söz

konusu vergi oranlarının azaltılmasıdır. Ancak vergilerin azaltılmasından meydana gelen alım gücünün bir kısmının tasarruf edilmesi ihtimali vardır.

Devlasyonla mücadelede borçlanma politikası daha etkili ve kolaydır. Deflasyon yatırımların daralması ve ödünç verebilecek fonların artması anlamına gelmektedir. Eğer devlet deflasyon safhasında borçlanarak bu fonları ekonomiye geri aktarabilirse ekonomide daralma olmayacaktır.

Bütçe ve Ekonomik Kalkınma

Gelişmekte olan ülkeler en temel amacı ekonomik kalkınmadır. Ekonomik kalkınmayı belirleyen üç temel unsur vardır. Onlar: sermaye, emek ve teknolojik gelişmedir. Devlet bu üç unsuru maliye politikası aracılığı ile etkiler. Maliye politikası aracı olarak bütçe kullanılır. Bu üç unsuru geliştirmekte plan kavramı çok önemlidir. Bu doğrultuda ekonomik kalkınmayı sağlayabilmek için amaca uygun kalkınma planlarının yapılması gerekir (Coşkun, 2000: 40)

Büyüme sürecinde yatırımların çok önemli unsur olduğu görülmektedir. “Kamu yatırımlarının yarattığı üretim artışları ekonomik kalkınmada büyük rol oynayabilir. Politik kararlarla, bütçede yer alarak yapılan kamu yatırımları doğrudan üretimi artırdığı gibi alt yatırımlarıyla özel sektör yatırımlarını, yani üretimi teşvik edici rol de oynayabilir” (Coşkun, 1997: 41) Özel sektörün planlanan şekilde yatırım yapmasını sağlayabilmek için vergi kolaylıkları gibi teşvikler yapılmalıdır.

“Emek arzında ücret politikası; vergi politikasının dolaylı dolaysız etkisi; meslek gruplarına verilen imkanlar gibi çok çeşitli unsurlar rol oynamakta ve devlet bunda müdahaleci, önleyici, teşvik edici ve asıl, planlayıcı olarak yer almaktadır.

Teknolojik gelişmede de devlet kamu finansman kaynaklarından ayırdığı payı büyüterek bu alana tahsis edebilir; kendisi üretebilir veya özel kesimlerdeki üretimi kendi planlaması çerçevesinde yönlendirebilir; araştırma gibi konularda teşvik ediciliği yaratabilir” (Coşkun, 1997: 41)

1.4.2.2 Bütçenin Konjonktürel Fonksiyonu

Bütçe, sadece devletin belli bir dönem için yaptığı gelir ve gider tahmini değil, aynı zamanda özel ve kamu ekonomisi arasındaki dengeyi sağlayarak, ekonomide istikrarın sağlanmasına çalışan araçtır. Bütçede gelir ve gider denkliğinin olması önemli değil, genel ekonominin dengede olması önemlidir. Böylece bütçe konjonktürün durumuna göre açık ve fazla verebilecek ya da denk olabilecektir (Edizdoğan, 2007: 17).

1.4.2.3 Bütçenin Yönetim Aracı Olma Fonksiyonu

“Bütçe, kamu yönetimine mali olanağı sağlar; mali yetkilerin hukuki açıdan denetlenmesinin yansısı yönetimin verimliliği ve etkinliği de önemlidir; dolayısıyla bütçe verimlilik ve etkenliği ölçmede ve geliştirmede araç olmalı; hizmet bekleyen vergi mükellefleri olan toplum üyelerine bilgi vermelidir” (Altuğ, 1999: 14).

Bir ülkenin yönetiminin iyi işleyebilmesi için bütçe çok önemli bir araçtır. Bütçe sürecinin rasyonel olmadığı zaman kamu yönetiminin başarısız olacağı ve kamu hizmetlerini sağlamakta birçok aksaklıklarla karşılaşacağı doğaldır. Bundan dolayı bütçe, onu uygulayacak kuruluşun amacına, yapısına, özelliklerine göre biçimlendirilmelidir.

Demokratik parlamenter rejimlere baktığımızda bütçenin yönetim aracı olduğu anlaşılmaktadır. Bütçenin onanması hükümet politikalarının onaylanması, reddi ise yürütme planlarının kabul edilmemesi anlamına gelmektedir.

1.4.2.4 Bütçenin Planlama Aracı Olma Fonksiyonu

“Bütçe bir planlama aracı olarak olan özelliklerine sahiptir. Nitekim bütçe, kamu kesiminin gelir ve gider ile ilgili planlarını yansıttığından mali, kamusal kaynakların etkin şekilde kullanımını sağladığından iktisadi ve kamu kuruluşlarının gelecek bir dönemdeki amaçlarına ulaşmayı, politikaları ve programları gerçekleştirmeyi sağladığından siyasal bir plandır. Bu bakımdan para ekonomilerinde kamu kesiminin bütçe yapmak yoluyla bir planlamaya gitmesi ekonominin işlemesi yönünden zorunluluk gösterir” (Edizdoğan, 2007: 18).

1.4.2.5 Bütçenin Adil Gelir Dağılımı Fonksiyonu

Gelir dağılımı piyasa ekonomisinin kendi haline bırakıldığında adil olmayan bir gelir dağılımı ortaya çıkar. Devlet bütçe aracılığı ile iktisadi sürecin dışında kalanlara yardımda bulunarak gelir dağılımında adaleti sağlayabilir.

1.5 Bütçenin İlkeleri

Bütçe ilkeleri bütçenin hazırlık aşamasından uygulama aşamasına kadar bütçenin işlevlerini yerine getirebilmesi, gelir ve giderlerin doğru şekilde tahmin edilebilmesi, bütçenin uygulanması ve denetlenmesi için gerekli ilkelerdir. Bütçe ilkeleri 19. yüzyılda klasik maliyenin bütçeyle ilgili ilkeleridir ve zaman geçtikçe değişikliklere uğrayarak zamanımıza kadar gelmiştir. (Coşkun, 2000: 44).

“Bütçe ilkeleri özellikle parlamenter demokratik rejimle yönetilen ülkelerde yasama organının kamu harcamalarının tümünü kendi izin ve denetimi altında tutma arzusundan kaynaklanmış olup, bütçelerin hazırlık, görüşülme, onay, uygulama ve denetim aşamalarını ilgilendiren kurallardan oluşur” (Edizdoğan, 2005: 33)

1.5.1 Genellik İlkesi

Genellik ilkesi klasik maliyecilerce çok katı biçimde üzerinde durulup uygulanan bütçe ilkesidir. Bu ilke devlet maliyesini tek bir varlık olarak ele alır. Devletin bütün gelirlerinin ve giderlerinin bütçede yer almasını amaçlayan ilkedir (Coşkun, 2000: 46).

Genellik ilkesi üç unsur üzerine odaklanmıştır:

- Tüm gelir ve giderlerin bütçede gösterilmesi
- Bütçede yer alan gelir ve giderlerin gayri safi olarak belirtilmesi
- Belirli gelirlerin belirli giderlere tahsis edilememesidir (Bülbül, Ejder, Sahan, 2005: 16).

Genellik ilkesine göre tüm gelir ve giderler eksiksiz bütçede kaydedilmesi gereklidir. Gayri safi yöntemde kamu kuruluşları elde ettiği gelirden giderleri düşüp kalanını bütçeye net gelir olarak yazamaz. Gelirin toplanması için yapılan harcamalar gider bütçesinde yer alır ve net geliri saptamak için mahsup işlemi yapılmaz ve bütçede görünen de net gelir değildir. Belirli gelirlerin belirli giderlere tahsis edilememesi, bir kamu kuruluşunun elde ettiği geliri hizmet yapmak için kullanamamasıdır. Örneğin: motorlu taşıtlar vergisinin karayolların yapımına tahsis edilmemesi (Edizdoğan, 2007: 38)

1.5.2 Birlik İlkesi

Devletin tüm gelir ve giderlerinin tek bir bütçede gösterilmesidir. Genellik ilkesine çok benzer genellik ilkesinde devlet bütçede olmayan hiçbir harcamayı Kabul etmezken birlik ilkesinde tüm harcamaların bir bütçeye konulmasıdır.

“Bütçe mali araçların tümünü bir araya toplayan bir mali doküman olduğuna göre devletin gerçek mali durumu açık ve doğru biçimde gösterilmelidir. Her idarenin ayrı bir bütçesi olursa, bütçelerin sayıları çoğalırsa, hele her biri ayrı bir yöntemle yapılırsa gerçek durumun ne olduğunu kestirmek zordur. Birlik ilkesi gereği bütçe meclis onayından geçer, aksi halde meclisten çok sayıda bütçe geçer ya da meclisten geçirilmemeye başlanır. Zamanla meclisten yani seçilmişlerin maliye politikalarından haberdar olmamalarına yol açar. Birden fazla bütçe olursa kaynaklar sınırlı, ihtiyaçlar birden fazla olduğundan fayda maliyet analizi yapılmadan harcama yapılır. Genel bütçe dışına çıkma eğilimi, genel olarak devlet bütçesinin uygulama ve denetiminde başvurulan usullerden kurtulmak isteği doğurur. Denetim zaafa uğradığı yerlerde kötü kullanmalar, savurganlıklar kendini gösterir” (Gürsoy, 1980: 135–136).

1.5.3 Anlaşılır Olma İlkesi

Bütçenin anlaşılır olma ilkesine göre bütçenin tahmin edilmesi, uygulanması ve sonuçlarının hem parlamento hem de ilgilenen her kes tarafından anlaşılır ve açık olmalıdır. Bunun için bütçenin hem gelir hem gider bakımından sınıflandırılması gerekmektedir (Coşkun; 2000: 44). Bu ilke uygulama kolaylığına yönelik olduğundan günümüzde çok önem kazanmaktadır. Çünkü giderek hacim olarak çok genişleyen bütçenin anlaşılır olması gerekmektedir.

1.5.4 Doğruluk İlkesi

Bütçe devletin gelecekte elde edeceği gelir ve yapacağı harcamalar tahmini olduğu için, bu tahminler en iyi teknikler kullanılarak gerçekçi bir biçimde yapılmalıdır (Coşkun, 2000: 44).

Doğruluk ilkesi objektif ve subjektif doğruluk ilkelerinin birleşmesinden ortaya çıkmıştır. Bütçenin doğruluk ilkesine uyulması için hem objektif hem de subjektif bakımdan doğru hazırlanmış olması gerekmektedir (Edizdoğan, 2007: 170). Bütçenin doğruluk ilkesine uygun olması için bütçenin hazırlanma aşamasında bazı şartların yerine getirilmiş olması lazım. Onların içinde en önemlisi kamu mali yönetiminin ekonomi ile ilgili sağlıklı verilere sahip olması ve bu verileri doğru biçimde tahmin edebilecek kadroya sahip olması gerekmektedir (Mutluer, Öner, Kesik, 2005: 99).

1.5.5 Önceden İzin Alma İlkesi

Önceden izin alma ilkesi bütçe tasarısının mali yıla girmeden önce parlamento tarafından kabul edilmesidir. Yani bütçenin uygulamaya girmeden önce onaylanarak kanunlaşmasıdır.

Gelir toplamak, harcama yapmak, borçlanmak çeşitli yönetsel işlemlerin yapılmasını gerektirir. Bu durumda parlamento bu işleri yapmada yönetime yetki vermeleri gereklidir. Bu ilke tüm bu işlemleri anlatan ilkedir. Bütçe kanunu ile idarelere harcama yetkisi verilir. Ancak harcama yapmaya zorlamaz. İdare bu yetkiyi kullanmakta serbesttir, yani harcama yapabilir ya da yapmayabilir. Ancak gelirleri toplamak zorunludur. Gelirlerde tahminlerin üstünde ya da altında sapmalar olabilir,

ama ön izin alınmadan verilen harcama izninden fazla harcama yapılamaz. Harcama yetkisi bu sınır içinde kullanılabilir (Edizdoğan, 2007:171)

Ancak İngiltere, Belçika gibi ülkelerde mali yıla girdikten sonra yasalaşarak gelir ve giderlerin yapılmasına izin verilmektedir. Önceden izin alma ilkesi uygulanan ülkelerde bütçe kanunu mali yıl başlamadan kabul edilmediği durumlarda mali yıldan önce geçici bütçe yasaları çıkarılıp, asıl bütçe yasaları daha sonra kabul edilip, uygulanır (Coşkun, 2000).

1.5.6 Açıklık İlkesi

Bütçenin açıklık ilkesi bütçenin yapılış biçimini ilgilendiren ilkedir. Bu ilkeye göre, bütçenin gelir ve gider cetvellerine açıklık getirilmelidir.

“Bütçe ile ilgili tüm belgelerin bütçenin hazırlanmasından başlayarak onaylama, uygulama ve denetleme dönemlerinde gerçek mali durum hakkında bilgi verecek biçimde yayınlanmasıdır” (Coşkun, 2000: 46). Yani, açıklık ilkesi maliye uzmanı olmayan meclis üyelerinin ve halkın bütçede hangi giderlerin hangi miktarda yapıldığını kolayca anlamasına olanak sağlar. Bu ilke ile bütçenin denetimi sağlanır. Bütçenin kamuoyu tarafından eleştirilebilmesine yol açar, bütçe hakkının tüm millet tarafından kullanıldığını gösterir (Edizdoğan, 2007: 167).

1.5.7 Yıllık Olma İlkesi

Yıllık olma ilkesi bütçe kanununun bir süre ile sınırlandırılmasını ifade eder. Bu süre bütün ülkelerde bir yıl olarak kabul edilmiştir. (Coşkun, 2000: 45) Yani bütçe ile

verilen ödeneklerin bir yıl içinde kullanılabilceği ve kalan ödeneklerin sonraki yılda harcanmayacağı anlamına gelmektedir (Mutluer, Öner, Kesik, 2005: 95)

Bütçenin yıllık olma ilkesi ile bütçedeki gelir ve gider tahminlerinin doğru olma ihtimalini artırmak, muhasebe uygulamalarını kolaylaştırmak, denetimin kolay ve verimli yapılmasını sağlamak, kalkınma planları ile bütçe arasında bağ kurmak, bütçenin değişen yıl koşullarına uygun ve gerçekçi olmasını sağlamak istenir.

Ancak, günümüzde birkaç yılı kapsayan giderler de kabul edilmektedir. Örneğin yatırım bütçeleri içinde yer alan giderler birkaç yıl içinde harcanabilmektedir (Edizdoğan, 2007: 174). Bazı durumlarda geçici bütçe kullanılmaktadır. Bütçe kanunu tasarısı zamanında kabul edilmezse asıl bütçe kanunu kabul edilene kadar geçici bütçe uygulanır. Böylece asıl bütçe yıllık olma ilkesine uygun olmaz. (Zhunusova, Utibayev, Satkalieva, 2006: 122)

1.5.8 Denkliği İlkesi

Bütçenin gelir ve giderlerinin denk olması bütçenin özünde ve yapısında olan ilkedir. Klasik maliyecilerin tabi tuttuğu ilkeye göre bütçe normal gelir ve giderden oluşur. Normal giderler normal gelirler ile karşılanmalıdır. Bütçenin denkliği genelde iç borçlanma ile sağlanır, ancak devletin borçlanma yolu ile sağlayacağı kaynaklar gelir sayılmamaktadır (Edizdoğan, 2007: 179).

Bütçenin uygulama başlarken olduğu gibi uygulama sonucunda da gelir gider dengesinin var olması denklik, doğruluk, açıklık ilkelerine uygun olduğunu göstermektedir. Çağdaş maliyeciler bütçenin mali denge ile yanı sıra ekonomik dengeyi sağladığının üzerinde durmaktadır (Coşkun, 2007: 46)

1.6 Bütçeleme Sistemleri

Devletlerin mali ve ekonomik zorluklarla karşılaşması, onları bütçe ve bütçe sistemlerini geliştirmek zorunda bırakmıştır. Kamu kaynaklarının verimli kullanılması, organların kaynakları keyfi kullanmasını önlemek ve denetlemek amacıyla bütçe sistemleri sürekli olarak geliştirilmiştir.

1.6.1 Klasik Bütçe

Klasik bütçe sistemi bütçe sistemlerinin içindeki en eskisidir. Klasik bütçe sistemi önce İngiltere ve Fransa'da daha sonra hemen hemen tüm dünyaya yayılmış bir bütçe sistemidir. Bu bütçe sisteminde kaynakların savurgan olmayan biçimde kullanılması için denetime büyük önem verilir. Denetim genelde yürütme organlarına verilen kaynakların aşılması, yasal şekilde kullanılması ve verilen harcama kalemlerine harcanması üzerinde yoğunlaşmaktadır. Yani mali yönden denetlemeyi amaçlamaktadır (Edizdoğan, 2007: 195).

Klasik bütçe sisteminde kuruluşların hangi harcama kalemine ne kadar ödenek verileceği tespit edildikten sonra parlamento onayından geçirilerek bütçeler oluşturulur. Bu sistemde ödenekler kuruluşlar düzeyinde verildiği için, bütçelere örgüt bütçeler denir (Mutluer, Öner, Kesik, 2007: 411).

Klasik bütçe sisteminde, kurumların hangi hizmetler göstereceği önemli değildir. Burada, ihtiyaçları giderebilmek için hangi mal ve hizmetlerin satın alınacağı ve onlara ne miktarda kaynak ayrılacağı esas alınır. Yani kurumlar verilen ödeneklerin miktarının aşılmasına ve hukuki olarak harcama kalemlerine göre kullanılmasını sağlamaya çalışır (Mutluer, Öner, Kesik, 2007: 411).

Bu sistemde bütçe sınıflandırılması harcama kalemlerine göre yapılır. Burada ödeneklerin bu ayırım içinde harcanıp harcanmadığı çok önemlidir ve harcamaların denetimi de sistemin ayrılmaz bir parçası olarak sayılmaktadır.

“Sisteminin en önemli sakıncası, hizmetlerde fayda maliyet hesabının yapılmamasıdır. Böyle bir hesabın yapılmaması nedeniyle alternatif fayda ve maliyetler üzerinde durulmayacağından, kullanılan kaynaklar ülke için sosyal faydası daha çok olan alanlara kaydırılmayacaktır” (Mutluer; Öner; Kesik, 2007: 411).

1.6.2 Torba Bütçe

Torba bütçede ödenekler ayrıntıya inmeden toplu olarak verilir. Yani, kuruluşlara ödenek verilirken kuruluşların ödenek kullanımında harcama yerleri bakımından herhangi bir sınırlama getirmeyerek ödenekleri kullanmaları açısından, kuruluşları serbest bırakan bir bütçe türüdür. Torba bütçe sistemi kuruluşların yöneticilerini, kuruluşa verilen ödeneklerin kullanımında serbest tanıdığı için, çağdaş bütçeleme anlayışına uygun olduğu düşünülür. Ayrıca torba bütçenin, parlamentoda görüşülmesi sırasında harcama kalemleri bütçenin, parlamentoda görüşülmesi sırasında harcama kalemleri bakımından ayrıntılara inilmediği için kolay ve pratik bir bütçe türü olduğunu da belirtmek mümkündür (Mutluer, Öner, Kesik, 2005:103).

Ancak torba bütçenin kendine göre sakıncaları da mevcuttur. Ödeneklerin harcanması serbest bırakılması sonucunda olumlu sonuçlar alabilmek için harcamalar yapıldıktan sonra sıkı denetim yapılması gerekmektedir. Yoksa harcamaların serbest bırakılması yöneticilerin keyfine göre harcama yaparak, kaynakların gereken yerler yerine başka alanlara harcanmasına neden olabilir. Ama kamu harcamalarında ciddi

bir denetim yapmak zordur. Çünkü denetim yapanlar kendi parası olmadığı için işi ciddiye almayabilir ve bazı siyasi etkiler de sağlıklı bir denetim yapılmasını engelleyebilir (Mutluer, Öner, Kesik, 2005:104).

1.6.3 Sıfır Esaslı Bütçe

Klasik bütçe sisteminde her yıl gerçekleştirilen artışlar, daha önceki yıl verilmiş olan ödeneklerin belirli oranda artırılması şeklinde olmuştur. Bu, daha önce fazla ödenek kapan kurumların ödenekleri daha çok artacağı anlamına gelmektedir. Zaman geçtikçe dün önemli olan hizmetler bugün önemini yitirmiş olabilir, bu yüzden o hizmetlere verilen ödeneklerin artırılması klasik bütçe sisteminin diğer bir sakıncasıdır. (Mutluer, Öner, Kesik, 2005:104).

“Sıfır tabanlı bütçe sistemi, her yöneticinin tüm bütçe taleplerini sıfırdan başlayarak en küçük ayrıntısına kadar incelenmesini, organizasyon içindeki her faaliyetin “karar paketi” olarak hazırlanmasını; bu karar paketleri arasından öncelikli olanların sistematik bir şekilde sıralanarak belirlenmesini, böylelikle fonların daha uygun alanlara tahsisini sağlayan planlama, bütçeleme sürecidir” (Edizdoğan, 2007: 242).

Sıfır tabanlı bütçe sisteminin bazı yararlı yanları bulunmaktadır:

- Sıfır tabanlı bütçe sisteminde her yıl bütçeler yeniden değerlendirmeye alınarak, öncelikli olan hizmetlere ödenek verilmesini ifade etmektedir
- Bu sistemde iş yükü ve performans ölçütleri de kullanılarak, ihtiyaçların daha gerçekçi bir şekilde tespit edilmesini sağlamaktadır

- İhtiyaçlar kurumların alt birimlerince hazırlandığından, bütçelerine tüm çalışanlar sahip çıkacaktır.

Aynı zamanda sıfır tabanlı bütçeleme sisteminin olumsuz yanları da vardır:

- Bütçenin sıfırdan başlaması bütçe hazırlama döneminin uzun zaman almasına neden olur
- Kamuda bazı hizmetler sosyal amaçlı olduğundan süreklilik gerektirir. İşin sadece verimlilik yanının dikkate alınması gerçekçi olmayacaktır. (Mutluer, Öner, Kesik, 2005)

1.6.4 Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi

Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi (PPBS), Hükümetin faaliyet programlarını gerçekleştirmek için amaçlarının ve kaynakların ve aralarındaki ilişkilerin ele alındığı bir süreç olarak belirtilir (Edizdoğan, 2007: 214).

“PPBS uzun vadeli planlamayı, programlamayı ve bütçelemeyi bir sistem teşkil edecek şekilde birleştirmektedir. Bu süreçlerden her birinin kendine özgü nitelikleri vardır ve yıllardan beri aralarında sistematik bir ilişki kurulmadan ayrı teknikler halinde kullanılmışlardır. Ancak, uzun vadeli planlama ve programlama yıllık bütçe uygulamasını içine almadıkça uygulama için değeri olmayan bir akademik çalışmadan ileri gidemez. Aynı şekilde, kalkınma planının eş güdümlenmiş ihtiyaçları göz önünde bulundurulmadan yapılmış bir bütçe de ülkenin enerjisini parçalamak ve ulusal kalkınmayı geciktirmek anlamına gelir. İşte, PPBS bunları birleştirmek suretiyle iktisadi kaynakların yarışan ihtiyaçlar arasında ulusal amaçları

en iyi gerçekleştirebilecek şekilde tahsisini sağlamakta; kısaca kamu yönetiminde ussal kararların alınması olanağı hazırlamaktadır” (Dicle, 1973: 72).

PPBS'nin dört unsuru vardır:

- a. Planlama, geleceğe dönük olup, var olan kaynakların amaçları en iyi gerçekleştirecek biçimde kullanılmasını, seçenekleri saptayan bir araçtır ve süreklilik gösterir.
- b. Programlama, belirli amaçların gerçekleşmesi için yapılacak faaliyetlerdir.
- c. Bütçeleme, kaynakların planlanmış şekilde mali olanaklar içinde kullanılmış olup, planlarda belirlenen amaçla ulaşmak için yapılan programlar arasında kaynakların tahsis edilmesidir.
- d. Sistem analizi, kaynakların en iyi şekilde kullanılmasını sağlamak için seçenekler bulmak ve onların içinde en uygun seçeneği elde etmek olanağını hazırlamaktır (Coşkun, 2000: 127).

1.6.5 Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi

“Kamuda yeniden yapılandırma çerçevesinde kamu idarelerinin ulusal plan ve stratejilere uygun stratejik planlarını hazırlamaları politika ve stratejilerini bu yolla açık bir şekilde ifade edebilmeleri, bu politikalar ve stratejilere uygun bütçeler hazırlamaları ve geliştirecekleri performans göstergeler yoluyla başarılarını ölçmeleri gereği, kamu mali yönetiminde girdi odaklı geleneksel bütçe anlayışından, çıktı sonuç odaklı bütçeleme anlayışına geçilmesini gerekli kılmıştır” (Edizdoğan, 2007: 264). Böylece performans esaslı bütçeleme sistemi geliştirilmiştir.

Performans esaslı bütçeleme sistemi çıktı sonuç odaklı bir bütçe sistemidir. Klasik bütçe sisteminde harcamadaki keyifliliği önlemek için sıkı bir ödenek tahsisi sistemi ve etkili bir denetim sistemi esas alınmıştır. Performans bütçe sisteminde ise çıktı ve sonuçlar değerlendirilir ve denetim açısından harcama öncesi değil sonrası süreç önemlidir.

“Performans bütçe kamu yönetimi tarafından, mali yıl için kendilerine ayrılan ödeneklerle amaçları gerçekleştirme, yani başarılarını ortaya koyan bir sınıflandırmanın yapılmasıdır. Yapılan kamu hizmetlerinin kendisi, hizmetlerin amacının var olan standartlara göre gerçekleşmesi veya gerçekleşmemesinin saptanmasıdır” (Coşkun, 2000: 124).

Performans esaslı bütçeleme üç kademe gerçekleştirilir. Birinci kademe bütçelerin yapılacak işlere göre sınıflandırılmasıdır. Burada hangi işlerin yapılacağı tespit edilmelidir. İkinci kademe, birinci kademe tespit edilen işlerin maliyetinin hesaplanmasıdır. Üçüncü ise sonuçların ölçülmesi, yani yapılan işlerin başarılı olup olmadığının ölçülmesidir (Mutlter, Öner, Kesik, 2007: 416).

Performans bütçenin, çıktı ve sonucun stratejik planlara ne kadar uyumlu olduğunu göstermesi, yapılan hizmetlerin kalitesini ve bu hizmetleri gerçekleştiren idarelerin performansını esas alması, sistemin yararlı yanları olarak sayılabilir. Ancak bu sistemin olumsuz tarafları da mevcuttur. Bu sistemi uygulayan kişiler yaptığı işi benimsemeyebilirler. Bu durumda beklentilerden olumlu sonuç almak mümkün değildir. Performans bütçenin hazırlanması zordur. Ayrıca, bütçedeki bilgileri yorumlayarak sonuca varmak da uzmanlık gerektirmektedir. Bütçeyi hazırlayan kişiler benimsemiş olsalar da, bütçeyi görüşerek kabul edecek

parlamenteler tarafından benimsenmeyebilir. Öte yandan yöneticiler, performansı artırmak amacıyla hukuka aykırı faaliyetler yapabilirler (Muller, Öner, Kesik, 2007: 417).

1.7 Kamu Müdahalesi ve Kamu Sosyal Harcamaları

Refah iktisadının temel sorunu ne, nasıl ve kimin için üretilmeli sorunudur. ABD ve çoğu diğer ülkeler karma ekonomiye sahipler, yani bazı ürünler kamu tarafından ve bazıları sayısız firmalar ve hane halkı tarafından üretilir. Ancak bu çok karışıktır ve alternatifleri nasıl değerlendirmek lazım sorusu ortaya çıkmaktadır. Çoğu iktisatçılar Pareto etkinliği kriterini kullanır. Pareto etkinliğine göre, ekonomide kaynaklar öyle bir dağıtılmalı ki, bir bireyin refahını azaltmadan diğerinin refahını yükseltmek mümkün değildir.

1.7.1 Kamu Müdahalesinin Gerekçeleri

Refah iktisadının birinci temel teoremine göre Pareto etkinliği belirli koşullar ve şartlar altında gerçekleşir. Pareto etkinliğinin sağlanmadığı altı durum vardır. Onlara genel olarak piyasa başarısızlığı denir. Kamu müdahalesi iki durumda kaçınılmazdır. Bunların birincisi piyasa başarısızlığı ve ikincisi gelir dağılımının bozuk olmasıdır.

1.7.1.1 Piyasa Başarısızlığı

Aksak Rekabet. Görünmez elin çalışabilmesi için, rekabetin olması gereklidir. Bazı sektörlerde faaliyet gösteren firma sayısı çok az veya sadece bir firma çalışmaktadır. Bu rekabet olmadığını göstermektedir. Eğer piyasaya giriş yapabilecek çok sayıda

potansiyel firma varsa, mevcut firmalar tekелci biçimde davranmazlar, çünkü potansiyel firmalar piyasaya girerek fiyatı aşağıya çekebilirler.

Türkiye’de çimento sektörü genel olarak bakıldığında oligopol piyasaya sahip olduğuna rağmen, taşıma maliyeti yüksek olduğundan her firma kendi bölgesinde tekel oluşturmaktadır (Ökten Ç, Arın, K: 2006).

Üretimde ölçeğin genişlemesi ile üretim maliyetinin düşmesine ölçeğe göre artan getiri denir. Örneğin, bir bölgeye hizmet sağlayan büyük jeneratörün maliyeti, her bir yerleşim yeri için yapılan küçük jeneratörlerden daha azdır. Firma, doğal tekel nedeniyle tekel duruma gelirse buna doğal tekel denir.

Tekeller kamu düzenlenmesi altına alınmazsa kar maksimizasyonu yapmak amacıyla fiyatları yükseltir ve üretimi kısacaktır.

Kamu Malları. Bazı mallar özel sektör tarafından çok az üretilir veya hiç üretilmez. Bu mallara tam kamusal mallar denir. Tam kamusal mallarda tüketimde rekabet yoktur ve yararlanmaya ayrı birimler halinde sunulamaz. Özel mallarda bu mümkün değildir, özel mallar bölünebilir ve tüketimde rekabet vardır. Kamu malları bir kez topluma sunulduktan sonra bedel ödemeyenler de bu maldan faydalanabilir (Kırmanoğlu, 2007: 104). Tam kamusal mallara ulusal savunma, deniz feneri gibi örnekler verebiliriz.

Dışsallık. Bir bireyin veya firmanın diğer birey veya firmaya zarar veya fayda sağladığı durumlar vardır. Buna dışsallık denir. Dışsallık pozitif ve negatif olarak ikiye ayrılır. Bir kişinin diğerine fayda sağladığı dışsallıklara pozitif dışsallık denir.

Örneğin, bireyin bahçesindeki elma ağaçları, komşu arıcı için fayda sağlar. Eğer bir kişinin yaptığı faaliyet, diğerine zarar veriyorsa negatif dışsallık ortaya çıkar.

Devlet dışsallıklara karşı yasal düzenlemeler yaparak müdahale eder. Negatif dışsallıklara ceza verirken, pozitif dışsallıkları ödüllendirebilir. (Stiglitz, 1988: 76)

Eksik Piyasalar. Bazen piyasalar özel malların üretiminde de başarısız olabilir. Üretim maliyeti tüketicilerin ödemeye razı olduğundan daha düşük olmasına rağmen, bir malın veya hizmetin sunulması başarısız ise eksik piyasalar mevcut anlamına gelir.

Eksik piyasalar genelde sigorta piyasasında ortaya çıkmaktadır. Sigorta şirketleri bazı önemli riskleri sigorta etmekten çekinirler ve bu görevi devlet yerine getirir. Örneğin, çiftçilerin fiyat dalgalanmalarından kaynaklanan kayıp riskini sigorta şirketleri sigorta etmezler, ama devlet programları fiyatların sabit tutulmasını sağlayabilir ve riski azaltır.

Asimetrik Enformasyon. Devletin piyasaya müdahale etmesinin diğer bir sebebi piyasanın tüketicilere çok az bilgi temin ettiğini düşündüğünden kaynaklanır.

Asimetrik enformasyonun iki formu vardır: gizli işlem ve gizli bilgi. Gizli işleme Moral Hazard denir, örneğin, sigorta şirketi kişinin ne kadar sigara satın alacağını (içeceğini) bilemez. Gizli bilgi ise Adverse Selection (ters seçim), bilgiye sadece bir tarafın sahip olması durumunda ortaya çıkar (Connoly, Munro, 1999: 88).

Devlet bu duruma yasal düzenlemeler yaparak müdahale eder. Örneğin, ürünlerin içeriğinin paket üzerine yazılması gibi.

İstikrarsızlık. “Devletin istikrar sağlama fonksiyonu ise, piyasanın konjonktürel dalgalanmalara bağlı olarak ortaya çıkan makro istikrarsızlıkları (enflasyon ve işsizlik gibi) vergi ve harcama araçları ile giderilmesi olarak ifade edilebilir” (Kırmanoğlu, 2007: 106)

1.7.1.2 Gelirin Yeniden Dağılımı

Ekonomi Pareto etkin olsa bile devlet piyasaya müdahale etmektedir. Bunun gerekçesi, gelirin yeniden dağıtılmasıdır. Rekabetçi piyasalar bazı kişileri yetersiz kaynaklarla yaşamak zorunda bırakan gelir dağılımının bozulmasına yol açabilir. Bu durumda devlet geliri yeniden dağıtma faaliyetini üstlenir. Örneğin: Ailelere sosyal yardım (Stiglitz, 1988: 94).

1.7.2 Devletin Müdahale Etme Yolları

Yukarıda bahsettiğimiz piyasa aksaklıklarını gidermek için devlete müdahale alanı doğar. Devlet dört farklı yolla müdahale edebilir: regülasyon, finans ve kamusal üretim ve nakit transferi.

Regülasyon. Devlet birçok regülasyon ile serbest piyasaya müdahale edebilir. Bazıları ekonomik açıdan değil sosyal açıdan daha çok işe yarar. Fakat çoğu piyasanın etkinlik ve/veya eşitliği ile güçlü şekilde ilişkilidir, özellikle tam bilginin olmadığı yerlerde. Nitelik regülasyonu daha çok arz yönlü bir müdahaledir. Miktar regülasyonu ise bireysel talebi etkiler.

Finans. Sübvansiyon (veya vergiler), spesifik malların fiyatını veya bireylerin gelirlerini etkiler. Fiyat sübvansiyonları ekonomik aktiviteyi, şirketleri ve bireyleri bütçe kısıtı ile karşılaştırarak bütçe eğiminin değişmesi ile etkiler. Kısmi yada tam sübvansiyon olabilir. Benzer şekilde fiyatlar değişken vergilerle farklılık gösterebilir.

Kamusal üretim. Her ne kadar regülasyon ve finans piyasa çıktısını değiştiriyor olsa da, temel mekanizmayı el değmemiş şekilde bırakıyorlar. Alternatif olarak, devlet, kendisi mal ve hizmet üreterek, arz yönünü devralabilir. Böyle durumlarda devlet sermaye sahipliği yapar ve ihtiyaç olan işgücünü istihdam eder. Diğer örnekler ulusal savunma ve ulusal sağlık gibi konulardır.

Nakit transferi. Birinci en iyi transferler götürü usulünde olacaktır ve bu yüzden ekonomik aktiviteyi bireylerin gelirini değiştirerek, piyasaya fazladan müdahale etmeden faktör fiyatlarını değiştirmeden, etkileyecektir (Barr, 1987: 71).

1.7.3 Kamu Harcamaları

Devletin temel amaçlarından biri o ülkede yaşayan vatandaşların ihtiyaçlarını karşılamaktır. Bu görevi yerine getirmek için devlet harcama yapmak zorundadır. Kamu harcamaları kısaca devletin mal ve hizmet alımları için yaptığı harcamalardır (Pekin, 1988).

Toplumsal ihtiyaçların karşılanmasına yönelik olan hizmetlerle ilgili kamu harcamaları önemli ölçüde ekonomik ve sosyal etki yaratmaktadır. Kamu harcamaları kamu kuruluşları üzerinden yapılır. Kamu harcamalarının dar ve geniş anlamı vardır. Dar anlamda kamu harcamaları sadece merkezi idarelerin yaptığı

harcamalar ise, geniş anlamda kamu harcamaları, merkezi idarelerin yanı sıra yerel idareler ve KİT'lerin yaptığı harcamalardır.

1.7.4 Sosyal Harcamaların Önemi

Toplumsal ihtiyaçların karşılanmasına yönelik olan kamu harcamaları önemli ekonomik ve sosyal etkiler yaratmaktadır. Son yıllarda ülkelerin nüfusunun artması, kentleşme, teknolojik gelişmelerden dolayı, devlet anlayışında sosyal devlet kavramı önem kazanmaktadır ve bu gelişmelerin ışığında kamu harcamaları sürekli olarak artmaktadır.

Sosyal devlet, kapsamlı bir düşünce olarak aydınlanma felsefesine, eşitlik ve ilerleme düşüncesine, bunlara bağlı olarak ortaya atılan insan hakları anlayışına dayanmaktadır. Bu anlamda sosyal devlet genel olarak yurttaşların sosyal durumlarını iyileştirmeyi, onlara belirli bir yaşayış düzeni sağlamayı ve onları sosyal güvenliğe kavuşturmayı kendisi için ödev bilen devlet anlayışıdır. (Topuz, 2009)

1930'lu yıllardan itibaren kamu harcamalarının gittikçe önemi artan bir bölümü olan sosyal harcamaları, devletin mal veya hizmet gibi bir üretim faktörü elde etmediği, ekonomik, sosyal ve mali nedenlerle satın alma gücünün bir kısım kişiler veya sosyal gruplara karşılıksız olarak intikal ettirildiği harcamalardır. Satın alma gücünün bu şekilde el değiştirmesi, doğal olarak sosyal harcamalarından yararlananların satın alma güçlerini artırmaktadır. Diğer bir ifade ile kaynak dağılımı bu yolla yeniden yapılmaktadır.

“16. yüzyılda başlayan sosyal politika tartışmalarında yoksul insan ile hayatını çalışarak kazanmak zorunda olan insan arasında belirgin bir ayrım

yapılmadığını görüyoruz. 18. yüzyıla geldiğimizde bile Adam Smith'in dahi "yoksul" deyimini, "hayatını çalışarak kazanmak zorunda olan insan"ı anlatmak için kullandığına tanık oluyoruz. Bu durum 19. yüzyıldan itibaren değişmeye, "işçi" ve "yoksul" kavramları birbirinden belirgin biçimde ayrılmaya başlıyor. İşli olan insanın yoksul olarak kabul edilmediği 19. yüzyılın liberal ortamında, çalışandan "yoksul" olarak bahsetmenin neredeyse yasaklandığını görüyoruz" (Buğra, 2008).

Sosyal harcamalar aynı zamanda yoksulluğu önleme politikalarıdır. Bu konuda devlete düşen görev vatandaşlara eğitim, sağlık, sosyal koruma gibi mal hizmetleri sunmaktır.

1.7.4.1 Eğitim Harcamaları

Eğitim harcamaları, kamu sektörü tarafından gerçekleştirilen en önemli sosyal harcamalardandır. Birçok gelişmiş ülkenin bütçesi incelendiğinde, büyüklük olarak, savunma harcamalarından sonra ikinci sırada eğitim harcamalarının yer aldığı görülür.

Eğitim, tam kamusal mal değildir. Ek bir öğrenciyi okutmanın marjinal maliyeti sıfır değildir. Marjinal maliyet ile ortalama maliyet hemen hemen aynıdır ve bu hizmetten yararlanmak isteyen bireylerden ücret alma konusunda hiçbir güçlük yoktur (Stiglitz, 1988: 372).

Kamunun eğitim sektörüne müdahale etmesinin temel nedeni ise eğitimde fırsat eşitliğinin sağlanmasıdır. Eğitimde piyasa başarısızlığı daha çok ilk ve orta okulda belirgin olmaktadır. Zengin bir aile çocuğunun geleceği, anne babasının

bugünkü durumuna bağlı olması kaygısı temel eğitimin devlet tarafından sağlanması neden olmaktadır.

Devletin piyasanın başarısız olduğunu öne sürerek eğitim sektörüne müdahale etmesinin nedeni dışsallıktır. Herkesin okuyup yazabildiği bir toplumun refahı, çok az kişinin okuyup yazabildiği toplumdaki daha yüksektir, çünkü eğitimin sağladığı büyük bir özel getiri vardır. Ayrıca, toplumsal dönüşüm yaşıyan ülkelerde dışsallığın etkisi daha belirgin hale gelmektedir. Örneğin, çok fazla vatandaşı başka ülkeye göç ettiği ülke veya kırsal taşralardan kentlere göç eden toplumlarda bu değişimin doğru yönlendirilmesinde eğitimin çok ciddi önemi vardır (Stiglitz, 1988: 372).

Kamunun eğitim sektörüne kaynak aktarmasının önemli nedenlerinin biri özel sektörün aktaracağı kaynakların yetersiz ve dağılımındaki problemlerdir. Buna göre özel sektör ihtiyaç duyulan eğitim düzeyine yeterli miktarda kaynak aktaramayabilir, bu başta temel eğitim olmak üzere belli eğitim düzeylerinde hizmetlerin talebin altında sunulmasına neden olabilir (Yılmaz, 2007: 44).

Devletin temel ve orta eğitime müdahale etmesinin nedenleri herkes tarafından kabul edilmiş olmasına rağmen, yüksek öğretime müdahale etmesi tartışma konusu olmaktadır. Özel sektörün daha etkin çalıştığı bir ortamda bile bireyler gelecekte elde edecekleri faydanın bugün ödeyecekleri maliyetlerden daha büyük olacağını düşünerek borçlanmak isteyebilirler. Ancak, özel sektörde kredi kurumları öğrencinin kendisinin veya ailesinin maddi durumuna bakarak borç vermek istemeyebilir. Böyle durumda yine devletin müdahale etmesi gerekli olacaktır. Devlet bu hizmeti doğrudan üretmek yerine farklı fon araçlarını kullanarak yüksek öğretime destek olacaktır.

Eğitim harcamalarının büyüme ile ilişkisi eğitimin beşeri sermaye olarak kabul edilmesi ile kurulur. Eğitim insanın bilgi ve becerisinin artmasına neden olur ve ülke ekonomisinin büyümesinde önemli katkıda bulunacaktır.

“Eğitim harcamaları ile ekonomideki verimlilik arasındaki ilişki bugüne kadar yapılan birçok ampirik çalışmayla ortaya konmuştur. Eğitim harcamalarındaki artış ekonomideki insan gücünün verimliliğini artırmakta dolayısıyla büyümeyi olumlu etkilemektedir. Buradaki temel sorular: (i) politika oluşturulması sürecinde ekonomideki kaynakların eğitime aktarılması durumunda diğer alanlara aktarılmamasına göre ortaya çıkan alternatif maliyetlerin ne düzeyde hesaplandığı?; (ii) Eğitim harcamalarının eğitim düzeylerine göre dağılımında verimlilik ilişkisine ne düzeyde bakıldığı?; (iii) Eğitim harcamalarının finansmanında kamu özel sektör paylaşımının nasıl olduğudur? Aslında tüm bu sorular ve verilen yanıtlar eğitimin makro ekonomik getirisinin hesaplanması açısından önem taşımakta ve özellikle kamu politikalarının oluşturulma sürecine yön vermektedir.” (Yılmaz, 2007: 47)

Bahsettiğimiz gibi kamunun eğitim sektörüne müdahalesinin gerekçeleri fırsat eşitliğinin sağlanması ve dışsallıklardır. Dışsallıklar ekonomide etkinlik kavramıyla örtüşmekte ve piyasanın etkin çalışması için çözümlenmesi gerekmektedir. Dışsallıklar vergiden demokrasiye, teknolojik gelişmeye, rasyonelleşmeye, modernleşmeye, kalkınmaya kadar sosyal-ekonomik yaşamı etkilemektedir.

1.7.4.2 Sağlık Harcamaları

“Sağlık hizmetleri, bireylerin yaşam kalitesini ve verimliliğini artırması nedeniyle nitelikli insan sermayesinin bir unsuru olarak kabul edilmektedir. Sağlıklı ve uzun ömürlü bir insan sermayesine sahip olmak için tedavi hizmetleri ve koruyucu sağlık hizmetleri, önleme üzerinde gereken hizmet türleridir” (Mutluer, Öner, Kesik, 2007: 118).

Daha önce belirttiğimiz gibi devletin müdahale etmesinin iki nedeni vardır. Bunlar Pareto etkinliğinin bozulmasına yol açan piyasa başarısızlığı ve gelir dağılımının bozukluğu. Sağlık sektöründe özel piyasa Pareto etkin olabilir, ancak, sigortasız, işsiz, fakir bireyler sağlık hizmeti ücretlerini karşılayamayabilir.

Devletin sağlık sektörüne müdahale etmesinin en önemli sebebi gelir dağılımının bozuk olmasıdır. Yoksul, engelli, geliri düşük bireyler sağlıktan yoksun bırakılamaz. Bu yaklaşım sağlık hizmetlerinin giyecek, sinema, otomobil gibi mal ve hizmetlerden farklılığına dayanmaktadır. Oy verme hakkının piyasaya konu olmaması gibi, bireylerin askerlikten kaçınmalarını önlemek gibi, yaşama hakkı da piyasa tarafından denetlenmemelidir. Ancak çoğu iktisatçılar sağlık hizmetlerinin farklı olmadığını savunmaktadır. Onlara göre sağlık hizmeti ile yaşam ve ölüm arasındaki ilişki zayıftır. Bir insanın yaşam beklentisi ile sağlık durumunun belirlenmesinde alkol, sigara, gıda ve eğitim önemli olmaktadır. Ancak, çoğu ülkelerde toplumdaki bütün bireylerin asgari seviyede sağlık hizmetinden yararlanma hakkına sahip olması gerektiği ile ilgili uygulama vardır. (Stiglitz, 1988: 288).

Devletin sağlık sektörüne müdahale etmesinin diğer bir nedeni piyasa aksaklıklarıdır. Tıbbi araştırmalar tam kamu malı olarak sayılabilir. Bazı buluşlar patente korunurken, bazıları korunmaz. Bu tür ilaçların fiyatlarındaki artış, kullanımlarında azalmaya yol açabilir. Burada özel sektörün yeni patent alacak araştırmalara hangi miktarda kaynak ayıracağı önemli sorun olmaktadır. Ayrıca, devletin müdahalesini gerektiren dışsalılıkların başında bulaşıcı hastalıklar mevcuttur. Burada devlet zorunlu aşılama, karantina gibi yasal düzenlemeler yapabilir. (Stiglitz, 1988: 289)

Standart rekabetçi piyasalar ile sağlık piyasaları arasında önemli farklılıklar vardır. Aşağıdaki tabloda rekabetçi piyasaları ile sağlık piyasaları karşılaştırılmıştır.

Sağlık piyasası standart rekabetçi piyasalara hiç benzemez bir şekilde aksak rekabet ve eksik bilgi ile nitelendirilir. Özel piyasada tüketicinin satın alacağı mal hakkında tam bilgiye sahip olduğu varsayılmaktadır. Fakat sağlık sektöründe hasta doktorun kararına güvenmek zorundadır. Kişiler bazen yanlış tedavi, yanlış teşhis gibi olumsuzluklara maruz kalmaktadır. Bu da kamunun sağlık sektörüne müdahale etmesine neden olmaktadır.

Bilgi eksikliği rekabetin sınırlı olmasına yok açmaktadır. Sunulan hizmetlerin farklılığı ve karmaşık olması hizmetin kalitesi ve fiyatı konusunda belirsizliklerin artmasına neden olarak fiyat ve rekabeti olumsuz etkilemektedir. Bir doktorun talebin az olmasından müşteri çekmek için az ücret aldığı düşünülebilir, ancak bu doktorun iyi doktor olmadığı hissi verebilir. Rekabetçi piyasada sunulan hizmetlerin artması fiyatın düşmesine neden olurken, sağlık sektöründe doktorların sayısının artması tam tersi sonuçlar verebilir (Yılmaz, 2007: 50).

Tablo 1. Standart Rekabetçi Piyasalar ile Sağlık Piyasaları Arasındaki Fark

Standart Rekabetçi Piyasalar	Sağlık Piyasaları
Çok satıcı vardır	Hastanelerin sayısı sınırlıdır (büyük şehirler dışında)
Karını maksimize etmeye çalışan firmalar	Çoğu hastaneler kar amaçlı değildir
Homojen mallar	Heterojen mallar
Tüketiciler iyi bilgilendirilmiştir	Tüketiciler kötü bilgilendirilmiştir
Tüketiciler ödemeyi tamamen yapmaktadır	Maliyetin bir kısmını hastaneler öder

Kaynak: Stiglitz (1988)

Sağlık harcamaları, bir toplumun sağlık seviyesini üst düzeyde tutmakta, insanların yaşam süresinin artmasında önemli rol oynamaktadır. Toplumun sağlık seviyesi ekonomik gelişmeyi de önemli ölçüde etkilemektedir. Sağlıklı bir toplumda işgücü verimliliği artar ve işgücü kaybı azalır. Ayrıca sağlık harcamaları kişilerin yaşam süresinin artmasında önemli bir faktör olmaktadır.

1.7.4.3 Sosyal Koruma Harcamaları

Fakirlere para ve tüketim malı transfer eden programlara kamu yardımları veya refah programları denir. Devlet yardımları ile toplumsal dokunun daha fazla tahrip olması ve iktisadi faaliyetler üzerinde olumsuz etki yaratması engellenmeye çalışılır.

Sosyal koruma, devletin yaşlılara, malullere, ailelerin ve bireylerin ekonomik ve sosyal risklere karşılaştıkları durumlarda yaptığı sosyal yardımlar v.b harcamalarıdır. Sosyal koruma harcamalarının başında yoksullara nakdi yardımlar, yaşlılara ve malullere mali yardımlar, yakacak, gıda, giyim gibi yardımlar gelir.

“Sosyal yardımlar, yararlanıcıların herhangi bir biçimde katkı sunmadığı, devletin yoksulluğa karşı geliştirdiği destek mekanizmalarıdır. Sosyal yardımlar primsiz ödemeler ve genel yardımlar olarak sınıflandırılabilir. Yaşlılık, özürülük aylıkları primsiz ödemeler, aynı ve nakdi olabilen genellikle düzensiz geçici yardımlar ise genel yardımlar içinde yer almaktadır” (TEPAV, 2010: 3).

1990’lardan bu yana ekonomik krizler, küreselleşme ve yapısal uyuma karşı, gelişmekte olan ülkelerde sosyal koruma politikaları büyük önem kazanmıştır. Gelişmekte olan ülkelerde sosyal koruma politikaları genel olarak yoksullukla mücadele politikaları ve gelirin yeniden dağılmasını sağlayan politikalar olarak kabul edilmektedir (Barrientos, Hulme, 2008; 5) Gelir dağılımında adaletin kendiliğinden gerçekleşmesi mümkün olmamaktadır. Bu nedenle, devlet tarafından gelir dağılımına müdahale edilmesi “sosyal devlet”in bir gereği olarak kabul edilmektedir. Sosyal yardımlar gelirin yeniden dağıtılmasında önemli araç olarak kullanılmaktadır.

Bazı ampirik çalışmalar devletin bireylere yaptığı sosyal harcamalar ve sosyal yardımlar büyümeyi dolaylı etkilediği öne sürülmektedir ve aynı durumun özel sektör için geçerli olmadığı ileri sürülmektedir. Bu sosyal yardımın firmalara değil bireylere verilmesi anlamına gelmektedir. Firmalara yapılan sübvansiyonlar etkin olmayan üretim tekniklerini teşvik edecek olması ve sübvansiyonların genellikle bankalar aracılığı ile yapılması maliyetli olduğu düşünülmektedir.

Sosyal koruma büyümeye birkaç yoldan katkıda bulunur (Barrientos, 2004: 3):

- Yoksulluğun derinleşmesini destekleyen bazı piyasa aksaklıklarını önler; örneğin aksak kredi ve sigorta piyasaları
- Beşeri ve fiziki varlıklara yatırımı kolaylaştırır, böylece gelecekteki yoksulluğun azalmasına neden olur; örneğin eğitime ve küçük işletmelere destek
- Sağlık problemleri veya kalitesiz gıda ürünleri gibi nedenlerden dolayı doğabilecek hane halklarının tepkilerini azaltır, ama orta vadede büyümeyi engeller
- Verimsiz ve anti sosyal davranışlar için teşvikleri azaltır
- Sosyal koruma, sosyal uyumun gelişmesine neden olur ve çatışmaları önler.

Fakat sosyal harcamaların aşırı derecede ve kontrolsüz yapılmasının, sosyal yardımlardan yararlanmaması gereken bireylerin yararlanmasının, işsizlerin iş aramayı bırakması ve işi olanların bir işte kalmasını önleyecek şekilde büyümeye olumsuz katkı yapmasının önüne geçilmelidir (Yılmaz, 2007: 52).

İKİNCİ BÖLÜM

KAZAKİSTAN'DA MALİ YÖNETİM, BÜTÇE SİSTEMİNİN YENİDEN YAPILANMASI VE YENİ BÜTÇE SİSTEMİ

2.1 Mali Yapılanmanın Sebepleri

Günümüzde Kazakistan'da kamu yönetimi alanında yapılmakta olan dönüşümler, toplumun bugünkü ihtiyaçlarını karşılayabilecek, kaynakları daha etkin kullanan ve dağıtan ve iyi yönetilen rekabetçi devlet yapısı kurmaya yöneliktir.

Kamu yönetimindeki gelişmeler kamu kurumları ve özel işletmelerin piyasada rekabet edebilme kapasitesini artırmak için teknoloji ve yenilikleri kullanmasına yöneliktir. Bu çerçevede kamu kurumlarının da tüketicilere etkili ve kaliteli hizmet sağlayabilmesi için onların genişletilmesi ve aynı zamanda bununla ilgili harcamaların azaltılması gerekmektedir. Yani bu az harcama ile kaliteli hizmet sunma anlamına gelmektedir.

Bununla birlikte denetim sistemi hata yapanları cezalandırmak için değil, sorunları önlemek için çalışmalar yürütecektir. Bütçe reformlarının temeli, son on yıllarda çoğu ülkelerde hayata geçirilmiş olan orta vadeli mali planlama çerçevesinde performansa dayalı bütçe sistemine geçiş yapılmıştır.

Dünyada mali alanda ortaya çıkan sorunların çözümüne yönelik olarak kamu kesiminin daha verimli çalışmasını sağlayacak adımlar atılmıştır. Özellikle kamu kaynağının kullanılması açısından orta vadeli harcama yaklaşımının önemi büyüktür.

Mali yapılanmaya neden olan sebepleri aşağıdaki gibi sıralayabiliriz
(Ekonomi ve Bütçe Planlama Bakanlığı, 2007)

- Bütçe ile kalkınma ve stratejik planlar arasında sıkı bağ kurulamamıştır. Bütçeler planlar ve programlardan kopuk hazırlanmıştır. Kazakistan'da stratejik, ekonomik ve bütçe planlamaları arasındaki uyum, sanayi, bölgesel ve bütçe programları şeklinde gerçekleşmekteydi. Ancak, sanayi ve bütçe programlarını hazırlama ve uygulama yöntemleri, stratejik amaç ve hedeflere ulaşmakta ve kamu harcamalarının etkin kullanılmasını sağlamakta başarısız olmuştur.
- Kamu yönetiminde hangi kurumun hangi görevi yapacağı iyi belirtilmemiştir. Bu bakımdan birkaç kurumun aynı görevi üstlendiği ve kurumlar arasında hizmet çakışmaları ortaya çıkmıştır.
- Kamu kurum ve kuruluşlarının amaç ve hedeflerini gösteren stratejik planlarının olmaması.
- Ödeneklerin önceki yıllarda yapılan ödenekler dikkate alınarak tahsis edilmesi.
- Denetimin kaynakların etkin ve verimli kullanılmasını değil, sadece hesapların denk olup olmadığını denetlemesi, rüşvet ve yolsuzluğun yaygınlaşması.
- Mali saydamlığın ve şeffaflığın olmaması.

Tüm bu sorunları çözmek için 2009 yılında 1297 sayılı yeni bütçe kanunu kabul edilmiştir.

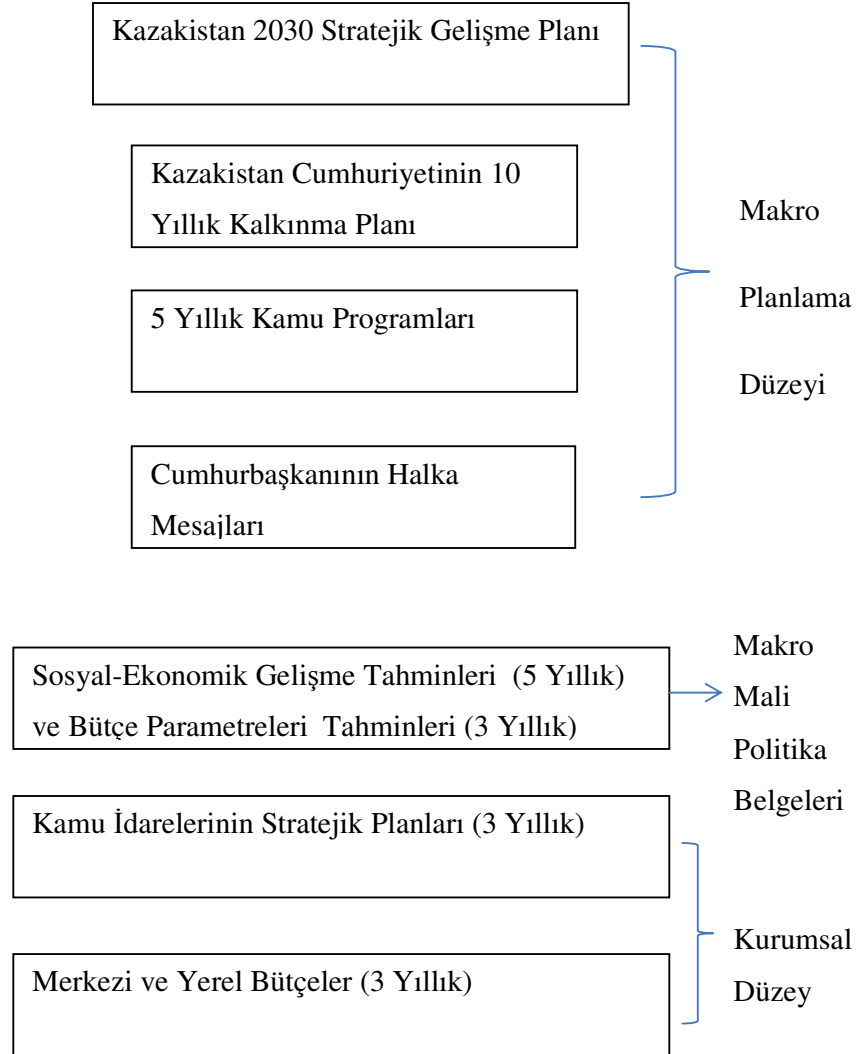
2.2 Yeni Bütçe Kanunu İle Değişen Politika, Plan, Program ve Bütçe İlişkisi

Günümüzde Kazakistan'da yapılmakta olan tüm reformlar, toplumun ihtiyaçlarını karşılayabilecek rekabetçi bir devlet kurmayı amaçlamaktadır. Kamu yönetimindeki yeni yaklaşım kamu kuruluşlarının da özel kuruluşlar gibi tüm yenilikleri kullanarak hizmet kalitesini yükseltmektir. Bu çerçevede kamu kuruluşlarının etkin çalışması hizmet kalitesinin artırılması ve maliyetlerin azaltılması ile gerçekleşebilir. Kazakistan'da böyle reformlardan biri performans esaslı bütçe sistemine dayalı OVHS geçiş olmuştur. OVHS'nin uygulanması ile eski sistemdeki olumsuzluklar önlenmiştir.

Eski bütçe sisteminin şeffaflığı konusunda bağımsız bir kurumun yaptığı araştırmanın sonucuna göre bütçe sisteminin şeffaf olmadığı ortaya çıkmıştır (Transparency Kazakhstan, 2006). Yeni sistemde tüm bu sorunlar giderilmeye çalışılmaktadır. OVHS ile hesap verebilirlik, mali disiplin gibi önemli unsurlar sağlanmıştır. Kurumların yaptığı faaliyetlerin monitoringi yapılmaktadır ve kurumlar faaliyet raporu hazırlamaktadır.

Stratejik ve kalkınma planları ile bütçe arasında bağ kurulmuştur. Mali yapılandırmadan önce ulusal ve yerel programların amaçları belirsiz olmuştur ve genelde belirli bir sorunu çözmek için değil, bütçe kaynaklarından fazla kapabilmek için yapılmıştır. Ayrıca, programların sonunda ne kadar başarı elde edildiği değerlendirilmeden kapatılmıştır. Yeni sistemde kaynaklar önceliklere göre tahsis edilmektedir.

Şekil 2. Kazakistan'da Planlama ve Bütçeleme



Kaynak: Ekonomi ve Bütçe Planlama Bakanlığı, 2007

2.3 Kazakistan Kamu Sektörünün Yapısı ve Bütçe Türleri

2.3.1 Kazakistan Kamu Sektörünün Yapısı

Kazakistan'da kamu kesimi merkezi yönetim, yerel idareler, hizmetsel kamu kuruluşları, meslek kuruluşları olarak yapılanmaktadır.

2.3.1.1 Merkezi Yönetim

Merkezi yönetim, daha çok toplumun genelini ilgilendiren hizmetleri sağlamayı amaçlamaktadır. Merkezi yönetimde hizmetler, devlet adına, hizmet türüne göre bakanlıklar ve onlara bağlı kuruluşlar tarafından gösterilir.

Merkezi yönetim: Cumhurbaşkanlığı, Hükümet, bakanlıklar ve onlara bağlı kuruluşlar, Kazakistan İstatistik Kurumu, Kazakistan Milli Uzay Kurumu.

2.3.1.2 Yerel İdareler

Yerel idareler, belli bir coğrafi alan içinde kamusal faaliyet göstermek için kurulan idarelerdir. Yerel idareler merkezi yönetimin belirlediği sınırlar içinde faaliyet gösterirler ve yasama, yargı konularında merkezi yönetime bağımlıdır.

2.3.1.3 Hizmetsel Kamu Kuruluşları

Bu kuruluşlar merkezi ve yerel idarelere bağlılığı çok sınırlı kamu kuruluşlarıdır. Bu kuruluşlar, milli holdingler, kamu şirketleri, KİT'ler ve hisselerinde devletin de payı olan diğer kuruluşlardır. Hizmetsel kuruluşların ayrı bütçeleri vardır.

2.3.1.4 Meslek Kuruluşları

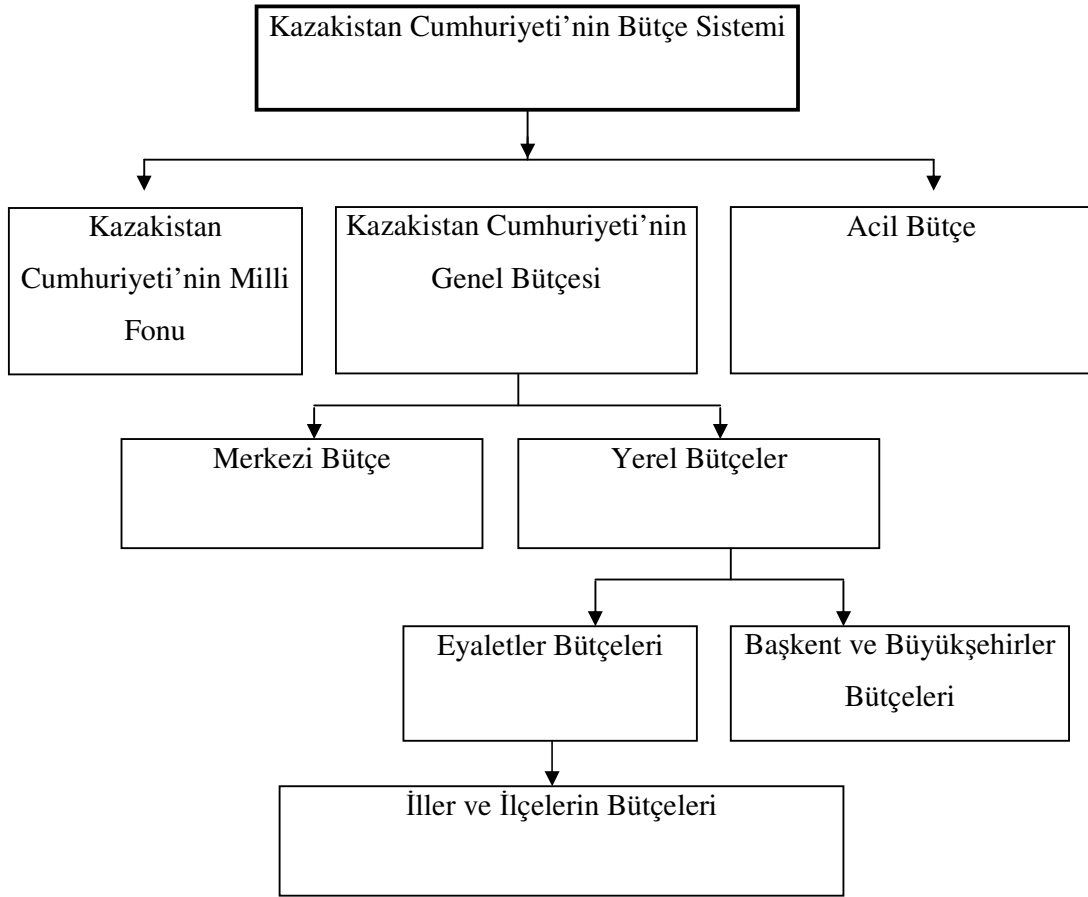
Meslek kuruluşları belirli bir meslek mensuplarını kapsayan, tüzel kişiliğe sahip, amacı dışında faaliyette bulunamayan ve kanunla kurulabilecek kuruluşlardır. Meslek kuruluşlarının ayrı bütçeleri vardır ve kendi kendini finanse eder. Bu

kuruluşlara örnek olarak Avukatlar Birliği, Hakimler Birliği gibi kuruluşlar gösterilebilir.

2.3.2 Bütçe Türleri

Kazakistan Cumhuriyeti'nin yeni bütçe kanunu 2008 yılında kabul edilip, 2009 yılından itibaren yürürlüğe girmiştir.

Şekil 3. Kazakistan Cumhuriyeti'nin Bütçe Sistemi



Kaynak: Ekonomi ve Bütçe Planlama Bakanlığı, 2007

Kazakistan Cumhuriyetinin bütçe sistemi, Kazakistan Cumhuriyetinin bütçe kanununun 4.maddesinde belirtildiği gibi birlik, bütünlük, şeffaflık, etkinlik, süreklilik, verimlilik, sorumluluk ilkelerine dayanmaktadır. Kazakistan Cumhuriyeti'nin Bütçe Kodeksi ile birlikte iki bütçe türü merkezi bütçe ve yerel bütçeler kabul edilmiştir (Utibayev, Zhunusova, Satkalieva, 2006: 8). Ayrıca acil durumlar (savaş veya diğer nedenler) ortaya çıktığında acil kamu bütçesi tasarlanabilir, kabul edilebilir ve gerçekleştirilebilir. Yukarıdaki şekil 3'de Kazakistan'ın bütçe sisteminin yapısı gösterilmiştir.

2.3.2.1 Merkezi Bütçe

Yeni bütçe kanunu genel gerekçesi uluslar arası standartlara uygun olarak tasarlanmıştır. Merkezi bütçe yerel ihtiyaçlardan ziyade tüm toplumu ilgilendiren genel ihtiyaçları karşılamayı amaçlamaktadır. Ayrıca, merkezi bütçe sanat, kültür ve medyayı desteklemekte ve geliştirmekte önemli katkı sağlamaktadır. Merkezi bütçe kapsamındaki kuruluşlar EK1'de verilmiştir.

Kazakistan'ın bütçe kanununda merkezi bütçenin gelirleri vergi gelirleri (kurumlar vergisi, KDV v.b), harçlar (motorlu taşıtların Kazakistan Cumhuriyeti üzerinden geçtiği için harçlar, konsolosluk ücretleri), vergi olmayan gelirler, kamuya ait mal ve hizmetlerin satışından elde edilen gelirler ve transferler olarak belirtilmiştir.

Merkezi bütçe harcamaları aşağıdaki alanlar için yapılır (Ekonomi ve Bütçe Planlama Bakanlığı, 2007):

- Genel kamu hizmetleri

- Savunma harcamaları
- Toplum düzeni, güvenlik, hukuk, yargı, ceza infaz faaliyetleri harcamaları
- Eğitim harcamaları
- Sağlık harcamaları
- Sosyal yardım ve sosyal güvenlik harcamaları
- Konut harcamaları
- Kültür, spor, turizm ve bilgi alanları harcamaları
- Yakıt, enerji kompleksi ve mineral kaynakların kullanımı
- Tarım, su, ormancılık, balıkçılık, özel koruma altındaki doğal alanlar, çevre ve hayvanlar dünyasının korunması
- Endüstri, mimari, şehir planlama ve inşaat harcamaları
- Ulaştırma ve haberleşme
- Borç servisi
- Bütçe yatırım programları
- Merkezi yönetim kapsamındaki kuruluşların giderleri
- Diğer harcamalar

2.3.2.2 Yerel Bütçeler

Yerel bütçeler üçe ayrılmaktadır:

- Eyaletler bütçesi
- Astana ve diğer illerin bütçesi
- İlçeler bütçesi

Kazakistan'da 14 eyalet bulunmaktadır. Yerel bütçeler, bütçe kanununda belirtilmiş vergi ve diğer bütçe gelirlerinden oluşturulmaktadır ve yerel düzeydeki idareleri, onlara bağlı kamu kurumlarını finanse etmekte kullanılmaktadır.

Kazakistan'ın bütçe kanununda belirtildiği gibi bir üst veya alt kademedeki bütçeler arasında ilişki kurulabilir, yani ilçeler bütçeleri ile merkezi bütçe arasında herhangi bir ilişkiye izin verilmez. Alt kademedeki bütçelerde gelirin azalması veya harcamaların artması durumunda üst kademedeki transfer veya kredi şeklinde kaynak aktarması yapılarak finanse edilir. Ancak, kanunda belirtildiği gibi doğal afetler gibi acil durumlarda bütçenin tüm kademeleri arasında ilişkiye izin verilir.

2.3.2.3 Acil Bütçe

Acil bütçe, savaş veya acil durumlarda cumhuriyet ve yerel bütçeler hesabından oluşturulur. Acil bütçenin uygulanması ve durdurulması Kazakistan Cumhuriyeti'nin Cumhurbaşkanının yargısı ile yapılmaktadır. Acil bütçe uygulandığında cumhuriyet bütçesi kanunu ve yerel bütçelerin tüm düzeylerindeki maslihatların (maslihat, yerel yasama organıdır) kararları geçici olarak iptal edilecektir (Utıbayev, Zhunusova, Satkalieva, 2006: 22).

2.3.2.4 Kazakistan Cumhuriyeti'nin Milli Fon'u

Milli Fon, hükümetin Merkez Bankasındaki hesabında barındırdığı para fonudur. Milli Fon, Kazakistan'ın sosyal-ekonomik gelişmesi için ve petrol fiyatlarındaki düşüş ve diğer elverişsiz durumlarda kullanmak üzere biriktirilmiş finansal aktiflerden oluşturulmaktadır.

Milli Fonun tasarruf ve stabilizasyon fonksiyonları vardır. Tasarruf fonksiyonu finansal aktiflerin birikimi anlamına gelmektedir. Stabilizasyon fonksiyonunun amacı ise Milli Fon'un likidite varlıklarının yeterli düzeyde olmasını sağlamaktır. (Utibayev, Zhunusova, 1997: 16)

Milli Fon'un gelirleri, petrol sektörüne koyulan tüm vergilerden, madencilik ve imalat sektörüne ait kamu işletmelerinin özelleştirilmesinden gelen gelirler, tarım arazilerinin satışından elde edilen gelirlerden oluşmaktadır.

Milli Fon'un genişletilmesi ve kullanılması ile ilgili kararlarda tam yetkili Kazakistan Cumhuriyetinin Cumhurbaşkanıdır. Merkez Bankası ile Kazakistan Cumhuriyeti'nin Hükümeti arasında yapılan anlaşmaya göre, Merkez Bankası Milli Fon'u yönetme hakkına sahiptir. (Kazakistan Bütçe Kanunu, 2008)

2.4 Analitik Bütçe Kodlaması

“Bütçe kodlaması olarak adlandırılan analitik bütçe sınıflandırması, devletin yüklendiği görevleri yerine getirirken harcama bazında sağlıklı veri ve güvenilir istatistikî bilgi ortaya koymak amacıyla geliştirilmiş bir kodlama sistematiğidir. Bir başka deyişle, devletin mali istatistiklerinin daha düzenli, güvenilir ve analizin etkin yapılabilirliğinin sağlanması amacıyla ortaya konmuş bir bütçe kodlamasıdır” (T.C. Maliye Bakanlığı, 2004: 17).

Kazakistan'da analitik bütçe sınıflandırması finansman tipi, fonksiyonel ve ekonomik sınıflandırma olarak geliştirilmiştir (Kazakistan Ekonomi ve Bütçe Planlama Bakanlığı, Novaya Budjetnaya Politika Kazahstana, 2007).

- Finansman tipi sınıflandırma, yapılan harcamaların hangi kaynaktan yapıldığını gösterir.
- Fonksiyonel sınıflandırma, faaliyetlerin türünü gösterir
- Bütçe harcamalarının ekonomik sınıflandırmasıyla ise bütçe programlarını gerçekleştirmek amacıyla kamu kurumlarının yürüttüğü faaliyetlerin milli ekonomiye, piyasalara ve gelir dağılımına etkilerini planlamak, izlemek ve değerlendirmek hedeflenir.

Bütçe harcamalarının sınıflandırması bütçe harcamalarının ne için ne kadar harcandığını izleyebilme, denetleme konularında kolaylık sağlamaktadır. Yani kamu harcamalarının sınıflandırılması mali şeffaflığın, saydamlığın sağlanmasında önemli olmaktadır.

2.5 Bütçe Komisyonu

Bütçe Komisyonu bütçe tasarılarının zamanında ve kaliteli hazırlanmasını temin etmek için kurulmuştur. Merkezi bütçe komisyonunu Kazakistan Cumhuriyeti'nin Cumhurbaşkanı kurar ve personel sayısı belirler. Yerel bütçe komisyonları yerel yürütme organı tarafından kurulur, personel sayısı belirlenir ve kararlar alınır. Bütçe komisyonu aşağıdaki görevleri yapmakla yükümlüdür:

- Sosyal-ekonomik gelişme tahminlerinde önerilerde bulunmak
- Bütçe harcamalarının azaltılması veya artması ile ilgili önerilerde bulunmak
- Bütçenin izlenmesini kontrol etmek ve değerlendirmek

2.6 Bütçe Tasarılarının Hazırlanması, Uygulanması ve Denetlenmesi

Bütçenin hazırlanması sürecinde aşağıdaki dokümanlar kullanılır:

- Sosyal Ekonomik Gelişme ve Bütçe Parametreleri Tahmini,
- Merkezi bütçe kanunu, Maslihat'ın yerel bütçe kararı
- Kamu idarelerinin stratejik planları (3 yıllık)
- Kamu idarelerinin operasyon planları

Bütçe kanununa göre Ekonomi ve Bütçe Planlama Bakanlığı bütçenin hazırlanmasında görevlendirilmiştir. Bütçenin hazırlanması, merkezi yönetim düzeyinde Ekonomi ve Bütçe Planlama Bakanlığı tarafından Sosyal-Ekonomik Gelişme ve Bütçe Parametreleri Tahmini'ni hazırlaması, yerel yönetim düzeyinde ekonomi ve bütçe planlama organının eyalet, başkent, büyükşehirler ve ilçelerin sosyal ekonomik gelişme ve bütçe parametreleri tahminini hazırlaması ve bunların yürütme organı (Hükümet ve yerel yürütme organları) tarafından kabul edilmesi ile başlar. Sosyal-Ekonomik Gelişme ve Bütçe Parametreleri Tahmini resmi gazetede yayımlanır.

2.6.1 Sosyal-Ekonomik Gelişme ve Bütçe Parametreleri Tahmini

Ekonomi ve Bütçe Planlama organları Sosyal-Ekonomik Gelişme ve Bütçe Parametreleri Tahmini'ni hazırlar ve yürütme organları tarafından Nisan ayının 20'sine kadar kabul edilir. Sosyal-Ekonomik Gelişme ve Bütçe Parametreleri Tahmini, kalkınma planları ve stratejik planları temel alarak 5 yılı kapsayacak şekilde her yıl hazırlanır.

Merkezi yönetim düzeyinde, Sosyal-Ekonomik Gelişme ve Bütçe Parametreleri Tahmini:

- Makroekonomik göstergeler tahmini,
- Sosyal parametreler tahmini,
- Öncelikler ve hedefler,
- Kazakistan Cumhuriyeti'nin sosyal ekonomik gelişme göstergelerinin 5 yıllık tahminini,
- 3 yıllık bütçe parametreleri tahminini içerir.

Yerel yönetim düzeyinde ise eyalet, başkent, il ve ilçelerin sosyal ekonomik gelişmesinin tahmini, eğilimleri, hedef ve önceliklerinin gelecek 5 yıla ilişkin göstergelerini ve 3 yıllık bütçe tahmini içerir.

2.6.2 Kamu İdarelerinin Stratejik Planı

Kamu idareleri ekonomi ve bütçe planlama organları tarafından hazırlanan Sosyal Ekonomik Gelişme ve Bütçe Parametreleri doğrultusunda 3 yıllık stratejik planlarını hazırlar. Stratejik planda idarenin misyonu, vizyonu, stratejik amaç ve hedeflerini içerir. Ayrıca kamu idareleri stratejik planlarını gerçekleştirmek için her yıl operasyon planını yapar.

2.6.3 Bütçe Gelirleri Tahmini

Devlet gelirlerinin büyük çoğunluğu vergilerden oluşur. Devlet çıkardığı vergi yasalarıyla gelir ve servet sahibi herkese ve her kuruluştan cebir unsuruna dayanarak vergi alabilir. O yüzden bu tür gelirlere zorunlu gelirler denir. Maliye'de

normal gelir sayılan bu paylar, devletin zorlayıcı gücü ile elde edilir. Milli gelirden alınan paylar yeterli görülmezse borçlanmaya başvurulur. İç borçlar milli gelirden zorlanmaya başvurulmadan ihtiyari olarak alınmış paylardır. Bütün bu çabalar finansman ihtiyacını karşılamaya yetmezse, o zaman ya dış borçlanmalara başvurulur ya da Milli Fon'un kaynaklarına başvurulur.

2.6.4 Bütçe Giderleri Tahmini

Bütçe giderleri tahmini, ekonomi ve bütçe planlama organları tarafından yapılır. Bütçe giderlerini tahmin etmek için stratejik plan hazırlamakla yükümlü kamu idareleri ekonomi ve bütçe planlama organlarına stratejik planlarını ve bütçe tekliflerini sunar. Bütçe tekliflerinde gelir ve gider tahminleri ayrıntılı şekilde açıklanır.

2.6.5 Bütçe Kanunu Tasarılarının Hazırlanması

2.6.5.1 Merkezi Bütçe Kanunu Tasarısının Hazırlanması

Ekonomi ve Bütçe Planlama Bakanlığı merkezi bütçe kanunu tasarısını hazırlayıp Bütçe komisyonuna sunar. Bütçe tasarısı gelecek mali yılda ve sonraki iki yılda beklenen gelirler, giderler, bütçe açığı ve fazlası, bütçe açığının finansmanı, fazlanın nasıl kullanılacağı, asgari ücret, emeklilik ücret, aylık hesaplama indeksi, yerel bütçelerden alınan muafiyetler, yerel bütçelere aktarılan sübvansiyon, devlet garantilerinin limiti, devletin borçlanma limitini içerir.

Bütçe komisyonu 1 Ağustos'a kadar inceleme yapar ve Ekonomi ve Bütçe Planlama Bakanlığınca 15 Ağustos'a kadar merkezi bütçe kanunu tasarısını Kazakistan Cumhuriyeti'nin Hükümetine sunar.

2.6.5.2 Yerel Bütçelerin Kanun Tasarılarının Hazırlanması

Yerel ekonomi ve bütçe planlama organları yerel bütçe kanun tasarılarını yerel bütçe komisyonunun incelemesine sunar. Yerel bütçe kanun tasarıları şunları içerir: gelirler, giderler, bütçe açıklarının finansmanı, bütçe fazlasının nasıl kullanılacağı, eyaletler bütçesinden ilçeler bütçelerine (iller bütçelerine) aktarılan sübvansiyon, eyaletler bütçelerine ilçe bütçelerinden (il bütçelerinden) alınan muafiyetler.

Yerel ekonomi ve bütçe planlama organları yerel bütçe kanun tasarılarını en geç 1 Ekim yerel yürütme organlarına sunar.

2.7 Bütçenin Kabul Edilmesi

2.7.1 Merkezi Bütçenin Kabul Edilmesi

Kazakistan Cumhuriyeti'nin Hükümeti, hazırlanan bütçe kanunu tasarısını, cari mali yılın en geç 1 Eylül tarihinde Parlamenta sunar. Hükümet bütçe kanun tasarısı ile birlikte, Sosyal Ekonomik Gelişme ve Bütçe Parametreleri Tahmini, idarelerin stratejik planları, devlet kendi borçları ve devletin garanti ettiği borçların son durumu verilerini sunar. Bütçe kanunu tasarısı parlamentonun iki kanadının ayrı toplantılarında, önce Mecliste, sonra Senat'ta görüşülür ve en geç 1 Aralıkta kabul edilir. Merkezi bütçe kanun tasarısının reddedilmesi yada herhangi bir sebeple

zamanında kabul edilemeyeceğinin anlaşıldığı durumlarda Kazakistan Cumhuriyeti'nin Cumhurbaşkanı gelecek mali yılın ilk çeyreği için ulusal mali plan hakkında karar alma hakkına sahiptir. Ulusal mali plan Parlamento tarafından cumhuriyet bütçe kanunu tasarısı kabul edilene kadar geçerlidir.

2.7.2 Yerel Bütçelerin Kabul Edilmesi

Yerel yürütme organları yerel bütçe kanun tasarısını en geç 15 Ekim (ilçeler en geç 1 Kasım) tarihinde yerel maslihatlara görüşmesine sunulur. Yerel bütçe kanunu tasarısı ile yanı sıra bölgenin Sosyal Ekonomik Gelişme ve Bütçe Parametreleri Tahmini ve idarelerin stratejik planları sunulur.

Yerel bütçe kanunu zamanında kabul edilmezse, yerel yürütme organları yerel mali plan hazırlar. Yerel mali plan, maslihatların yerel bütçe kanunu tasarısını kabul edene kadar geçerlidir ve en geç 25 Aralık'a kadar kabul edilir.

2.8 Bütçenin Gerçekleşmesi

Bütçenin gerçekleşmesi gelirlerin toplanması, bütçe programlarının gerçekleşmesi, açıkların kapatılması veya fazlanın kullanılması gibi faaliyetleri içerir. Bütçenin gerçekleşmesi sorumluluğu merkezi düzeyde Hükümete, yerel düzeyde yerel yürütme organlarına yüklenmiştir. Bütçenin gerçekleşmesi 1 Ocakta başlayıp 31 Aralıkta sona erir.

2.8.1 Gelir Bütçesinin Gerçekleşmesi

Gelir bütçesinin gerçekleşmesi, bütçe gerçekleşmesinde sorumlu organlarca Kazakistan Cumhuriyeti'nin kanunları çerçevesinde bütçe gelirlerinin tam ve

zamanında yapılmasını sağlamaktır. Gelir bütçesinin gerçekleşmesinde aşağıdaki faaliyetler yapılmaktadır: gelirlerin hazine hesabına yatırılması, gelirlerin merkezi, yerel bütçeler ve Milli Fon arasında dağıtılması, yanlış veya fazla ödenen ödemelerin geri ödenmesi.

2.8.2 Gider Bütçesinin Gerçekleşmesi

Giderler, idarelerin ve onlara bağlı kurumların tarafından Bütçe Kanununa uygun olarak, bütçe programlarını gerçekleştirmek amacıyla yapılır. Kurumlar harcamaları analitik bütçe sınıflandırmasına uygun şekilde yapmak zorundadır.

2.9 Bütçenin İzlenmesi

Ekonomi ve Bütçe Planlama Bakanlığı kurumların stratejik planlarda gösterilen amaç ve hedeflerine ne kadar ulaşabildiklerini, yükümlülüklerini yerine getirdiklerini veya neden getiremediklerini ve bütçe gelir giderlerini tahmin etmek amacıyla izlemekle görevlendirilmiştir. Bu doğrultuda merkezi yönetim ve yerel kamu idareleri bütçe planlama organlarına rapor verecektir. Ekonomi ve Bütçe Planlama Bakanlığı her üç ayın sonunda Hükümete merkezi ve yerel bütçelerin gerçekleşmesi ile ilgili rapor gönderilir.

2.10 Muhasebe Sistemi

Muhasebe hizmeti kurumların gelir giderler, alım satım ve tüm mali işlemlerin kayıtlarının yapılmasıdır. Tüm muhasebe işlemleri Maliye Bakanlığı tarafından belirlenen muhasebe ve raporlama standartlarına göre yapılmaktadır. (Kazakistan Bütçe Kanunu, 2008)

2.11 Faaliyet Raporları

Kamu idareleri her yıl en geç 15 Şubat'a kadar hesap verme sorumluluğu çerçevesinde faaliyet raporları hazırlar. Faaliyet raporları gazetelerde yayımlanır. Doğrudan cumhurbaşkanına bağlı olan kurumlar faaliyet raporlarının birer örneği, Cumhurbaşkanlığına, Ekonomi ve Bütçe Planlama Bakanlığına, Maliye Bakanlığına ve Sayıştay'a gönderecektir. Hükümete bağlı olan kamu idareleri Hükümete, Ekonomi ve Bütçe Planlama Bakanlığına, Maliye Bakanlığına ve Sayıştay'a sunacaktır. Yerel bütçelerden finanse edilen kurumlar ise bağlı olduğu yerel yürütme organlarına, yerel bütçe planlama ve gerçekleştirme organlarına ve maslihatın denetim komisyonuna sunulacaktır.

2.12 Yıllık Hesap

Maliye Bakanlığı en geç 25 Marta kadar geçen yılın bütçe gerçekleşmesinin yıllık hesabını hazırlayıp, Hükümete gönderir. Yıllık hesap bütçe gerçekleşme raporu, bütçe programlarının değerlendirilmesi, kamu idarelerinin stratejik planlarında belirttiği amaç ve hedeflerinin analizi sonuçlarını içerir. Hükümet yıllık hesabı 20 Nisana kadar Parlamento'ya ve bir örneğini Sayıştay'a gönderir. Parlamento yıllık hesap değerlendirilmesi görüşmeleri önce mecliste sonra Senat'ta yapılır. Görüşme sırasında bütçe gerçekleştirme organlarının yetkilileri ve Sayıştay başkanının raporları dinlenir.

2.13 Bütçe Denetimi

Kazakistan'da bütçe denetimi denetim yapan organa göre iç denetim ve dış denetim olmak üzere ikiye ayrılmaktadır (Utibayev, Zhunusova, Satkalieva, 2006: 392).

İç denetim, kamu idarelerinin kaynakları etkin, verimli ve ekonomik kullanmasını değerlendirmek amacıyla merkezi yönetim düzeyinde Maliye Bakanlığının iç denetim hizmeti tarafından, yerel düzeyde yerel denetim hizmeti tarafından yapılmaktadır. Maliye Bakanlığı iç denetim raporlarını Hükümete gönderir.

Dış denetim, idarelerin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde mali işlemlerin, muhasebe ve raporlama işlemlerinin doğru ve kanunlara göre yapıldığını, kamu idarelerinin stratejik ve kalkınma planları, bütçe programlarının gerçekleşmesini, yardım, bağışlar dahil olmak üzere bütçe kaynaklarının Kazakistan Cumhuriyeti'nin yasalarına göre yapıldığının denetlenmesi ve değerlendirilmesidir. Dış denetim merkezi yönetim düzeyinde Sayıştay tarafından, yerel düzeyde maslihatların denetim komisyonu tarafından yapılır. Sayıştay dış denetim raporlarını Parlamenteoya ve Cumhurbaşkanına sunar. Maslihatların denetim komisyonları yerel yürütme organlarına rapor gönderir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

SOSYAL POLİTİKALARIN OLUŞUMU, KAMU SOSYAL HARCAMALARI VE SOSYAL HARCAMALARIN DEĞERLENDİRİLMESİ

3.1 Kazakistan'da Sosyal Politikalar ve Gelişimi

3.1.1 Sovyetler Birliği Döneminde Sosyal Politikalar

Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği (SSCB), sosyal federalizm temeli üzerine kurulmuş, her biri eşit haklara sahip (yıllara göre 4 ile 15 arası) ülkelerden kurulmuş bir devlet idi.

Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği, Ekim Devriminden sonra kurulmuştur. Kurulduğu günden itibaren V. Lenin'in önderliği ile sosyal politikalar hayata geçirilmeye başlanmıştır. Bolşeviklerin Çarlık Rusya'dan taleplerinin başlıcaları sekiz saatlik çalışma, çocukların çalışmasına yasak getirilmesi, kadınların zararlı endüstrilerde çalışmaması v.b. olmuştur (Firsov, 2007: 38).

SSCB kurulduğu andan itibaren eğitime önem vermeye başlamıştır. 9 Kasım 1917'de Kamu Aydınlatma Komisyonu kurulmuştur. Bu komisyonun amacı ülke genelinde kültür ve eğitimi geliştirmek olarak belirlenmiştir. 1920 yılında devam eden iç savaştan dolayı okulların ve öğrenciler sayısı azalmış, o yıllarda yapılan sayımda okuma yazma oranı % 41'ler düzeyinde tespit edilmiştir. 1923 yılında ülkedeki cehaleti önlemek amacıyla "Doloy Negramotnost" programı hayata geçirilmiştir. 1940 yılında Merkezi Yönetim Komitesi lise ve üniversite eğitiminin paralı olacağına dair

karar almışsa da, bu karar 1956 yılında Bakanlar Kurulunun kararı ile iptal edilmiştir. (Firsov, 2007: 18-25).

1977 anayasasında tüm SSCB vatandaşlarının eğitim alma hakkına sahip olduğu belirtilmiştir. Eğitimin tüm seviyeleri ücretsiz olarak gerçekleştirilecek, öğrencilere burs imkânı sağlanacak, ders kitapları temin edilecek ve okullarda kendi dilinde ders alma imkânı sağlanacaktır.

Ekim Devriminden sonra 1919 yılında VIII Parti toplantısında, Parti ve Sovyet iktidarının sağlık konusunda başlıca görevleri belirlenmiştir. Sovyet halk sağlığının temel ilkesi ücretsiz, kaliteli ve erişebilir tıbbi bakım olmuştur. Sağlıkla ilgili merkezi yürütme organı SSCB Sağlık Bakanlığı ve her bir ülkenin kendi Sağlık Bakanlığı olmuştur.

Sovyet sağlık sisteminin genel eğilimi önleyici ve koruyucu politikalar yönündedir. Bu doğrultuda her ülkede planlı bir şekilde farklı faaliyetler yürütülmüştür. Ülkede sıhhi, sağlık ve sosyal güvenlik sistemini geliştirmek için faaliyetler yürütülmüştür. SSCB'nin halk sağlığını korumaya yönelik önemli girişimlerinden birisi çevresel sağlığı korumak olmuştur. Çevre koruma çalışmaları tüm halkın, kamu organlarının ve sağlık organlarının katılımı ile gerçekleştirilmiştir.

SSCB'de 1918 yılında Kamu Sosyal Koruma Komiserliği kurulmuştur. Komiserliğin görev alanları sağlık hizmetleri, mali yardımlar ve emeklilik ücretleridir. 1918 yılının sonuna doğru Komiserlik tarafından sunulan hizmetlere: anne ve bebek bakımı, yetimhanedeki çocukların bakımı, gazilere yardım gibi yenileri eklenmiştir. (Romanova, 2005: 464)

1920'lerin başında "Novaya Ekonomiçeskaya Politika" (Yeni Ekonomik Politika) uygulanması ile beraber Komisaryanın sosyal koruma stratejisi değişmiştir. O dönemde Komisaryanın görevleri köylülere ve engellilere yardım, işçileri sosyal koruma, kızılaskerlerin ailelerine kamu yardımı olarak belirlenmiştir. Ayrıca Komisaryat'a devrim mağdurlarına yardım sağlanması, fuhuş ve dilencilikle mücadele ve doğal afetlerde yardım gibi yeni görevler yüklenmiştir. (Romanova, 2005: 467)

1930'larda sosyal korumanın temel amacı olarak engellilerin eğitilmesi, onlara iş sağlanması, kızılaskerlerin ailelerine yardım, gazilere yardım, çalışma kabiliyetini kaybedenlere yardım ve kolhozlarda yardımlaşma vakıfları kurmak olmuştur. 1930'ların başında emeklilik sandığının hukuksal altyapısı oluşturulmuştur. Emekli olma yaşları erkekler için 60, kadınlar için 55 olarak belirlenmiştir. (Kuznetsov, 1964: 134)

1949 yılında Komiserlik Sosyal Güvenlik Bakanlığı olarak değiştirilmiştir. 1950'lerin sonunda sosyal güvenlik sisteminin geliştirilmesinde yeni dönem başlanmıştır. 1956'da Sovyet Üst Kurulu emeklilik kanunu kabul etmiştir.

3.1.2 Sosyal Politikaların Kazakistan İçin Önemi

20. asrın en büyük olayı Sovyetler Birliği'nin dağılması idi. Bağımsızlığını kazandıktan sonra Kazakistan'ın ekonomik durumu kötüleşmişti. Diğer Sovyet ülkeleri ile sınai ve ekonomik bağlantılar kesilmiştir. Dolayısı ile mal ve hizmet üretimi azalmış ve bu durum ülkeyi finansal krize sürüklemiştir. Ayrıca, Kazakistan'ın dış ülkelerle diplomatik ilişkilerini ve piyasa ekonomisini iyi yönetebilen işgücü yoktu. Piyasa ekonomisine geçişte Rusya'da olduğu gibi Kazakistan'da da "şok terapisi"

programı uygulanmıştır. Piyasa ekonomisine geçişte halkın %50 den fazlası yoksulluk sınırının altında yaşadığı tahmin edilmektedir. Hükümetin emeklilik maaşını artırma çabaları krizin derinleşmesinden dolayı başarısız olmuştur. 1991-1995 yılları arası 1990 yılı ile karşılaştırıldığında GSYİH %38,5, ücretler oranı %69,9, emeklilik maaşı oranı %77,3 azalmıştır (Kenjeguzin, Dodonov, 2001: 40).

Bu gelişmeler Kazakistan'da sosyal koruma, eğitim ve sağlık politikalarını özellikle geçiş döneminde önemli hale getirmiştir.

Kazakistan hükümetinin amacı ekonomik olarak gelişmiş, halkın sağlıklı ve güvenli ortamda yaşamasını sağlayan bir refah devleti kurmak olmuştur. Bu konuda Kazakistan'ın her alanda iyi eğitilmiş personele, etkili sağlık sistemine ihtiyacı vardı.

Kazakistan'ın eğitim sistemi bazı reformlarla SSCB'nin eğitim sistemini miras olarak almıştır. Kazakistan'ın anayasası her vatandaşa eğitim alma hakkı tanımaktadır. Eğitime yatırım geleceğe yatırım anlamına gelmektedir, çünkü eğitim yatırımları tıpkı diğer sermaye yatırımları gibi getiri sağlayan yatırımlardır. Eğitim beşeri sermayeyi artırmaktadır, ayrıca eğitimin fırsat eşitliği sağladığı düşünüldüğünde daha yeni kurulmuş ülke için ne kadar önemli olduğu açıkça görülmektedir.

Bu doğrultuda Kazakistan'da yurt dışı eğitim programlarını da destekleyen çeşitli eğitim programları uygulanmaya başlanmıştır.

1993 yılında Nazarbayev'in inisiyatifi ile "Bolaşak" yurt dışında eğitim bursu programı hayata geçirilmiştir. Bu programın amacı Kazakistan'ın yetenekli öğrencilerine yurt dışında eğitim alma imkânı sağlamak ve Kazakistan'a eğitimli işgücü kazandırmaktır. Günümüzde burs sayısının artması ile beraber anlaşma yapılan

ülkelerin de sayısı artmaktadır. Türkiye, Avustralya, Avusturya, Almanya, Amerika Birleşik Devletleri, Fransa, İngiltere, Kanada, Çin, Malezya, Japonya bunların başlıcalarıdır.

Sağlık hizmetlerinin bireylerin yaşam kalitesini ve beşeri sermayeyi artırdığı kabul edilir. 1990'ların başında Kazakistan'ın sağlık sistemi çökmüş durumda idi ve sağlık harcamaları çok düşük seviyeye inmişti. Toplum sağlığı ülkenin ekonomik kalkınmasında ve insanların yaşam süresinin uzatılmasında önemli rol oynamaktadır. Üstelik sağlık sektörü beşeri sermayeyi artırmaya yönelik sağlanan eğitimi desteklemektedir. Çünkü sağlıklı kişilerin daha iyi eğitim alma imkânına sahiptir. (Ekonomi ve Bütçe Planlama Bakanlığı, Novaya Budjetnaya Politika Kazahstana, 2007: 50)

1993 yılında Sağlık Kanunu kabul edilmiştir. Kanun'da sağlık sisteminin bütçe, sağlık sigortası ve paralı sağlık hizmetleri gelirlerinden finanse edileceği ifade edilmiştir. Sağlık hizmetleri kişilere özel getiri sağlamasının yanında tüm topluma sosyal fayda sağladığından Kazakistan'ın uzun vadeli stratejik planı olan "Kazakistan 2030" un önemli basamaklarından biridir. Kazakistan'da sağlık hizmetleri hastaları iyileştirme ve hastalığı önleme şeklinde gerçekleştirilmektedir.

3.2 Kamu Sosyal Politikaları ve Değerlendirilmesi

3.2.1 Eğitim Harcamaları

Kazakistan Cumhuriyeti'nin hedefi dünyadaki en gelişmiş 50 ülkenin arasına girmektir. Buna göre gelecek on yılda yapılacak faaliyetler belirlenmiş ve eğitim sistemi bu alanlar içinde öncelikli hale gelmiştir.

Kazakistan 2020 Stratejik Planı'nda 2020 yılına kadar toplumun eğitime kolayca erişebilmesini sağlamak, fırsat eşitliği sağlamak amacıyla, okul öncesi eğitimden yüksek öğretime kadar tüm eğitim seviyelerinin geliştirilmesi ve etkinliğinin artırılması öngörülmüştür.

Devlet ebeveynlerin maddi durumuna bakmaksızın herkesin okul öncesi eğitim kuruluşunda eğitim almasını sağlayacaktır. 2015 yılına kadar okul öncesi eğitimin okullaşma oranının %70'e çıkartılması planlanmaktadır (Kazakistan 2020 Stratejik Gelişme Planı).

Temel eğitimde eğitilmiş, düşünme ve algılayma yeteneklerine sahip, fiziksel ve ruhani gelişmiş, kendini geliştirmeye ve sanata önem veren bireyler yetiştirmek amaçlanmaktadır. Temel eğitimin 11 yıldan on 12 yıla uzatılması planlanmaktadır. PISA, TIMSS gibi uluslararası eğitim değerlendirme sınavlarında yüksek sonuçların alınmasına önem verilmektedir.

Mesleki teknik eğitim ve yükseköğretimde ihtiyaç duyulan alanlara işgücü yetiştirmek için kontenjanların artırılması programlanmıştır. 2020 yılına kadar Kazakistan'ın en az iki üniversitesinin dünyanın en iyi üniversiteleri arasına girmesi hedeflenmiştir.

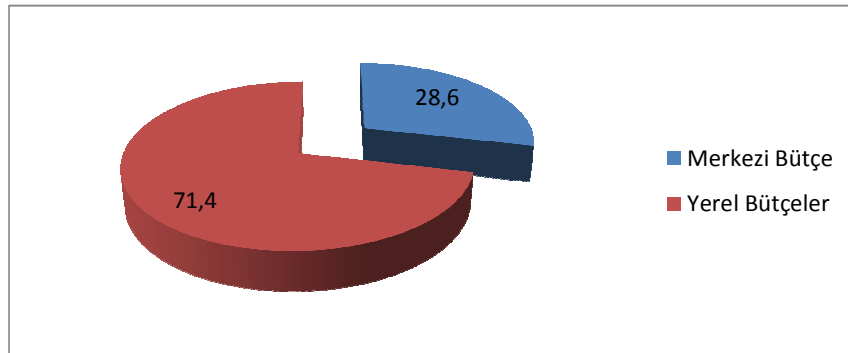
Kazakistan Cumhuriyeti'nin Anayasasının 30.maddesinde belirtildiği gibi her vatandaşın kamu kuruluşlarında (okullarda) zorunlu temel eğitim alma ve yüksek okullarda burs kazanma hakkına sahiptir. Ancak eğitim, vatandaşın sadece kişisel gelişimi ile ilgili değildir, eğitim, aynı zamanda ülkelerin dünya sahnesinde rekabet edebilmesinin göstergesidir. Kazakistan Cumhuriyeti'nin Eğitim ve Bilim

Bakanlığının misyonu, rekabetçi ve sürdürülebilir sosyal ekonomik büyümeyi sağlayabilecek eğitim ve bilim alanında kamu politikalarını uygulamaktır. (Kazakistan Ekonomi ve Bütçe Planlama Bakanlığı, Novaya Budjetnaya Politika Kazahstana, 2007; 41).

2005 yılından itibaren Kazakistan’da çeşitli eğitim programları uygulanmaya konulmuştur. Bunlar, 2005-2010 Eğitimi Geliştirme Programı, 2008-2012 Teknik ve Mesleki Eğitimi Geliştirme Programı, “100 Okul 100 Hastane Projesi”, ”2007-2011 “Kazakistan Çocukları Programı” ve 2010-2014 yıllarında okul öncesi eğitimi geliştirmek amacıyla uygulanan “Balapan” programıdır. Ayrıca, kabiliyetli öğrencilere dünyanın en iyi üniversitelerinde okuma imkanı sağlayan “Bolaşak” programı vardır.

Kamuya ait eğitim kurumları eğitimin türüne ve öğrenci sayısına göre merkezi ve yerel bütçeler tarafından finans edilmektedir.

Grafik 1. Merkezi ve Yerel Bütçelerin Eğitim Harcamalarındaki Payı
(2006-2010 ortalaması)



Kaynak: Kazakistan Maliye Bakanlığı 2006-2010 Bütçe Gerçekleşme Raporları

Kazakistan Cumhuriyeti Maliye Bakanlığının verilerine göre hem merkezi bütçe kaynaklarından hem de yerel bütçelerden eğitim için yapılan harcamalar genel eğilim olarak bir artış içindedir. Ortalama olarak kamu eğitim harcamalarının %28,6 merkezi bütçeden, kalan %71,4'ü yerel bütçeler tarafından sağlanmaktadır. Merkezi düzeyde eğitim harcamaları yapan kuruluş Eğitim ve Bilim Bakanlığıdır, yerel düzeyde ise il ve ilçelerin eğitim müdürlükleri bu harcamaları yapmaktadır. Yerel bütçelerden yerel eğitim organları ve bölgesel eğitim programları finanse edilir. Merkezi bütçe harcamaları ile merkeze bağlı eğitim kuruluşlarını ve onlara bağlı organlar finanse edilir ve bölgesel programları hayata geçirmekte yerel bütçelere sübvansiyon aktarabilir.

Tablo 2. 2006-2010 Yıllarındaki Eğitim Harcamaları, Milyon Tenge

	2006	2007	2008	2009	2010
Toplam Kamu Harcamaları	2.686.493	3.536.404	4.502.342	5.139.896	6.191.615
Merkezi Bütçenin Eğitim Harcamaları	101.405,1	148.655	188.207,9	231.255,0	236.392,9
Yerel Bütçelerin Eğitim Harcamaları	259.723,6	371.202,4	475.656,3	553.434,7	629.716,6
Toplam Bütçe Harcamalarındaki Eğitim Harcamalarının Payı, %	13,4	14,7	14,7	15,2	13,9
Eğitim Harcamalarının GSYİH Oranı	3,2	3,6	3,6	4,4	3,9

Kaynak: Kazakistan Maliye Bakanlığı, 2006-2010 bütçe gerçekleştirme raporları

Tablo 5'te merkezi ve yerel bütçelerin eğitim harcamaları verilmiştir. Eğitim harcamaları artmakta birlikte toplam kamu harcamasındaki payında artış yoktur. Sadece 2009 yılında %15,2'ye ulaşmıştır.

Tablo 3. Kamu Eğitim Harcamalarının GSYİH'ya Oranı

	2006	2007	2008
Grup 1			
Kazakistan	3,2	3,6	3,6
Azerbaycan	2,7	2,6	2,6
Rusya	3,9	6,1	4,1
Ermenistan	2,5	2,8	2,8
Moldova	8,2	8,0	8,2
Grup 2			
Türkiye	2,99	3,11	3,32
Meksika	4,8	4,8	4,9
Şili	3,4	4,0	4,6
Çek Cumhuriyeti	4,4	4,2	4,1
Grup 3			
Fransa	5,6	5,6	5,6
Hollanda	5,5	5,3	5,5
İsveç	6,8	6,7	6,8
Almanya	4,4	4,5	4,6
OECD Ortalaması	5,3	5,2	5,4

Kaynak: OECD, Education at a Glance 2009,2010, 2011; Dmitriev (2011); Yılmaz 2007

Tablo 6'da bazı ülkelerin eğitim harcamalarının GSYİH'ya oranı üç gruba toplanarak verilmiştir. Birinci grupta Bağımsız Devletler Topluluğu ülkeleri, ikinci

grupta bazı gelişmekte olan ülkeler, üçüncü grupta ise bazı OECD ülkeleri verilmiştir. Kazakistan Bağımsız Devletler topluluğu içinde Azerbaycan ve Ermenistan'dan sonra eğitime en az harcama yapan ülkeler arasındadır. Bu ülkeler arasında eğitime en çok harcama yapan ülke Moldova'dır. İkinci grupta yer alan ülkelerle karşılaştırıldığında Kazakistan'ın eğitim harcamalarının GSYİH'ya oranı bu ülkelerin eğitim harcamalarının ve OECD ortalamasının altındadır.

**Tablo 4. Eğitim Düzeyine Göre Kamu Harcamaları 2007-2009 Yıllar,
Milyon Tenge**

Yıllar	2007		2008		2009	
	Milyon Tenge	Pay, %	Milyon Tenge	Pay, %	Milyon Tenge	Pay, %
Okul Öncesi Eğitim	22.301,8	%4,29	28.280,6	%4,26	33.741,6	%4,3
Temel Eğitim	287.481,1	%55,3	303.385,9	%45,7	385.282,6	%49,1
Mesleki ve Teknik Eğitim	30.151,7	%5,8	35.184,8	%5,3	51.789,5	%6,6
Yüksek Öğretim	51.465,8	%9,9	57.092,3	%8,6	65.129,2	%8,3
Diğerleri	101.892	%19,6	240318,8	%36,2	248.746,6	%31,7
Toplam Eğitim Harcamaları	519.857,4	%100	663.864,2	%100	784.689,7	%100

Kaynak: Kazakistan Eğitim ve Bilim Bakanlığı, "Natsionalnyi Doklad 2010"

Tablo 7'ye baktığımızda okul öncesi eğitim harcamaları miktarı düşük düzeyde olduğu görülmektedir. Devlet okul öncesi eğitime daha çok önem vermelidir, çünkü okul öncesi eğitim çocukların zihinsel gelişmesini sağlar ve

gelecekte daha üretken ve verimli olmalarını sağlar. Eğitim düzeyine göre kamu harcamalarının büyük bölümü genel eğitime harcanmaktadır. Kazakistan’da genel eğitim çoğu ülkelerde olduğu gibi ücretsiz olarak sağlanmaktadır. Bunun nedeni fırsat eşitliği ve sosyal adalet konusundaki kaygılardan kaynaklanmaktadır. 2008 ve 2009 yıllarında diğer harcamalarda bir artış gözlenmektedir. Kazakistan’ın farklı bölgelerinde “100 okul 100 hastane” projesinin hayata geçirilmesi harcamalarda bir artışa yol açmıştır. 2009 yılında yapımı tamamlanan 87 okulun 39’u bu program çerçevesinde yapılmıştır.

Tablo 5. Öğrenci Başına Yapılan Harcamaların Karşılaştırılması (Satın Alma Gücüne Göre, ABD doları)

	2007			2008		
	Okul Öncesi Eğitim	Temel Eğitim	Yüksek Öğretim	Okul Öncesi Eğitim	Temel Eğitim	Yüksek Öğretim
Kazakistan	767,5	1825	1540,8	1014,1	2371,6	1563,3
Rusya	v.y	4878	5201	v.y	4071	6758
Estonya	2232	4869	5214	3198	6371	v.y
Şili	3371	2222	6438	3951	6174	6829
Meksika	1979	2236	5862	2391	2333	7504
Türkiye*	v.y	1834	v.y	v.y	v.y	v.y
Almanya	6119	7841	8534	6887	8606	15390
Fransa	5527	9532	9001	5787	10231	14079
İsveç	5666	9143	9402	6519	9940	20014

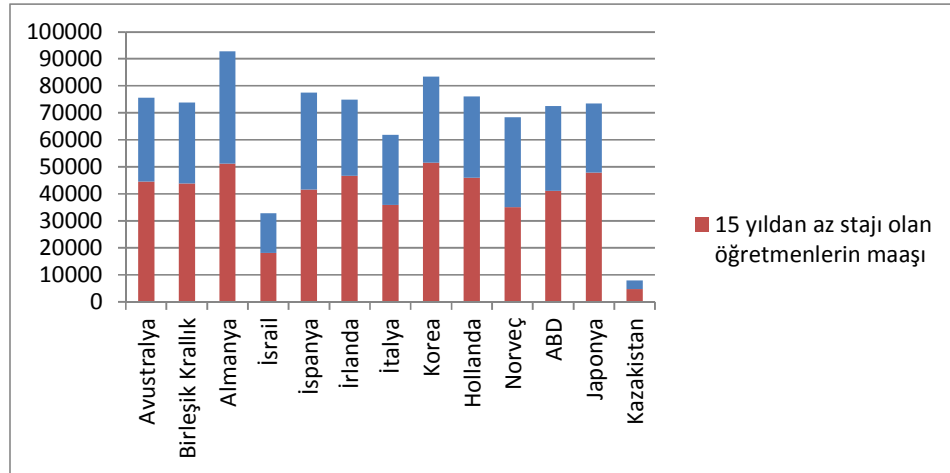
*Türkiye için 2006 yılının verileri verilmiştir.

Kaynak OECD, Education at a Glance, 2010, 2011; Kazakistan Eğitim ve Bilim Bakanlığı, Natsionalnyi Doklad 2010

Tablo 8’de bazı ülkelerin öğrenci başına harcamaları verilmiştir. Kazakistan’da temel eğitimde öğrenci başına harcamalara bakıldığında, tablodaki ülkelerin içinde Türkiye ve Meksika gibi düşük harcama yapan ülkeler kategorisinde olduğu görülmektedir. Bununla birlikte Kazakistan’da öğrenci başına yapılan harcama artma eğilimindedir.

Öğretmenlerin aldığı ücretlere baktığımızda, ülke genelinde ortalama ücret 82779 Tenge düzeyindeyken, öğretmenlerin ortalama maaşı 45165 Tenge’dir. Bu ülkedeki gelir dağılımının ne kadar bozuk olduğunu göstermektedir. Aşağıdaki grafikte farklı ülkelerde öğretmenlerin yıllık ücretleri karşılaştırmalı olarak gösterilmiştir.

Grafik 2. Farklı Ülkelerdeki Öğretmenlerin Yıllık Gelirleri (ABD doları)



Kaynak: Kazakistan Eğitim ve Bilim Bakanlığı, Natsionalnyi Doklad 2010.

Grafik 2’de görüldüğü gibi ekonomi her yıl büyürken, Kazakistan’da öğretmenlerin maaşı çok düşüktür. 2009 yılında öğretmenlerin aldığı aylık ücret, eğitim seviyesine göre aşağıdaki gibi yer almıştır:

- Okul öncesi eğitim kuruluşlarında-34062,2 Tenge
- Orta okul-34924,8 Tenge
- Meslek liselerinde-34924,8 Tenge
- Kolejlerde-46573,7 Tenge
- Üniversitelerde-54819,0 Tenge

3.2.1.1 Okul Öncesi Eğitim

Eğitim ve bilim bakanlığının verilerine göre okul öncesi eğitimde okullaşma oranı 2005 yılı ile karşılaştırdığında 2009 yılında %24’den %37’ye büyümüştür. Ancak, okul öncesi eğitimin okullaşma oranı çoğu ülkelerle, özellikle Bağımsız Devletler Topluluğu ile karşılaştırdığımızda hala düşük olduğu görünmektedir. (Kazakistan Eğitim ve Bilim Bakanlığı, Natsionalnyi Doklad, 2010: 142)

1991 yılında 8881 okul öncesi eğitim kuruluşu hizmet vermekteyken, 2005 yılında bu sayı 1179 okul öncesi eğitim kurumuna düşmüştür. Bunun nedeni kapitalizme geçiş döneminde okul öncesi eğitim kuruluşlarının büyük bölümünün özelleştirilmesi ve kapatılmasıdır.

Tablo 6. Okul Öncesi Eğitim Kuruluşları ve Öğretmen Başına Düşen Öğrenci Sayısı

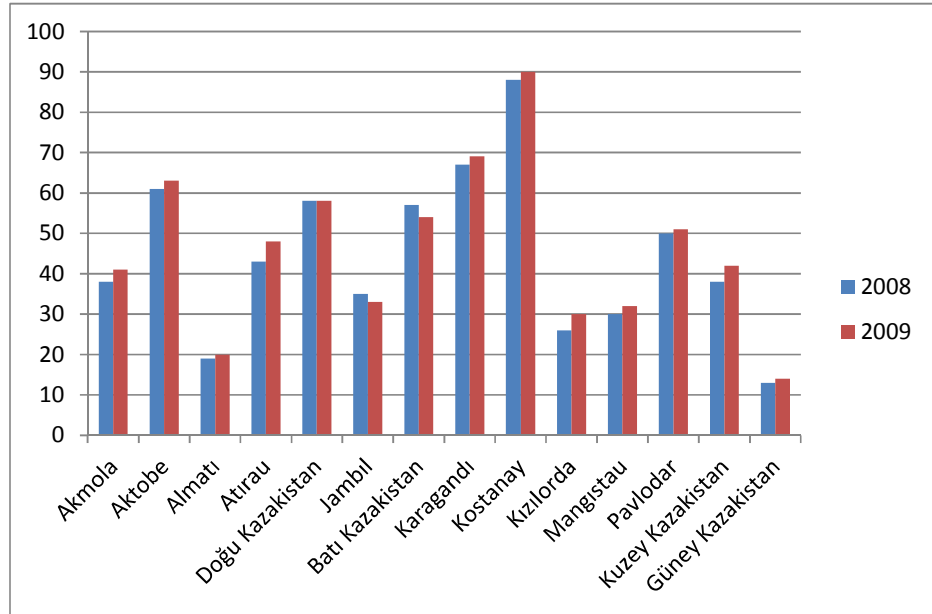
	1991	2005	2006	2007	2008	2009

Eğitim Kuruluşlarının Sayısı	8881	1.179	1.327	1.500	1.681	1.852
Çocuk Sayısı	1.023.099	185.368	207798	232.925	269.231	288.905
Öğretmenler Sayısı	104.662	19.225	21329	24089	27.277	29.862
Öğretmen Başına Düşen Çocuk Sayısı	10,2	10,3	10,2	10,3	12,1	10,8

Kaynak: Kazakistan İstatistik Kurumu “Kazakhstan v Tsifrah 2010”

Tablo 9’a baktığımızda okul öncesi eğitim veren kuruluşlarındaki yer sayısının çocuk sayısını karşılayamadığı açıkça görünmektedir. Ayrıca, 29212 engelli çocuğun yaklaşık sadece 10000’i (%32,8’) 240 özel kreşte eğitim almaktadır. Kamuya bağlı okul öncesi eğitim kuruluşlarıyla beraber yeni özel kreşler de kurulmaktadır. 2005 yılında özel kreşlerin sayısı 158 iken, 2010 yılında 284’e ulaşmıştır.

Grafik 3. Okul Öncesi Eğitimin Sağlanmasında Bölgesel Farklılıklar



Kaynak: Kazakistan Eğitim ve Bilim Bakanlığı, Natsionalnyi Doklad 2010

Grafik 3’de Kazakistan’da okul öncesi eğitimin sağlanması bölgelerin gelişmişliğine göre farklılık göstermektedir. 2009 yılında en yüksek oran Kostanay eyaletinde %90’dır. Okul öncesi eğitimin okullaşma oranının Karagandı (%69) ve Aktobe (%63) eyaletlerinde de yüksek olduğu görülmektedir. En düşük oran (%14) Güney Kazakistan eyaletindedir.

3.2.1.2 Temel Okul Eğitimi

İlk, orta okul ve lise eğitimin temelidir. Kazakistan’ın anayasası her vatandaşın ücretsiz genel eğitim almasını garantilemiştir. Kaliteli eğitim sunmak ve ona herkesin ulaşabilmesini sağlamak için devlet her sene bütçe tahsisi yapmaktadır. Ancak, istatistik acentesinin verilerine göre okulların ve okullardaki öğrencilerin sayısı her sene azalmaktadır.

Tablo 7. Temel Eğitimde Öğretmen Başına Düşen Öğrenci Sayısı

	2005	2006	2007	2008	2009
Okulların Sayısı	8.157	8.055	7.958	7.859	7.811
Öğrenciler Sayısı (Bin Kişi)	2.824,6	2.715,9	2.627,4	2.561,6	2.524,0
Öğretmenler Sayısı	286.345	282.924	279.098	276.850	282.254
Öğretmen Başına Düşen Öğrenci Sayısı	9,8	9,5	9,4	9,2	8,9

Kaynak: Kazakistan İstatistik Kurumu, Kazakistan v Cifrah 2010

1 Temmuz 2009 verilerine göre yerel yürütme organları ve Eğitim ve Bilim Bakanlığına bağlı 7859 okul bulunmaktadır. Onlarda 2009 yılında 2524 bin öğrenci

eğitim almışlardır. Okulların 1836'sı şehirlerde, kalanı taşralarda bulunmaktadır. Tařra okullarının çođu gúney ve dođu bđlgelerde yer almaktadır. Okulların %71,05'i tek dilde (%48,87 Kazak dili, %21,10 Rus dilinde, 1,09 diğer diller), birkaç dilde %27,55 eğitim vermektedir. Okullarda oğretmen başına dűřen oğrenci sayısı gittikçe artmaktadır. Bu konuda devletin oğretmen yetiştirmeye yđnelik politikalar üretmesi, onları teşvik etmesi gerekmektedir (Kazakistan İstatistik Kurumu, Kazakistan v Cifrah 2010).

Kazakistan'da engelli çocukların sayısı artmasına rağmen (2005 yılında 124 bin olan engelli çocuk sayısı, 2010 yılında 149 bine yükselmiştir), onlar için ayrılan özel okulların sayısı aynı kalmaktadır. Bu çocukların sadece %41'i özel eğitim programlarını alabilmektedir.

Kazakistan'ın genel eğitim sisteminde bazı problemler bulunmaktadır. Okulların sadece %47,4'ünde modern fizik derslikleri, %13,2'sinde kimya, %16,3'ünde biyoloji, %46,7'sinde mültimedya dil laboratuvarı sağlanmıştır. Her beş okulun birinde kantin yoktur. Okulların %26,4'inde spor salonu yoktur. Devlet tarafından okul taşıtları sağlanmamıştır. Tüm bunlar on iki yıllık eğitim modeline geçiş yapmakta sorun yaratmaktadır. (Kazakistan Eğitim ve Bilim Bakanlığı, 2010-2014 Stratejiçeskii Plan)

Günümüzde eğitim sisteminde oğretmenlerden kaliteli eğitim vermesi talep edilmektedir, ancak, onları maddi ve manevi teşvik edecek bir yasa sistemi oluşturulmamıştır. Her beş oğretmenden birisi 50 yaşın üzerindedir. Sektöre yeni giren genç oğretmenlerin sayısı yaklaşık %2,6. Oğretmenlerin cinsiyet ayırımında %81,3'i kadın, %18,7'i erkek olduğu görülmektedir. Oğretmenlerin ortalama

maaşlarının düşük olması da deneyimli öğretmenlerin bu sektörden gitmelerine neden olmaktadır. (Kazakistan Eğitim ve Bilim Bakanlığı, Natsionalnyi Doklad, 2010: 37)

3.2.1.3 Kazakistan'ın Eğitim Sisteminin Uluslararası Değerlendirilmesi

Eğitim sisteminin etkinliğini değerlendirmenin en iyi yolu eğitim sisteminin uluslar arası karşılaştırılmasının yapılmasıdır. Ülkelerin eğitim sistemlerinin işleyişini değerlendirmek amacıyla çalışmalar yapılmaktadır. Bu çalışmaların biri OECD tarafından her üç yılda bir yapılan Uluslararası Öğrenci Değerlendirme Programı (Programme for International Student Assessment) çalışmasıdır. Çalışmada 15 yaşındaki çocukların fen, matematik ve okuma anlamadaki başarıları değerlendirilmektedir.

OECD ve partner ülkelerinin yer aldığı PISA 2009 değerlendirmesi sonucuna göre 65 ülke arasında Kazakistan 390 puanla 59.sırada yer almaktadır. Listenin başında ortalama 556 puanla Shanghai Çin yer almaktadır. OECD ülkeleri arasında en yüksek puana (536) Finlandiya sahiptir. (OECD: PISA 2009)

Eğitim değerlendirme çalışması olan diğer bir çalışma ise TIMSS'dir (Trends in International Mathematics and Science Study). TIMSS 2007 çalışmasının sonucunda matematik alanında Kazakistanlı öğrenciler Honkong, Singapur, Taipei Çin ve Japonya öğrencilerinden sonra beşinci sıraya yerleşmiştir. Fen biliminde ise on birinci sıraya yerleşerek toplamda da on birinci sıradadır.

PISA ve TIMMS sonuçlarını karşılaştırdığımız zaman ortaya ilginç sonuçlar çıkmaktadır. İki çalışmanın arasında geçen zaman sadece iki yıldır. Buna rağmen

öğrenci başarısı konusunda birbirinin tam tersi sonuçlar vermektedirler. Bazı bağımsız araştırmacılara göre PISA'nın yaptığı çalışmalarda 15 yaşındaki çocukların kaçınıcı sınıfta oldukları, soruların yanlış çevrilmesi gibi çok sayıda metodolojik hatalar olduğu tespit edilmiştir (Bracey: 2008). Ayrıca eğitimin değerlendirilmesinde önemli bir gösterge olan Birleşmiş Milletler İnsani Gelişme Endeksi sıralamasında, 2010 yılında Kazakistan 69.sırada yer almaktadır. (Eğitim ve Bilim Bakanlığı: 2010)

3.2.2 Sağlık Harcamaları

Kazakistan Cumhuriyeti'nin Anayasası vatandaşlarına kanunlarla belirlenen ölçüde bedava sağlık yardımı alma hakkı vermektedir. Hükümet vatandaşlarının sağlık ve maddi durumunu uzun vadeli Kazakistan-2030 stratejisinin ve Kazakistan 2020 Stratejik Planı'nın önemli basamaklarından biri olarak belirlemiştir. "Sağlık Sistemi Hakkında" yasasına uygun olarak devlet sağlık sistemlerinin maliyetini karşılamak devlet bütçesi, sağlık sigortası, paralı sağlık hizmeti gelirleri ve Kazakistan Cumhuriyeti'nin yasalarına uygun diğer kaynaklar sayesinde gerçekleşmektedir.

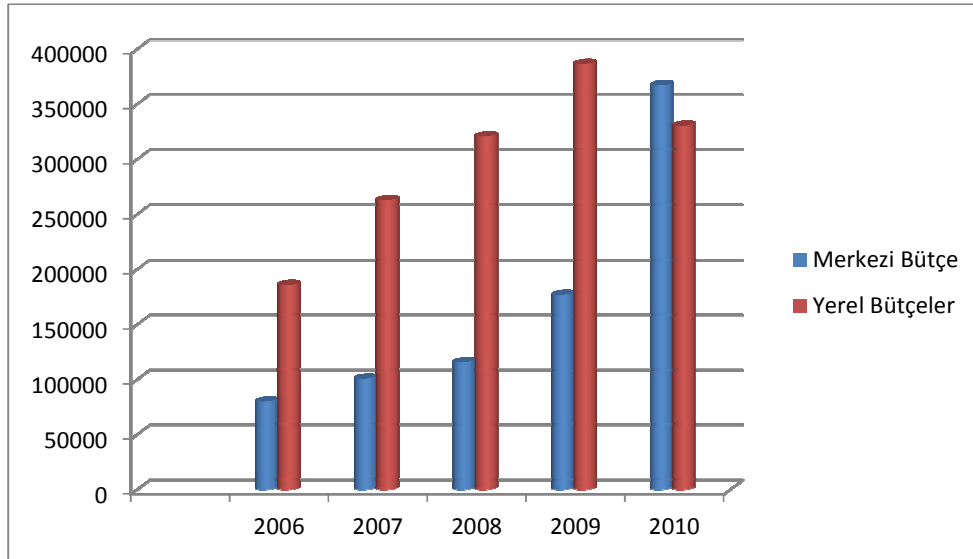
2001 yılında zorunlu sigorta sistemi kaldırıldıktan sonra sağlık harcamalarını finanse etmek için geriye üç kaynak kalmıştır: merkezi bütçe, yerel bütçe ve paralı sağlık hizmetleri geliri.

1990'lı yıllardan sonra sağlık sisteminin finans edilmesi en düşük seviyelere inmiştir. Bunun nedenleri: Sovyetler Birliğinin dağılmasıyla bütçeden maddi desteğin kesilmesi, enflasyonun artması ve diğer faktörlerdir.

Devletin ulusal geliri arttıkça sosyal hizmetlere talepler de artış göstermektedir. Sağlık harcamaları 2006 yılında GSYİH'in %2,3 olmuş, 2010 yılında bu oran %3,1'a ulaşmıştır. Aşağıdaki grafikte merkezi ve yerel bütçelerin sağlık harcamaları verilmiştir.

Grafikte görüldüğü gibi sağlık sistemine ayrılan asıl harcamalar yerel bütçeler tarafından sağlanmaktadır. Merkezi bütçenin sağlık harcamaları 2010 yılında artış göstermiştir ve toplam sağlık harcamalarının %52,6'sını kapsamaktadır. 2010 yılında 2005-2010 sağlık sistemini geliştirme ve yeniden yapılandırma programı çerçevesinde merkezi bütçeden Karagandı, Aktobe ve Güney Kazakistan eyaletlerinde toplam 15 hastane yapılmıştır.

Grafik 4. 2006-2010 Yıllarında Merkezi ve Yerel Bütçelerin Sağlık Harcamaları



Kaynak: Kazakistan Maliye Bakanlığı, 2006-2010 Bütçe Gerçekleşme Raporu

Sağlık harcamalarının büyük kısmının yerel bütçelerden yapılması, sağlık hizmetlerinin sağlanmasında bölgelerin gelişmişliğine göre farklılık göstermesine neden olmaktadır.

Ülkedeki sağlık alanındaki faaliyetlerin büyük bölümü yerel organlar tarafından gerçekleştirilmektedir. Yerel kurumlar "Sağlık Sistemi Hakkında" yasasına uygun şekilde vatandaşlara ücretsiz sağlık hizmetleri sunmak, ilaç ihtiyaçlarını karşılamak ve kaliteli sağlık hizmeti sunabilmek için satın alım işlemlerini yapmakla görevlendirilmiştir.

Tablo 8. Sağlık Harcamalarının GSYİH'ya Oranı

	2006	2007	2008
Grup 1			
Kazakistan (Tez)	2,3	2,5	2,3
Kazakistan (WHO)	3,6	3,7	3,9
Azerbaycan	4,1	3,7	4,3
Rusya	5,3	5,4	4,8
Ermenistan	4,7	4,4	3,8
Moldova	9,4	10,3	10,7
Grup 2			
Türkiye	4,8	5,0	6,1
Meksika	6,1	5,9	5,9
Şili	5,3	6,2	7,5
Çek Cumhuriyeti	6,9	6,8	7,1

Grup 3			
Fransa	11,0	11,0	11,2
Hollanda	9,4	8,9	9,9
İsveç	9,2	9,1	9,4
Almanya	10,6	10,4	10,5

Kaynak: WHO, World Health Statistics 2009, 2010, 2011.

Tablo 11’de Kazakistan’ın sağlık harcamalarının GSYİH’ya oranı diğer ülkelerle karşılaştırılmıştır. Tez çalışması esnasındaki bulgulara göre 2008 yılında Kazakistan’ın sağlık harcamaları bir önceki yıla göre azalmıştır ve GSYİH’in %2,3’ü olarak gerçekleşmiştir, ancak Dünya Sağlık Örgütü’nün verilerine baktığımızda sağlık harcamaları 2007 yılında GSYİH’in %3,7’si olarak gerçekleşti ise 2008 yılında %3,9’a artmıştır. Kazakistan tablodaki ülkelerin içinde sağlık sektörüne en az harcama yapan ülkeler arasındadır.

Tablo 9. Kazakistan’da Sağlık Harcamaları, Milyon Tenge

Yıllar	2006	2007	2008	2009	2010
Toplam Kamu Harcamaları	2.686.493	3.536.404	4.502.342	5.139.896	6.191.615
Merkezi Bütçenin Sağlık Harcamaları	80.011,5	100.829,5	115.581	176.799,6	367.185,5
Yerel Bütçelerin Sağlık Harcamaları	185.783	262.851,4	320.762,2	386.533,4	330.351,9

Sağlık harcamalarının toplam kamu harcamalarının içindeki payı, %	9,8	10,2	9,6	10,9	11,2
Sağlık Harcamalarının GSYİH Oranı, %	2,3	2,5	2,3	3,1	3,1
Kişi Başına Sağlık Harcamaları	12298	15184	20105	25932	29599

Kaynak: Saparova, Orınbasarova (2009), Kazakistan İstatistik Kurumu, Kazakistan v Cifrah 2010

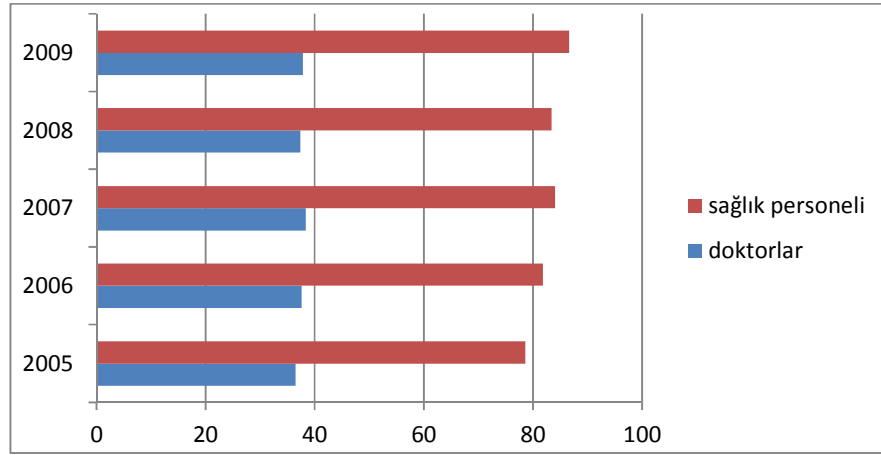
Tablo 9’da yer alan verilere baktığımızda 2006-2010 yılları arasında kamu harcamaları ile beraber kişi başına düşen harcamaların da artış gösterdiği görülmektedir. Son olarak toplam kamu harcamalarının içinde sağlık harcamalarının payına bakıldığında, 2008 yılında sağlık harcamalarında düşüş görülmekte ama izleyen yıllarda harcamalar tekrar artmaktadır.

Kazakistan’da 2005-2010 sağlık sistemini yeniden yapılandırma ve geliştirme programı uygulanmıştır. Bu program çerçevesinde 2008 yılının birinci yarısında bazı programların hayata geçirilmesinde iyi sonuçlar elde edilmiştir. Hükümet tarafından acil servis ve ilk yardım ekiplerine tıbbi malzemeler ve tıbbi ürünlerin satın alınması için 1561,3 milyon Tenge tahsis etmiştir. 2009 yılında Aktobe eyaletinin yedi, Jambıl eyaletinin 8 ilçesi ve Mangıstau eyaletinin 4 ilçesi tele tıp cihazları ile donatılmıştır.

2008 yılında acil servis ekipleri için özel sıhhi arabalar satın almak için yerel bütçelerden 558,4 milyon tenge ayrılmıştır. Ayrıca, kolaylaştırılmış şartlarda vatandaşların bazı kesimi için ilaç sağlama faaliyetleri devam etmektedir.

Yeni yapılan ve yapılmakta olan sağlık merkezlerinden dolayı orta ve yüksek eğitimli sağlık personeline de talep artmaktadır. Taşradaki sağlık merkezlerine personel çekmek için, onlara konut satın almakta, eşyalarını taşımakta 2009-2011 yardım programı hayata geçirilmiştir.

Grafik 5. 10000 Kişiyeye Düşen Sağlık Personeli ve Doktor Sayısı



Kaynak: Kazakistan İstatistik Kurumu www.stat.kz

Grafik 5'te doktor sayısının yetersizliği göze çarpmaktadır. 2009 yılında 10000 kişiye ortalama yaklaşık 37 doktor ve 81 sağlık personeli düşmektedir. 2010 yılında Kazakistan'da uzman sağlık personeli açığı 6251 iken bu toplam içinde doktor sayısı açığı 5083'tür (<http://www.nomad.su/?a=3-201101140023>).

Tablo 10. Ülkelerin Yaşam Beklentileri Oranları

	1990	2000	2009
Grup 1			
Kazakistan	61	58	59

Azerbaycan	59	62	66
Rusya	63	58	62
Ermenistan	62	67	66
Moldova	64	64	65
Grup 2			
Türkiye	62	67	72
Meksika	68	72	73
Şili	69	73	76
Çek Cumhuriyeti	68	72	74
Grup 3			
Fransa	73	75	78
Hollanda	74	76	78
İsveç	75	77	79
Almanya	72	75	78

Kaynak: WHO, World Health Statistics 2011

Yaşam beklentisi ve ölüm oranı sağlık sektörünü değerlendirmekte önemli bir göstergedir. Kazakistan'da 2000'lere kadar yaşam beklentisi ortalama 58 yaş iken, günümüzde 59'e yükselmiştir ve 2020 yılına kadar yaşam beklentisi 72 yaşa kadar çıkılacağı tahmin edilmektedir.

Hastanelerde bebek ölümü oranı iyileşme göstermektedir. 2005 yılında 1000 çocuğun 30'u hayatını kaybederken 2008 yılında bu sayı 20,76'ya indirilmiştir. Kazakistan'da zaman ilerledikçe sağlık sisteminin gelişmesine ve ölüm sayısının oldukça düşük olmasına rağmen hastanelere ve hastanelerdeki yatak sayısına verilen önem yetersiz kalmaktadır. (WHO: 2010). Aşağıdaki Tablo 14'de 2006-2008 yılları arasında çocuk hastanelerindeki yatak sayısının gerilediği görülmektedir.

Son yıllarda doğum sayısının artmasına rağmen, anne ve çocuk sağlığı düşük seviyede seyredilmektedir. Ailelerin %16'sı çorak olmaktadır. Bebek ölümü sayısı artış göstermektedir, bebek ölümü 2009-2010 Küresel Rekabet İndeksinde 85.sırada ise de 2010-2011'de 93'e gerilemiştir. Doğum ve çocuk sağlığını geliştirmek için 2008-2010 yıllarında yeni hastaneler yapılmıştır ve perinatoloji alanında modern teknolojiler getirilmiştir. Bu alanda yapılmakta olan çalışmalarla bebek ölümünü 2008 yılında 20,76'dan 2014 yılında 16,5'e indirmek planlanmaktadır.

Tablo 11. Hastanelerdeki Yatak Sayısı (Bin Yatak)

	2005	2006	2007	2008	2009
Hastanelerdeki Yatak Sayısı	117,5	119	119,5	120.8	121,2
Çocuk Hastanelerindeki Yatak Sayısı	20	19.9	19,6	19,4	20,5

Kaynak: Kazakistan İstatistik Kurumu: Kazakistan v Tsifrah 2010

Hastanelerdeki yatakların sayısının artış eğiliminde olmasına rağmen, Kazakistan Bağımsız Devletler Topluluğu ülkeleri arasında Beyaz Rusya (89), Rusya (103), Ukrayna'dan (106) sonra 4.sırada yer almaktadır ve 2009 yılında 1 hastane yatağına 132 kişi gelmektedir. (Rosstat: 2010)

Kazakistan'nın sağlık sisteminde diğer bir önemli konu ise tüberküloz hastalığıdır. Tüberküloz hastalığının insidansı 2005 yılında 100.000'de 154,3 iken 2010 yılında 125,5'e, tüberküloz ortalitesi ise 20,6'dan 16,9'a indirilmiştir. Ayrıca uyuşturucu bağımlılığı ve AİDS hastalıklarını önleme çalışmaları devam etmektedir.

Dünya Sağlık Örgütünün verilerine göre ülkede HIV/AIDS virüsü taşıyan kişi sayısı artmaktadır. Ancak, Kazakistan'da AIDS hastalığının oranı (%0,012) dünyadaki oranından (%1,1) daha düşüktür.

Tablo 12. Yaş Aralığına Göre Tüberküloz Hastaları Sayısı, 2009 Yılı

0-14 yaş	15-17 yaş	18-34 yaş	35-54 yaş	55-64 yaş	65-yaş üstü
806	978	8583	4857	955	556

Kaynak: Kazakistan İstatistik Kurumu www.stat.kz

Kazakistan 2030 uzun vadeli stratejisinin önemli basamaklarından biri olan sağlık sistemini geliştirme programları devam etmektedir. 2011-2015 yıllarını kapsayan “Salamattı Kazakistan” programı uygulanmıştır. Programın temel amaçları şunlardır: halk sağlığının iyileştirilmesi, vatandaşların sağlıklı yaşam alışkanlıklarının artırılması, sigara ve aşırı alkol tüketiminin önlenmesi, kalitesiz ve kötü beslenme, fiziksel aktiviteler ve diğerleri.

Son beş yılda Kazakistan'ın sağlık harcamaları artmıştır. Kazakistan 2005-2010 sağlık sistemini yeniden yapılandırma ve geliştirme programının sonuçlarına baktığımızda öngörülen hedeflerin sadece yaklaşık %75'i gerçekleşmiştir. Bu, programı gerçekleştirme ile yükümlü kurumların yeterince kontrol etmediği anlamına gelmektedir. Raporda tıp alanında uzmanların yetersiz olduğu, pahalı tıbbi cihazların kullanabilen uzmanların yetersizliğinden ve hastane binalarının kullanıma müsait olmadığından istifade edilmemektedir. Ayrıca, kaynakların ulusal programlarda öngörülmemiş amaçlar için harcandığı tespit edilmiştir.

3.2.3 Sosyal Koruma ve Güvenlik Harcamaları

Kazakistan, bağımsızlığını kazandıktan sonra piyasa ekonomisine özgü halkı sosyal koruma sistemini oluşturmaktadır. Her insanın hayatında tehlikeli ve kendisinin çözemeyeceği durumlar olabilir. Bu konuda devletin amacı vatandaşı sosyal risklerden sosyal korumaktır. Kazakistan Cumhuriyeti'nin vatandaşları, Kazakistan'da ikamet eden yabancılar ve hiçbir ülkenin vatandaşı olmayan bireyler sosyal risklerle karşılaştığı durumlarda sosyal yardımlar alma hakkına sahiptir.

Kazakistan'da sosyal korumanın üç seviyeli sistemi oluşturulmuştur:

Birinci seviye, Kazakistan Cumhuriyeti Anayasası ile garanti edilmiş sosyal yardımlardır;

İkinci seviye, bireylerin zorunlu emeklilik fonuna aktardıkları prim ödemeleri hesabından ödenecek emeklilik maaşları ve «Devlet Sosyal Sigorta Fonu» Anonim Şirketi tarafından ödenecek sosyal ödemelerdir;

Üçüncü seviye, serbest sigorta hesabından ödenecek sosyal ödemelerdir;

Kazakistan Cumhuriyeti'nin halkını sosyal koruma sistemi şu bölümlerin gelişmesini irdelemektedir (Muhiyaeva, 2009: 71):

- Ülkenin tüm vatandaşlarına Anayasa ile garanti edilmiş sosyal ödemeler yapmak;
- Zorunlu sosyal sigorta;
- Emekli Sandığı fonları;

- Vatandaşların bazı gruplarına ödenecek sosyal yardım ve özel devlet programları.

Devlet bütçesinden sosyal korumaya yönelik harcamalar her sene artmaktadır.

Aşağıdaki tablo 16’da bütçe türüne göre harcama büyüklükleri verilmiştir.

Tablo 13. 2006-2010 Yıllarındaki Sosyal Koruma ve Güvenlik Harcamaları, Milyon Tenge

	2006	2007	2008	2009	2010
Toplam Kamu Harcamaları	2.686.493	3.536.404	4.502.342	5.139.896	6.191.615
Merkezi Bütçe	390.209,3	462.667,2	566.193,6	695.930,8	835.497,5
Yerel Bütçeler	37.858,9	44.789,1	61.874,4	86.122,9	97.380,9
Sosyal Koruma Harcamalarının Toplam Bütçe İçindeki Payı, %	15,9	14,3	13,9	15,2	15,0
GSYİH Oranı, %	3,7	3,5	3,4	4,3	4,2

Kaynak: Kazakistan Maliye Bakanlığı 2006-2010 Bütçe Gerçekleşme Raporları.

Görüldüğü gibi sosyal koruma harcamaları büyük ölçüde merkezi bütçe tarafından sağlanmaktadır. Tabloda özellikle 2008 yılından sonra sosyal koruma harcamaları ciddi bir şekilde artış gösterdiği görülmektedir. Global ekonomik krizden sonra ekonomik büyüme yavaşlamıştır, dolayısı ile bazı şirketler iflas etmiş ve piyasada işgücüne talep azalmıştır. Bu durumda Hükümet tarafından öncelikle işsizliği azaltmaya yönelik “Dorojnaya Karta” adlı anti kriz programı uygulanmıştır.

Program çerçevesinde 2009 yılında işsizlik oranı %6,3indirilmiştir (Kazakistan Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 2010).

Günümüzde Kazakistan'da sosyal koruma faaliyetlerini yürüten Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlı iki kurum vardır: “Devlet Sosyal Sigorta Fonu” Anonim Şirketi ve “Devlet Emekli Sandığı Fonu” Anonim Şirketi.

3.2.3.1 Devlet Sosyal Sigorta Fonu

Devlet Sosyal Sigorta Fonu 2005 yılında kurulmuştur. Devlet Sosyal Sigorta Fonu Anonim Şirketinin finansman kaynağı vatandaşların ücretlerinden aktardığı sosyal vergilerden oluşmaktadır. Fon'a aktarılan ödemeler:

1 Ocak 2005'te – %1,5;

1 Ocak 2006'da – %2;

1 Ocak 2007'de – %3;

1 Ocak 2009'da – %4;

1 Ocak 2010'da – %5 şeklinde gerçekleşmiştir.

Fon, beş sosyal risk alanında ödemeler yapmaktadır:

Çalışma kabiliyetini kaybetme: Eğer, tıbbi incelemeler sonucunda çalışma kabiliyetini kaybetmeyle ilgili belge verilirse, birey malul olarak sayılacaktır ve devlet tarafından çalışma kabiliyetini kaybetmesinden dolayı sosyal ödeme alma hakkı elde edecektir. Bu sosyal ödeme miktarı, çalışma malüllük seviyesine bağlıdır.

Ailesini geçindiren reisi kaybetme: Devlet tarafından yapılan sosyal yardımdan başka, hayatını kaybeden kişinin bakmakla yükümlü olduğu (mahkeme tarafından “habersiz giden” olarak tanımlanan) aile fertlerine sosyal ödemeler belirlenebilir. Böyle bir sosyal ödeme miktarı, aile reisinin ortalama maaşına, onun geçindirdiği insanların sayısına ve onun zorunlu sosyal sigorta sistemine katılma süresine bağlıdır.

İşinden ayrılma: İş bulmaya yardım etme, mesleki eğitim verme, yerel bütçe hesabından toplumsal iş verme gibi faaliyetlerin yanı sıra, en az 6 ay sosyal ödemeleri yapılan ve işsiz olarak resmi kayıtlı bireyler, işinden ayrılmasından dolayı sosyal ödeme alma hakkına sahiptir. Bireye ödenen sosyal ödemelerden emeklilik prim ödemeleri alınacaktır. Eğer birey işinden kendi isteği ile ayrıldı ise veya teklif edilen eğitime uygun işten vazgeçmesi durumunda sosyal ödemeler iptal edilecektir.

Hamilelik ve doğum yapma: Bu sosyal ödeme bir kere ödenir ve kadının son on iki aydaki gelirinin ortalama miktarında belirlenir. Normal doğum durumunda ortalama aylık gelir 4,2 katsayıya çarpılır, zor olan doğum durumunda ve iki veya ikiden fazla çocuk dünyaya geldiğinde, ortalama aylık gelir 4,7 katsayıya çarpılır. Nükleer denemeler yapılan bölgelerde yaşayan kadınlar için 5,7 ve 6,2 katsayılar kullanılır. Yeni doğan bebeği evlat edinme durumunda katsayı 1,9’u oluşturur.

Çocuk bakımı dönemi: Çocuk bakımı döneminde her ay sosyal ödeme yapılır ve kadının son 24 aydaki ortalama gelirinin %40 miktarında belirlenir. Bu durumda sosyal ödemenin en yüksek miktarı, en düşük maaşın on kere çoğaltılmış miktarının yüzde kırk faizini geçmemelidir.

**Tablo 14. 2006-2009 yıllarında Risk Türüne Göre Sosyal Ödemelerin Yapısı,
Bin Tenge**

	2006	2007	2008	2009
Çalışma Kabiliyetini Kaybetme	110.351,8	116.732,4	974.018	1.439.727
Ailesini Geçindiren Reisini Kaybetme	54.321,9	58.097,7	511.195	775.074
İşinden Ayrılma	1.978,1	2.035,4	49.767	815.983
Hamilelik ve Doğum Yapma	v.y	v.y	14.657.994	21.697.681
Çocuk Bakımı	v.y	v.y	13.348.877	20.114.763

Kaynak: Devlet Sosyal Sigorta Fonu www.gfss.kz

Tabloda Devlet Sosyal Sigorta Fonu tarafından yapılan harcamalar verilmiştir. 2009 yılında yapılan harcamaların %48,3'ü doğum yapma ve %44,8'i çocuk bakımına ayrılmıştır. Devletin çocuk doğumu ve bakımını teşvik etmesi ülkenin nüfusunun artmasına neden olmaktadır. 2003 yılında 248 bin çocuk doğmuşken, bu sayı 2009 yılında 357,5 bin çocuğa çıkmıştır.

3.2.3.2 Devlet Emekli Sandığı Fonu

Emekli Sandığına Kazakistan Cumhuriyet Cumhurbaşkanı ve Hükümet tarafından özel bir önem verilmektedir. Bütçe ve ekonomi alanındaki, özellikle bütçeyle ilgili tüm reformları sonuçlandırma, böylece emeklilik maaşlarını, maaşları ve sosyal

yardımları eksiksiz zamanında ödemek “Kazakistan-2030” Stratejisinin önceliklerindedir.

Kazakistan, Bağımsız Devletler Topluluğu içinde 1998 tarihinde özel Emekli Sandığı sistemine planlı olarak geçmeye başlayan ilk ülkedir. Emeklilik reformunu yürütmenin esas amacı, bütçeden emeklilik ödemeleri yükünü azaltma, vatandaşlarda çalışma aktivitesi ve kendi geleceği için sorumluluğun oluşmasına yardımcı olma gibi problemleri çözmeye yöneliktir.

1 Ocak 1998 tarihinden itibaren Kazakistan’da emekliliğe ayrılma koşullarını ve Emekli Sandığı sisteminden emeklilik maaşını sağlamayı düzenleyen «Kazakistan Cumhuriyeti’nde Emeklilik Maaşını Sağlama Hakkında» Kanunu yürürlüğe girmiştir. 2005 yılında Kazakistan’da emekliliğe ayrılma yaşı erkekler için 63 yaş, kadınlar için 58 olarak değiştirilmiştir. Günümüzde Kazakistan’da Emekli Sandığı sistemi, aynı zamanda dayanışma ve birikim sistemlerinin mekanizmalarını koordine eden üç seviyeli sistemi vardır:

Birinci seviye, Sovyetler Birliği’nin dağılımından sonra Kazakistan’a miras kalan ve emeklilik ödemelerinin kaynağı sayılan halkın çalışan kısmının vergi aktarmaları ve diğer gelirler hesabına devlet bütçesi sayılan, nesillerin dayanışması temelinde kurulan dayanışma emeklilik sistemi.

İkinci seviye, Kazakistan Cumhuriyeti’nin vatandaşları, Kazakistan’da yaşayan yabancılar ve vatandaşlığı olmayan bireylerin aylık gelirinin yüzde 10’unu zorunlu Emekli Sandığı’na aktarma sistemini bildirmektedir.

Üçüncü seviye, serbest ve serbest mesleki emeklilik ödemeler temelindeki Emekli Sandığı sistemi.

Kazakistan'da emeklilik sisteminin 2040 yılına kadar tamamen özel sektöre devredileceği tahmin edilmektedir.

Emekli Sandığı sistemi, emekliliğe ayrıldıkları zaman vatandaşlara belirli bir gelir sağlanması için onların sorumluluklarının yüksek olmasını sağlayacaktır. Çünkü Emekli Sandığı'nda biriktirdikleri paralar, emeklilik ödemelerinin kaynağını oluşturur. Üstelik her vatandaşa serbest emeklilik ödemeleri hesabına kendi birikimlerini çoğaltma ve emeklilik döneminde oldukça yüksek gelir sağlama teklif edilmektedir.

Ülkenin devlet tarafından yürütülen emeklilik sistemini Eylül 1997'de kurulan Devlet Emekli Sandığı Fonu gerçekleştirmektedir. Emekli Sandığı, 2005 tarihinde resmi adını «Devlet Emekli Sandığı Fonu» Anonim Şirketi olarak değiştirilmiştir.

Haziran 2010'de Kazakistan'da emekli yaşını dolduranlar ve emekliliğe ayrılanların sayısı 1,6 milyonu geçmiştir, bu ülke halkının %10'unu oluşturmaktadır.

Tablo 15. Kazakistan, Ukrayna ve Rusya'daki Emeklilik Maaşlarının Karşılaştırması

	Kazakistan (Tenge)	Ukrayna (Grivna)	Rusya (Ruble)
Ortalama Emeklilik Maaşı, Milli Döviz İle	27.481	999,0	7.100
Ortalama Emeklilik Maaşı, Dolar İle	189,5	129,2	249,2

Ortalama Maaş, Milli Döviz İle	82.779,0	2353,0	28.607,0
Emekli Vatandaşların Sayısı, Milyon Kişi	1,64	13,80	36

Kaynak: Kazakistan Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Faaliyet Raporu 2010

2010 yılında Kazakistan'daki en düşük emeklilik maaşı 18325 Tenge, ortalama emeklilik maaşı 27481 Tenge, en yüksek emeklilik maaşı 40000 Tenge olmuştur. Tabloda eski Sovyetler Birliğinin üç ülkesindeki emeklilik maaşları karşılaştırılmıştır. Kazakistan'a baktığımızda Ukrayna'nın ortalamasından yüksek olmasına rağmen, Rusya'nın gerisinde kalmıştır.

1 Ocak 2010 tarihindeki verilere göre, ülkede 14 Emekli Sandığı Fonu çalışmaktadır ve Emekli Sandığı Fonlarındaki toplam birikim bir trilyonu geçmektedir. Ortalama 7,5 milyon kişi Özel Emekli Sandığı Fonlarıyla anlaşma yapmıştır.

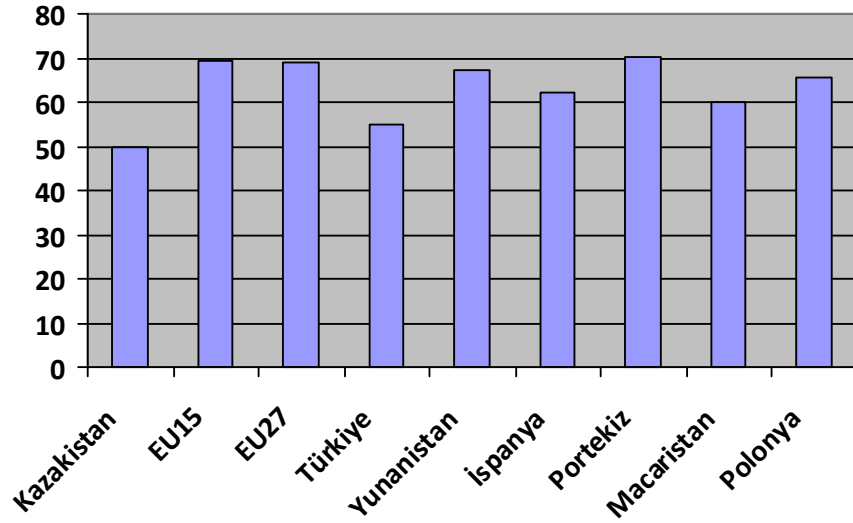
Son yıllardaki başarılı reformlara rağmen Kazakistan'ın sosyal güvenlik sistemi hala zayıftır. Harcamaların artmasına rağmen sosyal yardımlar, asgari ücret ve asgari emeklilik ücretleri ve maaşlar çok düşük kalmaktadır. Özellikle kamu kesiminde çalışanların maaşları düşüktür. Bununla birlikte, yapılan araştırmalar kırsal alanlardaki ücretlerin de düşük olduğunu göstermektedir, oysa kırsal alanlarda halkın %40'ı yaşamaktadır (UN ESCAP:2009).

3.2.4 Sosyal Politikaların ve Harcamaların Genel Değerlendirilmesi

Kazakistan'da eğitim, sağlık, sosyal koruma alanlarında çeşitli politikalar uygulanmaktadır. Bu alanlara yapılan harcamalar genel olarak azalan bir miktarda artış göstermektedir.

Grafik 6'da sosyal harcamaların faiz dışı harcamaların içindeki payı verilmiştir. Grafikteki ülkelerle karşılaştırıldığında Kazakistan bu ülkelerin içinde en az sosyal harcama yapan ülkedir. Grafikte görüldüğü gibi Kazakistan'ın faiz dışı harcamalar içindeki sosyal harcamalarının payı %50'nin altındadır.

Grafik 6. Sosyal Harcamaların Faiz Dışı Harcamaları İçindeki Payı



Kaynak: Yılmaz (2011)

Kazakistan'ın eğitim harcamalarını incelediğimizde eğitim harcamalarının temel eğitim ağırlıklı olduğu ve okul öncesi eğitime daha az önem verildiği görülmektedir. Okul öncesi eğitimde okullaşma oranı oldukça düşüktür. Öğrenci başına yapılan harcamalarda az harcama yapan ülkeler kategorisindedir. Bu bakımdan kamu eğitim harcamalarının dağılımının daha etkin hale getirilmesi gerekmektedir.

Sağlık da eğitim gibi önemli kamu hizmetlerindedir. Kazakistan'da ücretsiz sağlık hizmetlerinin sunulması Anayasa ile garanti edilmiştir. Sağlık hizmetlerinin etkinliğinin ölçülmesinde önemli unsurlardan biri doktor ve sağlık personelinin yeterli düzeyde olmasıdır. 2010 yılında Kazakistan'da 5083'ü uzman doktor olmak üzere 6251 sağlık personeli açığı olmuştur. Etkinliğin ölçülmesinde önemli olan diğer bir unsur ise hastane ve etkili sağlık hizmeti sunmak için çağdaş tıbbi cihazların yeterli olmasıdır. Bu konuda Kazakistan'da “100 Okul 100 Hastane”, “2005-2010 Sağlık Sistemini Yeniden Yapılandırma ve Geliştirme” ve “Salamattı Kazakistan” gibi programlar uygulanmıştır. Ancak, programlardaki hedeflerin sadece %75'ine ulaşılmıştır. Bunun nedeni kontrolün yeterli düzeyde olmaması, kaynakların etkili kullanılmaması diye yorumlanabilir.

Kazakistan'ın sosyal koruma sistemi gittikçe gelişmektedir. Kazakistan'da sosyal koruma harcamaları son yıllarda artmaktadır. 2006 yılında sosyal koruma harcamaları GSYİH'in %3,7'si ise 2010 yılında bu oran 4,2'ye çıkmıştır. Ancak, halkı sosyal korumak için ayrılan kaynaklar yetersiz düzeydedir.

SONUÇ

Kazakistan'da dünyada yaşanmakta olan gelişmelere ayak uydurabilmek için çeşitli reformlar yapılmaktadır. Çoğu ülke gibi Kazakistan'ın da önemli sorunlarından biri kamu harcamalarının etkin ve verimli kullanılması, mali şeffaflığın ve hesap verebilirliğin sağlanması olmuştur. Mevcut bütçe sisteminin Kazakistan'ın ihtiyaçlarını karşılayamaması nedeniyle performansa dayalı yeni bütçe sistemine geçilmiştir. Yeni bütçe sistemi ile mali disiplin, hesap verebilirlik gibi unsurlar sağlanmıştır. Ancak mali şeffaflığın sağlanması konusunda bazı kamu organlarının görevlerini yerine getirmediği görülmektedir. Örneğin, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı kamu kaynaklarının ne kadarını nereye harcadığı ile ilgili verileri kamuoyu yayımlamamaktadır ve bu konuda veri toplamak güçtür.

Her ülkede olduğu gibi Kazakistan'da da kamu harcamaları artma eğilimindedir. Artan kamu harcamalarının içinde sosyal harcamaların (eğitim, sağlık ve sosyal koruma) payının ne kadar olduğu toplumun ilgisini çekmektedir.

Kazakistan'da eğitimin gelişmesi için çeşitli reformlar ve programlar yapılmaktadır. Ancak, gerçekleştirilen programların sonuçlarına bakıldığında sonuçların pek de olumlu olmadığı görülmektedir. Okul öncesi eğitim kuruluşlarının sayısının her sene artmasına rağmen okullaşma oranı 2009 yılında sadece %37 olarak gerçekleşmiştir. Ayrıca, temel eğitim veren okulların sayısı ihtiyaçları karşılayamamaktadır. Kazakistan'ın eğitim sisteminde önemli sorunlardan biri okullardaki öğretmen kadrolarının yetersizliği olmaktadır. Genç öğretmenlerin bu sektöre katılmak istememesinin nedeni öğretmenlerin maaşının çok az olmasıdır.

Kazakistan'da eğitim harcamalarının yaklaşık %72'si yerel bütçelerden sağlanmaktadır. Kaynakların büyük kısmının yerel bütçelerden sağlanması, okullaşma oranlarında bölgesel farklılıklara yol açmaktadır. Özellikle çocuğun geleceği ile doğrudan ilişkili olan okul öncesi eğitimde bölgelerin gelişmişliğine göre önemli farklılıklar vardır. 2009 yılında okul öncesi eğitimde okullaşma oranı Kostanay eyaletinde %90 iken Güney Kazakistan eyaletinde %14 olmuştur. Bunun yanı sıra bölgelerdeki eğitim hizmetlerinin durumunun da bölgelerin nüfusuna bağlı olduğu görülmektedir. Son yıllarda Astana şehri, Kostanay, Pavlodar, Batı ve Güney Kazakistan bölgelerinde eğitim hizmetlerinin oranının yükseldiği göze çarpmaktadır. Bu konuda harcamaların merkezi ağırlıklı olması bölgelerdeki okullaşma oranlarının artmasında faydalı olacaktır.

Sağlık harcamalarının GSYİH içindeki payının gittikçe artıyor olmasına rağmen gelişmiş ülkelerin çok altındadır. Eğitimde olduğu gibi sağlık harcamalarının da genel bölümü yerel bütçeler tarafından karşılanmaktadır. Bu sağlık hizmetlerinin Kazakistan coğrafisinde eşitsiz dağılmasına yol açmaktadır.

Kazakistan Sayıştay'ının raporuna göre birçok bölgede hastane binalarının kullanıma uygun olmadığı belirtilmektedir. Ayrıca, satın alınan tıbbi cihazlar uzmanlar olmadığından kullanılmamaktadır. Hastanelerde uzman doktorlar ve çocuk hastaneleri dahil hastane yatakları yetersiz olmaya devam etmektedir. Tüm bunlara rağmen tüberküloz ve AIDS gibi hastalıkları önlemekte önemli sonuçlar elde edilmiştir.

Bağımsızlığını kazandıktan sonra Kazakistan'da sosyal güvenlik ve koruma sistemini geliştirmekte önemli adımlar atılmıştır. Devlet emeklilik yaşına gelmiş

vatandaşlara, malullere, aile reisini kaybedenlere emeklilik maaşı ve sosyal yardımlar 6demeyi garanti etmektedir.

Kazakistan'ın sosyal g6venlik ve koruma sisteminin g6n6m6zdeki durumunu incelediğimizde başlıca aşağdaki problemlerin bulunduğunu g6r6r6z:

- Kazakistan'ın sosyal koruma ve g6venlik sisteminin hukuksal altyapısı zayıftır. Aynı yardım aynı kişiye birkaç kere 6denmektedir. Bu sosyal alanın gelişmesini engellemektedir.
- G6n6m6zde emekli vatandaşların b6y6k b6l6m6n6n maaşları kamu b6t6esinden 6denmektedir. 10-15 yıl sonra maaşların geneli 6zel emeklilik fonlarından 6denmesi beklenmektedir.
- Ancak bu fonlardaki yatırım oranlarının d6ř6k olması vatandaşların kaygı duymasına neden olmaktadır.

KAYNAKÇA

1. ADNAN, E., (1970), **Bütçe Politikası ve Ekonomik Denge**, Ankara, Maliye Bakanlığı
2. AKIN, A., (2004), **Magna Carta ve Yönetim Anlayışımız** Mali Kılavuz Dergisi, Sayı: 26, Ekim-Aralık, s. 125-126.
3. AKSOY, Serafettin., (1973), **Kamu Bütçesi**, İstanbul, Filiz Kitapevi
4. ALTUĞ, Figen., (1999), **Kamu Bütçesi**, Bursa, Ezgi Kitabevi
5. ARIN, T., (1999), **Parlamentar Bütçe Denetiminin Plan ve Bütçe Komisyonu Yapı ve İşlevleri Üzerine Uluslararası Karşılaştırma**, İstanbul, TESEV, Seminer
6. ARSLAN, M., (2004), **Orta Vadeli Harcama Sistemi (Çok Yıllı Bütçeleme) ve Türkiye’de Uygulanabilirliği**, Sayıştay Dergisi, №54
7. ATİYAS, İzak., SAYIN, Şerif., (1997) **Siyasi Sorumluluk, Yönetimsel Sorumluluk ve Bütçe Sistemi**, Böl. 2
8. BARR, Nicholas., (1987) **The Economics Of Welfare State**, Stanford University Press, Stanford
9. BARRIENTOS, Armando., (2008) **Financing Social Protection**, IDPM, University of Manchester
10. BARRIENTOS, Armando., HULME, David., (2008) **Social Protection for the Poor and Poorest in Developing Countries: Reflections on a Quiet Revolution**, PWPI Working Paper 30
11. BOPIYEVA, J, K., (2005), **Modernizacia Ekonomiki Kazakhstana: Teoreticheskie Osnovy, Potencial, Mehanizmy**, Karagandı

12. BRACEY, G, W., (2008) **The Learning (toppling?) Tower of PISA**, Principal Leadership
13. **Budjetniy Kodeks Respubliki Kazahstan**, 2008
14. BUĞRA, Ayşe., (2008), **Kapitalizm, Yoksulluk ve Türkiye’de Sosyal Politika**, Osmanlı Bankası Arşiv ve Araştırma Merkezi Konuşma Metni
15. BULUTOĞLU, Kenan., (1988), **Kamu Ekonomisine Giriş**, İstanbul, Filiz Kitapevi
16. BULUTOĞLU, K., KURTULUŞ, E., (1988) **Bütçe ve Kamu Harcamaları**, İstanbul, Filiz Kitapevi
17. BÜLBÜL, Duran., EJDER, L, Haydar., SAHAN, Özgür., (2005), **Devlet Bütçesi**, Ankara, Gazi Kitapevi
18. CONNOLY., A, MUNRO., (1999) **Economics of The Public Sector**, FT Prentice Hall
19. COŞKUN, G., (1997) **Devlet Bütçesi**, Ankara, Turhan Kitapevi
20. COŞKUN, G., (2000) **Devlet Bütçesi**, Ankara, Turhan Kitapevi
21. DİCLE, İ, Atilla., (1973), **Kamu Yönetiminde Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi**, Ankara, Balkan Basımevi
22. DMİTRİEV, V, U., (2011) **Analiz Gosudarstvennyh Rashodov na Obrazovanie v Ukraine**, Priozerskii Gosudarstvennyi Tehniçeskii Universitet, Mariupol
23. DOĞRUYOL, C., (2006) **Kamu Maliyesi, Bütçe ve Borçlanma**, Ankara, Savaş Yayınevi
24. DÖNMEZ, Ömer., (2005), **Kavram-Teori ve Politikalar**, Ankara, Gazi Kitapevi
25. EDİZDOĞAN, Nihat., (2007), **Kamu Bütçesi**, Ankara, Baran Matbaacılık

26. EUROSTAT., (2004), **Trends in Selected General Government Expenditure by Function of EU Member States**, No. 43/2004.
27. EUROSTAT., (2008), **Government quarterly expenditure and revenue in the EU, fourth quarter 2007**, № 54
28. FALAY, Nihat., (1979), **Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi ve Türk Program Bütçe Modeli**, İstanbul, Güryay Matbaacılık
29. FEYZİOĞLU, Bedi, N., (1981), **Nazeri, Tatbiki, Mukayeseli Bütçe**, İstanbul, Filiz Kitapevi
30. FIERMAN, W., (2006), **Language and Education in Post-Soviet Kazakhstan: Kazakh-Medium Instruction in Urban Schools**, “The Russian Review”, Volume 65, Issue 1, January 2006
31. FIRSOV, M,V., (2007) **İstoriya Sotsialnoi Rabotı v Rossii** Moskova, Gumanit
32. GOSTENKO, L,N., (2008), **Socialnaya Zaşıta Naseleniya i Finansy**, Almatı, TOO Bastau
33. GÜRLER HAZMAN, Gülsüm., (2011), **Türkiye’de Gelir Dağılımında Adalet ve Sosyal Güvenlik Harcamaları Arasındaki Nedensellik İlişkisi**, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, S.1, s. 205-216.
34. GÜRSOY, Bedri., (1980) **Kamusal Maliye** Ankara
35. Kazakistan Bütçe Kanunu, 2008
36. Kazakistan Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı.,(2010) **Faaliyet Raporu**
37. Kazakistan Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, (2010) **Strategičeskii Plan 2011-2015**
38. Kazakistan Eğitim ve Bilim Bakanlığı., (2010a) **Mejdunarodnye Dostijenja Kazahstana**, Astana

39. Kazakistan Eğitim ve Bilim Bakanlığı., (2010b) **Natsionalnyi Doklad 2010**, Astana
40. Kazakistan Eğitim ve Bilim Bakanlığı, **2010-2014 Strategičeskii Plan**
41. Kazakistan Ekonomi ve Bütçe Planlama Bakanlığı., (2007) **Novaya Budjetnaya Politika Kazahstana**, İstitut Ekonomičeskikh İssledovanii, Astana
42. Kazakistan İstatistik Acentası., (2010) **Kazakhstan v Tsifrah 2010**, Astana
43. Kazakistan Maliye Bakanlığı., **2005-2010 Bütçe Gerçekleşme Raporları**
44. KENJEGUZİN, V., DODONOV, V., (2001) **Ekonomičeskie Reformı v Kazahstane: Etapı, Problemi, İtogi**, Ekonomika i Statistika, Almatı
45. KESİK, A., (2005), **Yeni Kamu Mali Yönetim Sisteminde Orta Vadeli Mali Plan Çerçevesinde Çok Yıllı Bütçenin Uygulanabilirliği**, Karahayıt/Denizli, 20. Maliye Sempozyumu, TC Pamukkale Üniversitesi Maliye Bölümü, “Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma”, №1,
46. KIRMANOĞLU, H., (2007) **Kamu Ekonomisi Analizi**, İstanbul, Beta Basım Yayım Dağıtım
47. KOLOSYCİN İ, V., SMİRNOV, S, N., (2000) **Socialnye obyazatelstva gosudarstva: sokrashenie ili restrukturizacia?**, Mir Financov № 1.
48. KUSHEEVA, O, N., (2009) **Osnovne Puti Povıšeníya Effektivnosti İspolzovaniya Budjetnih Sredstv v Sfere Obrazovaniya**, Finansovaya, Nalogovaya i Denejno-Kreditnaya Politika, №63
49. KUZNETSOV, A, M., RAEVSKİİ, A,N., (1964) **Trudovye Prava İvalidov v SSSR**”, **Yuridičeskaya Literatura**, Moskova, Ekonomika, 1964

50. MUHİYAEVA, D.M., (2009) **Kazakstandağı Aleumettik Saktandıru Juyesinin Kızmet Etu Mehanizminin Erekselikteri**, Almatı, Vestnik KazNU № 1
51. MUTLUER, M, Kamil., ÖNER, Erdogan., KESİK, Ahmet., (2005), **Bütçe Hukuku**, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları
52. MUTLUER, M, Kamil., ÖNER, Erdoğan., KESİK, Ahmet., (2007), **Teoride ve Uygulamada Kamu Maliyesi**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları
53. NAZARBAYEV, N, A., (1999) **V Potoke İstorii**, Almatı, Atamura
54. NAZARBAYEV, N, A., (1997) **Kazakistan – 2030. Protsvetanie, Bezopastnost i Uluçşenie Blagosostoyaniya Vseh kazahstantsev: Poslaniye Prezidenta Starany Narodu Kazahstana**, Almatı
55. ÖZBARAN, Hakan., (2004) **Türkiyede Kamu Harcamalarının Son Beş Yılının Harcama Türüne Göre İncelenmesi**, Sayıştay Dergisi, sayı 53.
56. OECD., (2009), **Programme for International Student Assessment 2009**
57. ORTAÇ, F., (2001) **Kamu Harcamalarında Verimlilik ve Etkinliğin Ölçülmesinde Karşılaşılan Sorunlar**, İktisat-İşletme-Finans, Mayıs 2001
58. PEKİN, T., (1988) **Makro Ekonomi: Para, Milli Gelir İstihdam**, İzmir, Bilgehan Basımevi
59. PINAR, Abuzer., (2006) “Maliye Politikası”, Ankara, Naturel Yayınları,
60. REMİZOV, E, A., (2005) **Gosudarstvennyye Rashody i Finansoviy Kontrol v Socailnoi Sfere**, Doktora Tezi
61. ROMANOVA, P.V., (2005) **Nujda i Poryadok. İstoriya Sotsialnoi Raboti v Rossi v XX Veke**, Moskova, Nauçnaya Kniga,

62. ROSSTAT., (2010) **Nekotorye Pokazateli, Harakterizuyuşie Ohranu Zdorovya Naseleniya**, Moskova
63. SAKAL, M., (1994) **Kamu Kesiminin Yeniden Yapılandırılması: Son Yıllara İlişkin Bir Değerlendirme**, Maliye Yazıları Dergisi, Sayı 62
64. SAPAROVA, G.K., Orınbasarova, S.E., (2009) **Osnovme Napravleniya Soverşenstvovaniya Finansirovaniya Sistemi Zrdavohraneniya v Respublike Kazakhstan**, Astana
65. SOCX., **Social Expenditure Aggregated Data**
66. STİGLİTZ, J., (1988) **Economics of The Public Sector**, Second Edition, London
67. Türkiye Cumhuriyeti Maliye Bakanlığı., **Analitik Bütçe Sınıflandırması**, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Eğitim El Kitabı, 3. Baskı, Mayıs (2004), Ankara
68. TOPUZ, Senem., (2009) **Türkiyede Sosyal Devlet Harcamalarının Genel Eğilimi: 2001-2009 Yılları Arasında Yapılan Eğitim, Sağlık ve Sosyal Koruma Harcamaları**, Aleternatif Politaka, cilt 1,sayı 1, 115-136, Nisan 2009
69. TUNA, O., (1966) **Sosyal Siyasete Giriş**, İstanbul
70. TÜGEN, Kamil., (1999), **Devlet Bütçesi**, İzmir, Anadolu Matbaacılık
71. TÜRK, İsmail., (1998), **Maliye Politikası**, Ankara, Turhan Kitapevi
72. Transparency Kazakhstan., (2006) **Ocenka Prozračnosti Budjetnoi Sistemi Respubliki Kazahstan**” Almatı
73. UNITED NATIONS, ESCAP., (2009) **Sotsialnoe Razvitie v respublike Kazakhstan**
74. UTİBAYEV, B., (2006) **Memlekettik Budjet**, Almatı, Ekonomika

75. UTİBAYEV, B., ZHUNUSOVA, R., (1997) **Budjetnoe Ustroystvo i Budjetnaya Sistema**, Akmola, Ders Kitabı
76. WORLD HEALTH ORGANİZATİON., (2008) **Epidemiological Fact Sheet on HIV and AIDS: Kazakhstan**, December 2008
77. WORLD HEALTH ORGANİZATİON., (2010) **İmproving Hospital Care for Children: Armenia Kazakhstan, Turkmenistan and Uzbekistan**
78. WORLD HEALTH ORGANİZATİON., (2009) **World Health Statistics 2009**
79. WORLD HEALTH ORGANİZATİON., (2010) **World Health Statistics 2010**
80. WORLD HEALTH ORGANİZATİON., (2011) **World Health Statistics 2011**
81. WORLD BANK., (1998) **Public Expenditure Handbook**, June 1998
82. WORLD BANK., **What Is Medium Term Expenditure Framework?**
83. YILMAZ, H, Hakan., (2007) **İstikrar Programlarında Mali Uyumda Kalite Sorunu: 2000 Sonrası Dönem Türkiye Deneyimi**, Ankara, Tepav
84. YILMAZ, H, Hakan., BİÇER, Mustafa., (2010), **Türkiye’de Mali Reformlar Sonrası Değişen Politika Oluşturma, Planlama, Bütçeleme Süreci ve Orta Vadeli Orta Vadeli Harcama Sisteminin Uygulanabilirliği**, İktisat İşletme ve Finans Dergisi, Şubat 2010
85. YILMAZ, H, Hakan., (2011) **UNICEF Report on Public Policy and Expenditure Analysis: Child Poverty and Fiscal Space**
86. Yılmaz, O., (2001) **Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri**, DPT
87. ZHUNUSOVA, R, M., UTİBAEV, B, S., SATKALİEVA, B, A., (2006) **Gosudarstvennyi Budjet**, Almatı, Ekonomika
88. www.edu.gov.kz

89. www.enbek.kz

90. www.gfss.kz

91. www.minplan.kz

92. www.nomad.su

93. www.stat.kz

94. www.worldbank.org

Sakhipov, Rustam, Kazakistan Cumhuriyeti'nin Bütçe Sistemi: Sosyal Harcamaların Etkinliği, Yüksek Lisans Tezi, Danışman: Doç. Dr. H. Hakan Yılmaz, 132 s.

ÖZET

1970'lerden sonra dünya ekonomisinde önemli gelişmeler yaşanmıştır. Ülkelerde yaşanan ekonomik krizler, kamu harcamalarındaki artışlar ve mali açıklarının artması sonucunda ortaya çıkan sorunlar kamu harcamalarının etkinliğinin tartışılmasına neden olmuştur. Bu durum ülkeleri mali reformlar yapmaya zorlamıştır.

Artan kamu harcamalarının içinde sosyal harcamaların (eğitim, sağlık, sosyal koruma harcamalarının) payının ne kadar olduğu toplumun ilgisini çekmektedir. Bu konuda tezin amacı Kazakistan'ın sosyal harcamaların inceleyip ne kadar etkin olduğuna bakmaktır. Çalışmada Kazakistan'ın eğitim sağlık ve sosyal koruma harcamaları incelenmiştir.

Anahtar Kelimeler: Bütçe, orta vadeli harcama sistemi, sosyal harcamalar

Sakhipov, Rustam, Budget System of the Republic of Kazakhstan: Efficiency of Social Expenditure, Master's Thesis, Supervisor: Assoc. Prof. H. Hakan Yilmaz, 132 p.

ABSTRACT

After the 1970s, important reforms have been conducted in the world economy. As a result of economic crises in countries, some issues occurred in public spending and fiscal deficits which have been the reason for the efficiency of public spending. This situation has led the countries to make financial reforms accordingly.

Social expenditure share (educational, health, social protection expenditure) from entire increased public spending is to what the society pays its attention. On this subject, the main objective of the thesis written is to find out how effective the review of social spending in Kazakhstan is. The study covers subjects such as education, health and social protection expenditure of Kazakhstan.

Keywords: Budget, medium term expenditure system, social expenditure

EKLER

EK 1. Kazakistan Cumhuriyetinin Merkezi Yönetim Kuruluşları

1. Kazakistan Cumhuriyetinin Hükümeti (Başbakanlık)
2. Cumhurbaşkanlık
3. Parlamento
4. Dışişleri Bakanlığı
5. Savunma Bakanlığı
6. Çevreyi Koruma Bakanlığı
7. İçişleri Bakanlığı
8. Sağlık Bakanlığı
9. Eğitim ve Bilim Bakanlığı
10. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
11. Ulaştırma Bakanlığı
12. Maliye Bakanlığı
13. Köy İşleri Bakanlığı
14. Adalet Bakanlığı
15. Sanayi ve Ticaret Bakanlığı
16. Acil Durumla Bakanlığı
17. Ekonomi ve Bütçe Planlama Bakanlığı
18. İformatizasyon ve İletişim Kurumu
19. İstatistik Kurumu
20. Doğal Tekel Düzenleme Kurulu
21. Ekonomik Suçlar ve Yolsulukla Mücadele Kurumu

22. Milli Güvenlik Komitesi
23. Maliye Bakanlığına bağlı Gümrük Kontrol Komitesi
24. Kazakistan Anayasa Konseyi
25. Kazakistan Cumhuriyetinin Yüksek Mahkemesi
26. Kazakistan Cumhuriyetinin Başsavcılığı
27. Merkez Seçim Komisyonu
28. Merkez Bankası
29. Kazakistan Uzay Kurumu
30. Ulusal İnovasyon Fonu
31. Kazakistan Yatırım Fonu
32. Mühendislik ve Teknoloji Transferi Merkezi
33. İhracaat Kredisi ve Yatırım Devlet Sigorta Şirketi
34. Kazakistan Halklar Birliği