



MERKEZİ DÜZEYDE PLANLAMA VE BÜTÇELEME İLİŞKİSİNİN SAĞLANMASI: ÇİN TECRÜBESİNİN TAHLİLİ

PLANNING AND BUDGETING RELATIONSHIP AT THE CENTRAL LEVEL: AN ANALYSIS OF THE CHINESE EXPERIENCE

Abdulkerim EROĞLU¹

ÖZ

1978 yılından itibaren serbest piyasa ekonomisini benimsediğini ilan eden ve ademimerkeziyetçi bir yönetim sistemini gerçekleştirmeyi hedefleyen Çin'in bu amaçla uyguladığı politikalar, literatürde artan bir ilginin konusunu oluşturmaktadır. Bu politikaların temel araçlarının başında, planlama ve bütçeleme gelmektedir. Çin'de merkezi ve yerel yönetimler bağlamında planlama ve bütçeme ilişkisini inceleyen bu çalışmada Çin kamu maliyesi hakkındaki resmi belge ve veriler incelenerek mali kaynak ve sorumlulukların planlama çerçevesinde nasıl şekillendiği ortaya konulmaya çalışılmaktadır. Elde edilen verilerin resmi belge ve planlamalarda vurgulanan hususları desteklemediği, merkezi mali yapının terk edilmediği ve bazı durumlarda bunun güçlendirildiği, yerel hükümetlerin merkezi planlamaya uymak mecburiyetinde bırakıldığı, merkezi hükümetten yerel hükümlere yapılan transferlerin merkeziyetçi yapıyı güçlendirdiği gibi sonuçlara varılmaktadır.

1- Dr., Recep Tayyip Erdoğan Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, abdulkerim.eroglu@erdogan.edu.tr, ORCID: 0000-0003-2680-8844

Gönderim Tarihi/Submitted: 10.01.2022

Revizyon Talebi/Revision Requested: 24.02.2022

Son Revizyon Tarihi/Last Revision Received: 29.03.2022

Kabul Tarihi/Accepted: 30.03.2022

Atıf/To Cite: Eroğlu, A. (2022). Merkezi Düzeyde Planlama ve Bütçeleme İlişkisinin Sağlanması: Çin Tecrübesinin Tahli. Sayıştay Dergisi, 33(124), 131-160

<https://doi.org/10.52836/sayistay.1110603>

ABSTRACT

The policies implemented by China, which has declared that it has adopted a free market economy since 1978 and aimed to realize a decentralized management system, is the subject of increasing interest in the literature. Planning and budgeting are the primary tools of these policies. In this study, which analyzes the relationship between planning and budgeting in the context of central government and local governments in China, it is tried to reveal how the financial resources and responsibilities are shaped within the framework of planning by examining the official documents and data about the Chinese public finance. It is concluded that the data do not support the issues emphasized in official documents and plans, the central financial structure has not been abandoned and in some cases it has been strengthened, local governments are obliged to comply with central planning, and transfers from central government to local governments revitalize the centralized structure.

Anahtar Kelimeler: Planlama ve Bütçeleme, Çin Kamu Maliyesi, Merkeziyetçi Yapı

Keywords: Planning and Budgeting, Chinese Public Finance, Centralized Structure

GİRİŞ

Planlama ile bütçeleme arasındaki ilişkinin kurulmasında ülkelerin yönetim anlayışında benimsedikleri politik felsefe (merkezi planlamacı, piyasacı veya karma) ve devlet yapısı (federal veya üniter) belirleyici faktör olabilmektedir. Nitekim planlama sürecinin reformlarla desteklenmesi gerektiği durumlarda mali yetki ve sorumluluk bölüşümünün nasıl olacağı, her iki faktör de ön planda tutularak belirlenmektedir. Süreç itibarıyla ademimerkeziyetçi yahut merkeziyetçi yapının güçlendirilmesinin hangi mali ve ekonomik sonuçlara yol açacağı veya görev-yetki paylaşımında optimal düzeyin nasıl belirleneceği, dikkate alınan temel hususlar arasında yer almaktadır. Görev-yetki paylaşımında optimal düzeyin içinde yer alacağı alanın bir takım avantaj ve dezavantajlar içermesi olağandır. Örneğin merkezileşme eğilimi kamusal gelirlerin artışına katkıda bulunabildiği gibi kamusal hizmet sunumunun etkinlikten uzaklaşmasına da yol açabilir. Benzer şekilde borçlanma yetkisinin merkezi yönetimde toplanması, genel devlet dengesine katkı sağlayabileceği gibi yerel yönetimlerin kamusal ihtiyaçları karşılamaktan uzak olan ve gelir elde etme amacı taşıyan harcamalara yönelmesine de neden olabilir.

Bütçenin önemi, devletin ülke ekonomisindeki yeri ve yüklendiği fonksiyonlara göre değişmektedir. Bununla birlikte neredeyse tüm ülkelerde devletin milli ekonomi içindeki payının artışına bağlı olarak bütçenin de önemi

artmaktadır. 1929 Ekonomik Buhranından sonra devletin ekonomiye aktif müdahalesinin gündeme gelmesi ve 2. Dünya Savaşından itibaren birçok ülkede bu fikrin uygulamaya geçmesi ile etkili mali politika araçlarından biri olan bütçenin yönlendirici/müdahaleci yönü ağırlık kazanmaya başlamıştır. Daha sonra yapılan tüm itirazlara rağmen² bütçenin konjonktürü yönlendirme fonksiyonundan farklı seviyelerde faydalandıkları görülmüştür. Bütçelerin maliye politikası aracı olarak kullanılması, maliye politikalarının ruhuna uygun olarak kısa vadeli bakış açısının dışına çıkmayı ve aynı zamanda belirlenen hedeflere/amaçlara göre kullanılmasını gerektirmektedir. Böylece bütçe hem daha uzun vadeli bir hüviyet kazanmakta hem de planlama ile arasındaki ilişkinin boyutu güçlenmektedir.

Çalışmanın amacı, Çin özelinde planlama ve bütçeleme kurumları arasındaki ilişkinin mali yerelleşme bağlamında incelenmesidir. Bu doğrultuda, Çin'in yayımladığı raporlara dayanılarak bu kurumlar arasındaki ilişkinin devletin resmi ajandası kapsamında değerlendirilmesi hedeflenmiştir. Dört bölümden oluşan çalışmada öncelikle planlama-bütçeleme arasındaki ilişki devletlerin benimsediği iktisadi planlama yöntemlerine uygun olarak ele alınmıştır. Daha sonra, 1978 yılı öncesi ve sonrasını kapsayacak şekilde Çin'in kamu maliyesi hakkındaki bilgilere yer verilmiştir. Ardından, planlama-bütçeleme ilişkisinin kurulmasında hukuki düzenlemeler incelenmiş ve son olarak resmi belgelerde geçen piyasacı söylemler değerlendirilmiştir.

1. PLANLAMA VE BÜTÇELEME İLİŞKİSİ

Türk Dil Kurumu tarafından planlama; "hükümet tarafından ulaşılabilecek amaçları belirleyen, tarım, ulaşım, sanayi vb. kesimlerdeki artış ölçüsünü tespit eden ve uygulanması gerekli çareleri önceden gösteren ekonomik, sosyal programın belli süreler için hazırlanması işi" olarak tanımlanır. Buna göre planlama bazı özellikli hareket tarzlarının diğer alternatiflere kıyasla kurumun amaçlarına daha fazla katkı sağlayıp sağlayamayacağını sorgular (Don Vito, 1969: 1-2). Bütün olanakların eşgüdümlü, verimli ve dengeli olarak harekete geçirilmesi ve hedefe yönlendirilmesi planlama yoluyla sağlanır (Kaneti, 1990: 34). Bu yönüyle bütçeleme ile bağlantısına vurgu yapılabilecek planlama kavramının bütçeleme ile ilişkilendirilmesinin sistemsel açıdan planlama-programlama-bütçeleme sistemi (PPBS) ile ortaya çıktığı söylenebilir.

2- Bu itirazlar genellikle Keynesyen iktisada karşı geliştirilen ekoller tarafından ileri sürülmüştür. Bununla birlikte hükümetlerin gerek gördüklerinde, özellikle uluslararası ticari ilişkiler kapsamında para politikası araçlarından da faydalandıkları görülmektedir.

Bütçeleme süreci planlama ile desteklendiği zaman etkin sonuç almak mümkün hale gelmektedir. Burada, bütçeye ne tür fonksiyonlar yüklendiği önem taşımakta ve bu fonksiyonların ekonomik gelişmişlik seviyesiyle yakından ilgili olduğu bilinmektedir. Bununla birlikte planlamaya en fazla ihtiyaç duyan ülkelerin yoksul ülkeler olması dikkate alındığında, kaynakların planlama için yetersiz olması "planlama paradoksu"³ sorununun ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Zira planlama için parasal yeterlilikle birlikte bilgi ve deneyim (beşeri sermaye) gibi yeterliliklere de sahip olmak gerekmektedir (Caiden ve Wildavsky, 1980: 266).

Planlama ile bütçeleme arasında ilişki kurulurken temel olarak mali planlama ele alınır. Ancak asli planlamanın da mali planlama üzerinde belirleyici olduğu ifade edilebilir. Kalkınma planı olarak da bilinen asli planlama toplumsal amaçları ve hedefleri içeren ve bunlara ulaşmak için doğal, beşeri ve mali kaynaklara ihtiyaç duyan planlama olarak tanımlanır. Devletlerin politik felsefelerine uygun olarak farklı kalkınma planı tekniklerini benimsedikleri görülmektedir. Teknik farklılıklarla birlikte ülkelerin gelişmişlik düzeyleri de planlama konusundaki kararlar üzerinde belirleyici olmaktadır. Diğer taraftan, mali planlama ise daha dar kapsamlı ve asli planlamanın araçlarından biri olarak değerlendirilir. Bu bakımdan mali planlama gelecek bütçelerin planlanmasından (cari ve gelecek bütçe kararlarından) ve ulusal amaçlara uygun olarak gerekli kaynakların elde edilmesi yöntemlerinden oluşmaktadır (Premchand, 1994: 176-177).

Planlamada nihai amaç, stratejik önceliklere göre, sınırlı kamusal kaynağın mali disiplin çerçevesinde etkin ve verimli kullanımını mümkün kılmaktır (Yılmaz, 2004: 18). Eldeki kaynağın hangi kamusal mal ve hizmet demetine kullanılacağına karar verilmesi süreci, planlama ve bütçeleme arasındaki ilişkinin önemine yönelik olarak değerlendirilir. Dolayısıyla burada verilecek cevabın niteliği de siyasi ve teknik bakımdan farklılık gösterecektir (Acar ve Şahin, 2009: 85). Bazı maliyeciler ise birçok açıdan bütçeleme sürecinin planlama sürecinden ayırt edilemez olduğunu ifade etmektedir. Onlara göre bütçeleme ile planlama arasındaki ilişki dikkate alındığında bütçenin kendisinin de bir eylem planı olduğu açıktır. Bununla birlikte planların ve bütçelerin yürütme organı tarafından hazırlanmasının yanında bütçenin yasama organı tarafından onaylanmasıyla planlamanın da güvence altına alındığı söylenebilir. Bütçenin sınırlı kaynaklara sahip olması göz önünde

3- Planlama paradoksu, kalkınma için ihtiyaç duyulan planlamanın kaynak yetersizliği nedeniyle hazırlanamaması ve gerçekleştirilememesi süreci olarak tanımlanabilir.

bulundurulduğunda, aynı finansman için birbiriyle rekabet halinde olan taleplere yönelik çözüm, planlama ile sağlanabilecektir (Walker, 1944: 98-99).

Sınırlı kaynağın harcanacağı yerin hangi esaslara göre belirleneceğinden ziyade alternatifler arasında nasıl tahsis edileceği önemlidir (Key, 1940: 1137). Ancak bazı maliyecilere göre buradaki soru hatalıdır. Bütçeleme sürecinde asıl sorun, sınırlı miktardaki kaynağın hangi harcamalara tahsis edilmesine “nasıl karar verileceği” şeklinde olmalıdır. Buna göre bütçelemede karar verme sürecinin önemine değinenler, bütçenin politik süreçle ayrılmaz bağlarla birbirlerine bağlı olduklarını ve dolayısıyla bütçeden sorumlu olanların kararlarını etkileyen faktörlere yoğunlaşmak gerektiğini savunmaktadır (Wildavsky, 1961: 185, 190; Wildavsky, 1984: 2; Thurmaier, 1995: 448). Belirlenen amaçlara ulaşmak için sınırlı mali kaynaklar kullanılacağına göre, bunun en düşük maliyetle yapılması gerekmekte ve bu sayede bütçenin verimliliği sağlayan bir araç olması beklenmektedir. İkinci görüşü savunanlar bütçelemeyi ekonomik bir süreç olarak tanımlamışsalar da asıl olarak politik yönüne vurgu yapmaktadırlar. “Hükümetin can damarı” benzetmesi yapılan bütçenin “genel politik sürecin bütçe sürecini şekillendirdiğini varsaymak, bütçenin politik düzenlemeleri etkilediğini varsaymaktan daha akla uygundur” ifadesi ile politik yönüne vurgu yapılmaktadır (Wildavsky, 1988: 2; Kettl, 1989: 231).

Bütçe hazırlık sürecinin ekonomik veya politik olmasına yönelik tartışmalar 20. yüzyılın başlarına dayanmaktadır. Tartışmalar nasıl değerlendirilirse değerlendirilsin, temel odak noktası kamu harcamaları olmuştur. Zira Key’e (1940: 1138) göre hiçbir zaman harcama birimlerinden gelen talepleri karşılayacak kadar gelir elde edilemeyecektir. Durum bu şekilde olunca sınırlı kamu kaynağının hangi önceliklere ve alternatiflere göre sarf edileceği önem taşıyan bir mesele haline gelmektedir.

2. ÇİN KAMU MALİYESİ GENEL GÖRÜNÜMÜ

2.1. 1978 Öncesi Dönem Kamu Maliyesi

Deng Xiaoping dönemiyle birlikte 1978 yılından itibaren katı merkeziyetçi sistemin esnetilmesiyle Çin’de mali alanda reformist hareketler başlamıştır. 1979-1983 yılları arasında önce bir deneme/geçiş süreci ile durum izlenmiş ve sonrasında kapsamlı mali reformların uygulanmasına geçilmiştir (McQuoid vd., 2017: 1). Bu duruma özellikle Mao Dönemi politikalarından kaynaklanan

ekonomik ve mali sorunların yol açtığı kıtlığa karşı bazı çiftçilerin kanundışı yollara başvurması etkili olmuştur. Az sayıda çiftçi, devletin kendilerinden beklediği üründen daha fazlasını yetiştirerek, fazla olan kısmını saklamış ve kendi aralarında bunu değerlendirmiştir. Bu şekilde verim artışının yaşanması, yerel hükümetlerin duruma sessiz kalmalarına yol açmış ve ürün fazlalarının çiftçiler tarafından alıkonulması girişimlerinin görmezden gelinmesi birçok çiftçinin aynı verimlilikte çalışmasına katkıda bulunmuştur. Deng ile birlikte seçilen bölgelerde, serbest piyasa şartları altında denenen ve başarılı olunan girişimler diğer bölgelere de yayılmıştır. Bu süreç kamu maliyesinin de bütünüyle değişmesine yol açmış ve özellikle büyük ekonomik gücü temsil eden devlete ait şirketlere özerklikler verilmiş, ilerleyen dönemlerde bunların büyük kısmının Çinliler tarafından satın alınarak kapatıldıkları görülmüştür (Fishman, 2006: 44-48).

Mali ademimerkeziyetçilik Çin'in piyasa ekonomisine geçişiyle birlikte ana gündeminden biri olmuştur. Yüksek seviyede merkezileşmiş mali sistemin gevşetilmesi (1978-1993) ve daha sonra vergi paylaşım sisteminin kurulmaya çalışılması (1994 ve sonrası) bu konudaki önemli gelişmelerdir (Shen vd., 2012: 1). Ancak daha önceki yıllarda da birtakım girişimler söz konusudur. 1978 öncesi dönemde, halkın ihtiyaçlarının güçlü merkezi yapı içinde verilen kararlarla belirlenmesine ve karşılanmasına yönelik yöntem (Shen vd., 2012: 4), kısmi uygulamalarla esnetilmiştir. Bu çerçevede, Çin'in merkezden yerele mali yetki paylaşımının tarihi seyri, düzenlemeler kapsamında şu şekilde gerçekleşmiştir:

Toplam Merkezileşme (1950, 1968): Yerel hükümetlerin gelir bulundurmalarına yasak getirilmiş ve tüm gelirler merkezde toplanmaya başlanmıştır. Yerel harcamaların tamamının merkezi hükümet tarafından onaylanması şartı getirilmiştir. Bölgesel hükümetlerin gelir ve harcamaları birbirleriyle ilişkili olmadığı gibi mali özerklik veya bütçe konusunda takdir yetkisine de yer verilmemiştir (Oksenberg ve Tong, 1991: 5).

Gelir Bölüşümü (1951-58 ve 1979 yılında Sichuan'da, 1980-82 yılları arasında 15 eyalette): Merkezi ve yerel hükümetler kendi sabit harcamalarına ve çoğunlukla işletme kârlarından oluşan gelir kaynaklarına sahip olmuşlardır. Paylaşılmayan temel gelirlere ilave olarak, merkezi ve yerel hükümetler arasında bazı yerel vergiler paylaşılmaya başlanmış ve paylaşım oranları yerel hükümetlerin harcamalarını karşılayacak şekilde belirlenmiştir. Sonraki düzenlemelerde de olduğu üzere, yerel hükümetlerin harcamaları gelirleri ile bağlantılı hale getirilmiştir. Bu düzenlemenin genellikle gelir ve harcamaların

nispeten tahmin edilebilir olduğu durumlarda uygulanmasına karar verilmiştir (Oksenberg ve Tong, 1991: 5).

Toplam Gelir Bölüşümü (1959-67, 1969-70, 1976-78, 1977-80 yıllarında Jiangsu'da, 1980-82 yıllarında Pekin, Tianjin ve Şangay'da, 1983-84 yıllarında ise yaklaşık tüm eyaletlerde): Gelirleri merkezi ve yerel düzeyde sınıflandırma usulü yerine, paylaşılan gelirler ve yerel gelirler bir havuzda toplanmaya başlanmış ve merkezi hükümet ile yerel hükümetlerin pazarlık yaparak paylaşım oranının belirlenmesi yoluna gidilmiştir. Eyaletlere fazlalığın bir kısmını elinde tutma izin verilmiş, ancak düzenleme kapsamında tüm fazlaların merkezi hükümete (havuza) devredilmesi gerekmiştir (Tong, 1989: 4). Pazarlık yoluyla paylaşım oranı belirlenen havuz geliri işletme kârlarından, vergi gelirlerinden ve yıllonlu bütçe fazlalarından oluşmuştur. Oranın gelir ve harcama eşitliğinin sağlanmasına uygun olacak şekilde belirlenmesi esası benimsenmiştir. Bu düzenleme bazı büyük gelir kategorilerinde belirsizlik olduğunda tercih edilmiştir (Oksenberg ve Tong, 1991: 6).

Harcamayı Gelirden Ayrıştırma (1974-75): Toplam merkezileşmede olduğu gibi bu düzenleme de gelirin belirsiz olduğu dönemlerde uygulanmak üzere getirilmiştir. Merkezi hükümet, yerel hükümetlerin gelir hedefine ulaşip ulaşmadığına bakmaksızın ödenek tahsisatı yapmıştır. Ancak toplam merkezileşme düzenlemesinin aksine, yerel hükümetler yerel gelirlerin bir kısmını alabilmiş ve belirlenen tavan altında yerel harcama yapısını düzenleyebilmiştir (Oksenberg ve Tong, 1991: 6).

Götürü Transfer (1971-73 ve 1980-84 yılları arasında Guandong ve Fujian): Bu düzenleme merkezi hükümetin yerel hükümetlere daha fazla bütçe yetkisi devretme isteğine yönelik yapılmıştır. Düzenleme ile merkezi hükümet ve yerel hükümetler arasında, yerel hükümetler tarafından alınacak veya bunlar tarafından gönderilecek sabit bir tutar üzerinden pazarlık yapılmıştır (Holzer ve Zhang, 2004: 33) ve bu sabit tutar, yerel hükümetlerin beklenen gelirleri ve harcamaları arasındaki fark üzerinden belirlenmiştir. Yerel hükümetlerin topladıkları ve tasarruf ettikleri tüm gelirleri almalarına müsaade edilmiştir. Ayrıca yerel teşebbüslerin büyük kısmı merkezi yönetimden yerel yönetime geçmiş ve bu gelişme ile yerel hükümetlere daha geniş bütçesel alan açılmıştır (Oksenberg ve Tong, 1991: 6).

Tüm bu düzenlemelere rağmen 1949-1979 döneminde kamu maliyesinin ve dolayısıyla da bütçenin yüksek seviyedeki merkezîyetçi yapısı korunmuştur (Wong, 1985: 253).

2.2. 1978 Sonrası Dönem Kamu Maliyesi

1978 öncesi dönemde monopol yapıda ve devlet sahipliğinde olan endüstri, idari ücretler ve güçlü merkezi yapının dahil olduğu planlı ekonomi mekanizması çözülmüş ve mali sistem çökmüştür. Bu durum, zorunlu olarak devlet yöneticilerinin dikkatlerini piyasa ekonomisine yönlendirmelerini gerektirmiştir (Shen vd., 2012: 5).

Resmi söylemlere göre 1978 yılı Çin'in piyasa ekonomisine geçişinin miladı olarak kabul edilmektedir. Bu dönemden itibaren, Çin Komünist Partisinin konumu korunmakla birlikte, iktisadi yapı piyasa ekonomisi prensiplerine göre yapılandırılmaya başlanmıştır. Bu bakımdan piyasa ekonomisi ile sosyalist ekonominin bağdaştırıldığı sosyalist piyasa ekonomisi uygulanmaktadır⁴ (Göndal, 2015: 58). Öyle ki, Çin'in mali tablolarının tamamının 1978 yılından itibaren yayımlanmasını dahi liberal ekonomilere yönelik bir taahhüt olarak değerlendirmek mümkündür. Ancak ABD başta olmak üzere birçok ülke, Çin tarafından yayımlanan mali tabloların güvenilirliği konusuna mesafeli durmaktadır. Bu husus, bütçe verilerinden de anlaşılabilir. Para ekonomisinin sınırlı olması bir kenara bırakıldığında, 1978 yılı bütçe gelir ve harcamalarının sırasıyla yüzde 29,5 ve 33 gibi yüksek oranlarda gerçekleştiği görülmektedir (Grafik 1 ve Grafik 2). Liberal ekonomik koşullara geçişin aşamalı ve bölgesel kademeler itibarıyla gerçekleşmesi de göz önünde bulundurulduğunda, gerçekleşen artışları izah etmek zorlaşmaktadır (Zhai ve He, 2008: 99).

Çin mali gelişiminin ve liberalleşme düzeyinin mali tablolar aracılığıyla ortaya konulması mümkündür. Özellikle vergi gelirlerinin seyri incelendiğinde 1978-1984 arasında sadece gümrük gelirlerinin ve toplam vergi gelirleri içinde yer aldığı görülmüştür. 1985 yılında katma değer vergisi, işletme vergisi ve kurumlar vergisi, 1994 yılında tüketim vergisi, 1999 yılında da gelir vergisi uygulamaya sokulmuştur. 2001 yılından önce kurumlar vergisi sadece devlete ait ve kolektif şirket gelirlerine uygulanmakta iken 2001 yılından itibaren diğer şirketler de vergiye dahil edilmiştir. Uygulamada hem katma değer vergisi hem de

4- Yeni döneme geçişi "Fareyi yakalayabildikçe kedinin siyah ya da beyaz olmasının önemi yoktur" sözleriyle ifade eden Deng, piyasa ekonomisi konusundaki beklentisini 1991 yılında "Reform yapma ve dışa açılma kapitalizmin faydalı yönlerini ele geçirmeyi kapsar" diyerek vurgulamıştır (Zhao, 1993: 742).

tüketim vergisi ithalat ürünlerinden alınmamıştır. 2016 yılında da işletme vergisi kaldırılmış ve verginin konusu katma değer vergisi kapsamına alınmıştır (NBSC, 2019).

Vergilemede çeşitliliğin artırılması ve geniş tabanlı hale getirilmesinin altında yatan neden, 1994 yılındaki iyileştirme çabalarına rağmen bütçe gelirlerinin yetersiz kalmış olmasıdır. Bütçe gelirlerinin büyük kısmının devlet memurlarının ücretlerine ve bütçenin cari mal ve hizmet alımlarına harcanması; altyapı, sağlık, eğitim, sosyal güvenlik gibi temel kamu hizmetleri için finansman yetersizliğine yol açmıştır. Hükümetin zayıf bütçe gelir performansı, çok sayıda saydam olmayan, büyük kısmı bütçede gösterilmeyen yükümlülüklerin ve ücret ödemelerinin yerel hükümetler tarafından yerine getirilmesinin nedeni olarak görülmüştür. Kaynak yetersizliği büyük projelerin finansmanında bankacılık sektörünün kullanılmasına yol açmış ve hem politika bankalarından⁶ hem de ticari bankalardan daha fazla kredi alınmasını gerektirmiştir (Ma, 2000: 10).

1994 yılı öncesi vergi sisteminde bazı temel sorunlar bulunmaktaydı. Birincisi, vergi tabanı dardı ve bunun genişletilememesi, gelirlerin GSMH'ye oranının 1978 yılından itibaren sürekli azalmasına yol açmıştı. İkincisi, işletmelerin sahiplik durumuna göre vergi yükü eşit olmayan bir şekilde dağılmıştı. Üçüncüsü ise 37 adet vergi bulunmaktaydı ve bunların birçoğu ya birbirleriyle çelişmekte ya da birbirleriyle iç içe geçmişlerdi. Dolayısıyla, tüm bu sorunları ortadan kaldırmak amacıyla hükümet vergi reformu yapacağını ilan etmiş ve gelir vergisi, işletme gelir vergisi ve satış vergisi uygulamasını getirmiştir. Böylece sistem basitleştirilmeye ve etkinleştirilmeye çalışılmıştır. Örneğin satış vergisi ile katma değer vergisi, ürün vergisi, iş vergisi tek bir çatı altında toplanmış; işletme gelir vergisi sahipliğine bakılmaksızın tüm işletmelere uygulanmış ve oranı düşürülmüş; gelir vergisi ile eski "kişisel gelir düzenleme vergisi" ve "kırsal ve kentsel yerlerde özel işletme vergisi" kaldırılmıştır (Ma, 2000: 17-20). Takip eden dönemlerde çalışmalara devam edilmiştir. Örneğin 2000'li yılların sonuna doğru, üretim tabanlı olan katma değer vergisi, tüketim tabanlı bir uygulama haline dönüştürülmüştür. Bununla birlikte hükümet, 1978 yılından itibaren piyasa ekonomisinin gerekliliklerine uygun bir anlayışı benimseyeceğini ifade etmesine rağmen mali düzenlemeler konusunda ihtiyatlı olmuş ve önemli mali reformların öncelikle pilot uygulamalarla uzun

5- 1994 yılındaki mali sistem reformu ile hem gelirlerin GSYH'ye oranında artışı hem de bütçe gelirlerinde merkezi hükümet payının artışı hedeflenmiştir (Ahmad vd., 2000: 21).

6- Politika bankası, devlet tarafından kurulan, garanti verilen ve desteklenen, iktisadi ve mali politikaların uygulanması sorumluluğu yüklenen mali kurum olarak tanımlanabilir (Jin vd., 2018: 2).

süre izlenmesi, sonuçlarının analiz edilmesi ve yine aşamalı olarak ülke geneline yayılması söz konusu olmuştur (Zhai ve He, 2008: 98-99).

1978'ten 1990'lı yıllara kadar bütçe gelirlerinin azalmasına bağlı olarak harcamaların GSYH'ye oranında da azalma meydana gelmiştir. En önemli sebep gelir azalışı olmakla birlikte, bu duruma başka faktörler de etki etmiştir. Birincisi, reformun ilk yıllarında (1978-1983) hükümet gelirlerinin bir kısmı işletmelere transfer edilerek onların kârlılıklarını sürdürmeleri sağlanmıştı. İkincisi, devlet sahipliğindeki işletmelerin mali performansları 1980'lerin ortalarından itibaren bozulmaya başlamış ve 1985'dan sonra hükümet açık vermeye başlamıştı. Böylelikle kamu sektörünün kötü mali performansı, bütçe gelir artışının başarısızlığına yol açmıştı. Bu süreçle ilgili bazı yazarlar, devlet işletmelerinin monopol yapılarının düşen kârlılığın nedeni olduğunu ifade ederken başka yazarlar ise sistemin kendisinin işletmelerin kârlılıkların düşmesinde etkili olduğunu belirtmektedir. Üçüncü neden ise merkez-yerel mali ilişkilerin yerel vergi gayretlerini olumsuz etkilediği ve sonuçta gelir-hasıla oranında azalış meydana geldiği yönündedir (Ma, 2000: 21). Fiyatların piyasa güçleri tarafından belirlendiği (kamu işletmeler dahil) endüstride kârlılıkların düşmesi, 1990'lı yılların ortalarına kadar kamu gelirleri/GYSH oranının düşmesinin bir diğer nedeni olmuştur. Devlete ait olmayan işletmelerin ortaya çıkması ve kâr için rekabete girişmeleri de gelirin azalmasında tetikleyici olmuştur (Wong, 2000: 5).

Sayıları azalan devlet işletmelerine bakıldığında, Çin hükümetinin devlet işletmelerini tasfiye etmeye çalıştığı görülmektedir. Ancak bu süreç, yabancı sermayeli işletmelerin devlet işletmeleriyle rekabet etmeyeceği (veya tersi) gibi bir anlam taşımamaktadır. Zira devlet, merkezi yönetim bütçesinin kaynaklarını kullanarak yatırımları artırmaktadır (NDRC, 2016a: 29). Bu, milli ekonomi içinde kamu kesiminin doğrudan payının azaldığını göstermekle birlikte bütçeden yapılan destek, sübvansiyon ve devlet bankalarından sağlanan kredilerle telafi edildiği, deregülasyonların devlet işletmeleri lehine yönlendirildiği anlamına gelmektedir.

2013 yılında devlet yönetimi, müdahaleci olmayan politikalara ve piyasa ekonomisine geçişten sonra, deregülasyon politikalarına devam edeceğini belirtmiştir. Bu süreçte piyasa koşullarına bağlı kalınacağı, piyasalaşma reformunun derinleştirileceği, hükümetin kaynak tahsisi konusunda doğrudan müdahalesinin azaltılacağı ve tahsisin piyasa kurallarına göre yapılacağı ifade edilmiştir. 2018 yılında (geçmişte de tekrarlandığı üzere) regülasyon

yetkisinin merkezi hükümetten yerel hükümetlere aktarılacağı ifade edilmiştir. Ancak buradaki politika değişikliği ile refah devleti iddiaları konusunda farklı değerlendirmeler yapılmaktadır. Özellikle yakın tarihte ulusal yoksulluktan kurtulan bir ülkede refah harcamaları konusunda hızlı ve yoğun bir yatırım sürecine girilmesi dikkat çekmektedir. Burada endüstriyel politikaların refah programları gibi gösterildiği; böyle bir yönelimle mali açıdan zor durumda olan yerel hükümetlerin, refah bütçelerini kalkınma amaçlarına yönlendirdiği ileri sürülmektedir.

Yerel hükümetlerin, örtük endüstriyel politikaları refah programları şeklinde göstermelerinin nedeni ise bütçe dengeleri itibarıyla merkezi hükümet transferlerinin önemine dayanmaktadır (Xiaojun vd., 2020: 607). Gelirlerin büyük kısmının merkezi hükümet tarafından toplanması, harcamaların ise yerel hükümetler tarafından gerçekleşmesi ve 1994 yılı mali reformlarından itibaren sürecin bu şekilde daha belirgin hale gelmesi, burada varılan yargının önemli nedenleri arasında yer almaktadır (Grafik 1, Grafik 2 ve Tablo 1).

Çin mali göstergeleri incelendiğinde sürekli olarak bir açık finansman durumunun (vergi dışı finansman yönteminin) sürdürüldüğü gözlemlenmiştir (bu durum merkezi ve yerel hükümet bütçelerinde izlenebilmektedir). Hesaplamaya bütçe dışı fonlar katıldığında da sonuç değişmemiştir. 1990'lı yılların başına kadar bütçe açıkları ağırlıklı olarak Çin Halk Bankası'nın (People's Bank of China) kaynaklarıyla ve yurtiçinde satılan tahvillerle finanse edilmiştir. Açığın finanse edilmesindeki payı yüzde 25 olarak hesaplanan dış finansmana ise daha ziyade yapım projelerinin gerçekleştirilmesi amacıyla gidilmiştir (Tseng vd., 1994: 21-22).

Diğeryandan, bütçe açık oranı düşük ve sürdürülebilir görünmesine rağmen, hükümet başka veriler itibarıyla mali baskı altındadır. Tüm hükümet katmanlarının bütçe dışı gelir ve harcama kanallarına dayanıyor olması, mali baskının esas nedenidir. Yönlendirme ile devlet bankacılık sisteminden belirli kurumlara veya belirli amaçlar için kredi verilmesi ve (işletme gelirleri, merkezi/yerel fon gelirleri, idari ücretler/harçlar gibi) diğer bütçe dışı gelirlerin kullanılması, mali dengeler üzerinde etkiler göstermektedir. 1978 reformundan önce de başvuru bütçe dışı gelirlerin ise fonksiyonu değişmiş ve bütçe gelirlerinin GSYH'ye oranının düştüğü durumlarda, harcama talebini artırmak üzere kullanılmaya başlanmıştır (Hussain ve Stern, 2008: 16-17).

Merkezi hükümet bütçelerinin fazla vermesinin yanında, yerel hükümet bütçelerinin açık vermesi bütçeler arasında aktarmaları da gerekli kılmaktadır. Buradaki bütçe denge farklılığının en önemli nedenlerinden birisi mali yetki bölüşümünde merkezi hükümetin sürdürdüğü mali politikadır. Bu bağlamda, devlet yönetiminin resmi ajandasında merkezden-yerele yetki ve görev paylaşımı konusu yer alsa da ademimerkeziyetçilik girişimlerinin yerel hükümetlere daha fazla yetki verip vermediği konusu belirsizdir (Zan ve Xue, 2011: 43). Nitekim, vergiler merkezi hükümetin genel kamu bütçesinde toplanmakta ve yerel hükümetlere transfer ödemeleri de bu bütçeye dahil edilmektedir. Benzer şekilde yerel hükümetler tarafından toplanacak vergilerin de genel kamu bütçesine dahil edilmek üzere merkezi hükümete gönderilmesi gerekmektedir (Çin Bütçe Kanunu, 6. Madde).

Bütçe Kanunu ile yerel hükümetlerin merkezi hükümetin onayı olmaksızın sermaye piyasalarından borçlanmaları yasaklanmaktadır. Fiilen devlet birimleri olarak değerlendirilen ve devlet sübvansiyonlarından yararlanan devlet işletmelerinin ise bankalardan ya da sermaye piyasalarından borçlanabilmeleri mümkündür (Çin Bütçe Kanunu, 35. Madde). Durum böyle olunca, yerel hükümetler bazı özel projelerin finansmanını sağlamak için işletme kurma yoluna gidebilmektedir (Martinez-Vazquez vd., 2008: 85).

3. PLANLAMA VE BÜTÇELEME İLİŞKİSİNİN KURULMASI

Çin'in Birinci Beş Yıllık Planının (1953-57) bitişinden itibaren ulusal ekonomik planlamanın önemi ve rolü azalmış, bütçe kaynakları merkezi hükümet ve yerel otoriteler arasında bölüşülmeye başlanmıştır. Kaynakların yetersiz gelmesi ve asıl olarak merkezin mevcut kaynakların büyük kısmını askeri amaçlarla önceden almış olması, merkezi bir ulusal planlamanın uygulanabilmesine engel olmuştur (Donnithorne, 1972: 1). Sonraki dönemlerde yaşanan gelişmeler, merkezi planlama üzerinde yıpratıcı etkiler bırakmıştır. Örneğin Kültür Devrimi, yarattığı insani yıkım ve yolsuzlukların yanı sıra merkezi planlamayı ve yönetim aygıtını da felç etmiştir. Bu dönemde hükümetin tüm seviyelerindeki ayrıştırıcı iç çatışmalar ulusal planlamayı durdurma noktasına getirmiş ve 1967 ile 1968 yılları için ekonomik yıllık plan hazırlanamamıştır. Ayrıntılı bir merkezi planlama ve düzenleme olmaksızın 1969 yılında gerçekleşen yüksek ekonomik performans, yerel yönetimlerden daha fazla ademimerkeziyetçi ekonomik yönetim sistemi talebinin meydana gelmesine katkı sağlamıştır (Oksenberg ve Tong, 1991: 8-9).

Bölgelerin sahip oldukları doğal kaynaklar, coğrafi konumları, beşeri sermaye, yığılma etkisi⁷, kurumsallık gibi avantajlar içermesi nedeniyle ekonomik kalkınma ve büyümede anahtar rol oynaması dolayısıyla (Reshina ve Vocish, 2011: 44) Çin merkezi hükümeti, planlı şekilde yerel hükümetlerin ekonomik aktivitelerini artırmaya başlamıştır. Geçmişten gelen merkezi planlama kabiliyetinin bölgeler bazında ekonomik faaliyetlerin en yüksek katma değer oluşturacak şekilde kullanılması ile farklı bölgelerin farklı endüstriyel alanlarda üslenmesine neden olmuştur.

3.1. Planlama ve Bütçeleme İlişkisinin Hukuki Zemini

Yürürlükte olan 1982 Anayasası ile Ulusal Halk Kongresinin (parlamento) kanun yapma, yürütmeyi denetleme, üst düzey devlet yetkililerini atama, ulusal ekonomik plan ve bütçeyi inceleme konularındaki yetkileri genişletilmiştir. Ancak pratik uygulamada önemli konuların büyük kısmında kararlar Çin Komünist Partisi tarafından verilmektedir. Planlama konusunda geniş yetkilere sahip olan ve devlet başkanının da (Parti Merkez Komitesi Genel Sekreteri) yönetiminde olduğu Devlet Konseyi ise Kongrenin yürütme işlevini yerine getirmektedir. (Scapens ve Yang, 2008: 34).

Bütçe sürecini düzenleyen kanun, 1 Ocak 1995 tarihi itibarıyla yürürlüğe girmiştir (bu tarihten önce Devlet Konseyi tarafından hazırlanan Devlet Bütçesi İdari Düzenlemeler'e göre bütçe uygulanmaktaydı). Kanun kapsamında bütçe sistemi açık ve şeffaf bir yapıya kavuşturularak bütçeleme sürecine ilişkin belli standartlar getirilmek istenmiştir. Kanun, bütçeleme sürecinin hazırlık, inceleme, onaylama ve denetim gibi tüm süreçlerini düzenleyen hükümler içermiş ve meşruluğunu Anayasaya dayandırmıştır (Çin Bütçe Kanunu, 1. Madde).

Bütçe kanunuyla birlikte yeni bütçe teknikleri de tecrübe edilmeye başlanmıştır. Bütçe dışı fonlar konusunda ise düzenlemelere 1996 yılında başlanmış ve 1998-99 yıllarında konunun üzerinde daha fazla durulmuştur. Maliye Bakanlığı tarafından bakanlıklar için bütçe ve bütçe dışı tüm kaynakların ve harcamaların gösterildiği kurumsal bütçeler oluşturmaya başlanmış, takip eden süreçte ise kamu fonlarının mali yönetimine yönelik reformlara yer verilmiştir (Wong, 2000: 2).

7- Yığılma etkisi ile insanlar ve firmaların şehirlerde ve endüstriyel alanlarda bir araya gelmesi maliyet avantajları sağlamakla birlikte, başka bölgelerin geri kalmasına neden olabilecekleri gerekçesiyle de eleştirilmektedir (Glaeser, 2010: 1-2; Karaalp, 2008: 88-90).

Bütçe kanununda tüm devlet gelir ve giderlerinin bütçede yer alacağı ifade edilmiştir. Bütçe; genel kamu bütçesinden, devlet tarafından yönetilen fon bütçesinden, devlete ait sermaye yönetim bütçesinden ve sosyal sigorta fon bütçesinden oluşmaktadır. Ayrıca, anılan bütçelerin tamamının bağımsızlıkları ve bütünlükleri de garanti altına alınmıştır. Ancak genel kamu bütçesi diğer bütçelerle bağlantılı olmak durumundadır (Çin Bütçe Kanunu, 3, 4 ve 5. Maddeler). Bunun en önemli nedeni, fon transferi konusunda genel kamu bütçesinden faydalanma isteğidir.

Çin’de asıl olan merkezi planlama çerçevesinde belirlenen hedef ve amaçların gerçekleştirilmesi ve bunun için gerekli maliye ve para politikalarının etkin olarak kullanılabilmesidir. Bütçenin hazırlanması dahil birçok husus ve süreç, bir planlama süreci olarak görülmektedir. Mevzuat hükümleri veya diğer resmi dokümanlar incelendiğinde, bütçenin bir plan olarak anılması ve bütçeleme sürecinin bir planlama olarak değerlendirilmesi de bu tespiti desteklemektedir. Kongrenin, bütçenin görüşülme ve oylama sürecinde dikkate almak zorunda olduğu hükümlerden biri olan “borçlanma-geri ödeme kaynağı” planlama konusunda önemli bir yöntem olarak görülmektedir. Bütçe Kanununun 48. maddesine göre düzenlenen bu hüküm ile bütçe kapsamında alınacak borçlanmanın makul ve meşru olması, ödeme planının ve geri ödemede kullanılacak istikrarlı bir fon kaynağının varlığı gerekmektedir (Çin Bütçe Kanunu, 21, 22, 35 ve 48/7. Maddeler).

Devlet bütçesinin ve uygulamasına ilişkin raporun incelenmesi ve onaylanması Ulusal Halk Kongresinin yetki ve görevleri arasında yer almaktadır. Ulusal Ekonomik ve Sosyal Kalkınma Planı ile bu planın uygulamasına ilişkin raporları incelemek ve onaylamak Anayasa’da tanınan bir diğer yetkidir. Kongre toplanmadığı zamanlarda Komisyon’un Kongre yerine kullanabilecek yetkileri bulunmakta ve bunların arasında Ulusal Ekonomik ve Sosyal Kalkınma Planı ile bütçenin incelenip onaylanması yer almaktadır. Plan ve bütçenin uygulanması ise aynı zamanda bu iki belgenin hazırlayıcısı olan Devlet Konseyi tarafından gerçekleştirilmektedir (Çin Anayasası, 60, 61, 62, 67 ve 89. Maddeler) (NPC, 2004).

Ulusal Ekonomik ve Sosyal Kalkınma Planı Kongre’ye sunulurken içinde bulunan mali yıl planı ve gelecek yıla ait taslak plan birlikte sunulmaktadır. Ancak genellikle planın ilgili olduğu yıl başladıktan sonra Kongre’ye sunulduğu görülmektedir. Örneğin 2019 yılı planı gerçekleşmeleri ve 2020 yılı taslak planı 22 Mayıs 2020 tarihinde, 2016 yılı planı gerçekleşmeleri ve 2017 taslak planı 5 Mart 2017 tarihinde Kongreye sunulmuştur. Bu planların içeriği incelendiğinde,

çoğunlukla geçmiş birkaç yıllık verilerle birlikte, yıl içinde yapılması planlanan genel hususlara yer verildiği söylenebilmektedir. Planın yıllık olmasının yanında hükümet politikalarının nasıl bir seyir izleyeceğine dair hususlar da görülebilmektedir. Yıllık planların yanında, planlamanın asli anlamına uygun olarak 5 yıllık planlar da hazırlanmaktadır. Ulusal Kalkınma ve Reform Komisyonu tarafından hazırlanan bu planlar, yıllık planlardan farklı olarak ülkenin tüm hükümet birimleri tarafından rehber niteliği taşımaktadır. Dolayısıyla hazırlanan 5 yıllık planlar hem bütçe hem de yıllık planların hazırlanmasında rehber kabul edilmektedir (NDRC, 2020; NDRC, 2017).

Çin'de ülke planlamasında temel kurum Ulusal Kalkınma ve Reform Komisyonu'dur. Devlet Konseyine bağlı olan Komisyonun görevleri arasında şunlar yer almaktadır (NDRC, 2008a):

- Ulusal ekonomik ve sosyal kalkınma stratejilerini, yıllık planları, orta ve uzun vadeli kalkınma planlarını hazırlamak ve uygulamak,
- Gelecek hedef ve politikaları belirlemek, Devlet Konseyi adına Ulusal Ekonomik ve Sosyal Kalkınma Planını Kongreye sunmak,
- Makroekonomik ve sosyal kalkınma trendini izlemek ve tahminler geliştirerek rehberlik etmek,
- Mali ve finansal durum analizi yapmak, fiyat politikalarını belirlemek ve uygulamak, ülkenin toplam dış borcunu kontrol etmek ve izlemek,
- Ekonomik sistem yapılarına yönelik pilot uygulamalara rehberlik etmek,
- Ekonomik yapıya uygun mali harcamaları düzene sokmak, yabancı finansmanla gerçekleştirilen projelerin incelenmesi, onaylanması ve yetki verilmesi işlemlerini gerçekleştirmek, özel yatırımlara rehberlik etmek,
- Tüm gelişmişlik seviyelerine göre her bir endüstri alanına yönelik stratejiler ve planlar hazırlamak, endüstriyel ürünlerin, ham maddelerin ve tarım ürünlerinin ithalat ve ihracatını düzenlemek ve kontrol etmek,
- Sosyal kalkınma politikaları ile ulusal ekonomik kalkınma politikaları arasında koordinasyon sağlamak, tüm planlar ile sosyal kalkınmaya yönelik yıllık planları oluşturmak ve bunlara uygun aile ve nüfus planlaması yapmak, istihdamı arttırmak, gelir dağılımını düzenlemek, sosyal güvenliği geliştirmek,

- Sürdürülebilir kalkınma stratejileri düzenlemek,
- Ulusal ekonomik ve sosyal kalkınmaya yönelik kanun tasarıları hazırlamak.

Komisyon, ayrıca Devlet Konseyi tarafından kendisine tevdi edilen görevleri de yerine getirmektedir. Burada sayılan görevlerin dışında kalan, örneğin ulusal güvenlik ve tahıl idaresi gibi konular da dikkate alındığında, devletin hedef ve amaçlarının neredeyse tamamında bu kurumun etkili olduğu sonucu çıkmaktadır.

3.2. Planlama ve Bütçeleme İlişkisinde Reform Arayışları

Çin hükümetinin bütçe konusunda reform arayışlarının tarihi oldukça yakındır. 2011-2015 yılları için hazırlanan 5 yıllık plan incelendiğinde bütçenin kurumsal olarak ele alınmasının sınırlı düzeyde gerçekleştiği dikkat çekmektedir. Planda kamu maliyesi bütçelerinin ve bütçe uygulama sisteminin iyileştirilmesi, fon bütçelerinin daha ayrıntılı hazırlanması ve devlet sermaye operasyonları için sağlam bir bütçenin oluşturulması gibi soyut ifadeler yer verildiği görülmektedir (NDRC, 2011: 52).

2016-2020 yılları için hazırlanan 13. Plan, bütçe konusunda alınacak önlemleri de içermektedir. Bu kapsamda bütçe sisteminin iyileştirilmesi, devlet yönetimindeki fon bütçeleri, devlet yatırım operasyonları bütçeleri ve genel kamu bütçesi arasında koordinasyonun sağlanması, sosyal güvenlik sistemi fonları için bütçe sisteminin düzeltilmesi gibi amaçların yer aldığı dikkat çekmektedir. Bütçeler arasında koordinasyon sağlanmasının yanında, bütçeler ile ekonomik ve sosyal kalkınma planları arasındaki işbirliğinin artırılmak istenmesi de planın içinde ele alınmaktadır. Performans esaslı bütçe sisteminin tüm ülke genelinde yaygınlaştırılmak istendiği Çin'de, devlet varlıkları ve borç yönetimi gibi hususlar konusunda da reformist eğilimler sergilenmektedir. Devlet bütçesinde şeffaflığın artırılması için bütçe kapsamının genişletilmesi ve bütçede daha fazla detaya yer verilmesi ve tüm bunların halka açık olması, dikkat çeken diğer hedeflerdir (NDRC, 2016b: 41-42).

2016 yılı planında bütçe harcama yapısının optimize edilmesi, bütçe fonlarının kullanımı için yeni yolların araştırılması, bütçe fon fazlalarının daha iyi kullanılması, gerek görüldüğünde duruma göre bütçe harcamalarının artırılması veya azaltılması "proaktif mali politikalar" arasında yer almıştır (NDRC, 2016a: 23). Bu planda bütçe yönetiminin geliştirilmesine değinilmiş, ancak herhangi bir ayrıntıya yer verilmemiştir. Bütçe yönetiminin geliştirilmesinin yanında yerel hükümetlerin borçlanma tavanının

tekrar düzenlenmesi, risklere karşı ve borç denetimi/değerlendirmesi için erken uyarı sisteminin geliştirilmesi, amaçlanan harcama ve gelir arasındaki dengesizliğin giderilmesi de temel mali hedefler arasında yer almıştır. Ayrıca devletin sermaye operasyonlarının azaltılacağı ve bu operasyonlardan sağlanan fonun genel kamu bütçesine aktarılacağı taahhüdü tekrarlanmıştır (NDRC, 2016a: 27-28, 32). 2017 yılı planında da bütçe yapısı üzerine sistem arayışına veya bütçe yönetim sistemine yönelik bir hedef bulunmamaktadır. Bu planda bütçe; devlet yatırımlarının artırılması, yoksullukla mücadele edilmesi, kırsal alanların kalkınmasının sağlanması gibi konularda bir araç olarak değerlendirilmektedir (NDRC, 2017).

2018 yılı planında yer alan konular 2019 yılı planında yer alan hususlarla benzerlik taşımaktadır. Mali yetkilerin bölüştürülmesi, bütçe yönetim sisteminde devam eden iyileştirme arayışları gibi vurgulanan konular benzerlik taşımaktadır (NDRC, 2018: 13). Devlet sermaye operasyonları (devlet işletmeleri ve diğer varlıkların tamamı) için devlet bütçe sisteminin iyileştirilmesinin önemine vurgu yapılmaktadır. Bütçe yönetim sistemi konusunda reformların derinleştirilerek devlet sermaye operasyonlarından genel bütçeye daha fazla kaynak ayrılması da hedefler arasında yer almaktadır (NDRC, 2018: 43-44). 5 yıllık kalkınma planında vurgulanan bu hususların olduğu gibi benimsendiği görülmektedir.

2019 planında ise performans esaslı bütçeleme sistemine vurgu yapılmakta ve mali yetkilerin ve harcama sorumluluklarının merkezi hükümet ile yerel hükümetler arasında bölüştürülmesine imkan veren reformların gerçekleştirilmesine devam edileceği ifade edilmektedir (NDRC, 2019: 14). Ancak merkezi hükümet kontrolündeki bazı komisyonların tüm ülkenin mali ve ekonomik yapısı üzerindeki yetki ve sorumluluk alanları göz önünde tutulduğunda, merkezi hükümetin sıkı merkezi planlamayı gevşetmekte isteksiz olduğu sonucuna varılabilmektedir.

Ülkenin bütçeleme süreci oldukça karmaşık bir yapı sergilemektedir. Ulusal merkezi hükümet ve yerel hükümetler olarak farklı bütçe ve planlara sahip olunmasının yanında, çok sayıda farklı nitelikte bütçenin olması, bu karmaşık yapının önemli bir nedenidir. Bütçeler arasında aktarmaların yapılmasına imkan veren düzenlemelerin varlığı da karmaşık yapı içinde bütçe rakamları konusunda kesin sonuçlara varmayı zorlaştırmaktadır. Diğer taraftan devlet işletmelerinin operasyonel ve mali büyüklükleri de dikkate alındığında⁸ devlet tarafından yayımlanan istatistiklerin nasıl işlenebileceği tartışmalı hale gelmektedir.

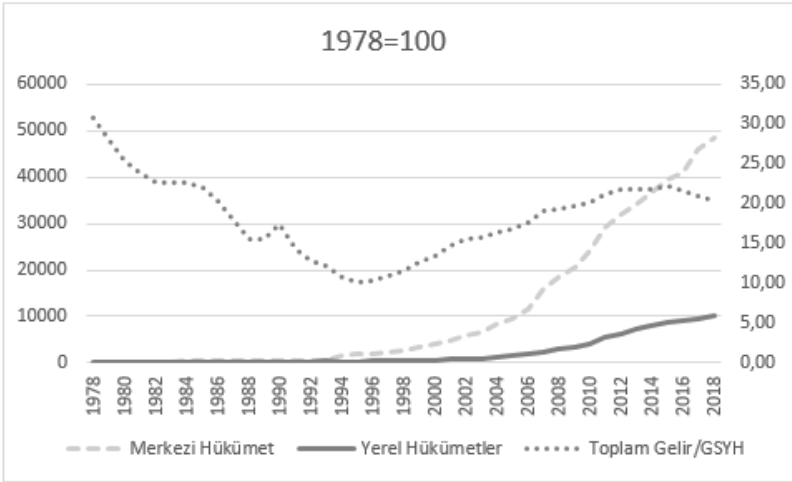
8- Devlet sahipliğindeki işletmelerin önemli bir kısmı hakkında veri yayımlanmamaktadır. Ancak yayımlanan sınırlı veriler dahi bu yargıya ulaşmak için yeterlidir.

4. PLANLAMA VE BÜTÇELEME İLİŞKİSİNİN MALİ YERELLEŞME ÇERÇEVESİNDE DEĞERLENDİRİLMESİ

Çin devletinin sosyalist piyasa ekonomisi şartlarını benimsemeye başladığını deklare ettiği yıllardan itibaren sınırlı sayıda kanuni düzenleme ve devlet politikası yürürlüğe konulmuştur. Bu çerçevede planlama belgelerinde vurgulanan mali yetki bölüşümüne (mali yerelleşmeye) yönelik taahhütlerin ve bunların bütçe sonuçlarına yansımalarının ele alınması gerekmektedir. Özellikle siyasi devlet yapısı nedeniyle merkezi yapının hangi düzeyde esnetildiği ve bu çerçevede planlama-bütçeleme arasındaki dengenin nasıl belirlendiği önem taşımaktadır. Yukarıda ele alınanlar ışığında, devlet taahhütlerinin resmi istatistiklere nasıl yansıtıldığı ve bu bağlamda devletin dış dünyayla paylaştığı hususlar ile uygulamaların tutarlığı da ortaya konulmalıdır.

Aşağıdaki grafikte Çin'in gelir artışı, merkezi ve yerel yönetimler arasındaki değişim dikkate alınarak verilmektedir.

Grafik 1: Gelirlerin Merkezi ve Yerel Yönetimler İtibarıyla Artış Seyri



Kaynak: NBSC (2019)'dan alınan verilerden yararlanılarak oluşturulmuştur.

Yukarıdaki grafikte, 1978 yılının değişim yılı olarak ifade edilmesi dolayısıyla nasıl bir gelişmenin yaşandığının gösterilmesi için 1978 geliri 100 olarak kabul edilmiştir. Görüldüğü üzere, 1990'lı yılların ortalarına kadar tüm hükümetler seviyesinde gelir artışının oldukça sınırlı kaldığı gözlenmektedir. Bu bakımdan 1978 yılından itibaren geçiş döneminin oldukça yavaş bir seyirle devam ettiği

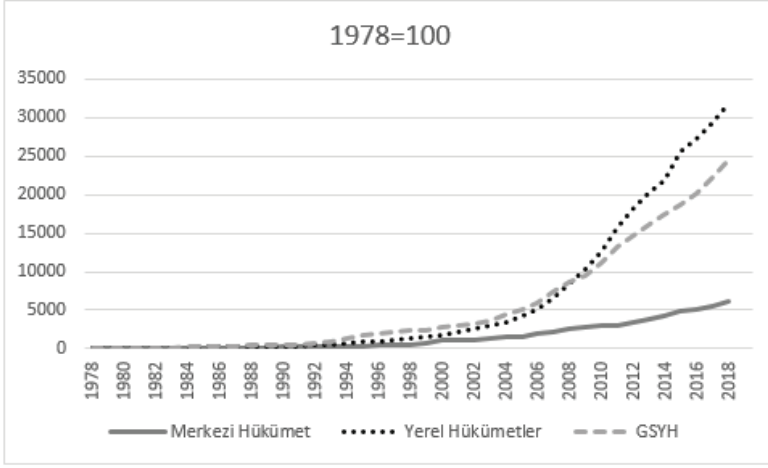
ifade edilebilir. Ancak 1990'ın ikinci yarısından itibaren kapsamlı mali reform hareketlerinin başlamasıyla birlikte, uygulama sonuçlarının bütçe gelirlerine de yansıdığı görülmektedir. Gelir artışının oldukça açık şekilde merkezi hükümet lehine geliştiğini ifade etmek mümkündür. Grafiğin böyle gelişmesinin altındaki en önemli neden ise 1994 yılında uygulamaya sokulan "vergi paylaşım reformu" olmuştur.

1994 yılı mali reformuyla birlikte eski düzenlemelerden vazgeçilmesi, gelir bakımından merkezi hükümet lehine ayrışmanın meydana gelmesinde etkili olan husustur. 1994 öncesi dönemde, yerel hükümetler efektif vergi oranlarını belirleyebildikleri için genellikle yerel (devlet) işletmelerini vergi dışında bırakmakta veya bütçe gelirlerini bütçe dışı gelirlere aktarmaktaydı. Böylece merkezi hükümete aktarılacak gelir minimize edilmekteydi. Diğer yandan, merkezi hükümetle yapılan sözleşmelerde mali gelir kapasitelerini gizleme eğiliminde olmaktaydılar çünkü gerçek mali gelir kapasitelerinin bilinmesi durumunda merkezi hükümetin yeni sözleşmelerde kendilerine ayrılan gelir kotasının artırılmasından çekiniliyordu. Merkezi hükümetin sözleşmelerde yaptığı hesaplamalarda, yerel hükümetlerden aktarılacak geliri bir önceki yıldan az olmayacak şekilde ayarlama yapması zorunluluğu, yerel hükümetlerin davranışları üzerinde etkili olmuştur (Zhai ve He, 2008: 97; Ma ve Norregaard, 1998: 7).

Merkezi hükümetin refah politikalarına yönelmesi ile mevcut mali sistemin ortaya koyduğu tablo arasında tutarlı bir ilişki söz konusudur. Grafik 1'in açık şekilde vurguladığı; merkezi hükümetin belirlediği plan ve amaçlar çerçevesinde harcamaların gerçekleşeceği. Nitekim Bütçe Kanunu da bu yetkiyi vermektedir. Ancak Hussain ve Stern'e (2008: 18) göre bu durum yerel hükümetlerin mali sınırlamalardan kurtulabilmek için bütçe dışı gelirlere yoğunlaşmasına yol açacak ve merkezi hükümet-yerel hükümetler arasında amaç çatışması olacaktır. Bu durum, yerel hükümetlerin "refah harcamaları şekline bürünmüş yatırım harcamalarına" (Xiaojun vd., 2020: 607) yönelmesinin gerekçesiyle de tutarlıdır.

Gelirlerin merkezi hükümet lehine gelişim göstermesiyle birlikte bu gelirin aynı zamanda transfer programıyla yerel hükümetlere aktarılması söz konusudur. Harcamaların büyük kısmının yerel hükümetler tarafından yapılmaya başlanması, merkezi hükümetin transfer programını etkin kullanmasını gerektirmektedir. Nitekim Grafik 2'den de izlenebileceği üzere, 2000'li yılların başından itibaren harcama artış hızı yerel hükümetler lehine gelişme göstermektedir.

Grafik 2: Kamu Harcamaları ve GSYH Artışı



Kaynak: NBSC (2019)'dan alınan verilerden yararlanılarak oluşturulmuştur.

Grafik 2 incelendiğinde harcamaların gelişim seyri itibariyle merkezden yerele doğru kamu harcama yetkisinin devredildiği görülmektedir. 1978 yılı 100 kabul edilerek gelişimin ne yönde olduğunun ortaya konulmasının yanı sıra, 1978 yılında hem merkezi hükümetin hem de yerel hükümetlerin harcamalarının tutar olarak birbirine yakın oldukları görülmektedir (merkezi hükümet harcaması 53,2 milyar ve geliri 17,6 milyar Yuan; yerel hükümetlerin harcaması ise 58,9 milyar Yuan ve geliri 95,7 milyar Yuan olarak gerçekleşmiştir). Dolayısıyla gelirdeki değişime (Grafik 1) kıyasla, harcama alanında merkezden yerele mali yetki ve fonksiyon devrinin daha yüksek seviyelerde gerçekleştiği ifade edilebilir. Grafikte dikkat çeken bir diğer husus 1996 yılından sonra tüm hükümet seviyelerinde harcama artışında meydana gelen hareketlilik. Bunun da en önemli nedeni Asya Krizinin meydana getirdiği deflasyonist baskıya karşı bütçe politikasına başvurulmasıdır.

Yukarıda gelir ve harcamalar merkezi ve yerel hükümetler çerçevesinde ele alınmakla birlikte bu ilişkinin bütçe-bütçe dışı gerçekleşmeler itibariyle nasıl bir gelişme gösterdiği incelenmelidir. Zira özellikle bütçe dışı kaynak ve harcamalarda yerel hükümetlerin inisiyatif almaları mümkündür.

Aşağıdaki tabloda merkezi hükümet ile yerel hükümetlerin bütçe dışı gelir ve harcamaları hangi seviyede değerlendirdikleri gösterilmektedir.

Tablo 1: Bütçe Dışı Mali Dengenin Görünümü (%)

YIL	MHBDG/MHBG	MHBDH/MHBH	YHBDG/YHBG	YHBDH/YHBH
1986	92,06	76,63	75,97	68,50
1987	112,46	87,70	82,07	77,59
1988	117,09	99,74	91,86	79,12
1989	130,37	109,80	85,03	78,93
1990	108,15	103,31	84,09	80,29
1991	147,20	115,81	84,22	79,67
1992	174,35	136,09	85,76	79,99
1993	25,68	15,16	34,99	33,49
1994	9,75	12,83	68,32	36,78
1995	9,75	17,61	69,97	41,01
1996	25,88	48,11	78,62	48,45
1997	3,43	5,68	60,60	37,93
1998	3,36	4,47	58,55	36,21
1999	3,94	3,97	56,39	32,92
2000	3,54	3,82	55,87	32,01
2001	4,04	4,48	50,66	27,35
2002	4,24	4,49	47,43	23,37
2003	3,20	4,44	42,51	22,21
2004	2,42	4,93	36,56	19,24
2005	2,43	5,22	34,05	19,02
2006	2,28	3,78	32,46	18,04
2007	1,91	3,96	26,68	14,76
2008	1,51	3,01	21,38	12,07
2009	0,98	3,01	18,60	9,45
2010	0,94	2,42	13,28	7,27

Not 1: MHBDG: Merkezi hükümet bütçe dışı geliri, MHBG: Merkezi hükümet bütçe gelirini, YHBDG: Yerel hükümetler bütçe dışı gelirlerini, YHBG: Yerel hükümetler bütçe gelirlerini, MHBDH: Merkezi hükümet bütçe dışı harcamasını, MHBH: Merkezi hükümet bütçe harcaması, YHBDH: Yerel hükümetler bütçe dışı harcamalarını, YHBH: Yerel hükümetler bütçe harcamalarını ifade eder.

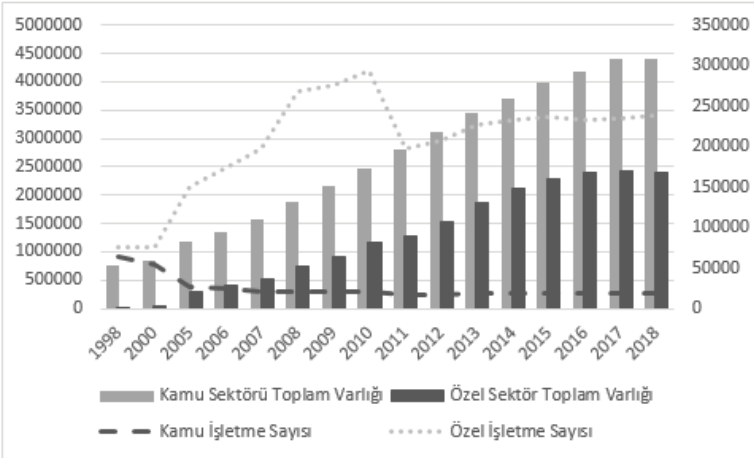
Not 2: 1993 yılında devlete ait işletmeler bütçe dışı kalemlere dahil edilmemiştir. Hükümetlerarası diğer transferler 1997 yılından itibaren listeden çıkarılmıştır.

Kaynak: NBCS (2013)'ten alınan verilerden yararlanılarak oluşturulmuştur.

Tablo 1’de merkezi hükümet ile yerel hükümetler arasındaki mali ilişkilerin belirlenmesinde etkili olan mali dengenin seyri gösterilmektedir. Tabloda ilk dikkat çeken 1993 yılındaki dramatik düşüştür. Düşüş, hem merkezi hükümet hem de yerel hükümetler için gerçekleşmişse de merkezi hükümetin bundan daha fazla etkilendiği görülmektedir. Aynı yıl devlete ait işletmelerin hesaplamadan çıkarılması bunların adeta mali politika müdahalelerinde birer araç gibi kullanılabilirdiklerini göstermektedir. Diğer taraftan, bu işletmelerin hesaptan çıkarılması ekonomik hacim olarak değerlendirilmedikleri anlamına gelmemektedir (bkz. Grafik 3). Takip eden yıllarda düşüşler düzenli bir şekilde devam etmiştir. Bütçe dışı harcama ve gelir uygulamalarının devam etmesine rağmen verilerin yayımlanmaması yerel hükümetler için değerlendirme yapmayı zorlaştırmaktadır. Nitekim 2000’li yılların ikinci yarısında, merkezi hükümet bütçe dışı gelir ve harcamaları bütçe içine almayı taahhüt etmişse de 2010 yılından sonraki gelir ve harcama artışlarında geçmiş yılların trendini bozan bir artış gözlemlenmemektedir (bkz. Grafik 1 ve Grafik 2).

Devlet işletmelerinin bütçe dışı gelir/harcama hesaplarından çıkarılmış olması bunların varlıklarının devam ettiği gerçeğini değiştirmemektedir. Dolayısıyla bütçe dışı hesaplardan çıkarılmış ve mümkün olduğu kadar hızlı şekilde tasfiye edilecekleri ifade edilmiş olsa dahi (NDRC, 2016a: 29) bunların incelenmesi gerekmektedir. Aşağıdaki grafikte sürecin nasıl ilerlediği gösterilmektedir.

Grafik 3: Devlet İşletmelerinin Ekonomik Görünümü



Not: Sağ eksen işletme sayılarını, sol eksen milyon Yuan cinsinden toplam varlıklarını göstermektedir.

Kaynak: NBSC (2019)’dan alınan verilerden yararlanılarak oluşturulmuştur.

Grafik 3'ten görüleceği üzere, devlet sahipliğindeki işletme sayılarında 2000 ile 2005 yılları arasında güçlü bir düşüş gerçekleşmiş ancak takip eden yıllarda bu süreç durağanlaşmıştır. 2012 yılından itibaren ise düşük sayılarda da olsa bir artış-azalış trendinin meydana gelmesi devletin bu konudaki kesin tavrını göstermektedir. Sayıdaki genel azalışla birlikte varlık artışı da devlet işletmelerinin operasyonel hacim artışını sayı azalışının arkasına gizlediğini göstermektedir. Başka bir ifadeyle, kamu işletme sayısındaki azalışın bir kısmı kendi içlerinde gerçekleştirdikleri devir/bölünme/birleşme nedeniyle meydana gelmektedir. Diğer taraftan, (özel sektör verimliliğinin kamu sektör verimliliğinden daha yüksek olduğu varsayımıyla) özel sektör işletme sayısındaki artışın varlık oranı artışıyla karşılaştırıldığında, kamu işletmelerinin tamamıyla piyasa şartlarına göre rekabet etmediği sonucuna varılmaktadır. Bu husus Çin hükümetinin para ve maliye politikalarıyla kamu işletmelerini sübvansane ettiği görüşünü de desteklemektedir.

SONUÇ

Ekonomik sistemin sürdürülemez duruma gelmesi ile Çin, 1978 yılında zorunlu olarak sosyalist piyasa ekonomisine geçmiştir. Bununla birlikte merkeziyetçi mali yapının esnetilmesine yönelik uygulamalar kısa süreli ve bölgesel de olsa daha eski yıllarda uygulanmaya başlamıştır. Ademimerkeziyetçi yapının benimsenmeye başlanmasında etkili husus ise kendisi gibi merkeziyetçi bir yapıya sahip olan Sovyet Rusya ile olan sınır anlaşmazlığı nedeniyle savaş ihtimalinin doğması olmuştur. Bu bağlamda, ülkenin sosyalist piyasa ekonomisine geçişinin zorunluluk sonucu gerçekleştiği söylenebilir.

Çin hükümeti 1978 yılından itibaren piyasa ekonomisini benimsemeye başladığını duyurmuş ve bu kapsamda piyasa ekonomisi şartlarının gerektirdiği düzenlemeleri benimseyeceği taahhüdünde bulunmuştur. Geçen 43 yıllık sürenin ardından, bu söylemde bir değişikliğin olmadığı görülmektedir. Birçok konuda piyasa ekonomisinin şartlarına uygun reform niteliğinde düzenlemeler yapıldığı ancak merkezi planlı ekonomik yapısını da terk etmediği, hatta bazı durumlarda merkezi yapıyı daha da güçlendirdiği varılan sonuçlar arasındadır. Bu sonuçlara varılmasında etkili olan faktörler şunlardır: (i) Gelir artış hızının merkezi hükümet lehine gelişmesi, (ii) merkezi hükümet transferlerinin planlanan temel amaçlara uygun şartlarla gerçekleşmesinin yerel hükümetleri sınırlandırması, (iii) harcamaların merkezi hükümet güdümünde şekillenmesi ve bazı (özellikle

refah alanında) programlara bağlanması, (iv) devlet işletmelerinin bütçe dışına çıkarılmasından sonra merkezi hükümetin yerel hükümlere kıyasla daha fazla küçülmesi, (v) önceki maddeye bağlı olarak, devlet işletme sayısındaki azalmaya rağmen bunların varlık hacminde düzenli bir artışın görülmesi.

Piyasa ekonomisine geçiş ve mali açıdan ademimerkezileşme konusunda en ihtiyatlı davranan ülke Çin olmuştur. Nüfus ve coğrafi boyutunun da verdiği avantajla süreci olabildiğince kontrollü ve yavaş ilerletmiştir. Piyasa ekonomisine geçişi resmen ilan ettikten sonra dahi 6-7 yıllık bir geçiş aşaması yaşamıştır. 1983 yılından itibaren de mali yapının merkezi hükümetin aleyhine çözülmesine yol açacak düzenlemeler yapılmış ve 10 yıllık uygulamanın neticesinde, yerel hükümetler mali açıdan daha avantajlı duruma getirilmiştir.

1994 yılında tekrar reformist hareketler başlamış ve bu kez merkezi hükümetin bütçe gelirlerinin büyük kısmını kontrol etmesine olanak sağlayan düzenlemeler yapılmıştır. İlerleyen dönemlerde, daha belirgin bir yapı arz eden bu yeni düzende merkezi hükümet gelirlerin büyük kısmını kendi uhdesine toplamaya başlamış, harcamaların da yerel hükümetler tarafından yapılmasına izin vermiştir. Bütçe gelirlerinde etkinliğin merkezileşme eğilimleriyle, harcamalarda etkinliğin ise ademimerkezileşme eğilimleriyle sağlanacağı yönündeki yaklaşım, Çin uygulamasıyla hayata geçirilmiştir. Diğer bir deyişle, bütçe gelirlerinin merkezi idare tarafından yönetilmesinin, harcamaların ise yerel idareler tarafından yapılmasının daha etkin olacağı tezi Çin'de de benimsenmiştir.

Devlet işletmelerinin tasfiye edileceği yönündeki resmi bildirimlerde piyasa ekonomisine geçişle beklenen adımların atılacağı ifade edilmiş olmasına rağmen, son yıllarda farklı bir seyir gözlemlenmiştir. Esasında, daha 1990'lı yılların ortalarından itibaren işletme sayısında bir azalma yaşanmasına rağmen mevcut işletmelerin varlıklarındaki artış çok yüksek oranlara çıkmıştır. Bu durum tasfiye edilen işletmelerin bütünüyle piyasa ekonomisine terk edilmediğini göstermektedir. Hükümetin bu konuda seçici veri yayımlaması da dikkate alındığında burada varılan sonuç konusunda ihtiyatlı olmakta yarar bulunmaktadır. Zira özellikle özel sektör işletme sayısındaki artışın bunların varlık hacimlerindeki artışa oranı ile kamu işletme sayısındaki azalmanın varlık hacmine oranı karşılaştırıldığında, sonucun özel sektörün daha verimli olduğu varsayımı ile uyumsuzluğu ifade edilebilir.

KAYNAKÇA

- Acar, İ.A. ve Şahin, E.A. (2009). Plan-Bütçe İlişkisi Açısından İç Denetim. Maliye Dergisi, (156), 83-103.
- Ahmad, E., Keping, L. ve Richardson, T. (2000). Recentralization in China. IMF Working Paper, 02/168, Washington.
- Caiden, N. ve Wildavsky, A. (1980). Planning and Budgeting in Poor Countries. Transaction Publishers, New Jersey.
- DonVito, P.A. (1969). The Essentials of a Planning-Programming-Budgeting System. <https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/AD0690394.pdf>, E.T: 18.12.2021.
- Donnithorne, A. (1972). The Budget and the Plan in China: Central-Local Economic Relations. Contemporary China Papers, The Australian National University, ANU Press.
- Fishman, T. (2006). China Inc. How the Rise of the Next Superpower Challenges America and the World. Scribner Publishing.
- Glaeser, E.L. (2010). Introduction. Çinde, Agglomeration Economics (ed. E. L. Glaeser), University of Chicago Press, pp. 1-14.
- Göndal, B. (2015). Çın Ekonomisinin Yapısal Dönüşümü. Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 3(2), 55-72.
- Holzer, M. ve Zhang, M. (2004). China's Fiscal Reform: The Issue of Extra Budgeting, Journal of Public Budgeting. Accounting & Financial Management, 16(1), 19-39.
- Hussain, A. ve Stern, N. (2008). Public Finances, The Role of the State, and Economic Transformation, 1978-2020, in Public Finance. Çinde, China: Reform and Growth for a Harmonious Society (eds. J. Lou ve S. Wang). The World Bank Publications, Washington, pp. 13-38.
- Jin, J., Ma, X. ve Gallagher, K.P. (2018). China's Global Development Finance: A Guidance Note for Global Development Policy Center Databases. Global Development Policy Center, Boston University.
- Kaneti, S. (1990). Planlamanın Anayasal Düzeni. Sayıştay Dergisi, (2), 27-46.
- Karaalp, H.S. (2008). Türkiye'de Sektörel Yığılmalar ve Bölgeler Arası Yakınsamaya Etkisi. Adnan Menderes Üniversitesi SBE, Yayınlanmamış Doktora Tezi.
- Kettl, D.F. (1989). Expansion and Protection in the Budgetary Process. Public Administration Review, 49(3), 231-239.

- Key, V.O. (1940). The Lack of a Budgetary Theory. *The American Political Science Review*, 34(6), 1137-1144.
- Ma, J. (2000). *The Chinese Economy in the 1990s*. Palgrave, New York.
- Ma, J. ve Norregaard, J. (1998). *China's Fiscal Decentralization*. IMF Working Paper. International Money Fund, Washington.
- Martinez-Vazquez, J., Qiao, B., Wang, S. ve Zou, H.F. (2008). "Expenditure Assignments in China: Challenges and Policy Options", içinde *Public Finance in China: Reform and Growth for a Harmonious Society* (eds. J. Lou ve S. Wang). The World Bank Publications, Washington, pp. 77-94.
- Mcquoid, A.F., Ding, Y. ve Karayalcin, C. (2017). *Fiscal Federalism, Fiscal Reform, And Economic Growth in China*, Working Paper 2017-57, United States Naval Academy Department of Economics.
- NBSC (2013). *China Statistical Yearbook 2013*. National Bureau of Statistics of China. <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2013/indexeh.htm>, E.T: 01.01.2022.
- NBSC (2019). *China Statistical Yearbook 2019*. National Bureau of Statistics of China. <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2019/indexeh.htm>, E.T: 01.01.2022.
- NDRC (2008a). *Main Functions of the NDRC*. https://en.ndrc.gov.cn/mfndrc_8237/200812/t20081217_1193980.html. E.T: 26.11.2021.
- NDRC (2008b). *The Outline of the Plan for the Reform and Development of the Pearl River Delta (2008-2020)*. <https://en.ndrc.gov.cn>, E.T: 12.12.2021.
- NDRC (2011). *12th Five-Year Plan (2011-2015) for National Economic and Social Development*. <https://policy.asiapacificenergy.org/node/37>, E.T: 21.12.2021.
- NDRC (2016a). *Report on the Implementation of the 2015 Plan for National Economic and Social Development and on the 2016 Draft Plan for National Economic and Social Development*. http://online.wsj.com/public/resources/documents/NPC2016_NDRC_English.pdf, E.T: 21.12.2021.
- NDRC (2016b). *The 13th Five-Year Plan For Economic and Social Development of the People's Republic of China*. https://en.ndrc.gov.cn/newsrelease_8232/201612/P020191101481868235378.pdf. E.T: 01.12.2021.
- NDRC (2017). *Report on the Implementation of the 2016 Plan for National Economic and Social Development and on the 2017 Draft Plan for National Economic and Social Development*. http://online.wsj.com/public/resources/documents/NPC2017_NDRC_English.pdf. E.T: 15.12.2021.

- NDRC (2018). Report on the Implementation of the 2017 Plan for National Economic and Social Development and on the 2018 Draft Plan for National Economic and Social Development. http://online.wsj.com/public/resources/documents/NPC2018_NDRC_English.pdf. E.T: 22.12.2021.
- NDRC (2019). Report on the Implementation of the 2018 Plan for National Economic and Social Development and on the 2019 Draft Plan for National Economic and Social Development. http://www.xinhuanet.com/english/2019-03/17/c_137901686.htm. E.T: 28.12.2021.
- NDRC (2020). Report on the Implementation of the 2019 Plan for National Economic and Social Development and on the 2020 Draft Plan for National Economic and Social Development. <http://www.xinhuanet.com/english/download/nationaleconomic.pdf>. E.T: 11.12.2021.
- NPC (2004). Constitution of the People's Republic of China. http://www.npc.gov.cn/zgrdw/englishnpc/Constitution/node_2825.htm. E.T: 21.12.2021.
- Oksenberg, M. ve Tong, J. (1991). The Evolution of Central-Provincial Fiscal Relations in China, 1971-1984 The Formal System. *The China Quarterly*, 125: 1-32.
- Premchand, A. (1994). *Government Budgeting and Expenditure Controls: Theory and Practice*. International Monetary Fund Publication, Washington.
- Reshina, G. ve Vocish, A. (2011). Prospective Budgetary Planning as a Basic for Regional Development. *Management and Sustainable Development*, 29(2), 44-49.
- Scapens, R.W. ve Yang, C. (2008). *Chinese Public Finance Framework: A Critical Analysis*. Manchester Business School Working Paper, Sayı: 535.
- Shen, C., Jin, J. ve Zou, H.F. (2012). Fiscal Decentralization in China: History, Impact. Challenges and Next Steps. *Annals of Economics and Finance*, 13(1), 1-51.
- Thurmaier, K. (1995). Decisive Decision Making in the Executive Budget Process: Analyzing the Political and Economic Propensities of Central Budget Bureau Analysts. *Public Administration Review*, 55(5), 448-460.
- Tong, J. (1989). Fiscal Reform, Elit Turnover and Central-Provincial Relations in Post-Mao China. *The Australian Journal of Chinese Affairs*, (22), 1-28.
- Tseng, W., Khor, H.E., Kochhar, K., Dubravko, M. ve Burton, D. (1994). *Economic Reform in China: A New Phase*. Occasional Paper: 14, International Monetary Fund Publication, Washington.

- Walker, R. A. (1944). The Relation of Budgeting to Program Planning. *Public Administration Review*, 4(2), 97-107.
- Wildavsky, A. (1961). Political Implication of Budgetary Reform. *Public Administration Review*, 21(4), 183-190.
- Wildavsky, A. (1984). *The Politics of the Budgetary Process*. Little, Brown and Company, Toronto.
- Wildavsky, A. (1988). *The New Politics of the Budgetary Process*. Scott, Foresman and Company, Illinois.
- Wong, C. (1980). Material Allocation and Decentralization: Impact of the Local Sector on Industrial Reform, içinde *The Political Economy of Reform in Post-Mao China* (eds. E. J. Perry ve C. Wong). *Harvard Contemporary China Series: 2*, Harvard University Press, pp. 253-278.
- Wong, C. (1985). "Material Allocation and Decentralization: Impact of the Local Sector on Industrial Reform". içinde, *The Political Economy of Reform in Post-Mao China* (eds. E. J. Perry ve C. Wong). Harvard University Press, Massachusetts, pp. 253-278.
- Wong, C. P. W. (2000). "Central-Local Relations Revisited: The 1994 Tax Sharing Reform and Public Expenditure Management in China", Konferans: *Central-Periphery Relations in China: Integration, Disintegration or Reshaping of an Empire?*, Chinese University of Hong Kong, 24-25 Mart. http://www.cuhk.edu.hk/gpa/wang_files/C%20Wong%202000.pdf. E.T: 11.12.2021.
- Xiaojun, Y., Hanyu, C. ve La, L. (2020). Is the Chinese 'Entrepreneurial Welfare State' an Industrial Policy in Disguise? *Third World Quarterly*, 41(4), 603-622.
- Yılmaz, H.H. (2004). Yerel Yönetimlerde Planlama, Bütçe, Borçlanma ve Denetim Süreçlerinin Yeni Yasalar Çerçevesinde Değerlendirilmesi. *Sayıştay Dergisi*, (55), 3-40
- Zan, L. ve Xue, Q. (2011). Budgeting China. *Macro-Policies and Micro-Practices in Public Sector Changes. Accounting, Auditing&Accountability Journal*, 24(1), 38-62.
- Zhai, F. ve He, J. (2008). Supply-side Economics in the People's Republic of China's Regional Context: A Quantitative Investigaiton of Its VAT Reform". *Asian Economic Papers*, 7(2), 96-121.
- Zhao, S. (1993). Deng Xiaoping's Southern Tour: Elite Politics in Post-Tiananmen China. *Asian Survey*, 33(8), 739-756.

PLANNING AND BUDGETING RELATIONSHIP AT THE CENTRAL LEVEL: AN ANALYSIS OF THE CHINESE EXPERIENCE

Abdulkerim EROĞLU

EXTENDED ABSTRACT

Although the budgeting institution is financially important, modern understanding requires that this institution be supported by planning. Financial planning is important in this bilateral relationship. Financial planning consists of planning budgets, and methods of obtaining the resources needed to achieve national objectives. In this way, an attempt is made to ensure that limited resources are used effectively and efficiently within the framework of financial discipline. On the other hand, the approval of the budget and planning by the legislature shows that this attempt is also made in terms of their implementation.

There are some political matters such as political philosophy and state structure that are important in the context of planning and budgeting relationship. This leads to important segregation where the state will focus on centralization or decentralization. Unitary states generally adopt the central level planning process while federal states adopt the decentralized planning process. However, centralism is at the forefront for unitary states, although they can engage in local cooperation on some financial issues. Based on states' geographical, demographic and economic sizes, cooperation between the central government and the local governments may be a necessity. This situation has begun to become much more evident in the decades after World War II.

In this study, the financial structure of China, whose geographical, demographic, and economic size is remarkable, has been discussed. Public financial relations at the central and local levels have been examined within the scope of official reports and statistics published in China. In this framework, the study consists of four parts. In the first two parts, the relationship between planning and budgeting has been evaluated, and then the Chinese public finance was examined in eras before and after 1978. In the last two parts, legal regulations and statistics in China, and marketist discourses in the official documents have been analyzed in order to reveal the planning-budgeting relationship at government levels.

State capitalism implemented in China is worth considering. As a matter of fact, the introduction of the market economy has led to a limited change in the official state policy and ideology after 1978. In the course of time, many legal changes have been made in the context of this issue, including the budgeting and planning process. While more fiscal space was opened up to local governments, efforts were made to keep this area under the control of the central government. This effort has been applicable to budget revenues, in particular. In the other words, while budget revenues of the central government increased dramatically, this increase was limited in the case of the local governments. The progress observed in the public expenditures was reverse. The increase in the budget revenues of local governments was limited while their expenditure increased. Therefore, local governments' dependency on central government fund transfers has become more apparent. Such progress required local governments to develop policies based on the plans prepared by the central government.

The factors that are effective in maintaining the strong structure of the central government can be summarized as follows: (i) the rate of revenue increase in favor of the central government, (ii), making central government transfers in line with the conditions determined within the scope of central planning, and (iii) linking expenditures to welfare programs determined by the central government. On the other hand, despite a decrease in the number of public enterprises, the trend of increases in the total assets has continued. Considering the fact that the central government is the one most affected by this progress on a unit-basis (decreasing number of public enterprises), the central government is more active than local governments in this area as well.