

Japonya’da Bütçe Hazırlık Süreci

Yasemin ÖZDEMİR ILGAZ (*)

Özet

Geleceğe yönelik gelir ve gider tahminlerinin gösterildiği bütçeler, yasama organları tarafından hükümetlere gelir toplayabilme ve harcama yapabilme yetkisi veren belgelerdir. Bütçe hazırlık süreci, hükümetlerin politika hedeflerini ve bütçeyi kontrol eden erkin hangisi olduğunu yansıması açısından önemlidir. Bu çalışmanın amacı gelişmiş ülkeler arasında yer alan Japonya’nın bütçe hazırlık sürecini incelemek ve Türkiye’deki bütçe hazırlık süreci ile karşılaştırmaktır.

Anahtar Kelimeler: Bütçe, Bütçe Hazırlık Süreci, Japonya.

Abstract

Budgets where intended revenue and expenditure forecasts are stated are the documents that vest the government with the authority of collecting revenues and spending by legislatures. Budget formulation process is important in terms of reflecting government policy and the power that controls the budget. The aim of this paper is to analyse budget formulation process of Japan, which is among developed countries, and to compare the mentioned process with budget formulation process in Turkey.

Keywords: Budget, Budget Formulation Process, Japan.

JEL Classification Code: H61, H72, H83.

1. Giriş

Bütçeler, yasama organının yürütme organına gelir toplama yetkisini devretmesi, kamu kaynaklarını kullanımı ve tahsisi konularında siyasi iktidarı yetkilendirmesi nedeniyle kamu mali yönetimi alanında bir mihenk taşı olma özelliği göstermektedir. Vatandaşlara sunulacak kamu hizmetlerinin finansmanını sağlaması, iktisadi hedeflere ulaşmak için bir araç olarak kullanılması ve yasama organının yürütme üzerindeki denetimine katkıda bulunması gibi nedenlerle toplumun birçok kesimini etkilemektedir.

Son yıllarda bütçe süreçleri ve bütçe kurumlarının bütçeleme doğasından kaynaklanan sorunların çözümlerinde kullanılacak bir araç olduğuna dair bir literatürün geliştiğini görmekteyiz. Örneğin mevcut teorik çalışmaları ve sanayileşmiş ülkeler ile Latin Amerika ülkelerindeki son verileri inceleyen Alberto Alesina ve Roberto Perotti, “Bütçe Açıkları

(*) Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Devlet Bütçe Uzmanı

ve Bütçe Kurumları” isimli çalışmalarında, ülkelerin bütçelerini hazırlama, yasal onaylama süreçlerini yönlendirme ve bu bütçeleri uygulama ile ilgili çeşitli usullerin, mali disiplinin derecesini belirlemeye yardımcı olduğunu belirtmiştir (GÜNGÖR, 1998: 43). Diğer taraftan Hagen (2007: 27-50) de bütçe kurumlarının, daha iyi bir mali performansa ulaşmak için kullanılabilceği olgusunu ortaya atmıştır.

Bu çalışma gelişmiş ülkeler arasında yer alan ve ileri teknolojiye sahip bir ülke olan Japonya'nın bütçe hazırlık sürecini incelemeyi ve bu süreçlerle Türkiye'deki bütçe hazırlık sürecinin karşılaştırmayı amaçlamaktadır. Çalışma giriş bölümünün ardından Japonya'nın kamu mali yapısı incelemektedir. Ardından Japonya'nın bütçe hazırlık süreci anlatılacaktır. Dördüncü bölümde ülkemizdeki süreçler ile Japonya'daki hazırlık sürecinin benzer ve farklı yönlerine yer verilecektir.

2. Kamu Mali Yapısı

2.1 Genel Görünüm

Dünyanın sayılı büyük ekonomileri arasında yer alan Japonya'nın¹, kamu maliyesi açısından bakıldığında birçok sorunla karşı karşıya olduğunu görmekteyiz. II. Dünya Savaşı sonrasında bir yeniden inşa dönemi yaşayan ülke 1950 ile 1990 yıllarını kapsayan dönemde önemli bir ekonomik büyüme performansı gerçekleştirmiştir. 90'lı yılların başında yaşanan “balon ekonomisi” (bubble economy) krizini takip eden yaklaşık on yıl boyunca küçük bazı çıkışlar olmasına rağmen GSYH büyümesi duraklamıştır. Ekonomi 2002 yılında dibe vurduğundan beri yavaş fakat düzenli gelişmeler yaşamaktadır. Ekonomiyi canlandırmak için Japon Hükümeti, birçok alanda yapısal ve düzenleyici reformlar uygulamaya koymuştur (Japan Fact Sheet, Economy, 2008 : <http://web-japan.org>).

Japon ekonomisinin göze çarpan sorunları arasında kamu borcunun GSYH'ye oranının çok yüksek seyretmesi ve nüfusun yaşlanmaya başlaması yer almaktadır. Özellikle genel yönetim borcunun uzun süreli bir artış trendi izlediği görülmektedir. Gayri safi genel yönetim borcunun GSYH'ye oranı, 1991 yılından beri yıllık ortalama % 7 oranında artarak % 65'den, 2007 yılında OECD ülkeleri arasındaki en yüksek seviye olan % 170 civarına yükselmiştir. Benzer şekilde net genel yönetim borcu aynı dönemde % 13 oranında artış göstermiştir (OECD; 2008: 64). Yüksek kamu borcunun sürdürülebilirliği önemli ölçüde faiz oranlarının düşük seyretmesi ile bağlantılıdır.

Tablo 1: Toplam Kamu Harcamaları/GSYH (%)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008*
Toplam Harcamalar	38,4	37,0	38,4	36,0	35,8	36,1

*Tahmin

Kaynak: OECD Economic Outlook 83 Veritabanı

Toplam kamu harcamalarının GSYH oranına baktığımızda % 35 ila % 40 arasında değiştiği görülmektedir. Ancak özellikle 2005 yılından bu tarafa yüksek düzeydeki kamu borcu miktarını bir an önce düşürmek ya da en azından sabit tutabilmek için harcamalar azalma eğilimine girmiştir. Diğer taraftan kamu borcunu düşürmeye yönelik politika sonucunda devlet kamu harcamalarını borçlanma yerine gelirleri arttırarak finanse etmeye çalışmak-

¹ Nominal fiyatlarla hesaplanan GSYH bakımından dünya sıralamasında ABD'den sonra ikinci sırada yer alan Japonya, satın alma gücü paritesine göre hesaplanan GSYH sıralamasında ise üçüncü büyük ekonomi konumundadır.

tadır. Belirtilen politikalar neticesinde, 2002 yılında % 8 olarak gerçekleşen genel yönetim mali açığının GSYH'ye oranının 2007 yılında % 2,4'e düştüğü görülmektedir.

Tablo 2: Genel Hükümet Mali Dengesi/GSYH (%)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Mali Denge	-8,0	-7,9	-6,2	-6,7	-1,4	-2,4
Gayri Safi Yükümlülükler	152,3	158,0	165,5	175,3	171,9	170,3
Net Yükümlülükler	72,6	76,5	82,7	84,6	84,6	85,9

Kaynak: OECD Economic Outlook 83 Veritabanı

2.2. 2009 Yılı Bütçesi

Son yıllarda mali disiplini sağlamaya yönelik politikalar uygulayan Japonya'nın 2009 yılı genel hesap bütçesi verilerine göre; 88.548 Milyar Japon Yeni harcama yapacağı ve 55.254 Milyar Japon Yeni vergi ve vergi dışı gelir elde edeceği tahmin edilmektedir. Harcamalarının % 62'sini kendi gelirleriyle karşıladığı görülen Japonya'nın 33.294 Milyar Japon Yeni tutarında devlet tahvili satışı yoluyla gelir elde edeceği öngörülmektedir (Japan Ministry of Finance; 2008: 2).

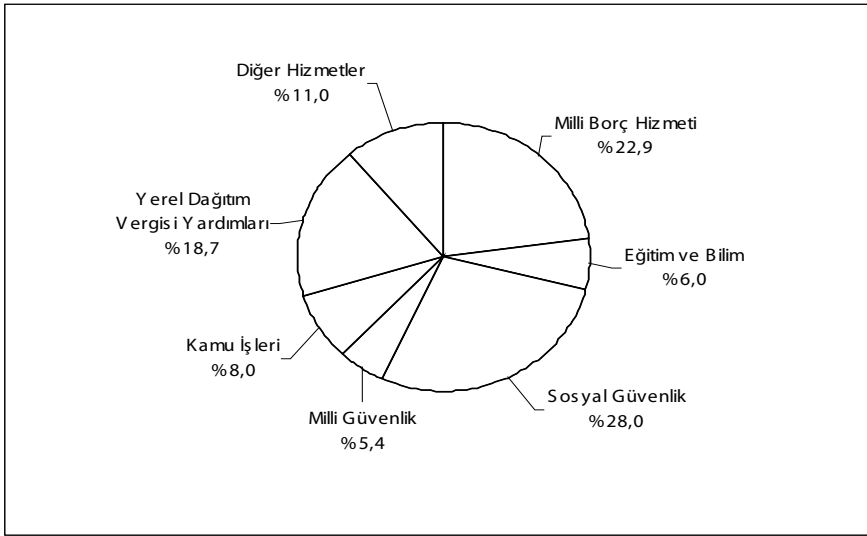
Tablo 3: Genel Hesap Bütçesinin Önemli Kalemleri

Milyar Japon Yeni	2007	2008	2009
Harcamalar	82.909	83.062	88.548
Genel Harcamalar	46.978	47.285	51.731
Milli Borç Hizmeti	20.999	20.163	20.243
Gelirler	82.909	83.062	88.548
Vergi Gelirleri	53.467	53.554	46.103
Devlet Tahvilleri	25.432	25.348	33.294

Kaynak: Highlights of the Budget for FY2009, Ministry of Finance, Aralık 2008.

Japonya'da harcamalar hükümetin yerine getirdiği temel görevler açısından üç temel unsura ayrılmaktadır. Bunlar borç itfaları ve faiz ödemelerinden oluşan milli borç hizmeti harcamaları, yerel idarelere yönelik harcamalar ve devletin temel fonksiyonlarını yerine getirdiği genel harcamalardır. Genel harcamalar arasında sosyal güvenlik harcamaları önemli bir yer tutmaktadır. 2009 yılı harcama tahminlerinin dağılımını incelediğimizde bütçeden en yüksek payı sosyal güvenlik harcamalarının aldığı görülmektedir. Sosyal güvenlik harcamaları, yaşlı nüfus yoğunluğuna bağlı olarak tedavi harcamalarının artması nedeniyle yüksek seyretmektedir. Harcamalar arasındaki en önemli ikinci kalem, borçlanma giderleridir. Üçüncü büyük kalem ise yerel yönetimlere yönelik transferlerdir. Borç stokunun yarattığı baskı bütçe harcamaları üzerinde de kendini göstermektedir.

Grafik 1: 2009 Yılı Harcama Tahminleri



Kaynak: Highlights of the Budget for FY2009, Ministry of Finance, Aralık 2008.

3. Bütçe Hazırlık Süreci

Bütçenin tasarımı olarak şekillenmesi, onaylanması, uygulanması ve uygulamanın denetimi aşamaları bütçe süreçleri olarak adlandırılmaktadır. Söz konusu aşamalar bütçe süreçlerini yöneten kurumların farklılaşması itibarıyla alt başlıklara ayrılabilir. Bütçe hazırlık süreci yürütme ve yasama organları tarafından yürütülen bir süreçtir. Bütçenin uygulama süreci ise mali yılı kapsayan ve bütçede yer alan önceliklerin genel olarak yürütme tarafından özelde ise harcamacı kuruluşlar tarafından yerine getirilmesi aşamalarını kapsamaktadır. Bütçenin denetim süreci ise yasama organının denetiminden ve bağımsız bir dış denetim kuruluşu tarafından bütçenin denetlenmesi süreçlerinden oluşmaktadır.

3.1. Bütçenin Kapsamı

Japonya milli bütçesi aynı anda meclise sunulan fakat farklı belgelerde konsolide edilen genel hesaplar bütçesi, özel hesaplar bütçesi ve bağımsız bütçeli ajansların bütçelerinden oluşmaktadır. Bütçe kavramı genellikle genel hesaplar bütçesi yerine kullanılsa da milli bütçe aslında yukarıda sayılan üç bütçeden oluşmaktadır.

Milli bütçe; bütün bakanlıkları, komisyonları, ajansları ve bazı kamu teşebbüslerini kapsamaktadır. Bütçe, özel hesapların çeşitliliği yüzünden çok parçalı bir yapıdadır. Özel hesaplar, hükümetin herhangi bir projeyi yürütmek için ya da genel hesaptan ayrı olarak izlemek istedikleri hesaplardır. Ancak yasamanın onayıyla kurulabilirler. Meclis tarafından yetki verilmedikçe söz konusu hesapların harcamaları ödenekleştirilemez.

Devletin iştirak ettiği bağımsız bütçeli ajanslar ancak özel kanunlarla kurulabilmektedir. Söz konusu ajans bütçelerinin tamamı Parlamento tarafından onaylanmak zorunda değildir. Parlamento tarafından bütçeleri onaylanması gereken ajanslar, hükümet politikaları ile doğrudan bağlantısı olan ajanslardır. Bu kuruluşlar harcamacı bakanlıkların gözetimi altındadırlar. Bazı ajansların bütçeleri Parlamento tarafından onaylanmasına karşın tamamı

nın mali planları ve bütçeleri Maliye Bakanı tarafından onaylanmalıdır (Budget Bureau Ministry of Finance; 2004: 3).

Yasama Organının ve Diğer Anayasal Kurumların Bütçeleri: Yasama organındaki iki meclisin ve bağımsız denetim kuruluşlarının bütçe hazırlık süreci diğer harcama kuruluşlarına göre farklılık arz etmektedir. Kamu Mali Yasası söz konusu kuruluşlara kendi bütçe tekliflerini hazırlama ve bütçelerini doğrudan Parlamento'ya sunma imkanı vermektedir. Bu kuruluşlar tarafından teklif edilen bütçe büyüklüklerine ilişkin düzeltme yapma yetkisi Maliye Bakanlığında değil, Bakanlar Kurulundadır. Ayrıca Bakanlar Kurulunun da değişiklik yapabilmek için söz konusu kuruluşların başkanlarına değişiklik konusundaki görüşlerini sorması gerekmektedir(OECD; 2004: 269).

3.2 Yasal Çerçeve

Japonya bütçe sistemi kapsamlı bir yasal çerçeveye sahiptir. Yasal çerçevenin temellerini, demokratik bir yönetim sistemini de içinde barındıran 1949 Anayasası, Kamu Mali Yasası (1947) ve Parlamento Yasası (1947) oluşturmaktadır. Aşağıda bütçe sistemini belirleyen temel yasalar sıralanmıştır (OECD; 2004: 256):

- Anayasa (1946 – değiştirilmiş).
- Kamu Mali Yasası (1947 – değiştirilmiş).
- Parlamento Yasası (1947 – değiştirilmiş).
- Kamu Hesapları Yasası (1947 – değiştirilmiş).

Anayasa kamu finansmanına ilişkin temel ilkeleri ortaya koymaktadır. Ayrıca Anayasa'ya göre hükümet harcamalarının ve vergilerin kanunla düzenlenmesi ve Bakanlar Kurulunun Parlamento'ya her mali yıl için bütçe tasarısı sunması gerekmektedir. Mali yıl, takvim yılından farklı olarak, 1 Nisan – 31 Mart arasındaki 12 aylık dönemi kapsamaktadır. İki meclisli bir parlamento'ya sahip olan Japonya'da, bütçe ile ilgili kararlar bakımından, Temsilciler Meclisinin Senatoya göre son kararı verme önceliği bulunmaktadır.

Kamu Mali Yasası, bütçe hazırlık ve uygulama süreçlerini de içeren bütçeleme ve hesap konularına ilişkin temel ilkeleri belirlemektedir. Bütçe hazırlama süreci açısından Bakanlar Kurulu çok önemli bir konumdadır. Kamu Mali Yasası, Bankalar Kurulu tarafından yayımlanan rehberlerle tamamlanmaktadır. Söz konusu rehberler temel ilkeleri, harcamalara ilişkin tavanları, gelecek yıla ilişkin zorunlu ve ihtiyari harcamaları ve bütçe hazırlık sürecine ilişkin detaylı bilgileri içermektedir.

Kamu Mali Yasasına göre yıllık bütçe kanunu bütün gelir ve giderleri kapsamalıdır. Ancak bütün gelir ve giderler tek belge şeklinde sunulmamaktadır. Bütün gelir ve giderlerin konsolide edilerek bütçede görülmesine rağmen bütçe açığını belirten bir ulusal hesaplama sistemi yoktur. Gelirler genel olarak vergi gelirleri gibi yapısına göre sınıflandırılmakta, harcamalar ise amaçlarına göre sınıflandırılmaktadır.

Parlamento Yasası, Parlamentodaki bütçe hazırlık süreci ilkelerini belirlemektedir. Söz konusu yasa ile görevi bütçe tasarısını incelemek ve bütçe ile ilgili iki meclis arasında yaşanan anlaşmazlıkları çözmek olan Bütçe Komisyonunun yapısı belirlenmektedir.

Bütçe sistemlerine yönelik yasalar 1940'lardan beri çok küçük değişikliklerle yürürlüktedir. Girdi odaklı ve detaylı yıllık ödenek yapılarının halen devam ettiği görülmektedir (OECD; 2004: 258).

3.3 Bütçe Reformları

Japon kamu maliyesi tarihine baktığımızda mali konsolidasyon² hedefine yönelik pek çok girişimde bulunulduğu görülmektedir. 1947 tarihli Kamu Mali Yasası esasen denk bütçe yaklaşımını benimsemekte, hükümet bonusu ihracını yatırım karakterli kamusal işler dışında yasaklamaktadır. Hükümetin cari gelirlerinin cari giderlerini karşılamaması halinde, bono ihraç edebilmek için özel bir yasaya ihtiyaç duyulmaktadır.

1960'lı yıllara kadar yatırım harcamaları için bile bono ihraç edilmediği görülmektedir. İlk olarak 1965 yılında ekonomik durgunluk nedeniyle gelirler azalmış ve hükümet cari giderleri karşılamak için bono ihraç etmeye karar vermiştir. Bono ihracını sağlamak adına özel bir yasa çıkarılarak, hükümete cari giderler için borçlanabilme yetkisi verilmiştir. Bu uygulama o dönemde istisnai bir uygulama olarak görülmüş ve 1975 yılına kadar tekrar edilmemiştir. Ancak 1975 yılından sonra bu istisnai durum neredeyse bir kural halini almış, özel yasaların hükümete bir mali yıl için borçlanabilme yetkisi vermesine karşın her yıl ilgili yasanın tekrar kabul edilmesi nedeniyle devlet borçlarının artmasına neden olmuştur. 1980'li yıllarda mali konsolidasyon hedefine yönelik yapılan reformlar sonucu çeşitli başarılar elde edilse de 1990'lı yıllarda söz konusu reformlardan istenen sonuçlar elde edilememiştir (MİYAZAKİ; 2004: 124–125). 1997 yılında çıkarılan Yapısal Mali Reform Yasası ile mali sürdürülebilirliği güçlendirmek ve tahvil/bono ihraçlarını azaltmak amaçlanmıştır. Yapısal Mali Reformlar Yasasının temel içeriği şöyledir (OECD; 2004:256):

- 2003 mali yılı itibariyle net bono ihracını, kamu yatırımları seviyesi ile sınırlandırarak, “altın kuralı” yenilemek.
- 2003 mali yılı itibariyle sosyal güvenlik harcamaları dışındaki genel yönetim açığının GSYH'ye oranını % 3'ün altına düşürmek, toplam vergi gelirlerinin, sosyal güvenlik primlerinin ve mali açığın GSYH'nin % 50'sini geçmemesini sağlamak.
- Sosyal güvenlik transferleri, kamusal işler ve eğitim harcamaları gibi önemli harcama kalemlerine ilişkin tavanlar belirlemek.

Ancak 1998 yılının başlarında hükümet söz konusu yasayı değiştirerek ek bono ihraç yetkisi almış ve mali konsolidasyon hedefini 2003 yılından 2005 yılına çekerek yasadaki temel amaçların uygulamasını ertelemiştir.

Diğer taraftan Japonya, son yıllarda hükümet işlemlerinin etkililiğini arttırmak için bir dizi reform gerçekleştirmiştir. 2001 yılında Bakanlar Kurulunun işlevlerinin ve Başbakanın politika liderliğini güçlendirmek amacıyla teşkilat yapısı yeniden düzenlenmiş ve Bakanlar Kurulu Ofisi kurulmuştur. Söz konusu ofis planlar hazırlamak ve diğer bakanlık ve ajanslar arasında koordinasyonu sağlamakla görevlidir. Devlet bakanlıklarına yönelik özel görevlerinin yanında Bakanlar Kurulu Ofisi şu dört önemli politika konseyini içinde barındırmaktadır: Ekonomi ve Mali Politika Konseyi, Bilim ve Teknoloji Konseyi, Merkez Afet Yönetimi Konseyi ve Cinsiyet Eşitliği Konseyi (Japan Fact Sheet, Government Structure, 2009 : <http://web-japan.org>).

Ekonomi ve Mali Politika Konseyinin temel amacı ekonomik ve mali politikaya ilişkin araştırmalar yapmak, maliye politikasını yönetmek ve bütçe hazırlıklarını gerçekleştirmektir. Ekonomi ve Mali Politika Konseyi Başbakanın başkanlığında beş üst düzey bakandan (Ekonomi ve Maliye Politikası Bakanı, Maliye Bakanı, Sanayi Bakanı, İçişleri Bakanı, Bakanlar Kurulu Sekreteri), merkez bankası başkanından ve dört özel sektör uzmanından (iki profesör ve iki işadami) oluşmaktadır (KAWASAKİ; 2004: 1).

² Mali konsolidasyon terimi bütçe açıklarını azaltılması ve borç birikiminin engellenmesine yönelik uygulanan maliye politikalarını tanımlamaktadır.

Son dönemlerde dünyada kamu yönetimi anlayışındaki değişimlere paralel olarak, kamu mali yönetimi alanında hızlı bir değişim ve gelişim sürecinin yaşandığı görülmektedir. Kamu mali yönetiminde; “hesap verilebilirlik”, “saydamlık”, “katılımcılık”, “etkililik” ve “verimlilik” gibi ilkeler önem kazanmıştır. Japonya’nın yakın dönemdeki bütçe reformlarının amacı daha şeffaf, etkili, etkin performans ve sonuçlara daha fazla odaklanan bir bütçe sistemi yaratmaktır. Bu amaçla Hükümet Politikası Değerlendirme Yasası (2001) yürürlüğe girmiştir. Bu yasa ile bakanlık ve ajansların politikalarının değerlendirilmesine yönelik adımlar atılmıştır. Ancak henüz performans esaslı bütçe anlayışı bakımından yerleşmiş bir sistemin olmadığı görülmektedir.

3.4 Süreçte Yer Alan Aktörler

Japon Anayasası’na göre yürütme yetkisi ve görevi Bakanlar Kuruluna aittir. Bakanlar Kurulu Başbakan ve yürütme yetkisi olan bakanlıklardan oluşmaktadır. Bakanlar Kurulunun önemli görevleri arasında bütçeyi hazırlamak ve sunmak bulunmaktadır. 1947 yılında yasalaşan Bakanlar Kurulu Yasası, kurulun işlemsel süreçlerini ortaya koymakta ve Bakanlar Kurulu üye sayının en fazla 17 olacağını öngörmektedir (OECD; 2004: 261).

Bütçe hazırlık sürecinde yer alan diğer bir önemli aktör Maliye Bakanlığıdır. Maliye Bakanlığı da merkezi hükümetin mali yönetiminden sorumludur ve bünyesinde bir adet bütçe bürosu ve vergi bürosu bulundurmaktadır. Maliye Bakanlığı bütçeyi hazırlamak ve Bakanlar Kuruluna sunmakla sorumludur.

Bakanlar Kurulu komisyonlarından biri olan Ekonomi ve Mali Politika Konseyi, maliye politikası ve bütçeleme açılarından Maliye Bakanlığı ile sorumluluğu paylaşmaktadır. Konseyin üyeleri arasında Maliye Bakanı da bulunmaktadır. Söz konusu konsey aslında bir danışma kurulu olarak görünse de bütçe hazırlık sürecine ilişkin temel görevler üstlenmektedir.

Bütçe hazırlık sürecinde rol alan bir diğer aktör iki meclisli yasama organıdır. Bakanlar Kurulu tarafından hazırlanan bütçe tasarıları ilk olarak Temsilciler Meclisine sunulmaktadır. Bütçe Komisyonu, Temsilciler Meclisine ve Senato’ya sunulan bütçe tasarılarını incelemekle yükümlüdür. Eğer Senato, Temsilciler Meclisi tarafından onaylanan bütçede bir değişiklik yaparsa meclisleri uzlaştırmak için her iki meclisin üyelerinden oluşan Konferans Komisyonu devreye girmektedir. Eğer söz konusu Komisyonunda uzlaşma sağlanamazsa veya Senato, Temsilciler Meclisi tarafından gönderilen bütçe üzerinde 30 gün içinde nihai bir karara ulaşamazsa Temsilciler Meclisi tarafından alınan karar geçerli olmaktadır (OECD; 2004: 262-263).

3.5 Süreçte Yer Alan Belgeler

Bütçe hazırlıkları “Ekonomi ve Maliye Politikası Yönetimine ve Yapısal Reformlara İlişkin Temel Politikalar” adlı belgenin Ekonomi ve Mali Politika Konseyi tarafından hazırlanması ile başlamaktadır. Bu belge yılın ilk yarısında Konsey tarafından görüşülmekte ve Bakanlar Kurulu tarafından karara bağlanmaktadır. Söz konusu belge ile hangi politikaların uygulanacağına dair kararlar alınmakta ve bütçenin gelecek mali yılda hangi alanlara öncelik vereceği belirlenmektedir.

Maliye Bakanlığı tarafından Bütçe Teklifleri Rehberi yayımlanmaktadır. Her bakanlık ya da ajans bu rehberle uyumlu olacak şekilde bütçe tekliflerini yapmaktadır.

Yasal olarak hazırlanmasına ilişkin bir zorunluluk bulunmamasına karşın hükümet, ekonomi ve maliye politikasının temel amaçlarını içeren bir orta vadeli mali plan hazırlamaktadır. Ekonomi ve Mali Politika Konseyi genellikle Ocak ayında “Yapısal Reformlar ve Orta Vadeli Ekonomik ve Mali Perspektifler” adlı bir belge yayımlamaktadır. Söz konusu belge-

de gelecek beş yıla ilişkin ekonomik ve mali görünüm yer almaktadır. Ayrıca Bakanlar Kurulu makro ekonomik modellere dayanan bir orta vadeli çerçeve hazırlamaktadır (Budget Bureau Ministry of Finance; 2004: 13-15).

Hükümet Politikası Değerlendirme Yasası (2001) harcamacı bakanlıkların bütçe tekliflerini Maliye Bakanlığı'na sunduklarında performans değerlendirmesi ile ilgili bazı bilgileri üretmelerini gerektirmektedir. Değerlendirmelere ilişkin bilgiler Maliye Bakanlığına sürekli gelmekle birlikte bütçe belgesinde söz konusu bilgilere yer verilmemektedir.

Bakanlar Kurulu Ofisi tarafından yılsonunda vergi tahminlerini içeren bir yıllık "Ekonomik Görünüm" adlı bir rapor yayımlanmaktadır. Yasal olarak zorunlu olmamakla birlikte Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan bir diğer belge de vergi harcamalarına ve mali risklere ilişkin rapordur. Bu rapor vergi harcamaları yüzünden ne kadar vergi kaybı yaşandığını bütçe yılı dahil birkaç yıl için hesaplamaktadır.

3.6 Yasama Organına Sunulan Bütçenin Şekli ve İçeriği

Merkezi yönetim bütçesi; Genel Hesap Bütçesi (General Account Budget) ile Özel Hesap Bütçelerinden (Special Account Budgets) oluşmaktadır. Bu bütçeler bağımsız devlet kuruluşlarının (Government – affiliated Agencies) bütçeleri ile birlikte Parlamentonun onayına sunulmaktadır. Ayrıca merkezi hükümetin emrinde, kendisi bir bütçe olmamakla beraber bütçe kadar önemli olan Mali Yatırım ve Kredi Programı bulunmaktadır (CANSIZLAR; 1995: 1). Bütçelerin bu şekilde ayrı ayrı sunulması ve hükümet tarafından söz konusu bütçelerin konsolide edilerek Parlametoya sunulmaması mali saydamlık ilkesini zedelemektedir. Genel Hesap Bütçesi, mahalli idarelere ve ilgili özel hesap bütçelerine transferler de dahil, sosyal güvenlik, savunma, eğitim, bayındırlık ve ekonomik işbirliği gibi hükümetin temel programlarını ve politikalarını yansıtır. Özel Hesaplar, bazı fonların genel hesap bütçesi dışında belirli projelerin gerçekleştirilmesinde kullanılması amacıyla Kamu Finansman Kanununda belirtilen özel hükümler çerçevesinde kurulurlar. Her özel hesabın, genel hesap bütçesinden transferler, sosyal güvenlik primleri, faiz gelirleri ve kredi gibi kendilerine özgü gelirleri vardır. Bağımsız bütçeli kuruluşlar, gerek personel gerekse muhasebe açısından daha esnek bir yapıya sahip özel sektör tipi yönetim modeline göre örgütlenmiş kamu iktisadi kuruluşlarıdır. Bu kuruluşların sermayelerinin tamamı devlete aittir. Bunların bütçeleri ve kesin hesapları da aynen genel hesap bütçesinin tabi olduğu esaslara göre Parlamentonun onayına tabidir (CANSIZLAR; 1995 : 1-2).

Şekil 1: Devlet İle Bütçe Türleri Arasındaki İlişki

Genel Hesap Bütçesi		} Meclis Onayı Gerekli
Özel Hesap Bütçesi		
Devlet Bağlantılı Ajans Bütçeleri		
İmtiyazlı Şirketler	Devlete Ait Olanlar Dışındaki Kamu Tüzel Kişileri	} Devlet, bütçe tasarıları ve proje planı aşamasında müdahil olmaktadır. Meclis onayı gerekli değil
	Bağlı Ajanslar	

Kaynak: Understanding The Japanese Budget.

Bütçede yer alan harcamalar kurumsal sınıflandırmaya göre ayrılmakta ve kurumsal sınıflandırmanın altında harcamalar amaçlarına göre paragraflara ayrılmaktadır. Bu paragraflar her birini ödenek birimi olarak adlandırabileceğimiz maddelerden oluşmaktadır. Temel olarak ekonomik sınıflandırma kullanılmakta ve fonksiyonel sınıflandırma öğelerine detay bazda yer verilmektedir.

Kamusal işler, sosyal güvenlik, eğitim, bilim, milli savunma ve ekonomik işbirliği gibi önemli hükümet programlarını içeren genel hesap bütçesi genellikle “bütçe” olarak bilinmektedir (TANAKA; 2003: 114).

Kamu Mali Yasası Parlamenteoya sunulacak bütçe tasarılarında beş alana ilişkin bilgilerin bulunmasını zorunlu kılmıştır. Bu alanlar, genel hükümler, gelir ve gider bütçesi, devam eden harcamalar, gelecek mali yıla devreden onaylanmış harcamalar, Hazine tarafından taşınabilecek yükümlülüklerdir. Söz konusu alanlar aşağıda kısaca açıklanmıştır (Budget Bureau Ministry of Finance; 2004: 5).

Genel Hükümler: Genel hükümler, bütün bütçe bileşenlerine uygulanabilecek hükümlerden oluşmaktadır. Ayrıca hükümetin borçlanabileceği tavan miktarı da belirlenmektedir. Bu öngörüler bütçenin temel çatısını oluşturmaktadır.

Gelirler ve Harcamalar Bütçesi: Gelirler bölümü hükümetin tahsil edeceği tahmini geliri, harcamalar ise tertip bazında harcanabilecek üst limiti göstermektedir.

Devam Eden Harcamalar: Bu harcamalar hükümetin birkaç yılı içeren dönemsel harcamalarıdır. Ancak harcama dönemi en fazla beş yıl olabilir. Genellikle savunma amaçlı yapı ve üretim harcamalarından oluşmaktadır.

Gelecek Mali Yıla Devreden Onaylanmış Harcamalar: Bu harcamalar, doğası gereği ya da olağanüstü koşullar nedeniyle cari yılda harcanamayan giderlerdir. Söz konusu harcamaların gelecek yıla devredebilmesi için Parlamento onayı gerekmektedir.

Sözleşme Yetkileri: Sözleşme yetkileri sistemi, hükümete cari yılda yükümlülük getiren ve çıktılarının tamamı ya da bir kısmı gelecek yıllarda elde edilecek olan sözleşmeler yapabilme konusunda yetki vermektedir. Bu sözleşmelere ilişkin Parlamento onayı gerekmektedir. Ayrıca hükümet çıktılarının oluştuğu yıllarda bu çıktıları yıllık bütçelerde göstermek zorundadır.

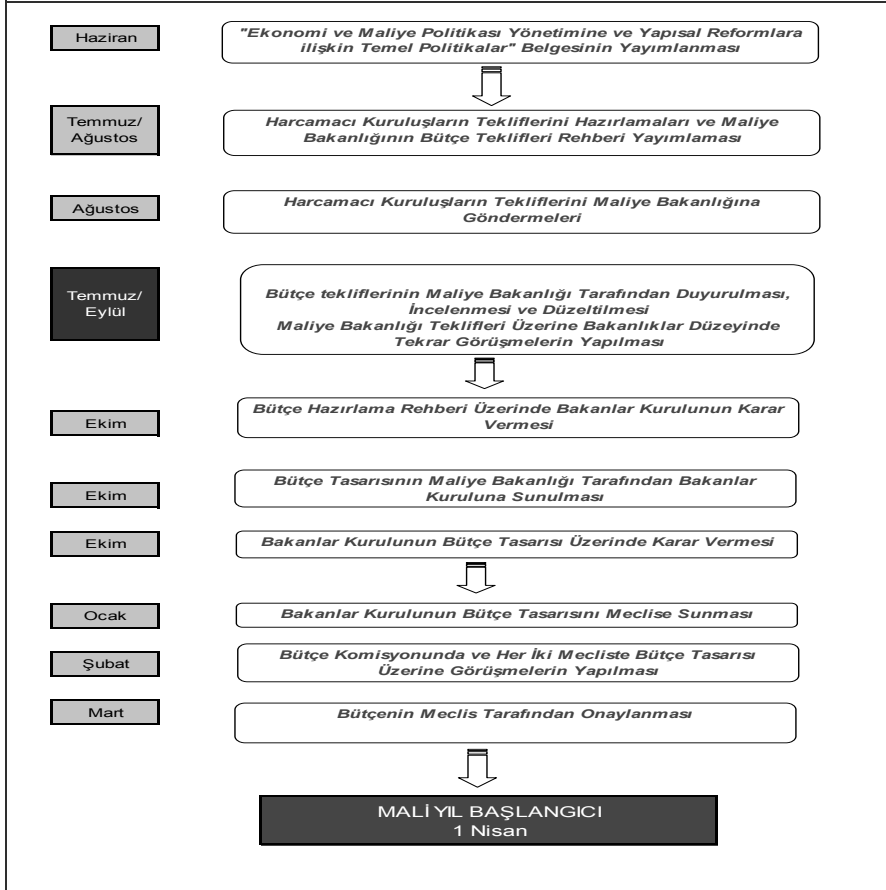
Mali Yatırım ve Kredi Programı: Merkezi hükümetin emrinde, kendisi bir bütçe olmamakla beraber bütçe kadar önemli bir Mali Yatırım ve Kredi Programı (Fiscal Investment and Loan Program) bulunmaktadır (CANSIZLAR; 1995: 1). Söz konusu program ile çeşitli faiz getiren fonlar kullanılarak elde edilen kaynakların sanayi teşviki, bölgesel kalkınma ve mesken yatırımları gibi alanlarda kullanıldığı görülmektedir.

Programın işleyiş süreci bütçe süreci ile paralel olarak ilerlemektedir. Harcamacı kuruluşlar programa ilişkin tekliflerini Ağustos ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığına iletmektedir. Harcamacı kuruluşlar ile Maliye Bakanlığı arasındaki görüşmeler Aralık ayı sonuna kadar devam etmektedir. Tekliflerin Maliye Bakanlığı tarafından incelenme aşamasında programın bütçe ile olan uyumuna dikkat edilmektedir. Fon kaynaklarına göre Mali Yatırım ve Kredi Programı üç bölüme ayrılmaktadır ve Parlamentoda diğer bütçe bileşenleri ile birlikte görüşülmektedir.

3.6 Bütçe Hazırlama Takvimi

Bütçe hazırlık sürecini, bütçenin merkezi bütçe otoritesi tarafından hazırlanması ve yürütmeye tarafından onaylanmasını içeren hazırlık aşaması ile bütçe tasarısının yasama organı tarafından incelenmesi ve onaylanması aşaması şeklinde iki alt başlığa ayırabiliriz.

Şekil 2: Japonya Bütçe Hazırlama Takvimi



Kaynak: Understanding The Japanese Budget,s: 13, Budget Bureau, Ministry of Finance, Government of Japan, 2004.

3.6.1. Sürecin Yürütme Aşaması

Japonya'da bütçe takvimi genel olarak Kamu Mali Yasası, rehberler ve düzenlemelerle belirlenmektedir. Anayasa sadece Bakanlar Kurulunun meclise bir bütçe tasarısı sunması gerektiğini belirtmiş, zamanlama ile ilgili her hangi bir hükme yer vermemiştir. Mali yıl takvim yılından farklı olarak 1Nisan – 31 Mart tarihleri arasındadır.

Bütçe hazırlık sürecini yönlendiren temel aktör Maliye Bakanlığı olsa da 2001 yılında kurulan ve Bakanlar Kurulu Ofisi bünyesinde faaliyet gösteren Ekonomi ve Mali Politika Konseyi süreç açısından çok önemli bir aktör haline gelmiştir.

Yıllık bütçe hazırlık süreci, haziran ayında "Ekonomi ve Maliye Politikası Yönetimine ve Yapısal Reformlara ilişkin Temel Politikalar" adlı belgenin Ekonomi ve Mali Politika Konseyi tarafından hazırlanması ile başlamaktadır. Temel bir politika belgesi olan söz konusu belge Konsey tarafından hazırlanmakta ve Bakanlar Kurulunca karara bağlanmaktadır.

Başlangıç aşamasında her bir bakanlık bütçe tekliflerini Ağustos ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığına iletirler. Söz konusu bütçe tekliflerinden yaklaşık bir ay önce Bakanlar Ku-

rule “Bütçe Teklifleri Rehberini” onaylamaktadır. Rehberde kamusal işler, sosyal güvenlik gibi önemli harcama kalemlerine ilişkin gelecek mali yıl bütçe teklifleri için tavanlar bulunmaktadır. Tavanlar genellikle mutlak bir miktar ya da önceki mali yıl miktarının bir oranı olarak belirlenmektedir (Budget Bureau Ministry of Finance; 2004; 14).

Harcamacı kuruluşlar bütçe tekliflerini Bütçe Teklifleri Rehberinde yer alan limitlere göre hazırlamak durumunda olmakla beraber çeşitli harcamaların öncelik sıralamasını da belirlemek zorundadırlar. Bu sistem sayesinde harcamacı kuruluşların tekliflerini yaparken etkililik ilkesinin göz önünde bulundurmaları sağlanmaktadır.

Harcamacı kuruluşların bütçe tekliflerini Maliye Bakanlığına iletmelerinden sonra Maliye Bakanlığı bütçe uzmanları teklifleri detaylı bir şekilde incelemekte ve kuruluşlarla görüşmeler yapmaktadırlar. Bütçenin bu şekilde incelenme süreci, Bakanlar Kurulu tarafından “Bütçe Hazırlama Rehberi” yayımlanması ile eş zamanlı olarak, Aralık ayının başına kadar sürebilmektedir. Bakanlar Kurulunun söz konusu rehber üzerinde karar vermesi üzerine Maliye Bakanlığı bütçe tasarısını bu kararı dikkate alarak şekillendirmektedir.

Maliye Bakanlığı tarafından yapılan teklif üzerinde bakanlık düzeyinde tekrar görüşmeler yapılmaktadır. Söz konusu görüşmeler sonucunda gerekli değişiklik ve düzeltmeler Maliye Bakanlığı tarafından yapılır ve bütçe tasarısına son şekli verilerek Bakanlar Kurulunun onayına sunulur. Kamu Mali Yasasına göre Bakanlar Kurulu bütçeyi meclise cari mali yılın Ocak ayında sunmak durumundadır.

Birçok ülkenin aksine yürütme tarafından bütçenin kabulü ikincil mevzuat yerine Kamu Mali Yasası ile düzenlenmiştir. Bakanlar Kurulu ile bünyesinde yer alan ve danışma kurulu gibi faaliyet gösteren ofis, bütçenin yürütme tarafından onaylanması aşamasında danışma kurulundan ziyade süreci belirleyen temel bir aktör gibi haline gelmektedir.

3.6.2 Yasama Aşaması

Bakanlar Kurulu bütçe tasarısını meclise genellikle Ocak ayının ikinci yarısında sunmaktadır. Japon Anayasa’sına göre bütçe tasarısı öncelikle Temsilciler Meclisine sunulmalıdır. Bütçe tasarısının Temsilciler Meclisine sunulmasından sonra Maliye Bakanı hükümetin maliye politikaları ve bütçe tasarısı üzerine genel bir konuşma yapmaktadır. Temsilciler Meclisinde bütçe tasarısı, yasal kamuoyu duyurularını da içerecek şekilde Bütçe Komisyonunda görüşülmektedir. Bütçe Komisyonu tarafından onaylanan bütçe tasarısı Temsilciler Meclisi genel kuruluna gönderilmekte ve orada oylanmaktadır. Genel Kurul tarafından onaylanan bütçe tasarısı Senato’ya gönderilmektedir. Senatoda da yine Bütçe Komisyonu tasarısı üzerinde incelemelerde bulunmaktadır. Temsilciler Meclisindeki uygulamaya benzer şekilde, bütçe tasarısı onaylandıktan sonra Senato genel kuruluna gönderilmektedir. Senatodaki görüşmeler sonrasında bütçe tasarısı 1 Nisan itibariyle yürürlüğe girmektedir.

Senato, Temsilciler Meclisi tarafından onaylanan bütçede bir değişiklik yaparsa iki meclisi uzlaştırmak için her iki meclisin üyelerinden oluşan bir Konferans Komisyonu toplanmaktadır. Eğer söz konusu Komisyonunda uzlaşma sağlanamazsa veya Senato, Temsilciler Meclisi tarafından gönderilen bütçe üzerinde 30 gün içinde nihai bir karara ulaşamazsa Temsilciler Meclisi tarafından alınan karar geçerli olmaktadır. Bu şekilde Anayasa Temsilciler Meclisinin üstünlüğünü kabul etmektedir.

Yasal olarak meclisin (Temsilciler Meclisinde en az 50, Senatoda en az 20 üye ile) bütçe tasarısı üzerinde değişiklik yapabilme yetkisi bulunmaktadır. Ancak Meclis Genel Kurullarının ya da Bütçe Komisyonunun yapmak istediği her değişiklik için hükümetin görü-

şünü alma zorunluluğu bulunmaktadır. Diğer taraftan Bakanlar Kuruluna görüş sorulması, kurulun söz konusu değişikliği veto edebileceği anlamına gelmemektedir. Uygulamada genellikle meclis çoğunluğu hükümet partisi ya da partilerinde olduğu için Bakanlar Kurulunun onaylamayacağı herhangi bir değişiklik olma ihtimali çok düşüktür.

Bütçe Japonya'da onaylanması gereken diğer kanunlar gibi algılanmamaktadır. Temel olarak kamuoyu tarafından anlaşılabilir olması önemlidir. Örneğin harcamacı kuruluşlar tarafından yapılan bütçe tekliflerinin kamuoyuna duyurulması zorunludur. Ayrıca Bakanlar Kurulu tarafından meclisin düzenli olarak bilgilendirilmesi gerekmekte ve meclisten geçen bütçe tasarısının bir an önce kamuoyuna duyurulması önemsenmektedir (Budget Bureau Ministry of Finance; 2004; 14).

3.7. Geçici Bütçe ve Ek Bütçe Uygulamaları:

Kamu Mali Yasası Bakanlar Kuruluna, bütçenin 1 Nisan itibarıyla yürürlüğe giremeyeceğine dair bir beklenti olması durumunda, bakanlıklar ve ajansların faaliyetlerine devam edebilmeleri için mali yılın bir bölümünü kapsayan geçici bir bütçeyi meclise sunma yetkisi vermektedir. Geçici bütçe, yıllık bütçenin meclis tarafından onaylanıp yürürlüğe girmesiyle geçersiz olmaktadır. Geçici bütçenin miktarıyla ilgili herhangi bir yasal kısıtlama olmamakla birlikte, uygulamada sadece zorunlu harcamalar yer almaktadır.

Anayasa Bakanlar Kuruluna, ek bütçe hazırlama, meclise sunma ve bu şekilde başlangıç bütçesini değiştirebilme yetkisi vermektedir. Ek bütçe uygulaması hükümetin yasal zorunlulukları gereği karşılamak durumunda olduğu fonların noksanlığı durumlarında veya bütçe tamamlandıktan sonra ortaya çıkan bütçe üzerinde düzenleme yapılmasını gerektiren nedenler gibi durumlarda kullanılmaktadır (Budget Bureau Ministry of Finance; 2004; 19). Japonya'da diğer ülkelere nazaran ek bütçe uygulamasına sıkça başvurulduğu görülmektedir. Örneğin 1990 ile 2000 yılları arasında 20 adet ek bütçe bulunmaktadır. Sonuç olarak nihai harcamalar Genel Hesaptaki başlangıç miktarından % 5 ila 10 arasında saptmıştır (TANAKA; 2003: 132).

4. Japonya ve Türkiye'deki Bütçe Hazırlık Süreçlerinin Karşılaştırılması

1990'lardan beri yasama ve yürütme organlarının bütçe süreçleri açısından rolleri, kamu borçları borçları ve bütçe açıklarını kontrolüne katkı sağlayan kurumsal kısıtlar çerçevesinde tartışılmıştır. Bu literatürdeki en önemli sonuçlardan biri güçlü bir merkezi bütçe otoritesinin ve yasamanın bütçe üzerindeki değişiklik haklarının önemli ölçüde sınırlandırılmasının, bütçe disiplininin sürdürülebilmesi ve yasama organının disipline edilmesi bakımından gerekli olduğudur. Yasama ve yürütme arasındaki bütçesel anlamdaki güç dengesi; siyasi değişkenlere, yürütme üzerindeki anayasal ve yasal sınırlılıklara, yasama organının bütçe otoritesi üzerindeki yasal olmayan sınırlılıklarına ve ülkelerin özel durumlarına göre değişmektedir (Lienert, 2005: 4).

Bu bağlamda değerlendirildiğinde, kamu maliyesi alanında bir takım sorunlarla karşı karşıya olan Japonya'daki bütçe hazırlık sürecinde yürütme erkinin daha kuvvetli olması anlamlı görünmektedir. Japonya'da yasal olarak meclisin (Temsilciler Meclisinde en az 50, Senatoda en az 20 üye ile) bütçe tasarısı üzerinde değişiklik yapabilme yetkisi bulunmaktadır. Ancak meclis genel kurullarının ya da Bütçe Komisyonunun yapmak istediği her değişiklik için hükümet görüşünü almaları gerekmektedir. Diğer taraftan Bakanlar Kuruluna görüş sorulması, kurulun söz konusu değişikliği veto edebileceği anlamına gelmese de, uygulamada genellikle meclis çoğunluğu iktidar partisi ya da partilerinde olduğu için Bakan-

lar Kurulunun onaylamayacağı bir değişiklik yapılma ihtimali çok düşüktür.

Türkiye’de ise yasama organı tarafından yapılan değişiklikler için Bakanlar Kurulunun görüşü sorulmasa da uygulama iktidar partisi ya da partileri tarafından desteklenmeyen herhangi bir değişikliğin kabul edilmesi pek mümkün görünmemektedir. Plan Bütçe Komisyonunun bütçe üzerinde sınırsız değişiklik yapma yetkisi bulursa da Komisyonun yapısı gereği üyelerin çoğunluğunun iktidar partisi ya da partilerinden olması Japonya’daki durumla benzerlik arz etmektedir.

Diğer taraftan Japonya’da bütçe süreçleri açısından yürütme organının gücünü gösteren önemli bir gelişme de 2001 yılında Bakanlar Kurulu Ofisinin kurulmasıdır. Bakanlar Kurulu Ofisi bünyesinde faaliyet gösteren Ekonomi ve Mali Politika Konseyi maliye politikası ve bütçeleme açılarından Maliye Bakanlığı ile sorumluluğu paylaşmaktadır. Üyeleri arasında Maliye Bakanı da bulunan Konsey aslında bir danışma kurulu olarak görünse de bütçe hazırlık sürecine ilişkin temel görevler de üstlenmektedir.

Japonya’da kurulan bu yapının bir benzeri olarak sayabileceğimiz Yüksek Planlama Kurulu da ülkemizdeki bütçe hazırlık süreci açısından önemli bir konumdadır. Ancak Japonya’da Ekonomi ve Mali Politika Konseyine Maliye Bakanı başkanlık ederken, Türkiye’deki uygulamada Kurula Başbakan’ın başkanlık ettiği görülmektedir.

Bütçe türleri açısından bir karşılaştırma yapmak gerekirse Japonya ve Türkiye’de yasama organına sunulan bütçelerin kapsam açısından benzerlik taşıdığı görülmektedir. Diğer taraftan Japonya’da yer alan Mali Yatırım ve Kredi Programının ilk bakışta Türkiye’deki Yatırım Programına benzediği düşünülmektedir. Ancak Japonya’daki söz konusu program ile faiz getirisi olan fonlar kullanılarak elde edilen kaynaklar; sanayi teşviki, bölgesel kalkınma ve mesken yatırımları gibi alanlara aktarılmaktadır. Türkiye’deki Yatırım Programı ise merkezi yönetim bütçe kaynakları kullanılarak sadece yatırım harcamalarına yönelik hazırlanmakta ve Japonya’daki süreçten farklı olarak Maliye Bakanlığı dışındaki bir kamu idaresinin sorumluluğunda bulunmaktadır.

Japonya’da Türkiye’den farklı olarak ek bütçe uygulamasına sıklıkla başvurulduğu görülmektedir. Bu durum Japonya’nın kamu maliyesi alanında yaşadığı olumsuz gelişmelere bağlanabileceği gibi Japonya’da Türkiye’dekine benzer bir yedek ödenek uygulamasının olmamasına da bağlanabilir.

Bütçeleri yasal çerçeveleri açısından karşılaştırdığımızda, her iki ülkenin de bütçe hazırlık süreçleri açısından benzer bir yapıya sahip olduğu görülmektedir. Her iki ülke anayasalarında bütçe ile ilgili hükümlere yer verilmekte, bütçe süreçlerinin anlatıldığı temel bir yasa bulunmakta ve ikincil mevzuat niteliğindeki rehberlerle sürece yön verilmektedir.

Bütçe hazırlık sürecinde yer alan aktörler açısından değerlendirildiğinde temel olarak her iki ülkede de benzer aktörlerin bulunduğu görülmektedir. Yukarıda belirtilen Yüksek Planlama Kurulu ve Ekonomi ve Mali Politika Konseyi arasındaki farklar dışında farklı olan bir diğer aktör yasama organlarıdır. Bu durum Japonya yasama organının iki meclisli yapısından kaynaklanmaktadır. Bu yapının sonucu olarak Japonya’da Türkiye’den farklı olarak bir uzlaştırma komisyonu bulunmaktadır.

Süreçte yer alan belgelerin de benzerlik gösterdiği görülmektedir. Her iki ülkede de süreçte yer alan belgelerin sayısının çokluğu dikkat çekmektedir. Japonya’da birçok farklı kurum ve kurul tarafından çeşitli rehberler yayımlanmaktadır. Türkiye açısından bakıldığında durumun daha vahim olduğu görülmektedir. Türkiye’de bütçe sürecini doğrudan ya da dolaylı etkileyen kalkınma planları, yıllık programlar, orta vadeli program, orta vadeli mali

plan, bütçe çağrısı ve bütçe hazırlama rehberi, yatırım genelgesi ve yatırım programı hazırlama rehberi, stratejik planlar ve performans programları gibi çok sayıda belge bulunmaktadır. İdeal bir bütçe hazırlık süreci için çok daha az sayıda temel politika belgesinin ve rehberin yayımlanmasının gerekli olduğu değerlendirilmektedir.

Yasama organına sunulan bütçenin şeklini incelediğimizde Japonya'da harcamaların kurumsal sınıflandırmaya göre ayrılmakta ve kurumsal sınıflandırmanın altında da amaçlarına göre paragraflara ayrıldığı görülmektedir. Paragraflar ödenek birimi benzeri bir yapıdaki maddelerden oluşmaktadır. Temel olarak ekonomik sınıflandırma kullanılmakta ve fonksiyonel sınıflandırma öğelerine detay bazda yer verilmektedir. Bütçe tasarılarında beş alana ilişkin bilgilerin bulunması zorunludur. Bu alanlar, genel hükümler, gelir ve gider bütçesi, devam eden harcamalar, gelecek mali yıla devreden onaylanmış harcamalar, Hazine tarafından taşınabilecek yükümlülüklerdir. Türkiye'de de bütçe ile birlikte sunulan belgelerde benzer bilgilere yer verildiği görülmektedir. Bütçe tasarısında kurumsal, fonksiyonel ve ekonomik bilgilere yer verilirken, bütçenin detaylı kod yapısı dikkat çekmektedir. Detaylı bütçe yapısının istatistikî veri üretme konusundaki avantajının yanında bütçenin anlaşılır olma ilkesini zedelediği görülmektedir. Mevcut kodlama düzeyinin neredeyse bütün ayrıntılarının yasama organına sunulan bütçe belgesinde yer alması, bütçenin açık ve anlaşılabilir olmasını engellemektedir. Yasama organına sunulan bütçenin harcama alanları itibarıyla ayrıştırılmasının bütçenin anlaşılabilirliği açısından önemli olduğu düşünülmektedir.

Kamu mali yönetiminde dünyada yaşanan gelişmelerin bütçeleme sistemleri açısından bir bileşeni olan performans esaslı bütçelemenin, her iki ülkede de başlangıç aşamasında olduğu görülmektedir. Japonya'da Hükümet Politikası Değerlendirme Yasası (2001) harcamacı bakanlıkların bütçe tekliflerini Maliye Bakanlığı'na sunduklarında performans değerlendirmesi ile ilgili bazı bilgileri üretmelerini gerektiği hükmü yer almaktadır. Değerlendirmelere ilişkin bilgiler Maliye Bakanlığına sürekli gelmekle birlikte bütçe belgesinde söz konusu bilgilere yer verilmemektedir.

İki ülke arasındaki farklı noktalardan birinin de mali yıl başlangıç tarihleri olduğu görülmektedir. Türkiye'de mali yıl takvim yılı ile paralellik arz ederken, Japonya'da mali yıl 1 Nisan ile 31 Mart tarihleri arasındadır. Japonya'da bütçe hazırlık sürecinin mali yıl başlangıcından 10 ay önce başladığı ve bütçe tasarısının yasama organına mali yıl başlangıcından 3 ay önce sunulduğu görülmektedir. Türkiye'ye göre daha uzun bir bütçe hazırlık süreci yaşamasına rağmen Japonya'daki sürecin de hazırlık çalışmaları açısından kısa olduğu değerlendirilmektedir.

5. Sonuç

Yasama organlarının bütçe sürecinde ne kadar etkili olduğu sorusunun cevabı bütçe hakkı ve bütçenin siyasi denetim fonksiyonları ile doğrudan bağlantılıdır. Yasama organının, iktidar sahiplerinin kamu kaynaklarını keyfi kullanmasını önleyebilmesi için süreçler açısından daha etkili olması gerekmektedir. Burada önemli olan husus yasama organı ile yürütme organı arasındaki güç dengesinin doğru bir şekilde kurulabilmesidir. Yasama organının gereğinden fazla güçlü olması kamu hizmetlerini yürütmekle doğrudan sorumlu olan hükümetin tasarruf yetkisini azaltmaktadır. Japonya ve Türkiye'de yürütme organlarının yasamaya göre daha güçlü olduğu görülmektedir. Güçlü bir yürütme organı mali disiplinin sağlanması açısından önemlidir. Kamu maliyesi alanında her iki ülkede de yaşanan sorunların güçlü bir yürütme organı oluşturduğu düşünülmektedir. Mali disiplinin sağlama açısından Türkiye'nin Japonya'ya göre daha başarılı olduğu görülmektedir. Japon ekonomisinin içinde bulunduğu durgunluk süreci, ülkenin mali konsolidasyon hedefine ulaşmasını engellemektedir.

Bütçe hazırlık sürecinin etkinliğini belirleyen faktörlerden en önemlisi sürecin uzunluğudur. Çeşitli ülkelerde bütçe hazırlık sürecinin uzunluğunun yedi aydan, yirmi dört aya kadar değişmektedir. Öncelikle belirtilmesi gereken husus bütçe süreçlerinin kısa olmasının bütçe tahminlerinin sağlıklı olarak ortaya konulmasını zorlaştırmasıdır. Bu süreçlerin katı bir zaman kısıtı altında yürütülmesi hatalı tahmin riskini artırmaktadır. Gerek Türkiye gerekse Japonya açısından bütçe hazırlık sürecinin yeterince uzun olmadığı düşünülmektedir.

Türkiye ve Japonya'nın bütçe hazırlık süreci açısından bazı farklılıkları bulunsa da çoğunlukla benzer özelliklere sahip olduğu görülmüştür. Her iki ülkenin de hazırlık süreçleri açısından benzer sorunlar yaşadığı değerlendirilmektedir.

Kaynakça

Kitaplar

Budget Bureau Ministry of Finance. (2004), Understanding The Japanese Budget 2004, Tokyo: Ministry of Finance, www.mof.go.jp/english/budget/brief/2004/htm.

Cansızlar, D. (1995), Japonya Bütçe Sistemi, Ankara: BÜMKO.

OECD. (2004), The Legal Framework for Budget Systems An International Comparison, Paris: OECD.

OECD. (2008) Economic Surveys: Japan, Volume: 2008/4, Paris: OECD.

Makaleler

Güngör, K. (1998), "Bütçe Yöntemleri ve Kurumlarının Bütçe Sonuçlarına Etkisi", D.E.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi (13, 1) 1998: 43-48.

Kawasaki, H. (2004), "Budget Formulation Process and Local Autonomy in Japan - The Role of the Council on Economic and Fiscal Policy and Modeling Analysis", Economic and Social Research Institute Working Papers, Temmuz 2004: 1-32.

Lienert I. (2005), "Who Controls The Budget: The Legislature Or The Executive", IMF Working Paper (WP/05/115) 2005:.

Miyazaki, M. (2006), "Framework for Fiscal Consalidation: Successes and Failures in Japan", OECD Journal on Budgeting (Vol:6, No:4) 2006: 123-148.

Tanaka, H. (2003), "Fiscal Consolidation and Medium-term Fiscal Planning in Japan", OECD Journal on Budgeting (Vol:3, No:2) 2003: 104-137.

Hagen, Jürgen Von. "Budgeting Institutions for Beter Fiscal Performance," Budgeting and Budgetary Institutions. Ed.: Anwar SHAH. Washington, D.C.: The World Bank, 2007.

Raporlar

Highlights of the Budget for FY2009, Japan Ministry of Finance, Aralık 2008, www.mof.go.jp/english/budget/e20081224a.pdf.

Japan Fact Sheet, Economy. <http://web-japan.org>

Japan Fact Sheet, Governmental Structure. <http://web-japan.org> .

Özdemir Ilgaz, Y. (2009), OECD Ülkelerinde ve Türkiye'de Bütçe Hazırlık Sürecinin Karşılaştırmalı Analizi (Yayımlanmamış Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu), Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü.

Mevzuat

Public Finance Law, (31/4/1947), <http://www.mof.go.jp/english/budget/brief/2002/2002-35.htm>.

The Constitution of Japan, (3/11/1946), <http://www.sangiin.go.jp/eng/law/index.htm>