

T.C. İZMİR KÂTİP ÇELEBİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE VE MALİ YÖNETİM ANABİLİM DALI

TEORİDE VE UYGULAMADA ÇOK YILLI
BÜTÇELEME: TÜRKİYE DEĞERLENDİRMESİ

Yüksek Lisans Tezi

ABDULCELİL GAZİOĞLU

İZMİR 2018

T.C. İZMİR KÂTİP ÇELEBİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE VE MALİ YÖNETİM ANABİLİM DALI

TEORİDE VE UYGULAMADA ÇOK YILLI
BÜTÇELEME: TÜRKİYE DEĞERLENDİRMESİ

Yüksek Lisans Tezi

ABDULCELİL GAZİOĞLU

DANIŞMAN: DR. ÖĞR. ÜYESİ AHMET UTKUSEVEN

İZMİR 2018


YEMİN METNİ

Yüksek lisans tezi olarak sunduğum “Teoride ve Uygulamada Çok Yıllı Bütçe Uygulaması: Türkiye Değerlendirmesi” adlı çalışmanın, tarafımdan, akademik kurallara ve etik değerlere uygun olarak yazıldığını ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yaparak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

04/06/2018


Abdulcelil GAZİOĞLU

İMZA

 TS EN ISO 9001:2015	T.C. İZMİR KÂTİP ÇELEBİ ÜNİVERSİTESİ Sosyal Bilimler Enstitüsü	
	TEZ/PROJE SINAVI TUTANAK FORMU	Dok. No: FR/604/21
		İlk Yayın Tar.: 03.10.2017
		Rev. No/Tar.: 00/..
		Sayfa 1 / 1

GÖNDEREN : Maliye ve Mali Yönetim Anabilim Dalı Başkanlığı
GÖNDERİLEN : Sosyal Bilimler Enstitüsü

Anabilim Dalımız Yüksek Lisans Programı öğrencisi Abdulcelil GAZİOĞLU ile ilgili Tez Sınav Tutanağı aşağıdadır.

Tarih: Maliye ve Mali Yönetim Anabilim Dalı Başkanı
Sayı : 
İmza




SINAV TUTANAĞI
Tez Sınav Jürimiz tarafından incelenen “Teoride ve Uygulamada Çok Yıllı Bütçeleme : Türkiye Değerlendirmesi” başlıklı yüksek lisans tezi ile ilgili olarak jürimiz 18.06.2018 tarihinde toplanmış ve adı geçen öğrenciyi Tez Sınavına tabi tutmuştur. Sınav sonucunda adayın tezi hakkında OYÇOKLUĞU/OYBİRLİĞİ ile aşağıdaki karar verilmiştir.

KABUL

Kabul Edilen Yüksek Lisans / ~~Doktora tezi~~:

i) Bilime yenilik getirmiştir
ii)Yeni bir bilimsel yöntem geliştirmiştir
iii)Bilinen bir yöntemi yeni bir alana uygulamıştır
iv) Uygulama yapmıştır (sadece Yüksek Lisans geçerlidir)

RED
 DÜZELTME *

Tez Sınav Jürisi	Unvanı ve Adı Soyadı
Tez Danışmanı	Dr. Öğr. Üyesi Ahmet UTKUSEVEN 
Üye	Prof. Dr. İbrahim Attila ACAR 
Üye	Dr. Öğr. Üyesi Ayşe GÜNAY BEKAR 
Üye	
Üye	

Eki : Tez Değerlendirme Formu (Her bir jüri için).
* Tez sınavında düzeltme kararı verilmesi halinde jüri tarafından öngörülen düzeltmelere ilişkin bir jüri raporu eklenmelidir. Düzeltmeler için Ek süre her defasında en fazla yüksek lisans öğrencileri için 3 ay, doktora öğrencileri için 6 aydır.

ÖZET

Yüksek Lisans Tezi

TEORİDE VE UYGULAMADA ÇOK YILLI BÜTÇELEME:

TÜRKİYE DEĞERLENDİRMESİ

Abdulcelil GAZİOĞLU

T.C. İZMİR KÂTİP ÇELEBİ ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

MALİYE VE MALİ YÖNETİM ANABİLİM DALI

Devletin gelecek dönemde yapacağı harcamalar ve elde edeceği gelirler üzerine yapılan tahminleri içeren devlet bütçesinin işlevleri ve kapsamı hakkında birçok fikir ortaya atılmıştır. Kamu sektörünün piyasada mümkün olduğunca az yer almasının savunulduğu dönemlerde devlet bütçesi sadece gelir ve gider tahminlerini içeren bir belge iken teknolojinin ilerlemesi ile modern ekonomiye geçilmesinden sonra toplumun taleplerinin artması ve değişmesi sonucu bir mali politika aracı haline gelmiştir. Ekonomideki bu değişim kamu harcamalarını arttırmış ve bu artış vergilerle finanse edildiğinden vergi ödeyen bireylerin kamu kaynaklarının etkin kullanımını sorgulamasına neden olmuştur. Yeni bütçe sistemleri geliştirilmiş ve kamu mali yönetiminde etkinlik arayışları başlamıştır. Bu arayışların neticesinde günümüzde birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülke tarafından kullanılan performans esaslı bütçe sistemi geliştirilmiş ve kamu mali yönetiminde etkinliği arttırmak amacıyla bütçeye orta vadeli bakış açısı getiren çok yıllık bütçe uygulamasına geçilmiştir.

Bu çalışmada devletin orta vadedeki kaynak yapısını göz önünde bulundurarak gelir ve giderlerini tahmin etmesini sağlayan çok yıllık bütçe uygulamasının ortaya çıkışı ele alınarak Türkiye’de uygulanışı değerlendirilmiştir. Bu kapsamda ABD,

İsveç, Yeni Zelanda çok yıllık bütçe uygulamasına öncülük ettiği ve başarıyla uyguladığı için, Polonya, Brezilya, Güney Afrika ise çok yıllık bütçe uygulamasına geçiş sebepleri Türkiye ile benzer olduğu veya ekonomik gelişmişlik seviyesi Türkiye'ye benzediği için örnek ülke olarak seçilmiş ve çok yıllık bütçe uygulamaları incelenmiştir. Türkiye'nin çok yıllık bütçe uygulamasını başlattığı 2006-2008 döneminden başlayarak günümüze kadar her yıl hazırlanan ve üç yıllık dönemi kapsayan orta vadeli mali planlar incelenmiştir. Yapılan incelemelerden sonra Türkiye'de çok yıllık bütçe ile istenilen sonuca ulaşamamasına neden olan sorunlardan bahsedilmiş ve bu sorunlara çözüm önerileri getirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Çok Yıllı Bütçeleme, Orta Vadeli Mali Plan, Orta Vadeli Harcama Sistemi, Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi, Türkiye'de Çok Yıllı Bütçeleme

ABSTRACT

Master's Thesis

Multi-Year Budgeting in Theory and Practice: Turkey Evaluation

Abdulcelil GAZİOĞLU

Izmir Katip Celebi University

Graduate School of Social Science

Department of Public Finance and Fiscal Management Program

A number of ideas have been raised about the functions and scope of the state budget, including estimates of future expenditures and revenues of the state. At times when it is advocated that the public sector should occupy as restricted a place as possible in the market, the state budget is seen as a document containing only revenue and expense estimates. With the advancement of technology and the introduction of modern economies, the demands of society have increased and changed, and the state budget has become an instrument of fiscal policy. This change in the economy has increased public spending and taxpayers started questioning the effective use of public resources because these increases are financed by taxes. New budget systems have been developed and the search for efficiency in public financial management has begun. As a result of these searches, a performance based budget system, used by many developed and developing countries today, has been developed and a multi-year budget implementation that brings a medium-term perspective to the budget in order to increase efficiency in public financial management has been introduced.

In this study, the emergence of the multi-year budget implementation, which allows the state to estimate its income and expenditures considering the resource structure in the medium term, is discussed and its application in Turkey is evaluated. In this context, multi-year budgeting practices of developed countries that have

pioneered and successfully implemented multi-year budgeting practices such as the US, Sweden, New Zealand and developing countries that have similar reasons for the transition to multi-year budget practices with Turkey such as Poland, Brazil and South Africa is examined. All the medium-term fiscal plans that have been prepared since 2006 on a yearly basis and for 3-year periods are analyzed. Having presented these assessments, problems that cause failure with regard to desired results with the multi-year budgeting are expressed and some possible solutions to these problems are offered.

Key Words: Multi-Year Budgeting, Medium Term Fiscal Policy, Medium Term Expenditure System, Performance Based Budgeting System, Multi-Year Budgeting in Turkey.

İÇİNDEKİLER

YEMİN METNİ	II
ÖZET.....	V
ABSTRACT	VII
İÇİNDEKİLER	VIII
TABLolar LİSTESİ.....	XIII
ŞEKİLLER LİSTESİ.....	XIV
GRAFİKLER LİSTESİ.....	XV
KISALTMALAR LİSTESİ.....	XVI
ÖNSÖZ.....	XVIII
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

DEVLET BÜTÇESİ VE BÜTÇE SİSTEMLERİNDEKİ GELİŞMELER

1. DEVLET BÜTÇESİNİN TANIMI, FONKSİYONLARI VE İLKELERİ....	4
1.1. Devlet Bütçesinin Tanımı ve Özellikleri	5
1.2. Devlet Bütçesinin Fonksiyonları	6
1.3. Devlet Bütçesinin İlkeleri	11
2. BÜTÇE SİSTEMLERİ	14
2.1. Klasik (Geleneksel) Bütçe Sistemi	14
2.2. Performans Bütçe Sistemi.....	15
2.3. Program Bütçe Sistemi	16
2.4. Planlama Programlama Bütçeleme Sistemi	17
2.5. Sıfır Esaslı Bütçeleme Sistemi.....	19
2.6. Performans Esaslı Bütçeleme	21
2.7. Çok Yıllı Bütçeleme Uygulaması	24

İKİNCİ BÖLÜM

SEÇİLMİŞ ÜLKELERDE ÇOK YILLI BÜTÇELEME UYGULAMALARI

1. AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ'NDE ÇOK YILLI BÜTÇELEME	39
1.1. ABD'de Etkin Mali Yönetim Arayışları.....	40
1.2. ABD'de Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme.....	42
1.3. ABD'de Çok Yıllı Bütçeleme Süreci ve Uygulaması	50
1.4. Genel Değerlendirme	52
2. İSVEÇ'TE ÇOK YILLI BÜTÇELEME UYGULAMASI	53
2.1. İsveç'te Çok Yıllı Bütçeleme Çalışmaları	54
2.2. İsveç'te Bütçe Sisteminde Revizyon Nedeni: 93 Krizi	56
2.3. İsveç'te Çok Yıllı Bütçeleme Süreci ve Uygulaması	57
2.4. Genel Değerlendirme	59
3. YENİ ZELANDA'DA ÇOK YILLI BÜTÇE UYGULAMASI	61
3.1. Yeni Zelanda'da 1984 Krizi ve Mali Çöküş.....	62
3.2. Yeni Zelanda'da Mali Yönetimde Etkinlik Amaçlı Reformlar ve Yasal Düzenlemeler	62
3.3. Yeni Zelanda'da Çok Yıllı Bütçeleme Süreci ve Uygulaması	64
3.4. Genel Değerlendirme	67
4. BAZI GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE ÇOK YILLI BÜTÇELEME UYGULAMASI	69
4.1. Polonya'da Çok Yıllı Bütçeleme Uygulaması.....	69
4.2. Brezilya'da Çok Yıllı Bütçeleme Uygulaması	71
4.3. Güney Afrika'da Çok Yıllı Bütçeleme Uygulaması.....	73
5. ÇOK YILLI BÜTÇELEME UYGULAYAN ÜLKE ÖRNEKLERİ HAKKINDA GENEL DEĞERLENDİRME	75

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE BÜTÇE REFORMU VE ÇOK YILLI BÜTÇE UYGULAMASININ DEĞERLENDİRİLMESİ

1. KAMU MALİ YÖNETİM REFORMU	78
1.1. Türkiye'de Kamu Mali Yönetim Reformunu Gerektiren Sebepler	79
1.2. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK).....	82

1.3. Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi	85
2. TÜRKİYE’DE ÇOK YILLI BÜTÇELEME	90
2.1. Türkiye’de Çok Yıllı Bütçeleme Amaçları.....	91
2.2. Türkiye’de Çok Yıllı Bütçelemenin Aşamaları	92
2.3. Türkiye’de Bütçe Hazırlama Süreci	95
3. TÜRKİYE’DE OLUŞTURULAN ORTA VADELİ MALİ PLAN (OVMP) İNCELENMESİ.....	100
3.1. 2006-2008 Dönemi Orta Vadeli Mali Planı	100
3.2. 2007-2009 Dönemi Orta Vadeli Mali Planı.....	103
3.3 2008-2010 Dönemi Orta Vadeli Mali Planı.....	105
3.4 2009-2011 Dönemi Orta Vadeli Mali Planı.....	106
3.5. 2010-2012 Dönemi Orta Vadeli Mali Planı.....	109
3.6. 2011-2013 Dönemi Orta Vadeli Mali Planı.....	110
3.7. 2012-2014 Dönemi Orta Vadeli Mali Planı.....	112
3.8. 2013-2015 Dönemi Orta Vadeli Mali Planı.....	114
3.9. 2014-2016 Dönemi Orta Vadeli Mali Planı.....	116
3.10. 2015-2017 Dönemi Orta Vadeli Mali Planı.....	118
3.11. 2016-2018 Dönemi Orta Vadeli Mali Planı.....	119
3.12. 2017-2019 Dönemi Orta Vadeli Mali Planı.....	121
3.13. 2018-2020 Dönemi Orta Vadeli Mali Planı.....	123
4. TÜRKİYE’DE ÇOK YILLI BÜTÇELEME UYGULAMASININ DEĞERLENDİRMESİ	125
SONUÇ.....	130
KAYNAKLAR	138

TABLULAR LİSTESİ

Tablo 1: X Bakanlığı Bütçe Tahminleri 2018-2020.....	30
Tablo 2: X Bakanlığı Bütçe Tahminleri (2019-2021).....	31
Tablo 3: PART Derecelendirme Tablosu.....	47
Tablo 4: Yeni Zelanda'da Mali Yapı	68
Tablo 5: Temel Makroekonomik Göstergeler	101
Tablo 6: Bütçe Gelirleri, Giderleri ve Dengesine Yönelik Tahminler	102
Tablo 7: Temel Makroekonomik Göstergeler	103
Tablo 8: Bütçe Gelirleri, Giderleri ve Dengesine Yönelik Tahminler	104
Tablo 9: Temel Makroekonomik Göstergeler	105
Tablo 10: Bütçe Gelirleri, Giderleri ve Dengesine Yönelik Tahminler	106
Tablo 11: Temel Makroekonomik Göstergeler	107
Tablo 12: Bütçe Gelirleri, Giderleri ve Dengesine Yönelik Tahminler	108
Tablo 13: Temel Makroekonomik Göstergeler	109
Tablo 14: Bütçe Gelirleri, Giderleri ve Dengesine Yönelik Tahminler	110
Tablo 15: Temel Makroekonomik Göstergeler	111
Tablo 16: Bütçe Gelirleri, Giderleri ve Dengesine Yönelik Tahminler	112
Tablo 17: Temel Makroekonomik Göstergeler	113
Tablo 18: Bütçe Gelirleri, Giderleri ve Dengesine Yönelik Tahminler	114
Tablo 19: Temel makroekonomik göstergeler	115
Tablo 20: Bütçe Gelirleri, Giderleri ve Dengesine Yönelik Tahminler	115
Tablo 21: Temel Makroekonomik Göstergeler	116
Tablo 22: Bütçe Gelirleri, Giderleri ve Dengesine Yönelik Tahminler	117
Tablo 23: Temel Makroekonomik Göstergeler	118
Tablo 24: Bütçe Gelirleri, Giderleri ve Dengesine Yönelik Tahminler	119
Tablo 25: Temel Makroekonomik Göstergeler	120
Tablo 26: Bütçe Gelirleri, Giderleri ve Dengesine Yönelik Tahminler	121
Tablo 27: Temel Makroekonomik Göstergeler	122
Tablo 28: Bütçe Gelirleri, Giderleri ve Dengesine Yönelik Tahminler	123
Tablo 29: Temel Makroekonomik Göstergeler	124
Tablo 30: Bütçe Gelirleri, Giderleri ve Dengesine Yönelik Tahminler	125
Tablo 31: Büyüme, Enflasyon ve Bütçe Dengesi İçin Yapılan Tahminler ve Gerçekleşmeler.....	129

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1: Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Diğer Bütçe Sistemlerinden Etkilendiği Alanlar	23
Şekil 2: Çok Yıllı Bütçelemenin Devretme Yapısı	27
Şekil 3: Politika Plan Bütçe İlişkisi ve Kaynak Yönetim Döngüsü.....	35
Şekil 4: İsveç Bütçe Süreci	59
Şekil 5: Yeni Zelanda'da Bütçe Süreci.....	65
Şekil 6: Türkiye Bütçe Hazırlama Süreci	99



GRAFİKLER LİSTESİ

Grafik 1: PART ile Derecelendirilen Program Yüzdeleri	48
Grafik 2: İsveç'te Bütçe Açığı/Fazlası ve AB Ortalaması (1980-2002).....	60
Grafik 3: İsveç'te Büyüme Oranları ve AB Ortalaması (1980-2002)	61
Grafik 4: Türkiye'de KKBG ve Büyüme oranları	80



KISALTMALAR LİSTESİ

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
BDDK	Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu
BHR	Bütçe Hazırlama Rehberi
BUMKO	Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü
CBO	Kongre Bütçe Ofisi (Congressional Budget Office)
COO	Baş İşletme Görevlisi Chief Operating Officer
DFID	Uluslararası Kalkınma Departmanı (Department for International Development)
GAO	Hükümet Sorumluluk Ofisi (General Accountability Office)
GPRA	Hükümet Performans ve Sonuçları Kanunu (Government Performance and Results Act)
GPRAMA	Hükümet Performans ve Sonuçları Modernizasyon Kanunu (Government Performance and Results Modernization Act)
GSMH	Gayri Safi Milli Hasıla
GSYİH	Gayrisafi Yurt İçi Hasıla
IMF	Uluslararası Para Fonu (International Monetary Fund)
KDV	Katma Değer Vergisi
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsü
KKBG	Kamu Kesimi Borçlanma Gereği
KMYKK	Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
KÖİ	Kamu Özel İşbirliği

MTA	Maden Tetkik ve Arama Genel Müdürlüğü
MUK	Muhasebe-i Umumiye Kanunu
NZD	New Zealand Dolar
OECD	Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (Organization for Economic Cooperation and Development)
OMB	Bütçe ve Yönetim Ofisi (Office of Budget and Management)
OVMP	Orta Vadeli Mali Plan
OVP	Orta Vadeli Program
PART	Program Değerlendirme ve Derecelendirme Aracı (Program Assesment and Rating Tool)
PPBS	Planlama Programlama Bütçeleme Sistemi
RK	Rekabet Kurulu
RTÜK	Radyo ve Televizyon Üst Kurulu
SPK	Sermaye Piyasası Kurulu
SSK	Sosyal Sigortalar Kurumu
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TRT	Türkiye Radyo Televizyon Kurumu
TÜBİTAK	Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu
YPHR	Yatırım Programı Hazırlama Rehberi

ÖNSÖZ

Yüksek lisans tez çalışmamın planlanmasında ve gerçekleşmesinde çok değerli katkılarından ve rehberliğinden dolayı danışman hocam Dr. Öğr. Üyesi Ahmet UTKUSEVEN'e, tez çalışmam sırasında fikirleriyle, bana destek olan ve yol gösteren değerli hocam Dr. Öğr. Üyesi Elif Ayşe ŞAHİN İPEK'e, hayatımda yer aldığı her anda olduğu gibi tez çalışmam süresince de bana olan sevgisi ve desteğiyle hayatımı kolaylaştıran, beni motive eden ve bana güç veren sevgili eşim Esra GAZİOĞLU'na ve tez çalışmamın tamamlanması için destek veren mesai arkadaşlarım Zeynep DEMİRCİ'ye, Yaprak KARADAĞ'a ve Çağlar ÇAKIR'a en samimi teşekkürlerimi sunarım.

Abdulcelil GAZİOĞLU

İzmir, Haziran 2018

GİRİŞ

Sanayi devriminin ardından gelişen ve değişen teknoloji ile mal ve hizmet üretme, üretilen mal ve hizmetlerin ithalat veya ihracatını yapmak eskisine nazaran oldukça kolaylaşmıştır. Birbiri ardına yaşanan gelişmeler ülke ekonomilerinin etkileşimini arttırmış ve bambaşka bir ekonomik düzen kurulmuştur. Değişen bu ekonomik düzende kamu sektörünün konumu yaklaşık yüzyıl öncesinden başlayarak günümüze kadar tartışma konusu olmuştur.

Bir arada yaşayan toplumlarda insanların taleplerinin artması ve birbiriyle çatışması neticesinde bir düzen sağlamak amacıyla devletler kurulmuş ve modern zamana kadar devletin tanımı ve fonksiyonları hakkında farklı yaklaşımlar yapılmıştır. Devletin ekonomideki yeri konusunda da yaşanan ekonomik gelişmelerin yönlendirmesiyle farklı fikirler geliştirilmiştir. Uzunca bir dönem devletin ekonomiye katılımını en az seviyede tutması gerektiğini savunan ve devletin sadece güvenlik, diplomasi, eğitim ve savunma görevlerini yerine getirerek piyasaya hiçbir şekilde müdahil olmaması gerektiğini savunan klasik iktisadi yaklaşım ile devletin ekonomideki yeri belirlenmiştir. Ancak 1929 krizi bu akımı çözüm üretmekte çaresiz bırakarak yeni düşüncelerin çıkmasına zemin hazırlamıştır. Bu kriz sonrasında piyasanın en büyük tüketicisi olan devletin ekonomideki yeri tartışılmıştır.

Dünya tarihinde daha önce tecrübe edilmemiş hızda gelişen ve çok hızlı dönüşen teknoloji ile ülkeler arası ticaret sorun olmaktan çıkmış ve ekonomideki küreselleşme çok kısa sürede gerçekleşmiştir. Bu durum klasik kapalı ekonomilerin açık hale gelmesini sağlamıştır. Modern ekonomi tüm dünyada etkisini göstermiş ve birçok ekonomi bu yeni düzene çok çabuk geçmiştir. Ancak yeni düzen yeni sorunları beraberinde getirmiş ve piyasa bu sorunları çözmede başarısız olmuştur. Bunun üzerine devletin ekonomideki yeri ve buna bağlı olarak devlet bütçesi büyük önem kazanmıştır. Klasik yaklaşımdaki devletin piyasada yer almaması düşüncesi

terk edilerek devletin piyasanın etkin bir aktörü olarak yer alması gerektiği fikri ortaya çıkmıştır.

Ekonomideki yaşanan bu değişim neticesinde devlet bütçesinin fonksiyonlarında değişimler meydana gelmiş ve yeni bütçe sistemleri geliştirilmiştir. Geliştirilen bu sistemlerde fiyat istikrarı, istihdam ve ekonomik büyüme gibi makroekonomik konulardaki sorunlara çözüm aranmıştır. Teknolojideki ve ekonomide meydana gelen gelişmelere göre sistemler revize edilmiş veya köklü değişikliklerle baştan aşağı değiştirilmiştir.

20. yy son çeyreğine gelindiğinde gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin birçoğu bütçe açığı, enflasyon ve ekonomik daralma gibi sorunlarla mücadele etmek zorunda kalmıştır. Bu sorunlara çözüm bulmak için kamu mali yönetiminde düzenlemeler yapılmıştır. Ülkelerin stratejik planlarla uzun vadeli mali politikalar oluşturması ve devlet bütçesinde performansı esas alması bu düzenlemelerden bazılarıdır. Literatürde orta vadeli harcama sistemi, orta vadeli harcama yönetimi olarak da adlandırılan çok yıllık bütçe uygulaması ile bütçeye getirilen orta vadeli bakış açısı ise yeni kamu harcama sisteminin en etkili düzenlemesi olarak görülmektedir. Çok yıllık bütçe kapsamında hazırlanan orta vadeli program ve mali planlar ile hükümetin orta vadedeki mali politika ve hedefleri yayınlanarak ekonomideki öngörülebilirlik artırılmıştır. Ayrıca mali planlarda belirlenen ödenek tavanları ile mali disiplini sağlama konusunda önemli mesafe kat edilmiştir.

“Teoride ve Uygulamada Çok Yıllı Bütçeleme: Türkiye Değerlendirmesi” konulu bu çalışmada, devlet bütçesinde yaşanan değişimler neticesinde geliştirilen çok yıllık bütçenin Türkiye açısından değerlendirilmesi amaçlanmıştır.

Çalışmanın birinci bölümünde devlet bütçesi ve bütçe sistemlerindeki değişimler ele alınmıştır. Devlet bütçesinin tanımının yapıldığı bu bölümde bütçenin fonksiyonları ve geliştirilen bütçe sistemleri anlatılmıştır. Daha sonra çok yıllık bütçe uygulaması kavramsal olarak ele alınmış uygulamanın amaçlarına ve ilkelerine yer verilmiştir. Çok yıllık bütçenin uygulaması anlatıldıktan sonra Dünya Bankası tarafından yayınlanan ve genel kabul gören çok yıllık bütçe uygulamasında başarı ölçütlerinden ve politika-plan-bütçe ilişkisi kurmadaki öneminden bahsedilerek uygulama hakkında genel değerlendirme yapılmıştır.

İkinci bölümde çok yıllık bütçelemeyi uygulayan bazı ülke örnekleri incelenmiştir. Bu kapsamda Amerika Birleşik Devletleri, İsveç, Yeni Zelanda, Polonya, Brezilya ve Güney Afrika ülkelerindeki uygulamalar değerlendirilmiştir.

Çalışmanın son bölümünde ise Türkiye’de çok yıllık bütçeleme değerlendirilmesi yapılmıştır. Bu değerlendirme yapılırken kamu mali yönetiminde gerçekleştirilen reform ve bu reformu gerektiren sebepler ele alınmıştır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu incelenerek mali yönetimde yapılan düzenlemelerden ve bu reform ile geçilen stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçeleme sisteminden bahsedilmiştir. Türkiye’de çok yıllık bütçe uygulaması amaçları, aşamaları ve bütçe hazırlama süreci açısından incelenmiştir. Ayrıca 2006 yılından günümüze kadar yayınlanan tüm orta vadeli mali planlar incelenerek bu planlarda yer alan tahminler ile aynı yıllara ait gerçekleştirmelerin karşılaştırılmasıyla çok yıllık bütçe uygulaması değerlendirilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

DEVLET BÜTÇESİ VE BÜTÇE SİSTEMLERİNDEKİ GELİŞMELER

Bu bölümde devlet bütçesinin tanımı yapılarak kavramsal açıdan devlet bütçesinin tanımının değişimi ele alınmış ve modern devlet bütçesi tanımının oluşmasındaki serüven ortaya konulmuştur. Devlet bütçesinin sağlam temeller üzerine kurulması adına yapılan çalışmalar ve tecrübeler neticesinde ortaya çıkan devlet bütçesinin ilkelerinden de bahsedilmiştir. İncelenen bir diğer konu ise devlet bütçesinin klasik ve çağdaş fonksiyonlarıdır. Bütçe devletin ekonomik zorunluluklarını ve hedeflerini gerçekleştirmek üzere kullanacağı kaynakların tahsisini düzenlediği için günümüze kadar yaşanan siyasi, ekonomik ve teknolojik gelişmeler doğrultusunda birçok değişime uğramıştır. Bu süreçte bütçe sistemleri de değişen dünya düzeni ve ekonomisine ayak uydurmak isteyen devletlerce değiştirilmiş ve geliştirilmiştir. Bu bağlamda klasik bütçe sisteminden başlayarak günümüze kadar uygulanan bütçe sistemleri de bu bölüme konu olmuştur. Devlet bütçesinin tanımı, fonksiyonları ve bütçe sistemlerinden bahsedildikten sonra modern bütçe sistemlerinin uygulama biçimi olarak kullanılan çok yıllık bütçe uygulamasının amaçlarından, klasik bütçe ile farklılıklarından, olumlu ve olumsuz yönlerinden bahsedilmiştir.

1. DEVLET BÜTÇESİNİN TANIMI, FONKSİYONLARI VE İLKELERİ

Devlet bütçesi günümüze kadar gerek devlet yönetimindeki değişiklikler gerekse ekonomideki değişiklikler sebebiyle farklı şekillerde tanımlanmıştır. Bu bölümde devlet bütçesinin tanımı yapılarak özelliklerinden bahsedildikten sonra fonksiyonları ve ilkeleri incelenecektir.

1.1. Devlet Bütçesinin Tanımı ve Özellikleri

İnsanların belirli kurallar çerçevesinde toplu yaşamasının yürütücüsü olan devletin siyasi, ekonomik, sosyal ve mali fonksiyonlarını yerine getirebilmesi için kaynağa ihtiyaç duyması ve bu kaynağı nasıl elde edeceği ve harcayacağı önemli bir konu haline gelmiştir. Devlet bütçesi son derece yalın bir söylemle devletin faaliyetleri için gerekli finansal plan olarak tanımlanabilir (Akdoğan, 2005: 315). Devletin tanımına göre faaliyetlerinin değişeceği göz önünde bulundurunca devlet bütçesinin kapsamının birçok farklı şekilde yapılabileceği de imkanlar dahilinde olmaktadır. Ancak devlet bütçesinin tanımını değiştirmeye zorlayan tek etmen devletin tanımı değildir. Teknolojik gelişimlerden kaynaklanan zorunluluklar ve toplumların refah arttıkça değişen talepleri devletin bütçeyi oluştururken kullandığı enstrümanları değiştirmiştir ve bu durum devlet bütçesinin kapsamını genişletmiştir (Akdoğan, 2005: 318). Feyzioğlu bütçe kitabında bütçe tanımını; “devletin belirli bir gelecek dönemde, devletin faaliyetleri için gereken gelir ve giderlerin tahmin edildiği ve bu tahminleri yürütüp uygulamasına izin verildiği bir belge” olarak yapmıştır (Feyzioğlu, 1981: 13).

Tüğen, Devlet bütçesine yapılan tanımları bilimsel ve hukuki tanımlar olarak ikiye ayırmış ve bilimsel tanımlama için René Stourm’un yaptığı; “devlet bütçesi kamu gelir ve giderlerine yönelik yapılan tahminlerin uygun olduğunu belirten bir meclis tasarrufudur” tanımını referans göstermiştir. Hukuki tanım için ise, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü Kanununun 15. Maddesindeki “Merkezi yönetim bütçe kanunu, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir ve gider tahminlerini gösteren, bunların uygulanmasına ve yürütülmesine yetki ve izin veren kanundur.” tanımını referans göstermiştir (Tüğen, 2015: 3-4).

Devlet bütçesinin yukarıda yapılan tanımlardan da yola çıkarak anlaşılacağı üzere dört temel özelliği bulunmaktadır (Muter ve diğerleri, 2008: 77);

Tahmin; bütçenin gelir ve harcamalarının gelecek yıla ait tahminlerden oluşması,

Tahdit; belirli bir zaman dilimi için yapılması,

Tevzin; harcamaların giderlere eşit olması,

Tasdik; yasama organı tarafından onanması.

1.2. Devlet Bütçesinin Fonksiyonları

Devlet bütçesinin fonksiyonları devletin bütçe aracılığıyla yerine getirmesi gereken görevler olarak da adlandırılabilir. Günümüz gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerinde devlet bütçesi gelir ve giderlerinin tahmini olarak yer aldığı finansal belge olmaktan çıkmış ve ekonominin içinde önemli bir rol üstlenen bir politika aracı olarak kullanılmaya başlanmıştır (Uluatam, 2014: 133). Bunun yanı sıra değişen toplum talepleri ve teknolojik ilerlemeler de devletin bütçe aracılığıyla yapması gereken faaliyetleri arttırmıştır. Bu durum bütçe yöneticilerini bütçe uygulamalarında etkinlik arayışları çerçevesinde devlet bütçesinde köklü değişiklikler yapmaya sevk etmiştir. Bu arayış neticesinde ortaya çıkan çok yıllık bütçeleme sisteminin başarılı olması için bütçenin fonksiyonlarını tam anlamıyla sağlamış olması gerekmektedir. Bütçeleme sistemini incelemeyen önce devlet bütçesinden ne gibi görevleri yerine getirmesi beklendiği hakkında bilgi sahibi olmak yerinde olacaktır.

Literatürde devlet bütçesinin fonksiyonları klasik bütçe fonksiyonları ve çağdaş bütçe fonksiyonları olarak iki ana gruba ayrılmıştır. Klasik maliye bilim insanları bütçenin fonksiyonlarını siyasi, iktisadi ve mali, hukuki, denetim olarak dörde ayırırken çağdaş maliye bilim insanları ise devlet anlayışındaki değişim ve gelişimlere bağlı olarak bütçenin fonksiyonlarında değişim göstermesi gerektiğini iddia etmiş ve çağdaş bütçe fonksiyonlarını konjonktürel, telafi edici, kalkınma finansmanı, kaynak tahsisi, gelir dağılımını düzenleme ve istikrarı sağlama fonksiyonu olarak belirlemiştir.

1.2.1 Klasik Bütçe Fonksiyonları

Maliye bilim insanları devlet bütçesi için 4 adet klasik bütçe fonksiyonu belirlemiştir; Siyasi fonksiyonu, hukuki fonksiyonu, iktisadi ve mali fonksiyonu, denetim fonksiyonu.

1.2.1.1. Bütçenin Siyasi Fonksiyonu: Bütçe siyasi karar organı ve hükümetin mali yıl içerisinde yapacağı çalışmalar ve izleyeceği politikalar açısından belirleyici bir rol oynamaktadır. Bu durum devlet bütçesinin ülke yönetiminde etkili olduğunun en açık göstergesidir. Vatandaşların oylarıyla ülke yönetiminin başına gelen siyasi partiler seçmenlerine vermiş olduğu sözleri gerçeğe dönüştürmek adına bütçeye ve bütçe politikalarına yön vermektedir.

Parlamentar sistemlerde işbaşına gelen siyasi partilerin bütçe yönetiminde başarılı olması ve seçim öncesindeki vaatlerini icraat döneminde yerine getirmesi bir sonraki seçimlerde istediği başarıya ulaşmasını kolaylaştıracaktır. Bu bakımından devlet bütçesinin yönetiminin başarılı bir şekilde yapılması onun siyasi fonksiyonlarının da başarılı olacağı anlamına gelmektedir (Bilici ve Bilici, 2011: 77).

1.2.1.2. Bütçenin Hukuki Fonksiyonu: Devlet bütçesi uygulandığı ülkenin anayasasına uygun olarak düzenlenen bir kanundur. Hükümet tarafından hazırlanarak yasama organı olan meclisin onayına sunulan ve meclisin onayıyla yürürlüğe giren bütçe kanununa aykırı hareket edilmesi kanun dışı hareket sayılır ve bütçeyi uygulayan kamu idareleri için cezai sorumluluk doğurur (Feyzioğlu, 1981: 42).

1.2.1.3. Bütçenin İktisadi ve Mali Fonksiyonu: Günümüzde Devletin temel amaçlarından biri de toplum refahını arttırmaktır. Toplumu oluşturan bireylerin ihtiyaçları ise sınırsızdır. Özel ve kamusal nitelikli bu ihtiyaçlardan kamusal olanlarını karşılamaktan sorumlu kamu idareleri de bu sebeple sınırsız ihtiyaçlara sahiptir. Bu ihtiyaçların finansmanında kullanılacak kaynaklar ise sınırlıdır. Bu durum ekonomi biliminin çözüme kavuşturmaya çalıştığı en temel problemlerden birini ortaya çıkarmaktadır; kıt kaynaklarla sınırsız ihtiyaçları karşılamak (Feyzioğlu, 1981: 43). En az kaynak kullanımı ile en yüksek faydayı kazanmak amacıyla devletin iktisadi amaçlarını bütçede yer alan gelir gider aracılığıyla gerçekleştirmesi devlet bütçesinin bir mali plan çerçevesinde yapıldığını göstermektedir (Akdoğan, 2005: 318).

Smith'in öncülük ettiği Klasik iktisadi yaklaşım temsilcileri, devletin sadece birkaç temel görevi yerine getirmek yoluyla ekonomide yer alması gerektiğini, bunun dışında olağanüstü durumlar hariç hiçbir ilave harcama yapmaması ve vergi gelirleriyle finanse edilen bütçenin dengesinin bozulmaması gerektiğini savunarak bütçenin mali fonksiyonuna vurgu yapmışlardır. Keynes'in öncülük ettiği modern iktisadi düşünce akımı ise ekonomik istikrarın bütçe dengesinden daha önemli olduğunu belirterek piyasanın en büyük tüketicisi olan kamunun harcamalarını yaparken izleyeceği politikalarla bütçenin makroekonomik hedeflere ulaşmada etkin bir araç olarak kullanılmasının gerektiğini savunmuş ve bütçenin mali fonksiyonunun yanında iktisadi fonksiyonunu da ön plana çıkarmıştır. Bu açıdan devlet bütçesi milli geliri arttırmaya yönelik çalışmalar ile mali fonksiyonunu yerine getirirken,

makroekonomik hedeflere ulaşma konusunda geliştirilecek politika araçlarından biri olarak iktisadi fonksiyonunu yerine getirmektedir (Edizdoğan, 2007: 10).

1.2.1.4. Bütçenin Denetim Fonksiyonu: Devlet bütçesine yapılan tanımlardan da açıkça anlaşılacağı üzere bütçenin rakamları gelecek yıla yönelik tahminlerden oluşmaktadır. Bütçenin onaylanıp uygulanması ise devletin o yıla ait gelir ve giderlerinin gerçekleşmesi anlamına gelmektedir. Tahminlerin göz önünde bulundurularak gerçekleşmelerin denetlenmesi zorunludur (Sönmez, 1994: 19). Bu denetimle devletin bütün mali faaliyetleri denetlenmiş olmaktadır. Denetim fonksiyonu esasen devlet bütçesinin diğer fonksiyonlarını tamamlar niteliktedir. Gelir ve gider tahminleri için ayrılan kaynakların amacına uygun ve etkin bir şekilde kullanılıp kullanılmadığının denetlenmesi bir sonraki yıllarda bütçe hazırlanması konusunda kamu idarelerine yardımcı olurken aynı zamanda bütçe ödenekleriyle kamu idarelerinin hizmet amaçlarını ne ölçüde karşılayabildiği de kontrol edilmiş olur.

1.2.2. Devlet Bütçesinin Çağdaş Fonksiyonları

Amerika’da 1929 yılında başlayan başta Avrupa olmak üzere tüm dünyayı etkileyen ve Büyük Buhran olarak adlandırılan ekonomik kriz, ekonomik düzende köklü değişiklikler yapılmasına zemin hazırlamıştır. Mevcut krizin aşılmasında devletin sadece temel faaliyetlerini yerine getirdiği jandarma devlet anlayışını savunan klasik iktisadi yaklaşımın yetersiz olduğunu savunan modern maliyeciler, devlet bütçesindeki denklik yerine makroekonomik istikrarı ön planda tutmuşlardır. Devleti bir piyasa aktörü olarak kabul edip bütçeyi politika aracı yapması gerektiği düşüncesindeki modern maliyeciler bütçenin şu fonksiyonlarını ön plana çıkarmıştır: Kaynak tahsisi fonksiyonu, konjonktürel fonksiyonu, kalkınma fonksiyonu, telafi edici fonksiyonu, istikrarı sağlama ve gelir dağılımını düzenleme fonksiyonu.

1.2.2.1. Kaynak Tahsisi Fonksiyonu: Sınırlı kaynaklarla, en üst düzeyde toplumsal fayda elde edilecek şekilde planlayarak mal ve hizmet üretilmesi kamu kaynaklarının tahsisindeki etkinliğin temelini oluşturmaktadır. Bu etkinliği sağlamak için kaynaklar ihtiyaçlara göre tahsis edilir. Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde yapılan kalkınma planları bütçe yoluyla kaynakların ihtiyaçlara uygun bir şekilde tahsisinde büyük öneme sahiptir. Ayrıca devlet bütçesi kaynakları hükümeti kuran

siyasi parti veya siyasi partilerin seçmenlerinin talep ve beklentilerine yönelik vaat ettikleri hizmet programları ve devletin hali hazırda uyguladığı programlar için tahsis edilir (Tüğen, 2015: 26).

1.2.2.2. Konjonktürel Fonksiyonu: Bütçenin konjonktürel fonksiyonuyla ekonomideki olumsuz etkilerin yok edilmesi amaçlanır. Bu yapılırken bütçe denklüğinden ziyade ekonomik istikrar göz önünde bulundurulur. Durgun bir ekonomide bütçe dengesi gözetilmeksizin kamu harcamaları arttırılarak piyasadaki talep yükseltilmelidir. Eğer piyasada enflasyonist bir dönem yaşanıyorsa kamu harcamaları kısılarak ve gelirleri arttırılarak ekonomideki dengenin tekrar normal seyrine dönmesi sağlanmalıdır (Edizdoğan, 2007: 17). Anlaşılacağı üzere bütçenin konjonktürel fonksiyonunu yerine getirebilmesi için esnek olması gerekebilir.

1.2.2.3. Kalkınma Fonksiyonu: Özellikle gelişmekte olan ülkelerin bütçesine yüklediği vazifelerden biri olan kalkınma fonksiyonu ülke ekonomisinin kalkınmasını sağlamak adına tasarladığı planları gerçekleştirmesi için bütçenin üstlendiği roldür. Bütçe bu fonksiyonunu gelir ve giderlerini göz önünde bulundurup yatırım harcamalarına kaynak ayırarak yerine getirir (Feyzioğlu, 1981: 43).

Gelişmekte olan ülkelere kalkınmasını tamamlamış ülkelere göre bütçe gelirleri yeterli seviyede değildir. Bu durum kamu harcamalarını yavaşlattığı gibi kalkınma adına yapılacak yatırım harcamalarına kaynak oluşturulması hususunda aşılması gereken bir engel teşkil etmektedir. Bu tür durumlarda devlet dış borçlanma veya diğer yardım mekanizmalarına başvurarak bütçenin kalkınma fonksiyonunu yerine getirmesinin yolunu aramaktadır. Aynı zamanda devlet, özel sektörü yatırım indirimleri, hızlandırılmış amortisman gibi vergi teşvikleri ile üretim kapasitelerini arttırmaya veya yeni yatırımlar yapmaya bütçe ile yönlendirerek kalkınma hedeflerine ulaşmayı amaçlamaktadır (Tüğen, 2015: 27).

1.2.2.4. Telafi Edici Fonksiyonu: Telafi edici fonksiyon kalkınmasını tamamlamış, gelişmiş ülkelere bütçenin fonksiyonu olarak ortaya çıkmaktadır. 1929 büyük buhranı maliye bilim insanlarına ekonominin faktörlerinin tamamen özel sektöre bırakılmasının yapısal depresyonlara neden olabileceğini göstermiş ve bütçe, serbest piyasa aktörlerinin yetersiz kaldığı durumlarda ekonomiye müdahale ederek tam çalışmayı gerçekleştirmekle yükümlü tutulmuştur. Bütçe telafi edici

fonksiyonunu ekonomiyi tam çalışma dengesine getirdiğinde tamamlamış olmaktadır (Feyzioğlu, 1981: 43).

1.2.2.5. İstikrarı Sağlama Fonksiyonu: Klasik iktisadi yaklaşım ekonominin sürekli bir şekilde tam istihdamda olduğunu ve bunun değişmez bir durum olduğunu kabul ederken, modern iktisatçıların öncülerinden Keynes ise bunun mümkün olmayacağını istihdamın aşırı, eksik veya tam olarak değişen bir durum içerisinde olacağını kaydetmiştir (Aksoy, 1993:129). Buradan yola çıkarak ekonomide istikrarın sağlanabilmesi için sadece fiyat istikrarının yeterli olmayacağı buna ek olarak tam istihdamın da olması gerektiği söylenebilir. İthalat ve ihracatın son derece kolaylaşıp yaygınlaşmasıyla ülke ekonomilerinin birbiriyle çok sıkı bağlar kurduğu günümüzde ekonomik istikrar ülke ekonomisinin iç dinamiklerinden etkilendiği gibi çeşitli dış faktörler de istikrarı etkileyen unsurlardan olmuştur. Gelişmiş ülkelere nazaran gelişmekte olan ülke ekonomileri bu durum sebebiyle ekonomik istikrarsızlık sorunuyla sıklıkla mücadele etmek durumundadır. Bu sorunu çözmek adına devlet bütçesi, kamu harcamaları ve gelirleri politikalarını istikrarı sağlama politikalarıyla uyumlu hale getirilerek istikrarı sağlama fonksiyonunu yerine getirmektedir (Tüğen, 2015: 26). Bu duruma örnek olarak 1929 Büyük Buhran'ında krizin temel nedeninin efektif talep eksikliği olduğunu savunan Keynes devletin piyasanın en büyük tüketicisi olduğunu belirtmiş ve kamu harcamalarını arttırarak talep yetersizliği sorununa çözüm bulmuştur. Fiyatlar genel seviyesinin yükselme eğilimi gösterdiği dönemlerde yine istikrarı sağlama adına devlet kamu harcamalarını kısabileceği gibi vergi politikalarıyla da arz-talep dengesini yeniden tesis edebilir.

1.2.2.6. Gelir Dağılımını Düzenleme Fonksiyonu: Bir ekonomide yapılan üretim neticesinde oluşan milli gelirin üretim faktörleri olan emek, sermaye, girişimci ve doğal kaynaklar arasındaki dağılımı birincil gelir dağılımı olarak adlandırılmaktadır. Sanayileşme ve gelişen teknoloji sebebiyle üretim kapasitelerinin artması maliyetlerinin azalması insan gücüne ihtiyacın öncesine göre çok daha az olması ve daha birçok neden ülke ekonomisindeki gelirin üretim faktörlerine dağılımını etkilemektedir. Devlet bütçesi gelir dağılımını düzenleme fonksiyonunu, emek gelirinin payını yükseltme, ekonomi eksik istihdam durumundayken üretime katılmayan emek faktörünün asgari geçim düzeyinde gelir elde etmesini sağlama gibi işlemlerle yerine getirir. Ayrıca transfer harcamaları ile düşük gelirli kesimlere sağlık

ve eğitim hizmetleri sunarak dolaylı yoldan gelir dağılımında adaleti sağlamaya çalışmaktadır. Ancak devlet bütçesinin gelir dağılımında olumsuz etkileri de bulunmaktadır. Devletin gelir yaratma adına borçlanmaya başvurarak çıkardığı senetler genellikle geliri yüksek kesimlerce alınmaktadır. Bu durum borçlanmanın faiz ödemelerine göre değişiklik gösterse de senet alan yüksek gelirli kesimlere faiz ödemeleri ve diğer avantajlardan faydalanma imkânı sunmaktadır (Edizdoğan, 2007: 20). Devlet bütçesinin bu fonksiyonu değerlendirildiğinde devletin bütçe politikalarını gelir dağılımını bozmaktan ziyade daha iyi duruma getirmek için kullanacağı şüphesizdir.

1.3. Devlet Bütçesinin İlkeleri

Devlet bütçesinin işlevlerini başarıyla yerine getirmesi ve hedeflerine ulaşabilmesi için hem uygulamasında hem de denetlenmesinde belli başlı ilkelere uyma zorunluluğu vardır. Çok yıllık bütçelemenin ülkemizdeki uygulamasının başarısını değerlendirmeden önce bir bütçenin başarılı olması için bağlı kalınması gereken ilkelere değinmek yerinde olacaktır. Bu ilkeler konusunda literatürde farklı görüşler savunulsa da genel kabul görmüş bütçe ilkeleri şöyle sıralanabilir; genellik, birlik, doğruluk, samimiyet, açıklık, yıllık olma, önceden izin alma, denklik, alenilik ve giderlerin bölümler itibariyle onanması ilkesi.

Genellik İlkesi: Bütçenin en önemli ilkelerinden biri olan genellik ilkesi, devletin tüm gelirlerinin ve tüm giderlerinin gayrisafi biçimde ayrı ayrı gösterilerek hiçbir gelirin hiçbir gider için tahsis edilmemesi anlamına gelmektedir. Adem-i tahsis olarak da bahsedilen bu uygulama, devletin tüm gelirlerinin tek hazinede toplanması ve tüm giderlerinin de (gelirleri toplamak için yapılan giderler de dahil olmak üzere) yine aynı hazinede yazılması ve bütçe politikalarıyla belirlenen önceliklere ve miktarlara göre kullanılması anlamına gelmektedir. Bir örnek ile kısaca açıklamak gerekirse Sağlık Bakanlığının gelirleri ve giderleri mahsup edilmeden ayrı ayrı hazineye gider ve hizmet ve faaliyetlerini gerçekleştirmek için bütçede onaylanan miktar sağlık bakanlığına gönderilir. Eğer genellik ilkesi olmasaydı sağlık bakanlığı gelirlerinden giderlerini çıkararak kalan miktar ile hizmet ve faaliyetlerini gerçekleştirirdi. Bütçesinin fazla olması durumunda kalan miktar hazineye giderken açık olması durumunda ise hazineden gelen miktarla bütçesini tamamlardı. Bütçenin

bu şekilde genellik ilkesinden uzak uygulanması, kamu kuruluşlarını mali yönden serbest hale getirerek daha iyi çalışmalarını ve sorumluluk yüklenmelerini sağlasa da denetim mekanizmalarının zayıflamasına, kamu hizmetlerinde dengesizlik oluşmasına, kötüye kullanım ve israfın artmasına ve bütçenin karmaşık ve anlaşılmasının güç olmasına yol açacağından günümüzde ülkelerin büyük bir çoğunluğunca kabul görmemektedir (Aksoy, 1993: 141).

Birlik İlkesi: Bütçenin birlik ilkesi devletin tüm gelirlerinin ve giderlerinin tek bir bütçede düzenlenmesidir. Genellik ilkesi gibi birlik ilkesi de bütçenin uygulanabilme başarısında çok büyük öneme sahiptir. Parlamenter sisteme geçildikten sonra vatandaşların temsilcileri olan vekillerin bütçe sürecinde söz hakkına sahip olmaya başlaması sebebiyle ilk dönemlerde birden fazla bütçe oluşturularak kamu harcamaları denetimden uzak tutulmaya çalışılmıştır. Bu durum tüm gelirlerin ve ödeneklerin tek bir bütçede toplanması gerektiği düşüncesini ortaya çıkarmış ve neticesinde birlik ilkesi çoğu devlet tarafından kabul görmüştür (Bulutoğlu, 2004: 50). Ancak bütçenin birliği ilkesi yakın geçmişte Türkiye’de de sıklıkla uygulanan bütçe dışı fonlarla çığnenmiştir. Bu durum yatırımları hızlandırmak amacıyla bir reform düşüncesiyle yapılırken fonların denetimi ve kontrolünün başarılı bir şekilde yapılamaması sonucunda bütçede ciddi açıklara sebep olmuş ve ülke ekonomisini hedeflediği gibi iyileştirmek yerine mevcut durumdan daha kötü hale getirmiştir. Aslında Türkiye’de 90’lı yılların ortasından başlayarak 2000’li yılların başına dek devam eden ekonomik krizlerin nedenlerinden biri de bu duruma bağlı olarak bütçenin başarılı bir şekilde uygulanamamasıdır.

Doğruluk İlkesi: Objektif doğruluk ilkesi olarak da adlandırılan bu ilke bütçe gelir ve gider tahminlerinin en doğru biçimde yapılması adına en ileri hesaplama tekniklerinin kullanılması anlamına gelir. Bütçede harcamaların finansmanı olan gelirlerin birbirini karşılama bütçe denkliliği açısından hayati öneme sahiptir. Bu sebeple hem gelirler hem de giderler gerçeğe en yakın şekilde en az hata payıyla tahmin edilmelidir ki bütçe hedeflerine ulaşmakta sorun çıkmasın.

Samimiyet İlkesi: Sübjektif doğruluk ilkesi olarak adlandırılan samimiyet ilkesi gelir ve giderlere yönelik yapılan tahminlerin bütçenin uygulanmasıyla ortaya

ıkan sonuçlara uygun olmasdır. Yani tahminleri yaparken fazla iyimser veya kötümser olmaktan kaçınılarak gerçekçi davranılmasdır.

Açıklık İlkesi: Bütçenin anlaşılır olması gerekmektedir. Mecliste bütçeyi oylayan vekiller ve bütçe sürecinde görev alan bütçe ile ilgilenen herkes tarafından bütçe kolaylıkla anlaşılır olmalıdır. Ayrıca bu bütçe belgeleri ilgili kişiiler tarafından incelenmeye ve eleştirilmeye uygun olmalıdır. Günümüzde bütçenin ebat olarak çok büyümesi ve ekleriyle birlikte fazla teknik terim içermesi bu ilkeye uymayı zorlaştırırken, bu durumu kolaylaştırmak için bütçe zeti gibi dokümanlar hazırlanıp ilgili kişiilere sunulmaktadır (Coşkun, 1976: 32).

Yıllık Olma İlkesi: Devlet bütçesinin tanımı yapılırken bütçenin temel özelliklerinden biri olan tahdite değinilmiştir. Tahdit bütçenin belirli bir süre için yapılması anlamına gelmektedir. Bütçe genellikle yıllık uygulanmaktadır. Yıllık uygulanmasının sebebi olarak iklim, ekin hasadı gibi doğa olaylarının yanı sıra ekonomik ve mali faaliyetler için de bu zaman diliminin genel kabul görmüş olmasıdır (Tüğen, 2015: 43). Çoğu bütçeler takvim yılı ile başlayıp sona ererken bazı bütçeler takvim yılının çeşitli zamanlarında başlayarak yine bir yıl sürmektedir.

Önceden İzin Alma İlkesi: Hükümet tarafından ertesı yıl uygulanması için hazırlanan bütçenin yürürlüğe girmesi için mali yıla girilmeden önce meclis tarafından onaylanarak kanun haline getirilmesi zorunludur.

Denklik İlkesi: Bir sonraki mali yıla ait gelir ve gider tahminlerinin toplamalarının birbirine eşit olması ilkesidir. Klasik iktisadi yaklaşım temsilcileri için bütçenin en önemli ilkesi denklik ilkesidir. Ancak yirminci asrın başından itibaren batılı ülkeler de dahil olmak üzere bütçe denkliği nadir gerçekleşmiştir. Modern maliyeciler bütçe denkliğinden ziyade ekonomi dengesinin daha önemli olduğunu savunarak önceliği ekonomide dengenin oluşmasına vermiştir.

Alenilik İlkesi: Bütçenin Őeffaflıėı ve denetlenebilirliği açısından oldukça önemli bir ilkedir. Bütçe hazırlanırken, onaylanırken, uygulanırken ve uygulama sonrası denetlenirken kullanılan her belgenin zamanında, düzenli ve mali açıdan değerlendirmeye uygun bir Şekilde yayınlanması alenilik ilkesinin gereğidir. Bütçenin hedeflerine ulaşmada ne gibi sorunlarla karşılaştığını ve nerelerde aksama

olduğunu görüp durum analizi yapma imkanı veren bu ilke bütçenin başarılı olması ve amacına ulaşması açısından çok büyük önem taşımaktadır.

Giderlerin Bölümler İtibariyle Onanması İlkesi: Bütçe meclis tarafından onaylanırken bütçe, kurum ve kuruluşların bölümleri itibariyle görüşülür, incelenir ve onaylanır. Bu durum kuruluşlar arası bütçe transferini engellemekte ve meclise bütçe ödeneklerinin kullanımında daha etkin bir rol vermektedir.

2. BÜTÇE SİSTEMLERİ

Bu çalışmanın önceki kısmında devlet bütçesi tanımlanarak tarihsel serüveni içerisinde kendisine yüklenen işlevler ve bu işlevleri yerine getirirken bağlı kalması gereken ilkelerden bahsedilmiştir. Devlet bütçesinin nasıl bir yol izlenerek uygulanacağı da bütçenin başarılı olması için büyük önem arz etmektedir. Bu bakımdan devlet bütçesini uygulamada birçok sistem geliştirilmiştir. Bu bölümde günümüze kadar uygulanan devlet bütçesi sistemleri incelenerek, günümüzde kullanılan performans esaslı bütçeleme sistemi ve buna bağlı olarak uygulanan çok yıllık bütçeleme sistemini değerlendirmeye referans olacaktır.

2.1. Klasik (Geleneksel) Bütçe Sistemi

Klasik bütçe sistemi, özellikle Avrupa ülkeleri tarafından uzun süre kullanılmış ve kamu kuruluşlarının giderlerine kaynak oluşturma amacı üzerine temellendirilmiştir. Klasik iktisadi yaklaşım savunucuları tarafından geliştirilen bu bütçeleme sisteminde devlet, jandarma devlet olarak tanımlanmış ve devletin ekonomideki yeri oldukça sınırlı tutulup buna bağlı olarak bütçe fonksiyonları da sınırlı kalmıştır. Klasik bütçe sisteminde en önemli husus bütçe denklidir. Bu sisteme göre bütçe giderleri vergi, resim, harç gibi olağan gelirlerle karşılanmalı ve borçlanma gibi bütçe denkliliğine zarar verebilecek gelir yöntemlerine başvurulmaması gerekmektedir. Ancak olağanüstü durumlarda (savaş, doğal afet, büyük altyapı gerektiren işlemler vb.) borçlanma sınırlı şekilde kabul edilmektedir (Moğol, 2002: 127). Değindiği gibi bütçe denkliliğine çok önem veren bu sistemde bütçenin açık vermesi de fazla vermesi de istenmeyen bir durumdur. Bütçede gelirin giderleri karşılamaması durumunda devlet borçlanmaya giderek özel kesim

tarafından daha verimli kullanılacak kaynakları kendi harcamaları için kullanacaktır ve bu durum ekonomiyi olumsuz etkileyecektir. Tam tersi durumda gelirler giderlerden fazla ise ekonomide durgunluk söz konusu olacaktır. Bu doğrultuda düşünüldüğünde anlaşıldığı üzere klasik bütçe sisteminde bütçe denetimi çok önemlidir. Denetim harcamacı kuruluşa meclis tarafından verilen ödeneğin aşılması, ihtiyaçlar için kullanılması ve kanuna göre kullanılması konusunda yapılmaktadır.

Klasik bütçe sistemi birçok ülke tarafından çok uzun zamanlar kullanılsa da değişen siyasi ve ekonomik düzene ayak uyduramayarak yetersiz kalmıştır. Klasik bütçe sistemine yapılan eleştirilerden bazıları şunlardır; alternatiflerin bilimsel şekilde değerlendirilmesine ve bunların arasından en iyi seçimi yapmasına fazla önem vermez; bütçe yıllık uygulanıp uzun döneme yönelik hiçbir plan yer almamaktadır; hükümetin ne amaçla yaptığına ve ne başardığına önem vermez sadece ne satın aldığına ve buna ne ödediğine bakar; bütçeye giren harcamalar buraya yerleştiği ve her yıl tekrar incelemeye tabi tutulmadığı için genelde o harcamayı çıkarmak imkansız olmaktadır. Ayrıca devlete sınırlı fonksiyonlar yüklediği için etkili bir bütçe yönetimine izin vermemektedir (Tügen, 2015: 113). Bu eleştiriler neticesinde daha etkili bir bütçe yönetimi için farklı sistem arayışlarının ortaya çıkması kaçınılmaz olmuştur.

2.2. Performans Bütçe Sistemi

Klasik bütçe sisteminden modern bütçelemeye geçişin ilk örneği olan performans bütçeleme sistemi Amerika'da 1910'lu yıllarda yapılan çalışmalarla inşa edilmeye başlanmış ve ilk uygulamaları da burada gerçekleştirilmiştir. Hükümetin ne yaptığı ve ne başardığı üzerine duran performans bütçe sisteminde devletin belirlediği amaçlara ulaşırken planlama yapması, alternatifler bularak değerlendirmesi, yeni bir sınıflandırma sistemi ile harcamalarını kalemlere ayırması, işlevlerini gerçekleştirirken kaynak kullanımını raporlaması ve yeni muhasebe sistemi oluşturması gibi özellikleriyle klasik bütçe sistemine yöneltilen eleştirilere cevap verme amacıyla oluşturulmuştur (Falay, 1987: 53). Bu sistemle aynı amaca yönelik gerçekleştirilen giderler aynı program içinde toplanarak bu programın maliyet ve fayda analizi yapılmaktadır (Batirel, 1990: 51). Bunu yaparak mevcut

ödeneklerle en iyi sonucu almayı amaçlayan sistem, imkan dahilinde matematiksel veriler kullanarak çeşitli analizler yapmaktadır. Böylece sınırsız ihtiyaçlar için sınırlı kaynakların daha etkin kullanılması sağlanacaktır. İşte bu sistemi klasik bütçe sisteminden ayıştıran temel özelliğidir. Modern bütçeleme anlayışının öncüsü olarak kabul edilen bu sisteme getirilen eleştirilerin başında tamamen ölçülebilir verilerle dizayn edilmesine karşın devletin verdiği bazı hizmetlerin ölçülmesinin sağlıklı olmayacağı görüşü gelmektedir (Özen, 2008: 11). Bir diğer önemli eleştiri ise bu sistemde bütçenin yıllık hazırlanması sebebiyle uzun vadeli planlar ile uyumlu olamayışıdır. Maliyet etkinlik üzerine kurulu olan performans ölçümünde aynı işlem farklı birimlerde farklı maliyetlere mal olacağı için adil bir başarı kıyaslaması yapılamayacaktır. Nezihe Sönmez bunu şu örnekle açıklamıştır; düz ovada yapılan bir yol çalışması ile dağlık bir alanda yapılan yol çalışması aynı iş olsa da aynı maliyette olmayacaktır. Performans bütçe sistemi uygulandıkça uzun vadeli planlarda olduğu gibi programlar arasında da uyumsuzluk artmıştır. Bütün bunlar performans bütçe sistemiyle devlet bütçesinde gerçekleştirilmesi umulan reformun başka bir sistem ile denenmesi yolunu açmıştır.

2.3. Program Bütçe Sistemi

Performans bütçe sisteminin daha gelişmiş hali olarak tanımlayabileceğimiz program bütçede; devletin üstlendiği hizmetleri yerine getirmesi için gerekli maliyetleri ve diğer verileri birden çok yılı kapsayan uzun dönem için yapılan program sınıflandırma kullanılmaktadır. Bütçe hazırlanırken gelir ve gider tahminlerinde maliyet-fayda analizinin yapılması ve verimliliğin ön planda tutulması amaçlanırken bunun klasik bütçe gibi tek yıllık bir bütçe ile gerçekleşme ihtimalinin yok denecek kadar az olması uzun dönem programlama yapmayı kaçınılmaz kılmıştır (Tüğen, 2015: 120). İlk olarak yine ABD’de uygulanan program bütçe daha sonra Avrupa ülkelerince kullanılmış ve 1973 yılında da Türkiye’de uygulamaya konulmuştur (Akdoğan, 2005: 295).

Program bütçelemede devletin yerine getirmekle yükümlü olduğu fonksiyonların önceliğe göre program sınıflandırılması yapılırken her bir fonksiyon için yapılması gerekenler faaliyetler alt programlarda sınıflandırılır ve bu faaliyetlerin nasıl gerçekleştiğini göstermek için faaliyet-proje sınıflandırması

yapılır. Yani sırasıyla fonksiyon=> program=> altprogram=> faaliyet/proje sınıflandırması yapılmaktadır (Tüğen, 2015: 121). Program bütçe sisteminde maliyet-fayda analizleri son derece önemsendiği için yapılacak faaliyet veya projelerde en uygun alternatifin seçilmesi zorunludur. Bu durum verilerin sağlıklı ve düzgün toplanıp değerlendirilmesi için kusursuz çalışan uyumlu bir muhasebe sistemini mecbur hale getirmektedir. Program bütçenin başarılı olması için başlıca yapılması gerekenler, verileri en doğru biçimde toplayıp ileri sayısal tekniklerle teşhis ve model geliştirerek elde edilen sonuçları etkin bir denetim ve kontrole tabi tutmaktır.

Kamu kuruluşlarını kendilerine ayrılan ödenekleri en etkin ve en verimli şekilde kullanmaya yönlendiren program bütçe sistemi program-alt program ve faaliyetler arasında doğru koordinasyonu sağladığı zaman sadece maliyetleri azaltmakla kalmayıp aynı zamanda hizmet kalitesini de arttırmayı başaracaktır (Aksoy, 1993: 78).

Devlet bütçesinde reformun öncüsü olan performans bütçe ile program bütçe arasında bir takım farklılıklar vardır. Performans bütçe ve program bütçenin temel farklılığı; performans bütçenin kamu yöneticilerinin harcamalar için tahsis edilen kaynak ile hizmetlerin hedeflenen standartlara göre gerçekleşip gerçekleşmediğine odaklanırken, program bütçe devletin görevlerini fonksiyonel olarak sınıflandırılmasına odaklanmasıdır. Program bütçenin daha kapsamlı bir bütçe sistemi oluşu farklılıklardan bir diğeridir. Performans bütçe sisteminde program bütçe sistemine göre daha alt düzey yöneticilere yetki ve sorumluluk verilirken program bütçede yetki ve sorumluluk üst düzey yöneticilerdedir. Program bütçede hükümetin ekonomi politikası doğrultusunda gelecek yıllara yönelik hazırlanmış faaliyet ve projeler yer alırken, performans bütçe sisteminde geçmiş yılın performansları incelenir (Coşkun, 2000: 121-124).

2.4. Planlama Programlama Bütçeleme Sistemi

Literatürde tanımı konusunda fikir birliğine varılmış olmasa da planlama programlama bütçeleme sistemi (PPBS) program ve performans bütçe sistemlerinin daha gelişmiş bir versiyonu olarak değerlendirilir. PPBS hakkında ön plana çıkarılan niteliklere göre tanımlamalar yapılmıştır. Bir kesim PPBS'nin bütçe ile verilen

hizmetler neticesinde elde edilen çıktılarına göre yeniden şekillendirerek gelecek yılların giderlerinin tahmin edilmesini sağladığı üzerinde durmuştur. Diğer bir kesim ise mali kaynakların etkin kullanımı açısından bütçede yapılan ödeneklerin belirlenmesinde veri sağlayarak ve bu verileri analiz ederek hükümete politika hedeflerine ulaşmada bir rehber görevi üstlenmesini ön plana çıkarmıştır ve bu bütçeleme sistemini politika oluşturma ve bütçe yönetimi başarısında en önemli faktör olarak görmüştür. Ayrıca PPBS'nin bütçe uygulayıcılarına yapılacak harcamalarda sunduğu birden fazla seçenekle bunlar arasından en etkin ve verimli olanı seçmesine imkan vermesini ön plana çıkararak sistemin analitik özelliği ve kamu hizmetlerindeki etkinliği üzerinde de durulmuştur (Coşkun, 2000: 126). Planlama programlama bütçeleme sistemi kamu bütçe uygulamasında “nihai-çıkıtı yaklaşımının” uzantısı olarak değerlendirilebilir (Falay, 1979: 57). PPBS bir yıldan daha uzun zaman dilimlerini kapsayan plan ve programların girdi kontrolü yaklaşımıyla değil de elde edilen çıktıların yönetimi yaklaşımıyla harcanan miktardan çok gerçekleştirilen icraatların önemsendiği bütçe sistemidir (Falay, 1987: 58).

PPBS'yi diğer sistemlerden ayıran özellikleri arasında;

- Uzun dönem planlamaya dayanması ve bu planı bütçe ile ilişkilendirmesi,
- Yapılacak kamu hizmetlerini ve yapılış nedenlerini belirleyip amaç ve hedefleri tespit ettikten sonra bu hedeflerin gerçekleşmelerini değerlendirme imkanı sunması,
- Bütçe kararlarında plan ve sistem analizi teknikleri kullanılarak karar mercii için etkili bir araç olması,
- Bütçenin uygulanmasının ardından başarı durumunun somut bir şekilde ortaya konması sıralanabilir (Sönmez, 1994: 152).

Planlama programlama bütçeleme sisteminin uygulanmasının devlet bütçesine sağladığı birçok avantaj varken bazı uygulama güçlüklerinin olması bu sistemin başarılı olmasını zorlaştırmaktadır. PPB sisteminin en önemli avantajı olarak ulaşmayı hedeflediği amaçları çok açık ve net şekilde belirtmesi ve bu hedeflere ulaşmak için yapılması gereken çalışmaları planlayarak daha gerçekleştirilebilir hale getirmesi gösterilebilir. Gelecek yıllara ait bütçe tahminlerinin de bulunması daha iyi

bir mali plan yapılmasına imkan vermektedir. Verilen kamu hizmetleri ile bu hizmetlerin gerçekleştirilmesi için ayrılan ödeneklerin ilişkisi kurularak elde edilen çıktının amacına ulaşip ulaşmadığını denetleme imkanı sağlamaktadır. Bütçede konulan hedeflere ulaşmak için bilimsel tekniklere dayalı verilerle en tarafsız alternatiflerin oluşturulmasını sağlamakta ve en az maliyetle en etkin sonuca ulaştırmaktadır. PPBS'de maliyet üzerinde yoğunlaştığı için harcamaların verimliliği ölçülerek tasarruf artırılabilir. PPB sistemi genel olarak objektif veri toplama, raporlama ve bu veriler eşliğinde en etkili ve en az maliyetli seçenek ile en verimli hizmeti gerçekleştirmeyi sağlamaktadır.

Bu sistemin olumsuz tarafı ise uygulamada büyük yenilikler getireceğinden zorluklar ve sorunlar oluşturmasıdır. Bu sorunların başında PPB sisteminin henüz net bir şekilde tanımlanmamış olmasından dolayı literatürde ve bütçe uygulamalarında kavramsal karışıklığa neden olması gelmektedir. Bir başka sorun ise bütçe uygulamasındaki bu değişikliklere kamu yöneticilerinin tepkisi ve karşı çıkmasıdır. Yine kamu bütçe uygulamasıyla ilişkili kamu personelinin yeterli niteliğe ve eğitime sahip olmaması bu personellerin eğitimi ya da yeni personel alımını gerekli kılmaktadır. Her ne kadar bütçe uygulaması ekonomik işlem olsa dahi hükümetlerin politikalarını gerçekleştirmede en önemli araç olması bütçe uygulamasının politik bir tarafı olduğu anlamına gelmektedir. PPB sistemi ise politik gerekçelerden bağımsız şekilde ekonomik olarak en nesnel ve rasyonel seçeneğin uygulanmasını tercih eder, bu yüzden bütçeyi hükümete kabul ettirmek pek mümkün görünmemektedir. PPB sistemi avantaj ve uygulama zorlukları bir arada düşünüldüğünde kamu yönetiminde mali ve ekonomik sorunları çözecek potansiyelde bir sistem olarak görülmemektedir (Coşkun, 2000: 126-145).

2.5. Sıfır Esaslı Bütçeleme Sistemi

Performans ve program bütçelerin devamında geliştirilen daha kapsamlı ve detaylı olan planlama programlama bütçe sistemi uygulanırken uzun bir döneme ihtiyaç duyulmasına yol açtığı gibi maliyetleri de arttırmıştır. Ayrıca dünya ekonomisinde petrol krizleriyle stagflasyonun oluşması ekonomide kamu sektörünün payını küçültme politikalarının geliştirilmesiyle devlet bütçesinde yeni sistem arayışlarını başlatmıştır. Bunlara ek olarak ABD'de bütçe ile istenilen ekonomik

hedeflere ulaşılamaması planlama programlama bütçeleme sisteminin yenilenmesi ya da başka bir sistemin kurulması fikrini sağlamlaştırmıştır. Bu gelişmelerin üzerine ilk olarak kamu bütçesi hazırlanırken geçmiş yılın harcamalarının kesin kabul edilmesi ve yeni yılın bütçesinin hazırlanırken her kalemede artışa gidilmesinin yanıltıcı ve gereksiz olduğunu savunan E. Hilton Young tarafından 1924 yılında önerilen sıfır esaslı bütçeleme sisteminin modern devlet bütçesinde uygulanması üzerinde çalışmalara başlanmıştır (Özen, 2008: 20).

Sıfır esaslı bütçeleme sistemini diğer bütçeleme tekniklerinden ayıran en önemli özelliğın ödenek için yapılan tahminlerde bir önceki yılı yok sayarak ve sıfır ödenek varmış gibi düşünerek en baştan bir ödenek tahmini yapma zorunluluğı olduğı söylenebilir. Bununla önceki mali yıla bağılı kalmaksızın gelecek mali yılın hazırlıklarının yapılması amaçlanmıştır. Böylece en baştan harcamalar değerlendirilerek en uygun alternatif seçilmekte ve geçmiş bütçeden hiçbir ödenek yeni bütçede kendine otomatik olarak yer bulmamaktadır. Sıfır esaslı bütçelemenin amaçlarından biri de kamu hizmetleri için ayrılan ödenekler ve bu hizmetlerin harcaması için geliştirilen programları her seferinde önceki programlardan bağımsız bir şekilde en ince ayrıntısına kadar inceleyerek faydası azalan ve önemi artan programlarda önceliklere göre yeni sıralama yapılmasına imkan vermektir.

Her bütçe sisteminde olduğı gibi sıfır esaslı bütçeleme sisteminde de avantajlar olduğı gibi dezavantajlar da bulunmaktadır. Kaynak kullanımında etkinliğı sağlamada çok etkili olması, yöneticileri her yıl sil baştan gider analizi yapmaya zorlayarak faydası azalmış, önemsiz, istenilen seviyede performans göstermeyen programları çıkarması, herhangi bir kurumda tüm yöneticilerin birlikte çalışmasını gerektirerek kurum kimliğı ve ruhu oluşturması bu sistemin avantajları olarak değerlendirilebilir. Sistemin en büyük dezavantajı ise yöneticilere yeni iş yükleri getirerek alışıl gelmişin dışında bir çalışma düzeni gerektirmesinin yöneticilerce tepki çekerek kabul edilmesinin zorluğudur. Ayrıca alt birimler tarafından oluşturulan karar paketi sayıca çok olması sebebiyle alternatifler arasında seçim yapmayı güçleştirmesi, gelir kısmına yönelik herhangi bir yenilik veya öneri getirmemesi ve faaliyetlerin önceliklendirilmesi için yeterli sayıda nitelikli elemanın bulunmaması sistemin diğer dezavantajları olarak değerlendirilebilir (Sönmez, 1994: 167).

Sıfır esaslı bütçeleme sistemi geliştirildiği dönemde kullanılan teknoloji itibariyle bütçenin hazırlanmasından uygulanmasına ve değerlendirilmesine kadar bütün süreçlerde ciddi bir iş yükü oluşturmaktaydı. Ancak bu iş yükü genel itibariyle kırtasiye ve kurumlar arası iletişimden kaynaklanmaktaydı. Günümüz teknolojisinde bu durumun çok büyük sorun teşkil etmeyeceği düşünülürse sıfır esaslı bütçeleme sisteminin günümüze uyarlanıp etkin bir şekilde kullanılabilceği düşünülmektedir.

2.6. Performans Esaslı Bütçeleme

Sıfır esaslı bütçe lemede ortaya çıkan sorunlar ve uygulama zorlukları devlet bütçesinde etkinlik arayışlarının devam etmesine neden olmuş daha kolay uygulanabilir kamu bütçeleme si için çalışmalar yapılmıştır. 20. Yüzyılın sonlarına doğru başta ABD olmak üzere birçok batı Avrupa ülkesi tarafından uygulamaya konulan performans esaslı bütçeleme sistemi, kaynakların merkezden yönetimi yerine yetki ve sorumluluklar ile kaynakların yerinden yönetimini esas almış ve girdi odaklı değil çıktı odaklı, performansa bağlı bütçeleme temelinde inşa edilmiştir. Kaynak kullanımında verimlilik ve etkinliği hedefleyen performans esaslı bütçeleme sisteminin diğer önemli hedeflerinden biri de mali disiplini sağlamaktır. Bunun için orta vadeli harcamaları içeren üç ya da beş yıllık stratejik planlar kullanılmaktadır. Böylece hem yasama hem de yürütme orta vadeli hedefler hakkında bilgi sahibi olurken giderlerin denetlenmesi kolaylaşmaktadır. Stratejik planı tanımlamak gerekirse gelecek ile açık bir şekilde bağlantı kuran ve kamu kuruluşlarına önceliklerine göre ve sonuca ilişkin hedef ve stratejileri tanımlayan uzun vadeli ve politika odaklı bir belge denilebilir (Özen, 2008: 51).

Kaynakların kıt olması ve kamu hizmetlerinin çok olması devlet bütçesinde çözülmesi gereken en önemli problemdir. Bu sorunu çözmeyi hedefleyen modern bütçeleme arayışları kapsamında geliştirilen performans bütçe, program bütçe, PPBS ve sıfır esaslı bütçelemeyi hizmet önceliğinin belirlenmesi ve kaynak tahsisinde etkinlik üzerinden “Performans Esaslı Bütçeleme” ile karşılaştıran Ahmet Özen çalışmasında neden performans esaslı bütçeleme sisteminin diğer sistemlere göre daha başarılı olduğunu ortaya koymuştur (Özen, 2008: 53).

“Stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçeleme sistemi, uzun dönemli stratejik amaçlar, yıllık performans sonuçları ve bu sonuçları etkileyebilmek

için belirli faaliyetlerin maliyetleri arasında bağlantı kurar.” (Office of Management and Budget, 2005: 2).

Bu bütçeleme sisteminde karar verici ve uygulayıcılar hedefleri birlikte belirledikten sonra kamu kuruluşundaki yöneticilerin uygulama boyunca yetkileri genişletilmektedir. Diğer bütçe sistemlerinde karşılaşıldığı gibi bu sistemde de hedefler belirlenirken bürokratlar ve politikacıların fikir ayrılığı yaşaması muhtemeldir. Çoğunlukla maliye bakanlığınca kurulan bir komite gerek hedeflerin belirlenmesinde gerekse sonuçların değerlendirilmesinde ülkenin ekonomik durumunu da göz önüne alarak önemli bir rol oynamaktadır.

Performans esaslı bütçelemenin en önemli özelliği olarak temel hedefinin mali disiplin olması söylenebilir. Diğer özellikler ise;

-Bütçeyi uygulayan yöneticinin yaptığı harcama miktarından daha çok hedefine ne kadar ulaştığını sorgular.

- Yöneticilere yetki vermesinin yanı sıra hesap verme sorumluluğu da yükler.

- Bütçe oluştururken stratejik plan ve performans bütçelemeyi bir arada kullanarak sağlam bir plan bütçe ilişkisi kurar.

- Tüm programlara ait hedef ve stratejileri belirler ve performansları izler.

Performans esaslı bütçeleme sistemi üç ayrı model ile uygulanmaktadır: Stratejik plana dayalı, performans sözleşmesine dayalı ve bütçe formatına dönüştürülmüş performans esaslı bütçeleme (Erüz, 2006: 218).

Stratejik plana dayalı performans esaslı bütçeleme: Bütçeleme sürecinin dayandığı orta ve uzun vadeli stratejik plana göre yıllık performans programlarının hazırlandığı bu sistemde, yıllık faaliyet raporu hazırlanarak bütçenin uygulanması neticesinde performansa göre hesap verme mekanizması oluşturulur. Türkiye, ABD ve Norveç günümüzde bu sistemi kullanan ülkelerdendir (Tüğen, 2015: 150).

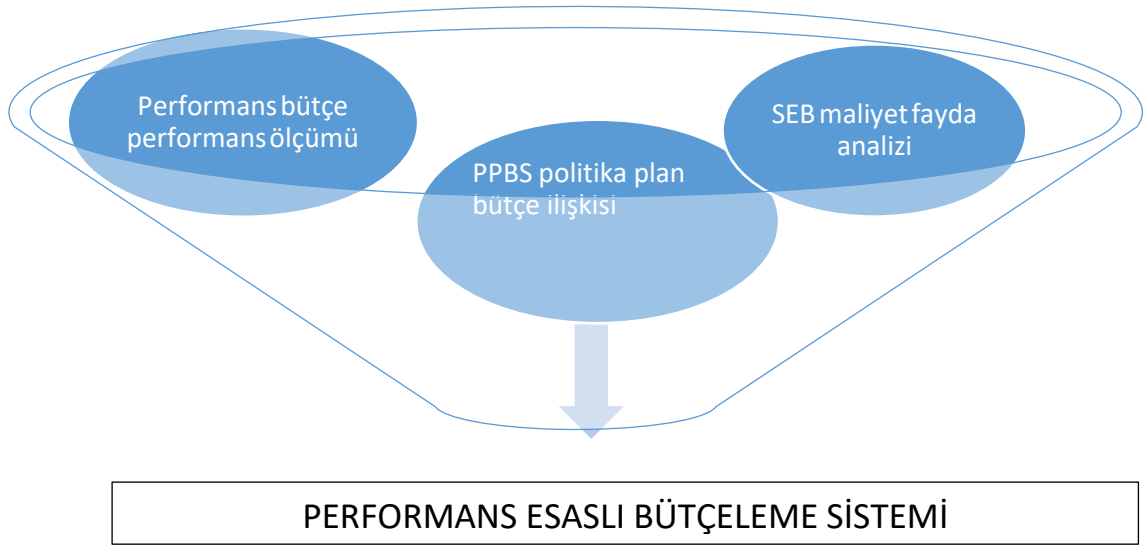
Performans sözleşmesine dayalı performans esaslı bütçeleme: Bu modelde iki farklı yazılı sözleşme ile bütçe uygulamasındaki hususlar belirlenirken bu sözleşmelerden biri bakan ve üst yönetici arasında imzalanan “kamu hizmet sözleşmesi” diğeri ise üst yönetici ve alt yöneticiler arasında imzalanan “hizmet sunum sözleşmeleri”dir. Belli ödeneklerle belli sonuçlar alınacağına taahhüt edildiği bu sözleşmeler üç ya da beş yıllık olabilmektedir. Dönem sonunda taahhüt edilen veriler ile gerçekleştirmeler karşılaştırılarak bütçe başarısı değerlendirilir. Günümüzde

İngiltere, Yeni Zelanda, Danimarka, Belçika, bu modeli uygulayan ülkeler arasındadır (Oral, 2005: 150).

Bütçe formatına dönüştürülmüş performans esaslı bütçeleme sistemi ise bağımsız bir performans belgesi hazırlanmadan bütçenin içerisinde ödenek bilgileri ile performans bilgilerinin birlikte yer aldığı bütçelerdir. Hollanda ve Avusturalya bu uygulamayı gerçekleştiren ülkelerdendir (Tügen, 2015: 150).

Performans esaslı bütçeleme sistemi modern bütçeleme arayışları kapsamında geliştirilen diğer bütçe sistemlerinin olumlu yanlarının alındığı bir harmanizasyon gibi de düşünülebilir. Hoover komisyonu ile gündeme gelen kamu yönetiminde performans ölçümünün önemine sahip olan bu sistem, program bütçe ile benzer şekilde politikaları stratejik olarak önceliklendirmiş ve bir programa tabi tutmuştur. PPBS de olduğu gibi performans esaslı bütçeleme de politika-plan-bütçe ilişkisine çok önem vermiştir. Sıfır esaslı bütçeleme sisteminde etkisiz ve verimsiz programlardan vazgeçildiği gibi performans esaslı bütçeleme sisteminde de çok yıllık bütçe yöntemi ile politikaların gelecekteki yeri ve önemine göre önceliklendirilerek verimsiz ve etkisiz olan politikalardan vazgeçilmektedir.

Şekil 1: Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Diğer Bütçe Sistemlerinden Etkilendiği Alanlar



Kaynak: Tarafımızca düzenlenmiştir.

Devletin değişen fonksiyonları neticesinde artan kamu hizmetleri ve kamu hizmetlerinde kullanılan kaynakların sınırlı olması sebebiyle devlet bütçeleme sisteminde etkinlik arayışları başlamıştır. Bu arayışlar neticesinde birçok sistem

geliştirilse de günümüzde dünya genelinde en etkin bütçe sistemi olarak performans esaslı bütçeleme sistemi benimsenmiştir. Bu bütçe sisteminin uygulamasında ise en yaygın kullanılan yöntem çok yıllık bütçe yöntemi olmuştur.

2.7. Çok Yıllı Bütçeleme Uygulaması

Geçtiğimiz asrın son çeyreğinden itibaren dünyada yaşanan ekonomik krizler, politika yapıcılarını ekonomi piyasasının en büyük tüketicisi konumunda olan devleti kamu harcamalarında daha etkin ve verimli yöntemler aramaya yöneltmiştir. Bu bağlamda kamu harcamalarında mali saydamlık ve hesap verilebilirliğin yanı sıra nitelikli ve yeterli bilginin üretilmemesinin performansların ölçülmesi ve değerlendirmesini olumsuz etkilemesi gibi kamu harcama yönetimindeki sorunları çözmek, krizleri atlatmak ve yeni krizler yaratacak sebepleri ortadan kaldırmak için birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülke kamu mali yönetiminde köklü değişiklikler yapmıştır. Dünya Bankası'nın ülkelerin kamu mali yapısını gözlemleyerek değerlendiği Kamu Harcama Raporlarında (Public Expenditure Review) bu değişiklikler analiz edilmiştir. Dünya Bankası, raporlar doğrultusunda hazırlanan Kamu Harcama Yönetimi El Kitabı yayınlamaya kamu bütçeleme sisteminde çok yıllık bütçe uygulanmasını önermiştir. Dünya Bankası tarafından orta vadeli harcama sistemi olarak adlandırılan bu sistem için literatürde çok yıllık bütçe ve orta vadeli harcama yöntemi isimlendirmesi de kullanılmaktadır. Hazırlanan bu kitap kamu harcama yapısında reform yapmak isteyen gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler için de rehber niteliğinde olmuştur. Ülkemizde de 90'lı yıllarda peş peşe yaşanan krizler bütçe konusunda reform yapmaya yönlendirmiş ve bunu Dünya Bankası'nın raporlarındaki önerileri ışığında ekonomimize uyarlamaya gayreti gösterilmiştir.

Çok yıllık bütçelemeye esas olarak mali disiplin ve ekonomik dengenin sağlanması, kamusal kaynak kullanımında etkinliğin artırılması hedeflenmiştir. Ayrıca uzun süreli plan ve programlar oluşturularak uzun vadeli politikalarla bütçe başarısına süreklilik kazandırmayı hedeflemektedir. Hükümetlerin orta vadeli politikalarını önceden belirlemek mecburiyetinde olması, hükümetin öncelikleriyle kurumsal önceliklerin sıralamasında daha sağlıklı bir yol izlenmesine imkan vermektedir (Cansız, 2007: 98).

Çalışmanın bu bölümünde çok yıllık bütçeleme kavramsal olarak ele alındıktan sonra amaçlarından, uygulanışından, Dünya Bankası tarafından belirlenen ve uygulamayı kullanan ülkelerce genel kabul gören başarı kriterlerinden bahsedilmiştir. Ayrıca politika-plan-bütçe ilişkisinin bu uygulamadaki önemine değinilmiştir.

2.7.1. Çok Yıllı Bütçeleme Kavramı

Kamu mali yönetiminde etkinlik arayışları kapsamında geliştirilen bütçe sistemleri ile devletin orta vadede mali politikalarını, bu politikaların finansmanı için elde edilecek gelir kaynaklarını ve yapılan harcamaların uzun vadede ekonomiye etkisini tahmin etme zorunluluğu getirilmiştir. Bu durum devlet bütçesinin ilkelerinden olan yıllık olma ilkesinin geçerliliğinin kaybolmasına ve birçok kamu bütçesinde birden fazla yıla yönelik bütçe tahminleri yapılarak çok yıllık bütçeleme uygulamasına geçilmesine zemin hazırlamıştır.

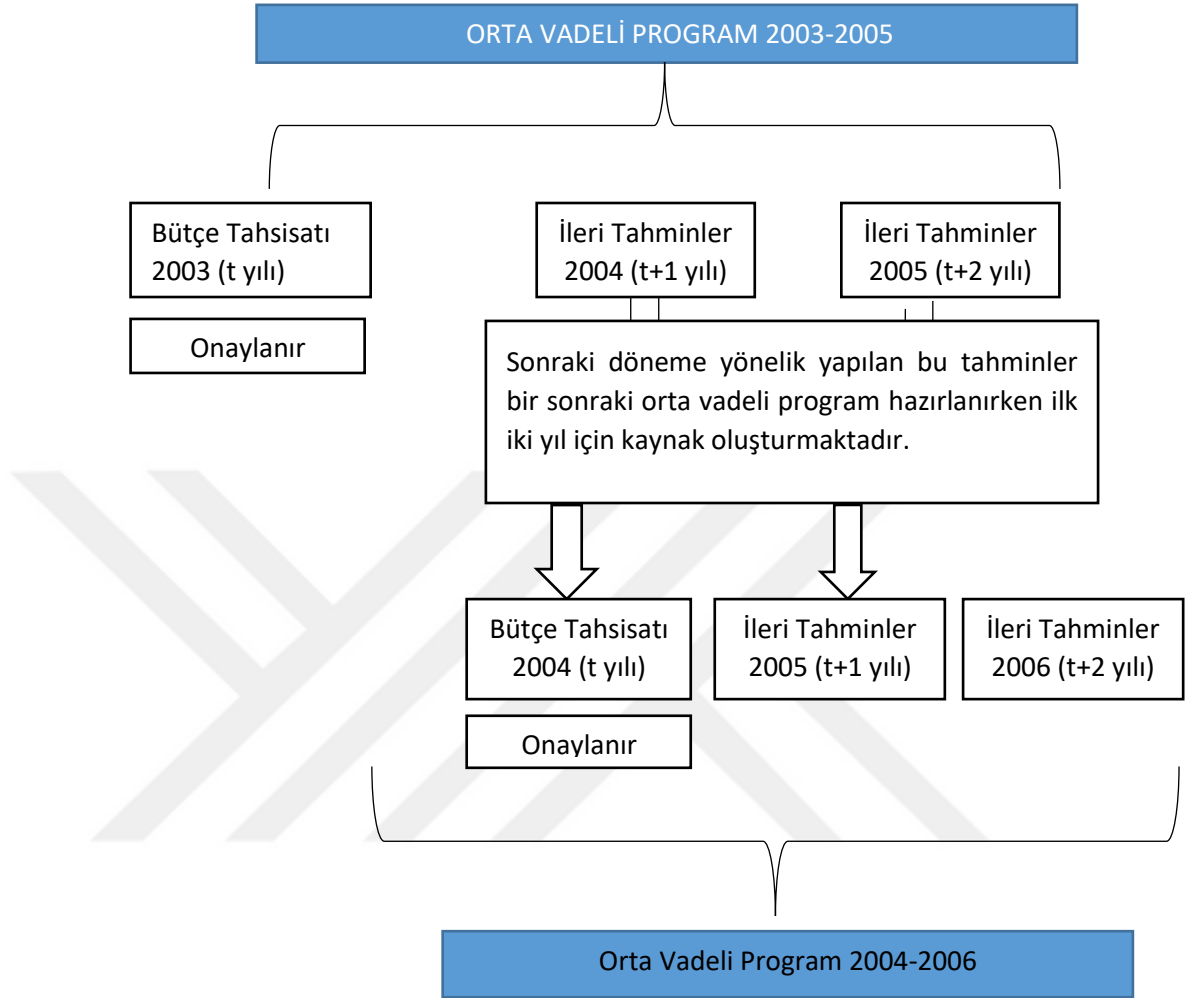
Çok yıllık bütçeleme yöntemi dar anlamda şu şekilde tanımlanabilir; kamunun orta vadeli mali politikaları ve bu politikalara yönelik finansman için sağlayacağı gelir kaynakları ve harcamaların olduğu belgedir. Yıllık bütçe ile uyumlu bir şekilde hazırlanan orta vadeli bütçe hükümetin uzun vadeli politikalarıyla çelişen bir durum ortaya çıktığında daha realist ve rasyonel davranarak mali disiplinin gelişimine katkı sağlayacaktır. Ayrıca uzun vadeli mali politikalar belirlenirken stratejik öncelikler konusunda tartışma ortamı sağlayarak mali saydamlık ve hesap verilebilirliği de arttırmaya yardımcı olacaktır (Ergen, 2007: 302). Bu öncelikler belirlenirken kamunun belli kurumlardan oluştuğu düşünülerek ve bu kurumların ilerleyen dönemlerde üstlenecekleri roller konusunda net bir düşünce ortaya konularak politikalar üzerinde fikir birliğine varılmalıdır. Ardından kurumların öncelikleri incelenip tanımlanarak gerçekleştirilme ihtimali en yüksek olan ve öncelikli olan amaçların belirlenmesiyle hedeflere ulaşma konusunda daha başarılı olunabilir (Muggeridge, 1997: 37).

Çok yıllık bütçeyi politika yapıcılarının orta vadedeki harcama sınırlarını görüp orta vadedeki yatırım planlarının fayda-maliyet analizlerini yapmalarını sağlayan rehber niteliğinde değerlendirmek mümkündür.

Dinamik bir kurguya sahip olan çok yıllık bütçe lemede her yıl mevcut yılın tahminleri yapılarak takip eden yılların tahminleri de belgeye eklenmektedir. Çok yıllık bütçe uygulaması genel olarak üç yıllık uygulansa da dört ya da beş yıllık bütçe uygulamalarına rastlamak da mümkündür. Üç yıllık bir orta vadeli bütçe uygulamasını ele alacak olursak mevcut mali yılın bütçe tahminlerinin yanı sıra takip eden iki yılın da tahminleri de bu belgeye eklenmektedir. Bir sonraki çok yıllık bütçe hazırlanırken mevcut yıl ve bir sonraki yılın önceki programda yapılan tahminleri revize edilerek mevcut yılı takip eden ikinci yılın tahminleri yapılmaktadır.



Şekil 2: Çok Yıllı Bütçelemenin Devretme Yapısı



Kaynak: Overseas Development Institute Implementing a Medium-Term Perspective to Budgeting in the Context of National Poverty Reduction Strategies, London, p.5.

Çalışmanın bu bölümünde bahsedilenlerden yola çıkarak anlaşılacağı üzere çok yıllık bütçeleme sürecinin 3 ana bileşeni bulunmaktadır (Ergen, 2007: 306);

- 1- Kamu harcamalarının finansmanı için elde edilecek kaynağın makroekonomik koşullarla uyumlu bir şekilde tahmin edilmesi,
- 2- Hali hazırda devam eden veya uygulamaya başlanacak politikaların uzun vadeli hedeflerle uyumunun incelenmesi ve fayda-maliyet analizinin yapılması,
- 3- Elde edilen kaynakların gelecekte hayata geçirilecek yatırım planları ile ilişkilendirilmesi.

2.7.2. Çok Yıllı Bütçelemenin Amaçları

Çok yıllık bütçe uygulayan ülkelerin kendine rehber edindiği Dünya Bankası Kamu Harcamaları El Kitabı çok yıllık bütçenin amacını, verimsiz harcamalar ve sonuçlardan kaçınma, sağlam bir politika-plan-bütçe ilişkisi kurmak olarak görmektedir. Buradan yola çıkarak iyi bir şekilde dizayn edilmiş orta vadeli bir program ile şunların amaçlandığı söylenebilir (Egeli ve Dağ, 2017: 484);

- Mali saydamlık ve hesap verilebilirliği arttırmak,
- Kamu kurumlarının mali disipline uyumlu çalışmasını sağlamak,
- Harcama politikalarının fayda-maliyet analizi yapılarak siyasi karar mekanizmalarına nitelikli bilgi temin etmek,
- Kurum ve yöneticilere uzun vadeli plan ve program imkanı sağlamak,
- Kaynak tahsisinde stratejik önceliklerin göz önünde bulundurularak uzun vadeli politikalarda başarı sağlamak,
- Rasyonel ve realist bir gelir ve harcama yapısı ile makroekonomik istikrarın sağlanmasına yardımcı olmak.

2.7.3. Çok Yıllı Bütçelemenin İlkeleri

Devlet bütçesinin daha etkin kullanımını sağlamak için ilkeler oluşturulduğu gibi Dünya Bankası tarafından çok yıllık bütçelemede kaynak kullanımının etkinliğini arttırmak adına bazı temel ilkeler belirlenmiştir (The World Bank, 1998: 1-2).

Bu ilkelerin başında **mali disiplin ve kapsamlılık** gelmektedir. Bunun sebebi olarak ise en azından iki seçim arasında karar alma disiplinini sağlayacak tek mekanizmanın yıllık bütçeleme sürecinin olması gösterilmektedir. Kapsamlılık ile sorunları teşhis ederken bütüncül bir yaklaşımla kurumsal engellemeler ve diğer tüm sorunların anlaşılması ve buna göre politika oluşturulması kastedilmektedir. Ayrıca devlet bütçesindeki mali işlerin hepsini kapsamaması da bu ilkenin gereğidir.

Bir diğer ilke ise **meşruiyet** yani yasallıktır. Bu ilke ile, bütçe uygulamasında oluşturulan politika ve ilkelere uyma zorunlu hale getirilmiştir.

Esneklik ilkesi devletin kamu hizmetlerini gerçekleştirme sürecinde yöneticilerin yönetimle alakalı kararları alması, bakanların ise programları belirleme yetkisinin olması gerekliliği olarak ifade edilebilir. Ayrıca tüm bunlar şeffaflık ve hesap verilebilirlik çerçevesinde stratejiyle sıkı sıkıya bağlı olmak zorundadır.

Tahmin edilebilirlik çok yıllık bütçelemenin en önemli ilkelerinden biridir. Gelecek yıllara yönelik oluşturulan politika ve programların uygulanmasında etkinlik ve verimliliğin sağlanması bu politika ve programların tahmin edilebilirlik düzeyiyle doğru orantılıdır. Tahmin edilebilirlik seviyesi ne kadar artarsa politika ve programlarda hedeflere ulaşmak o kadar mümkün olacaktır. Şüphesiz ki makroekonomik politikaların kusursuzca hayata geçirilebilmesi için yeterli ödenek olması asli şartlardan biridir. Bu durum kamu performansını arttıracak gibi bütçe uygulamasının da başarılı olmasını sağlayacaktır.

Rekabetçi olma hali hazırda uygulamada olan politikaların sürekli incelenip değerlendirilerek daha güçlü hale getirilmesi kamu kuruluşlarının hizmet sunmadaki performanslarını arttırmasını sağlayacaktır. Kendisini sürekli yenileyen ve geliştiren politikalar uygulamadaki güçlüklerle daha iyi mücadele edecektir.

Doğruluk klasik bütçeleme ilkelerinden biri olan doğruluk ilkesi çok yıllık bütçe lemede de büyük önem taşımaktadır. Bütçe başarısı için tahminler çok büyük önem taşımaktadır ki, modern bütçe lemede bu tahminler için ileri derece matematik biliminden ve sayısal yöntemlerden faydalanılarak tahminler oluşturulur. Bu doğrultuda doğruluk ilkesi ile bütçe tahminlerinin tarafsız ve gerçeğe en yakın şekilde oluşturulması gerektiği ifade edilmektedir. Aksi takdirde bütçede yer alan politika ve programların dışına çıkılarak istenilen etkinlik ve verimliliğe ulaşmak imkansız hale gelmektedir.

Bilgi; bütçelemenin diğer ilkelerinin yerine getirilmesi için maliyetler ve çıktılar hakkında doğru, eksiksiz ve vaktinde elde edilen bilgi esastır.

Açıklık ve mali sorumluluk; bütçe ile ilgili karar, harcama, maliyet ve sonuçların kamu ile açık ve anlaşılabilir şekilde paylaşılmasını ifade eder. Ayrıca bütçenin hazırlanmasından uygulanmasına ve denetlenmesine kadar her aşamadaki karar alıcıların bu kararlarından sorumlu tutulması anlamına gelmektedir.

2.7.4. Çok Yıllı Bütçelemenin Uygulanışı

Orta vadeli harcama yönetiminde her bir kamu kurumu kendi çok yıllık bütçesini hazırlamakla sorumludur. Çok yıllık bütçe uygulamasını 3 yıl üzerinden yapan bir devletteki kamu kurumlarından örnek vererek bu yöntemin uygulanışını anlatmak yerinde olacaktır. Örneğin X bakanlığının 2018-2020 yıllarını kapsayan dönem için hazırladığı çok yıllık bütçeyi ele alalım. 2018 yılında olduğumuz düşünülürse 2018 mali yılı için hazırlanan ve uygulanan bütçe aktüel bütçe 2019 ve 2020 yılı için hazırlanan bütçeler ise tahmini bütçeler olmaktadır. X bakanlığının bütçesi ilk yıl için ikiye ayrılır; temel bütçe ve yeni faaliyetler bütçesi. Temel bütçe devam eden programları ve sene sonu sona erecek projeleri kapsarken yeni faaliyetler bütçesi sene içerisinde başlayacak olan yeni programları içermektedir. İlk yıl oluşturulan yeni programlar için bütçe ayrılırken takip eden iki yıl için gider oluşturma ihtimali vardır. Örneklendirmek gerekirse bir şehre yapılması planlanan hastanenin yapımının tamamlanıp hizmete alınması ilk yıldan ikinci veya üçüncü yıla sarkabilir. Bu yüzden kurum hastane yapımı için harcama yaparken ileriki yılların ödeneklerini de hazırlama mecburiyetindedir. 2018 yılına ait temel bütçe hazırlandıktan sonra 2019 yılının tahmini bütçesi 2018 yılının bütçesinin enflasyon oranında arttırılması ile hesaplanır. Aynı şekilde 2020 yılının tahmini bütçesi hesaplanırken 2019 yılının tahmini bütçesi enflasyon oranında arttırılarak hesaplanır.

Tablo 1: X Bakanlığı Bütçe Tahminleri 2018-2020

	2018	2019	2020
Temel bütçe (Milyon Lira)	100	$110 = 100 + (100 * \%10)$	$121 = 110 + (110 * \%10)$
Yeni Faaliyetler Bütçesi (Milyon Lira)	30	5	5
Toplam bütçe (Milyon Lira)	130	115	126

Kaynak: Çiçek, H. G., (2010). Orta Vadeli Harcama Sistemi ve Türkiye Uygulamasının Değerlendirilmesi Yayınlanmamış Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.

Tablo 1'deki X bakanlığının 2018-2020 yılları arasındaki bütçe tahminleri incelendiğinde 2018 yılında temel bütçe olarak 100 milyon lira tahmin edilmiş ve bunun üzerinden enflasyon oranındaki artışlarla 2019 ve 2020 yılının bütçe tahminleri yapılmıştır. Ayrıca 2018 yılında yeni faaliyetler bütçesi için de 30 milyon ödenek ayrılmış ve bu program için 2019 ve 2020 yılları için 5'er milyon lira ödenek ayrılmıştır. 2018-2020 bütçe tahminleri toplam sırasıyla 130, 115 ve 126 milyon lira olarak tahmin edilmiştir. Bu durum çok yıllık bütçeleme yöntemini klasik bütçeden ayıran temel özelliği yansıtmaktadır. Klasik bütçe mevcut harcamaları sadece bir yıl için göstererek ikinci ve üçüncü yıllar için bir tahminde bulunmamaktadır.

2018-2020 yılları arasındaki bütçe tahminleri ise tablo 2'de yer almaktadır. Tablo2'de 2019 yılının tahmini bütçesi yine 2019 yılının temel bütçesi olarak yazılmaktadır. Aynı şekilde temel bütçeler enflasyon oranında arttırılarak 2019-2021 yıllarının tahmini temel bütçeleri hazırlanmıştır. 2019 yılında başlayacak projelerin ödenekleri de eklenerek 2019-2021 yıllarının tahmini toplam bütçeleri hesaplanmıştır. Bu hesaplamalar diğer orta vadeli programlar yapılırken aynı şekilde kullanılmaya devam etmektedir.

Tablo 2: X Bakanlığı Bütçe Tahminleri (2019-2021)

	2019	2020	2021
Temel bütçe (Milyon Lira)	115	$126,5=115+(115*%10)$	$139,1=126,5+(126,5*%10)$
Yeni Faaliyetler Bütçesi (Milyon Lira)	70	20	10
Toplam bütçe (Milyon Lira)	185	146,5	149,1

Kaynak: Çiçek, H. G., (2010). Orta Vadeli Harcama Sistemi ve Türkiye Uygulamasının Değerlendirilmesi Yayınlanmamış Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.

Buradan anlaşılmaktadır ki ekonominin makroekonomik koşulları mecbur kılmadıkça gelecek yılların bütçeleri, üzerinde ciddi tartışmalara yer vermeyecek ve zaman kaybına yol açamayacak şekilde hazırdır. Böylece bütçe tartışmalarına

harcanacak enerji ve zamanın stratejik önceliklerin belirlenmesi ve yeni programların tartışılması için harcanmasına imkan tanınmış olmaktadır.

Çok yıllık bütçeleme yönteminin uygulamasının örnekle anlatıldığı bu bölümden sonra ülkelerin bu yöntemi başarıyla uygulayabilmeleri için gereken şartlar ele alınacaktır.

2.7.5. Çok Yıllı Bütçelemede Başarı Ölçütleri

Çok yıllık bütçelemede başarıya ulaşmanın yolu uygulamayı yöneten ülkelere göre farklılık gösterse de Dünya Bankasının tüm ülkelere rehberlik eden el kitabında ortaya konmuştur. Buna göre, bir orta vadeli harcama sisteminin başarılı olabilmesi için genel kabul görmüş ölçütler şu şekilde belirtilmiştir (The World Bank, 1998: 1-2);

Politik destek ve kararlılık; uzun vadeli politikalar uygulanırken gerek ekonomik gerekse siyasi sebeplerle harcamalar için ayrılan ödeneklerle ilgili yeniden düzenlemeye yönelik ısrarlarla karşılaşılması muhtemel bir durumdur. Böyle durumlarda uzun vadeli politikalara destek verme konusunda hükümetin taviz vermemesi ve kararlı olması gerekmektedir.

Bütçe faaliyetlerinin hepsi bütçe kapsamında olmalı; bütçede kamunun mali işlemlerinin hepsine yer verilmelidir. Böylece çok yıllık bütçeleme ile kamunun bütününe kapsandığı bir yapı oluşturulmalıdır. Vakıf ve döner sermaye işletmeleri gibi bütçe birliğini zedeleyen faaliyetlerden uzak durularak kamu kaynakları ile yapılan kamu harcamalarına yer verilmelidir. Ayrıca ödeneklerin hangi harcama için ayrıldıysa o faaliyet için kullanılması da bütçe disiplini açısından hayati önem taşımaktadır.

Makroekonomik politikaların başarılı ve uygulanabilir olması; uzun vadeli ekonomik politikalara yönelik tahminler çok yıllık bütçeleme en önemli unsurudur. Dolayısıyla makroekonomik politikaların ileri bilim teknikleri kullanılarak en gerçekçi haliyle mükemmel en yakın şekilde oluşturulması gerekmektedir. Ayrıca çok yıllık bütçelemeyi uygulayan ülkenin makroekonomik yapısının çok iyi bir şekilde yönetilmesi gerektiği, bu uygulamayı hayata geçirmeye

çalışan ve politik ve ekonomik istikrarın sağlanamadığı bazı OECD ülkelerinin deneyimlediği başarısız uygulamalardan anlaşılmaktadır.

Tüm düzeylerde kararlılık; uygulamanın başarılı olmasında siyasi kararlılığın yanı sıra her kurumun tüm düzeylerde kendi orta vadeli programında hazırlanan ve kaynakları tahsis edilen bütçelere uyumlu çalışmada kararlı olması gerekmektedir. Bütçe uygulaması başladıktan sonra çıkarılacak her ek harcama ve ödenek talebi kuruma ayrılan kaynakların kullanımını değiştireceği gibi programın planlarında ciddi değişikliklere yol açabilir. Bu durum ile karşılaşmamak için bütçe hazırlamadan önce kurumun öncelikleri, ihtiyaçları ve faaliyetleri çok iyi belirlenmeli ve hazırlanan bütçeyi uygulamada kararlı davranılmalıdır.

Etkin harcama kontrolü; kaynak tahsisinde etkinlik sağlamak adına yapılması gerekenlerin başında yapılan harcamaların etkin ve etkili bir şekilde kontrol edilmesi gelmektedir. Ödeneklerin belirlenen harcamalar doğrultusunda en verimli şekilde kullanılması aşırı harcama sebebiyle bütçede bir değişikliğe gitmenin önüne geçecektir.

Saydamlık ve raporlama; bilgi teknolojilerinin gelişmesiyle bilgiye ulaşmanın her geçen gün daha da kolaylaşması kamu mali yapısında saydamlık kavramını önemli hale getirmiştir. Bu kapsamda bütçe politikaları hakkında alınan kararlar ve bu kararların uygulama sonuçlarının raporlanarak bütçe uygulayıcılarının karar alırken bütçe politikalarına uygun davranıp davranmadıkları ve bunu uygun görülen zaman diliminde gerçekleştirip gerçekleştirmediğini kamuoyuyla paylaşması uygulamanın başarılı olmasını sağlayacaktır.

Ayrıca bu raporların doğru ve anlaşılır bir şekilde kamu ile paylaşılması ilerleyen dönemlerde toplumda çok yıllık bütçelemeye yönelik bilinç oluşturmaları açısından da önem arz etmektedir. Meclisin kendi adına yetkilendirdiği ulusal bir denetim organı ve bağımsız istatistik birimlerinin kurumlara yönelik iç ve dış denetimlerini etkili bir şekilde yapması için de etkin bir raporlama sisteminin kurulması gerekmektedir.

Muhasebe sisteminde ileri tekniklerin ve bilgisayarların kullanılması; çok yıllık bütçeleme uygulamasında doğru ve yeterli bilgi başarının ana etkenlerinden

biridir. En hızlı ve en hatasız şekilde doğru ve yeterli bilgiye ulaşmak için uluslararası standartlarda bir muhasebe sistemi ve gerekli teknik donanım kullanılmalıdır. Günümüzde çok ileri seviyeye ulaşan bilgisayar teknolojisi ve yapay zekâ ile doğru ve yeterli bilgiye çok kısa zamanda ulaşacak muhasebe sistemleri mevcuttur.

Politikacılara ve üst düzey yöneticilere bilgi aktarma; şu ana kadar bahsedilen birçok başarı ölçütünde olduğu gibi bilginin önemi bir kez daha karşımıza çıkmaktadır. Projelerin gerçekleşme düzeylerinden, uygulama esnasında karşılaşılan sorunlardan ve bütçenin işleyişinin anlatıldığı bilgilendirmelerle politikacılar ve üst düzey yöneticiler aydınlatılmalıdır. Politikacılar ve üst düzey yöneticilerle paylaşılan bilgiler doğrultusunda uygulamanın koordinasyonu artırılarak daha sağlıklı olması sağlanmalıdır.

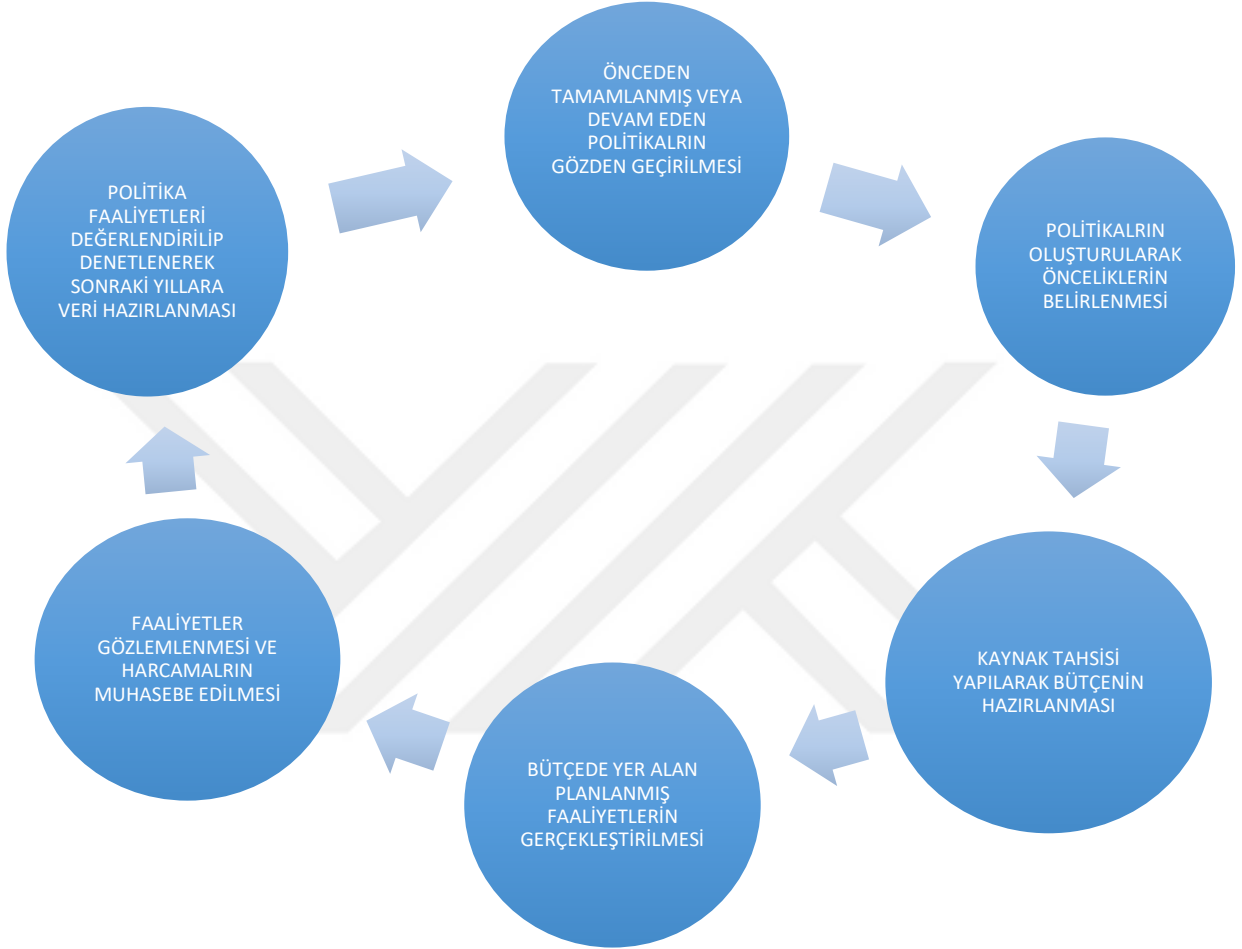
2.7.6. Politika-Planlama-Bütçeleme İlişkisi ve Çok Yıllı Bütçeleme

Politika-plan-bütçe ilişkisi kurulmasında gelişmekte olan ülkelerde karşılaşılan sorunlardan biri de politika oluşturmada yaşanan yapısal ve işlevsel zorluklardır. Siyasilerin ve bürokratların oluşturulan politikaları ciddiye almaması, kurumlar arasındaki bilgilendirme ve koordinasyonun zayıflığı gibi nedenler de bu zorluklara eklenebilir. Mali politikalara orta vadeli bir bakış açısı kazandırmak üzere hazırlanan kalkınma planları da bütçe ile güçlü bir ilişki kurma konusunda kendisinden bekleneni verememiştir. Bunun üzerine makroekonomik ve mali politikalara ve sonuçlarına daha fazla odaklanan çok yıllık bütçeleme yöntemi uygulanmaya başlanmıştır. Bu yöntemle, önce mali politikalar belirlenmekte ve önceliklerine göre tanzim edilmektedir. Bu politikalar ve öncelikler ışığında planlanan faaliyetlerin bütçe tahminleri yapılmaktadır. Uluslararası standartlara uygun olarak muhasebeleştirildikten sonra raporlanarak etkin denetime uygun hale getirilmektedir. (Tüleykan, 2009: 31)

Kalkınma planları ile yatırım politikalarını ve makroekonomik hedeflerini gerçekleştirmek isteyen gelişmekte olan ülkelere bu amaçlara ulaşmalarında çok yıllık bütçeleme uygulaması yardımcı olmuştur. Etkin raporlama sistemi ve bu raporların kamuoyuna ve ilgili denetim mekanizmalarına sunulması ile saydamlık ve hesap

verilebilirlik artırılarak kalkınma planlarını uygulamada siyasilerin ve kurum yöneticilerinin isteksizliği veya planları önemsemeyişleri engellenmiş olmaktadır.

Şekil 3: Politika Plan Bütçe İlişkisi ve Kaynak Yönetim Döngüsü



Kaynak: The Worlbank Public Expenditure Management Hand Book s.32.

Şekil 3'ten anlaşılacağı üzere çok yıllık bütçelemede politika-plan-bütçe ilişkisi kurulurken önce bir önceki planlama ve uygulama dönemindeki politikalar gözden geçirilir. Politika oluşturulmadan önce kurumun iyi bir durum analizi yapılarak güçlü ve zayıf taraflarının farkına varılması gerekmektedir. İkinci aşamada ise mevcut durumun analizine göre politikalar oluşturulur ve bu politikalar arasında öncelikli olanlar belirlenir. Politika ve önceliklerin belirlenmesinden sonra bu politikaları uygulamak için gereken kaynak tahsisi yapılarak bütçe hazırlanır. Dördüncü aşamada

ise hazırlanan bütçe doğrultusunda planlanmış politika faaliyetleri gerçekleştirilir. Bu faaliyetler gözlemlenerek en ileri tekniklerle muhasebeleştirilir ve faaliyet sonuçları raporlanır. Son aşamada ise raporlanan faaliyet sonuçları değerlendirilir ve politika ve planla ne ölçüde uyumlu gerçekleştirildiği denetlenir. Bu denetim bir sonraki yılda kurulacak politika-plan-bütçe ilişkisi için mevcut durum analizi yapılmasına imkan veren verileri hazırlar.

2.7.7. Çok Yıllı Bütçeleme Uygulamasına Yönelik Değerlendirme

Çok yıllık bütçelemenin geleneksel bütçe ile kıyaslandığında bütçe uygulamasında birçok soruna getirdiği çözümlerle olumlu tarafları olduğu gibi bunların yanı sıra bazı olumsuz tarafları da bulunmaktadır. Olumlu yanlarından şu şekilde bahsedilebilir:

- En önemli olumlu özelliği, bütçenin ülkenin ekonomik politikaları doğrultusunda oluşturulan kalkınma planı ile uyumunu kuvvetlendirerek harcamalar yapılırken plan dışına çıkılmasını engellemesidir.

- Çok yıllık bütçe tahminleriyle orta vadeli mali hedefler için tam, doğru ve zamanında bilgi üretir.

- Elde ettiği verilerle politika yapıcılarının daha tarafsız ve gerçekçi tahminlerle daha gerçekleştirilebilir politikalar geliştirilmesine yardımcı olur.

- Yöneticilere yıllık bütçe kararları alırken orta vadeli bakış açısı sunar.

- Bütçe hazırlanmasından uygulanmasına ve sonuçlanmasına kadar tüm süreçte şeffaflık, hesap verilebilirlik ve kaynak tahsisinde etkinliğin daha kolay sağlanmasına yardımcı olur.

- Harcama yapan kamu kuruluşlarının performansa yoğunlaşmasını sağlar.

- Yapılacak harcamaların önceliklendirilmesi üzerinde düzenli bir denetim oluşturur.

Bütün bu olumlu özelliklerinin yanı sıra olumsuz olarak değerlendirilebilecek özellikleri ise şunlardır;

-Ekonomideki geleceğin bir belirsizlik içinde olmasından mütevellit, politikaların uygulanmasını güçleştirecek ekonomik durumların ortaya çıkma ihtimali bu sistemin olumsuz yanlarından biridir.

- Sıkı bir politika-plan-bütçe ilişkisi kurulduğundan bütçe lemede durağanlığa ve katılığa sebep olabilir (Kesik, 2005:8).

- Özellikle büyüme tahminlerinde gerçek dışı aşırı tahminlerin yapılması muhtemeldir ki bu durum mali disiplin açısından çok da sağlıklı bir durum değildir.



İKİNCİ BÖLÜM

SEÇİLMİŞ ÜLKELERDE ÇOK YILLI BÜTÇELEME UYGULAMALARI

Modern dünyada yönetim sistemlerinde yaşanan değişimler, teknolojideki hızlı gelişim ve dönüşümlerin başını çektiği bir dizi etken ekonomiyi özellikle son 70-80 yıl içerisinde bambaşka bir boyuta getirmiştir. Bu değişimlerin hem devlet yönetimiyle hem de ekonomiyle organik bağı bulunan kamu mali yönetiminde köklü değişikliklerin yapılmasına sebep olması şaşırtıcı bir durum değildir. İşte bu değişen ve gelişen yeni düzenle, kamu mali yönetiminin devletin fonksiyonlarını yerine getirmesi için mevcut harcamalarına eklenen yeni harcamaları kıt kaynaklarla finanse etmesi gerekirken aynı zamanda bütçeyi hükümetin ekonomi politikalarıyla uyumlu bir şekilde konjonktürün gerekliliklerini gözeterek hazırlaması mecburiyeti doğmuştur. Çalışmanın birinci bölümünde bahsedildiği üzere kamu mali yönetiminin bu mücadelesinde başarılı olabilmesi için birçok sistem geliştirilmiş ve bunların neticesinde günümüzde birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkede kullanılan performans esaslı bütçeleme sistemi ortaya çıkmıştır. Bütçeye orta vadeli bir bakış açısı getiren performans esaslı bütçeleme sistemi çok yıllık bütçe yöntemiyle uygulanmaktadır.

Orta vadeli harcama sistemi olarak da adlandırılan çok yıllık bütçe uygulaması 90'lı yıllardan günümüze kadar gelişmekte olan ülkeler ve birçok OECD ülkesinin başvurduğu yöntem olmuştur (Çiçek, 2010: 63). Farklı ülkelerde farklı sorunlara çözüm bulmak adına uygulanan bu sistem, çalışmada yer verilen örnek ülke uygulamalarından biri olan İsveç'te bütçe açığını kapatmak maksadıyla uygulanmıştır. Bu doğrultuda tasarlanan çok yıllık bütçeleme uygulaması kısa sürede olumlu netice vermiş ve uygulama öncesi 1994 yılında %10,8 açık veren İsveç bütçesi bu açığı kapatmakla kalmamış yedi yıllık bir süre içerisinde %4,8 oranında

fazla vererek büyük bir başarıya imza atmıştır (Swedish Ministry of Finance, 2003: 7). Farklı amaçlarla uygulandığı ve ülkelerin ekonomilerinin etkilendiği faktörler aynı olmadığı içindir ki çok yıllık bütçeleme uygulamaları ülkeden ülkeye farklılık göstermiş ve tek tip bir uygulama ile karşılaşılmamıştır. Kimi ülkeler orta vadeyi 3 yıl olarak planlarken bunu 4 ya da 5 yıl olarak planlayan ülkelere de rastlamak mümkündür.

Türkiye’de çok yıllık bütçeleme uygulamasını değerlendirmek adına çalışmanın bu bölümünde örnek olarak çok yıllık bütçe sistemlerinin gelişimi ve uygulanışı incelenen ülkelerin seçilme nedenleri şöyle izah edilebilir;

Amerika Birleşik Devletleri; kamu mali yönetiminde geliştirdiği bütçe sistemleri ve gerçekleştirdiği reformlar ile dünya ekonomisine yön vermesi ve diğer ülkelere öncülük etmesi.

Yeni Zelanda; çok yıllık bütçeleme uygulamasını kendi ekonomisinin ihtiyaçlarını karşılamak adına başarıyla uyarlayıp uygulayabilmesi.

İsveç; Türkiye Cumhuriyeti gibi üniter bir yapıya sahip ve dünyanın gelişmiş ekonomilerinden olması.

Bunlara ek olarak Polonya, Brezilya, Güney Afrika ise Türkiye gibi gelişmekte olan ülkeler oldukları için çok yıllık bütçeleme sistemine geçişleri ve uygulamaları ele alınmıştır.

1. AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ’NDE ÇOK YILLI BÜTÇELEME

Çalışmanın bu bölümünde Amerika Birleşik Devletleri’ne yer verilmesinin başlıca sebebi bu sistemi uygulayan ülkelere öncülük etmesi olsa da ülkenin incelenmesinin tek sebebi bu değildir. Modern kamu yönetimi anlayışı kapsamında kamu mali yönetiminde artan kamu harcamalarını karşılarken kıt kaynakları daha verimli kullanmayı sürekli kılma ve bütçeyi etkili maliye politikası aracı yapma gibi kamu mali yönetiminin temel sorunlarına çözüm araması Amerika Birleşik Devletleri’nin devlet bütçesindeki yaşadığı gelişimleri ve dönüşümleri incelemeye değer hale getirmiştir. Ayrıca çalışmanın son bölümünde Türkiye’nin çok yıllık bütçe

uygulaması değerlendirileceğinden, Türkiye ile aynı bütçeleme sistemini (stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçeleme sistemi) kullanıyor olması da bu çalışmada ABD'nin yer almasının sebeplerinden biridir.

1929 yılında ABD, modern ekonomiye geçildikten sonraki en büyük krizlerden biri olarak adlandırılan Büyük Buhranı yaşadığında bu durum ABD sınırları içerisinde kalmamış başta Avrupa ülkeleri olmak üzere birçok ekonomiyi olumsuz etkilemiştir. 2009 yılında yaşanan Mortgage Kriziyle birlikte başta Yunanistan, İspanya ve İtalya olmak üzere birçok ekonominin darboğaza düşmesi ABD'de yaşanan ekonomik gelişmelerin tüm dünyayı etkilediğine örnek olacak mahiyettedir. Buradan anlaşılacağı üzere dünya ekonomisini bu denli etkileyecek konumdaki ABD'nin mali ve ekonomik politikaları için büyük öneme sahip olan bütçeleme sürecinin incelenmesi yerinde olacaktır.

1.1. ABD'de Etkin Mali Yönetim Arayışları

Dünya ekonomisine yön veren ve kamu bütçeleme sisteminde gerçekleştirdiği reformlarla gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere yol gösteren konumda olması sebebiyle ABD'de çok yıllık bütçeleme uygulaması anlatılmadan önce bu uygulama yöntemine geçiş serüveninden bahsetmek nasıl bir tecrübe sonucunda nihai halini alarak uygulanmaya başladığını anlamak açısından önem arz etmektedir.

Amerika Birleşik Devletleri'nde çok yıllık bütçeleme uygulamasına günümüzdeki şeklini stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçeleme sistemi vermiştir. Kamu mali yönetiminde etkinlik arayışları kapsamında devlet bütçesinde köklü değişiklikler yapan Amerika Birleşik Devletleri'nde performans esaslı bütçeleme sistemine geçilmeden önce performans bütçe, planlama programlama bütçeleme sistemi ve sıfır esaslı bütçeleme sistemi gibi birçok yöntem denenmiş ancak bu sistemlerin başarılı olması için sarf edilen çaba ve zamanın karşılığında istenilen sonuçlara ulaşılamamıştır (Poister ve Gregory 1999: 326). Amerika Birleşik Devletleri'nde çok yıllık bütçeleme uygulamasına geçişin temelleri İkinci Dünya Savaşı akabinde atılmaya başlamıştır. Savaş sonrası devletin borcunu azaltmayı ve etkinliğinin arttırmayı amaçlayan Hoover komisyonu 1949 yılında oluşturulmuştur. Bütçe hazırlanırken klasik bütçe anlayışından uzaklaşarak girdi odaklı yapının çıktı

ve birim maliyet odaklı bir yapıya dönüştürülmesi planlanmıştır. Performans bütçe olarak adlandırılmasa da hem çıktı üzerine odaklanması hem de bu çıktıları elde ederken harcanan birim maliyetlerin değerlendirilmesi artık kamu bütçelemeğinde performansın ön planda tutulmaya başlandığını göstermektedir. 1950 yılında yürürlüğe giren “Bütçe ve Muhasebe Prosedürleri Kanunu” ile Başkan’a faaliyetlerin yanı sıra çıktı ve birim maliyetler ile ilgili performans bilgilerini sunma mecburiyeti getirilmiştir (Karacan, 2013: 67).

Bu sistem klasik bütçe anlayışından farklı olan ilk sistem olması sebebiyle uygulamada bazı zorlukları beraberinde getirmiş ve reforma ihtiyaç duyulmuştur. Daha iyi bir performans yönetimini sağlamak amacıyla uzun vadeli ekonomik planları devlet bütçesi ile ilişkilendirerek kaynak tahsisinde etkinliği arttırmayı, alternatiflerin daha iyi analiz edilerek daha iyi değerlendirmeye tabi tutulmasını amaçlayan Planlama Programlama Bütçeleme Sistemi 60’lı yıllarda savunma bakanlığının ardından diğer idarelerde de yaygın olarak kullanılmıştır. Kısaca bütçeye orta vadeli bir bakış açısı getirilerek çok yıllık bütçeleme başlatılmıştır (Shea, 2007: 3).

Petrol krizleri ile stagflasyonist bir sürece giren dünya ekonomisinde ABD başkanlığı yapan Jimmy Carter Sıfır Esaslı Bütçeleme Sistemi ile kaynak kullanımındaki israfı en aza indirerek en etkin ve en verimli bütçe yönetimine ulaşmayı hedeflemiştir. Çok detaylı ve karmaşık olması sebebiyle iş yükünü ve kırtasiyeciliği arttıran bu sistem aynı zamanda bütçe uygulayıcıları tarafından anlaşılması zor bir bütçe yönetimini ortaya çıkarmıştır. Bu nedenlerle ABD’nin aradığı sistem olmayı başaramamıştır.

Kamu mali yönetiminde etkinlik arayışları kapsamında gösterilen bu çabalar her ne kadar istenilen seviyede katkı vermiş olmasa dahi bütçeye çıktı odaklı değerlendirme ve orta vadeli bakış açısı kazandırması bakımından oldukça önemlidir. Hoover komisyonunun bütçede yaptığı reform ile performans ölçümünün önemi ortaya çıkarken, PPBS ile uzun vadeli stratejik planların bütçe ile ilişkilendirilerek çok yıllık bütçe uygulamasına geçilmiş, Sıfır Esaslı Bütçeleme Sistemi ile alternatif harcamaların sunulması bütçede verimliliğin artacağı anlaşılmıştır (United States General Accounting Office, 1997: 6). Buradan

anlaşılacağı gibi ABD’de günümüzde kullanılan Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve çok yıllık bütçeleme uygulaması performans bütçe, PPBS ve sıfır esaslı bütçeleme uygulamasından izler taşımaktadır (Shick, 1973: 154).

1.2. ABD’de Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme

Türkiye’nin devlet bütçesinde yaptığı reformda kendisine referans aldığı ABD’de uygulanan stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçeleme sistemi bütçeye çok yıllık bir bakış açısı kazandırmadan önce birçok yasal düzenleme ile günümüzdeki halini almıştır. Bu bakımından bütçe sistemi ve çok yıllık bütçeleme uygulamasını birlikte ele almak Türkiye’de çok yıllık bütçelemenin değerlendirmesini yaparken yol gösterici olacaktır.

1978 yılında Kamu Personel Rejimi Kanunu çıkarılarak devlet memurlarının maaşlarında performansa dayalı ücretlendirme politikasına geçilmiştir. 1990 yılında çıkarılan Üst Düzey Mali Yöneticiler Kanunu ile kamu kurumlarındaki üst düzey mali yöneticiler kurumlarında performansı ölçerek mali yönetimi iyileştirmek adına beş yıllık plan hazırlamakla ve tüm faaliyetleri programlarla uyumlu bir şekilde yürütme sorumluluğuyla yükümlendirilmiştir. Bu tür düzenlemelerin ardından ABD kamu mali yönetiminde bir milat olan Kamu Performans ve Sonuçları Kanunu (Government Performance and Results Act-GPRA) çıkarılmıştır. Söz konusu kanun Amerikan kamu mali yönetiminin iskeletini oluşturmaktadır ve daha sonra yapılan birçok reform bu kanunu güçlendirmek adına yapılmıştır. ABD çok yıllık bütçelemesini idrak edebilmek adına bu başlık altında Kamu Performans ve Sonuçları Kanunu (GPRA) ve devamında yapılan yenilikler ele alınmıştır.

1.2.1. Kamu Performans ve Sonuçları Kanunu (GPRA)

Kamu mali yönetimde etkinlik ve verimlilik arayışlarına yönelik yapılan en önemli çalışmalardan biri olan GPRA, ABD federal bütçesinde yeni bir dönemin başlangıcı olmuştur. Kanunda belirtilen bulgulara göre (Government Performance and Results Act, 1993: 1);

- Kamu harcamalarındaki etkinsizlik ve israf Amerikan halkında hükümete duyulan güveni baltalamış ve hükümetin kamu ihtiyaçlarını layıkıyla karşılama yetisini zayıflatmıştır.

- Programın etkinliğini ve etkililiğini artırma konusunda gösterdikleri çabalara rağmen program hedeflerinin yeterince net olmaması ve program performansı hakkında eksik bilgilendirilmesi başarılı olma konusunda kamu yöneticilerini dezavantajlı bir konuma getirmiştir.

- Program performans ve sonuçlarına yeterince dikkat edilmemesi Kongre'nin politika oluşturma, harcama kararı almasını ve programı gözetmesini engellemiştir.

Bu bulgulardan yola çıkılarak yine kanunda belirtildiği üzere şunlar amaçlanmıştır (Government Performance and Results Act, 1993: 2);

- Devlet kurumlarının program sonuçlarını başarma konusunda sistematik olarak sorumlu tutulup Amerikan halkının hükümetin yeterliliğine olan güvenini arttırmak,

- Program hedeflerini belirleyen, program performansını ölçen ve ilerlemeler hakkında kamuoyuna raporlama yapan bir dizi pilot proje ile program performans reformunu başlatmak,

- Hizmet kalitesine, kamu hizmetlerinden yararlananların memnuniyetine ve çıktıya daha fazla odaklanarak programın halka hesap verilebilirliğini ve etkililiğini arttırmak,

- Program sonuçları ve hizmet kalitesi hakkında bilgi akışı sağlanarak ve yöneticilerin program hedeflerine ulaşmak üzere plan yapmalarını mecbur kılarak yöneticilerin hizmet kalitesini arttırmak,

- Hükümet programlarının ve harcamalarının etkililiğini ve etkinliğini arttırmaya yönelik daha objektif bilgi sağlayarak kongrenin karar verme sürecini iyileştirmek,

- Merkezi hükümetin iç yönetimini geliştirmek.

Kanun performans esaslı bütçeleme sisteminin temellerini oluştururken belirtildiği gibi kamu hizmetlerinde kaliteyi yükseltmek ve hesap verilebilirliği arttırmak adına yapılacak çalışmalarda kullanılmak üzere stratejik planlama,

performans programı ve yıllık performans raporu gibi kamu mali yönetimi için yeni sayılabacak unsurlar getirmiştir.

Stratejik planlama; kurumların altı yıldan az olmamak şartıyla görevlerini bildirdikleri, bir dizi uzun vadeli hedeflerinin tanımlandığı ve hedeflerin gerçekleştirilme yöntemlerinin anlatıldığı planlar olmaktadır. Bu uzun vadeli hedefler kurumun misyonunu nasıl yerine getireceğini açıklayan program çıktı hedefleridir. Planları Kongre'ye, yerel yönetimlere, diğer devlet kurum ve kuruluşlarına ve çıkar gruplarına danışarak hazırlayan kurumlar bu planlar doğrultusunda hedeflerini başarmada olumlu ya da olumsuz etkisi olabilecek kurum dışı faktörlerden de bahsetmek zorundadır (Kristensen ve diğerleri, 2002: 28). Stratejik planlarda kurumların belirli bir uzun vadeli hedefe ulaşmak için ne kadar para harcayacağı belirtilmez. Bunun yerine kurumlara uzun vadeli hedefler için performans seviyelerinin ileride kullanabileceği kaynak tahminleriyle tutarlı olması gerektiği ifade edilir (Groszysk, 2002: 135).

Halachmi "*Performans Ölçümü ve Kamu Hizmetlerinde Verimlilik*" adlı eserinde Kamu Performans ve Sonuçları Kanunu'na göre stratejik plan hazırlanırken (Halachmi, 2002: 69-70);

- Kapsamlı misyon ve vizyon bildirisine sahip olması,
- Sonuç ile alakalı hedef ve amaçları da içeren genel amaç ve hedeflerin belirtilmesi,
- Hedef ve amaçların nasıl başarılabileceğinin anlatılması,
- Plandaki amaç ve hedeflerin stratejik plan ile ilişkisinin nasıl kurulduğunun (neden bu hedef ve amaçların seçildiğinin) açıklanması,
- Kurumun performansını etkileyebilecek dış faktörlerden bahsedilmesi,
- Genel hedef ve amaçları kurarken veya düzeltirken kullanılan program değerlendirilmelerinin açıklanması,

gerektiğinden bahsetmiştir. Ayrıca her kurum sunduğu stratejik planları mali saydamlık ve hesap verilebilirlik ilkeleri doğrultusunda internet aracılığıyla kamuoyunun bilgisine sunmak mecburiyetindedir.

Performans programı; yıllık performans planı olarak da adlandırılan bu program stratejik planın uzun vadeli amaç ve hedeflerini yıllık performans

hedeflerine dönüştürür. Stratejik plandan farklı olarak yıllık performans planında hedeflere ulaşmak için ne kadar kaynak kullanılacağına dair bilgiler de yer almaktadır. Başkanın bütçeyi Kongre'ye göndermesinin ardından kurumlar hazırladıkları yıllık performans planlarını bütçe ve performans hedefleri arasındaki bağlantıyı göstermek için Kongre'ye göndermektedir. Fakat Kongre kurumlara kaynakları tahsis ederken, performans amaçlarından ziyade kurumun ve bütçenin büyüklüğünü göz önünde bulundurur. Yıllık performans planları, hazırlandığı kurumun çalışanlarına başarılması gereken yıllık hedeflere yönelik faaliyetlerin yapılmasında ve programın devam ettirilmesinde yol göstermektedir (Kristensen ve diğerleri, 2002: 27).

Kurumlardan yıllık performans planlarını iki nüsha halinde hazırlamaları istenmektedir. Bu, duruma göre üç nüshaya da çıkabilir. Birinci nüsha kurumun bütçe talebiyle Yönetim ve Bütçe Ofisine gönderdiği ilk plandır. İkinci nüsha ise Kongre'ye gönderilmek üzere hazırlanan nihai performans planıdır. İsteğe bağlı olan üçüncü nüsha ise gözden geçirilmiş plandır ki, bu plan Kongrenin kurumun bütçe talebi hakkındaki eylemini yansıtmaktadır (Groszysk, 2002: 136).

Yıllık performans raporları; performans programında yıllık olarak planlanan hedeflerin ve planların gerçekleştirilen performans ile karşılaştırıldığı raporlardır. Bu raporlarda eğer performans programında yer alan ancak gerçekleştirilemeyen bir hedef var ise, bu durum nedenleriyle birlikte detaylıca açıklanarak gelecek dönemde bu hedefin nasıl gerçekleştirileceğini gösteren takvim ve yol haritası açıklanır. Yıllık performans raporları Başkan'a, Kongre'ye ve Yönetim ve Bütçe Ofisinin yöneticisine iletildiği gibi internet üzerinden kamunun bilgisine de arz edilmektedir (Kristensen ve diğerleri, 2002: 29). Yıllık performans raporları kurumların stratejik planlarında yer verdikleri amaçlar ve hedeflere ulaşma seviyeleri ve ortaya koydukları performans açısından büyük önem taşımaktadır (Karacan, 2013: 70).

Kaynak kullanımında etkinliği arttırmak, mali disiplini sağlamak, mali şeffaflık ve hesap verilebilirliği arttırmak gibi birçok amaçla yürürlüğe giren Kamu Performans ve Sonuçları Kanunu ABD'de çok yıllı bütçelemenin temelini oluşturmaktadır. Bu kanun yürürlüğe girmesinden itibaren süre gelen zaman zarfında çeşitli araçlarla desteklenmiştir.

1.2.2. Program Değerlendirme ve Derecelendirme Aracı (PART)

Yürürlüğe girmesinin ardından ilk on yıllık süreçte Kamu Performans ve Sonuçları Kanunu kurumlara düzenli ve sistematik performans bilgi akışı sağlamasına rağmen, politika yapıcılarının ve program liderlerinin bu bilgileri kullanma konusunda güçlü bir talepte bulunmadıkları Genel Muhasebe Ofisi (General Accountability Office – GAO) tarafından ortaya konulmuştur (Gilmour, 2007: 5). Bu durumun bütçe performansına yansıdığı dolayısıyla halkın hükümete duyduğu güvenin azaldığının farkında olan George W. Bush göreve geldikten kısa bir süre sonra hükümete duyulan güveni arttırmak amacıyla **”Başkanın Yönetim Gündemi (President’s Management Agenda)”** adıyla uygulamaya konulan plan çerçevesinde **”Program Değerlendirme Oranı Aracının (Program Assessment Rating Tool - PART)”** kullanılmasını istemiştir. Yönetim tüm kamu kurumlarını bu sisteme hemen geçme konusunda mecbur kılmamış öncelikle bu programı geliştirmek adına 2004 mali yılında 234 programın performans değerlendirmesinde kullanmıştır. PART olarak adlandırılan bu sistemle, programların uzun vadeli hedefler doğrultusunda ilerleyip ilerlemediği ve yıllık performanslarında başarılı olup olmadığı ortaya çıkarılmak istenmiştir (Özen, 2008: 98).

Çoğu nerdeyse bir ülkenin bütçesi kadar büyük olan devasa bütçelerin kullanıldığı programlarda performans değerlendirilirken PART iyi bir hesap verilebilirlik mekanizması görevi görmüştür. Bu sistemle amaçlanan ise performans değerlendirme sonucunda elde edilen bilgileri programlar uygulanırken daha iyi sonuçlar almak için kullanmaktır (U.S. Environmental Protection Agency-Office of Inspector General, 2007: 2).

PART ile yapılan değerlendirme her birinin ayrı ağırlık oranı olan dört kategoriden oluşmaktadır. İlk kategori olan program amacı ve modeli kategorisinde programın amacının belirlenmesinin ve oluşturuluşunun net ve savunabilir olup olmadığı değerlendirilir ve ağırlık oranı %20’dir. Yıllık ve uzun vadeli hedeflerin akla yatkın bir şekilde tasarlanıp tasarlanmadığının değerlendirildiği ikinci kategorinin ağırlık oranı %10’dur. Program yönetiminin değerlendirildiği ve %20 ağırlık oranı olan üçüncü kategoride ise kurumun program yürütülürken yaptığı mali hatalar ve programı geliştirme çalışmaları incelenmektedir. Değerlendirmede %50

ağırlık oranıyla aslan payına sahip olan dördüncü ve son kategoride ise program sonuçları değerlendirilmektedir. Değerlendirme yapılırken 25 temel sorunun yanı sıra değerlendirmenin yapıldığı programa ait özel sorular da eklenebilmektedir. Sorulara verilen cevaplar 0-100 arasında puanlanarak programın performansı değerlendirilir (Gilmour, 2007: 6).

Program değerlendirilirken yapılan derecelendirme ise aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 3: PART Derecelendirme Tablosu

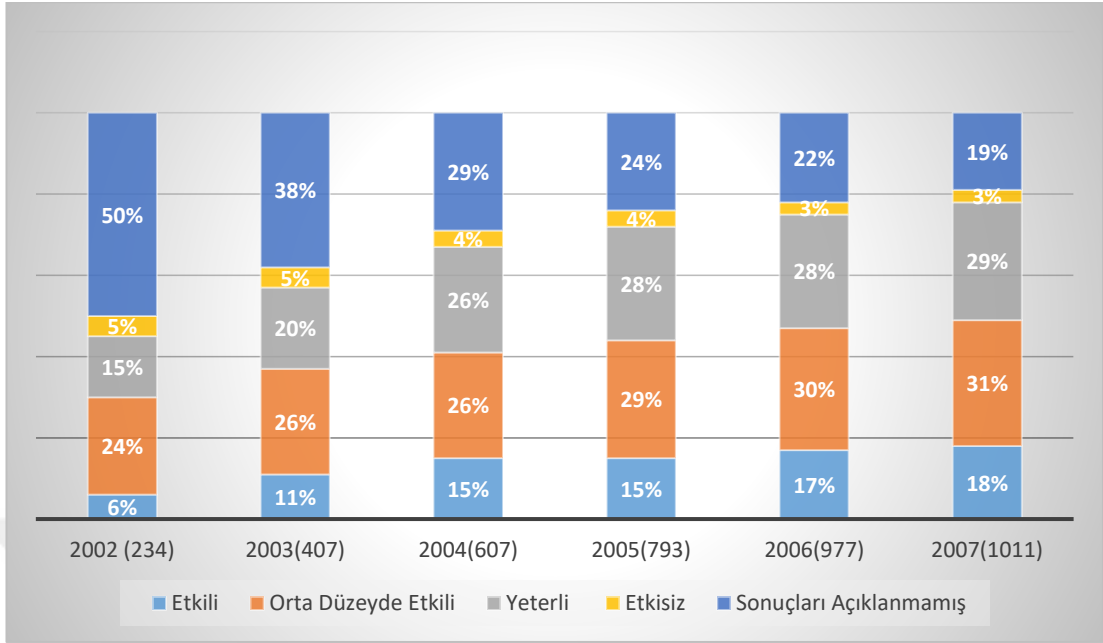
Toplam Puan	Derece
85-100	Etkili
70-84	Orta düzeyde etkili
50-69	Yeterli
0-49	Etkisiz
	Sonucu belli olmayan Programlar

Kaynak: Gilmoure, J.B. (2007):"Implementing OMB's Program Assesment Rating Tool (PART): Meeting the Challanges Integrating Budget and Performance", OECD Journal on Budgeting Vol: 7 no:1 pp. 1-40.

Uygulanmaya 67 programın değerlendirilmesiyle 2002 yılında başlanan ve takip eden yılda 200 programın değerlendirilmesiyle devam eden PART ile elde edilen sonuçlar 2004 yılı bütçesi hazırlanırken kaynak tahsisinde göz önünde bulundurulmuştur. Bu uygulama ile programlarda gelişme gözlemlenmiştir. Derecesi etkili, orta düzeyde etkili veya yeterli olan program sayılarında dramatik bir artış meydana gelmiştir. Ayrıca bu uygulama ile program performansının yanı sıra şeffaflıkta da artış olmuştur (Office of Management and Budget, 2008a: 14).

2008 yılında bütçe performansı değerlendirmesinde PART uygulamasının başarısı 2002-2007 yılları arasında programların derecelendirilmelere göre dağılımlarının gösterildiği tablo ile çok net ortaya konulmuştur.

Grafik 1: PART ile Derecelendirilen Program Yüzdeleri



*Parantez içi rakamlar değerlendirilen program sayılarını ifade etmektedir.

Kaynak:

www.obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/omb/assets/omb/expectmore/faq.html (Erişim tarihi: 12/04/2018)

Grafikten de anlaşılacağı üzere Kamu Performans ve Sonuçları Kanunu'nun yürürlüğe girmesinden sonra geçen on yılın ardından PART sisteminin uygulanmasıyla beraber 2002-2007 yılları arasındaki programlar kümülatif olarak ele alındığında değerlendirme derecesi etkili olan program sayılarında ciddi bir artış olduğu ve tüm programlar içerisindeki payının %6'dan %18'e çıkarak üç kate kadar yükseldiği görülmektedir. Sonuçları açıklanmamış program sayısında ise %50 oranından daha büyük bir düşüş gerçekleşerek tüm programlar içindeki payı %50'den %19'a düşmüştür. Kaynak tahsisinde kurumlara PART derecesine göre ödenek ayrılması programların hedefleri doğrultusunda performansına olumlu etki yapmıştır. Grafikte birlikte ortaya çıkan çarpıcı durumlardan biri de her ne kadar düzenli ve yeterli performans bilgisi akışı olsa da bu bilgileri kullanma konusunda güçlü bir talepte bulunmayan politika yapıcıların veya program liderlerinin bu tutumlarından vazgeçirilerek daha fazla programın sonuçlarını açıklamaya yönlendirmiş ve şeffaflık konusunda da son derece etkili olduğunu ortaya koymuştur. Kaynak tahsisinde daha fazla göz önünde bulundurulması, Yönetim ve Bütçe Ofisi

kurum çalışanlarına getirdiği iş yükü açısından iyileştirilmesi gereken yönlerde sahiptir. Kamu yönetiminin en önemli ödülllerinden biri olan ve her yıl Harvard Üniversitesi tarafından verilen Amerikan hükümetinde yenilikler ödülünü kazanan PART uygulamasından önce kurumlar performans programlarını binlerce sayfada açıklamaları hem zaman hem de para kaybına yol açmaktaydı. Sistemi sadeleştiren ve toparlayan PART bu soruna iyi bir çözüm olmuştur (Breul, 2007: 25). Başkan Geroge W. Bush döneminde program değerlendirmesinde kullanılan PART uygulaması, 2008 yılında Başkan seçilen Obama tarafından devam ettirilmemiştir.

1.2.4. Kamu Performans ve Sonuçları Modernizasyon Kanunu (GPRAMA)

Amerika Birleşik Devletleri'nde çok yıllık bütçe uygulamasının kaynağı olan Kamu Performans ve Sonuçları Kanunu'nun yürürlüğe girmesinden itibaren birçok kanun ve uygulamalar ile desteklenerek çok yıllık bütçe uygulamasının güçlendirilmesi sağlanmıştır. 2010 yılında çıkarılan Kamu Performans ve Sonuçları Modernizasyonu Kanunu ile de çok yıllık bütçeleme uygulamasıyla amaçlanan mali disiplin, mali saydamlık ve hesap verilebilirlik gibi hedeflere ulaşmak üzere bir dizi yenilikler ve düzenlemeler yapılmıştır.

Kanunun modernize edilmesiyle birlikte hali hazırda yer alan raporlama ve planlama uygulamalarına hem kurum düzeyinde hem de federal seviyede yeni süreçler eklenmiştir. Bunlar stratejik plana ek olarak öncelikli amaçların belirlenmesi ve bu öncelikli amaçların ise mali yıl içerisinde kurum yöneticisi ve program yöneticileri tarafından her çeyrek dönemde gözden geçirilerek kamuoyuyla paylaşılmasıdır (Karacan 2013: 79). Ayrıca bu kanunla birlikte karşılanmayan amaçlar için de bir takım yenilikler getirilmiştir. Karşılanmayan amaçlar için ilk yıl bir plan hazırlanarak Yönetim ve Bütçe Ofisi'ne sunulması, ikinci yılda karşılanmadığı takdirde mali değişiklik ya da yasal düzenlemeleri de içerebilen planın Kongre'ye sunulması, üçüncü yılda ise yeniden görevlendirme, programı bitirme veya yasal değişiklikler gibi tavsiyelerin yapılması zorunlu kılınmıştır (Licht, 2011: 21). Kanunla yapılan değişikliklerden biri de yeni mevkilerin oluşturulmasıdır. Her bir kuruma üst yönetici yardımcısı statüsünde olan operasyon direktörü (COO) getirilerek Kurumun üst yöneticisine GPRAMA'yı uygulamada yardım etmekle

görevlendirilmiştir. Her kurumdan kıdemli bir yöneticinin performans iyileştirme görevlisi sıfatıyla görevlendirilerek kurum yöneticilerine planlama amaçları belirleme ve performans değerlendirme konularında tavsiyede bulunmaları istenmiştir.

1.3. ABD’de Çok Yıllı Bütçeleme Süreci ve Uygulaması

Amerika Birleşik Devletleri idari yetkiye sahip 50 eyaletten oluşan federal bir devlettir. Her eyaletin kendi bütçesi olduğu gibi Amerika Birleşik Devletleri’nin federal yönetiminin de bütçesi vardır. Bu çalışmada federal bütçenin çok yıllık bütçeleme uygulaması ele alınmıştır. ABD federal bütçesi mevcut mali yıl ve onu takip eden dört yıla ait gelir ve harcama tahminlerini içermektedir. ABD’de mali yıl Ekim ayının ilk günü başlamaktadır. Bütçe hazırlama süreci mali yıldan on sekiz ay önce Nisan ayında başlamaktadır. Birçok ülkede bir yıl süren bütçe hazırlama süreci ABD federal bütçesinde bir buçuk yıl sürmektedir. Bütçe sürecinde iki temel aşama bulunmaktadır. Bunlardan ilki yürütmeyi temsil eden Başkan’ın bütçe önerisi diğeri ise yasamayı temsil eden Kongre’nin bütçe hazırlanmasındaki faaliyetleridir (Kocabaş, 2008: 92).

Başkanın bütçe önerisinin hazırlanmasında tüm yetki Bütçe ve Yönetim Ofisi’ne (OMB) verilmiştir. Ofisin görevlerinden kısaca şu şekilde bahsedilebilir:

- Bütçe ile ilgili sorunları çözmek ve mevzuata bağlı kalarak kurumlar arası koordinasyonu sağlamak,
- Kongre’ye sunulmak üzere hazırlanan kanun tasarıları hakkında Başkan’a bilgi vermek,
- Ofisin asli görevi ise bütçe hazırlamak, yürütmek ve denetlemektir.

Federal kurumlar arasında yüksek bir prestije sahip bu kurumda 600’den fazla kişi istihdam edilmekte ve ofisin başkanı ve üst düzey görevlileri doğrudan olarak Başkan tarafından atanmaktadır (Tüleykan, 2009: 41).

Bütçe ve Yönetim Ofisi tarafından hazırlanan ve bütçe sürecinin başlangıcı olan Nisan ayında harcamacı kurumlara Planlama Rehberi hazırlayarak gelecek mali yıl ve onu takip eden dört yılın bütçe hazırlıkları başlatılır. Harcamacı kurumlar Bütçe ve Yönetim Ofisi’ne hazırladıkları bütçe önerilerini sunduktan sonra Ofis

Kongre'ye sunmak üzere bütçe önerisini hazırlamaya başlar. Bu süreçte Ofis'e sunulan raporlar ve bütçe tahminlerinin Başkan'ın ekonomi politikaları ile uyumlu olup olmadığı Ofis tarafından kontrol edilir ve uyumlu hale getirilir. (Çiçek, 2010: 67) Bu kapsamda Bütçe ve Yönetim Ofisi bir önceki hazırlanan çok yıllık bütçe tahminlerinden ikinci yılı baz alarak gerekli durumlarda harcama limitleri konusunda uyarlamalar ve Başkan'ın politika tercihleri doğrultusunda yasal değişiklikler yapmaktadır. Harcamacı kurumlardan alınan ödenek talepleri çok sıkı incelenerek Ofis tarafından Başkan'a sunulmadan değerlendirilirken sadece önemli hususlarda Başkan'a sunum yapılmaktadır. Ofis tarafından yapılan değişiklikler ile son şekli verilen bütçe tahminleri ilgili kurumlara gözden geçirmeleri için gönderilmektedir. Kesin bir tarihi olmasa da genellikle Kasım ayında gönderilen bu bütçe tahminlerine ilgili kurumların itiraz edebilmeleri için kısa bir süreleri olması Bütçe ve Yönetim Ofisi ile ilgili kurumlar arasında oldukça hareketli itiraz süreci yaşanmasına sebep olmaktadır. Yapılan itirazlar çoğunlukla Ofis personeli düzeyinde çözülürken büyük uyuşmazlık durumu olmasında Ofis başkanlığınca çözüm üretilmektedir (Dorotinsky, 2004: 101).

Uyuşmazlıklar çözülerek anlaşmaya varıldıktan sonra ilgili kurumlar tarafından bütçe gerekçeleri ile belgelenecek hem yürütmeyi temsil eden Bütçe ve Yönetim Ofisi'ne hem de Kongre'ye sunulur. Ofis tüm belgeleri toplayarak ve politikalar ile uyumluluğunu son defa gözden geçirerek Kongre'ye gönderir (Dorotinsky, 2004: 102).

Bütçe ve Yönetim Ofisinin gelecek dört yıl için hazırladığı tahminlerin o yıllarda yapılacak bütçe tahminleri açısından bir bağlayıcılığı yoktur. Çok yıllık bütçelerde oluşturulan harcama sınırları tavsiye niteliğinde olup yasal bir zorunluluk oluşturmamaktadır (OECD, 2006: 456-459).

Bütçe sürecinin ilk aşaması olan Başkan'ın bütçe önerisi, Kongre'ye sunulduğu takdirde tamamlanmış olmaktadır. İkinci aşamada ise Kongre adına bütçe işlemlerini yürüten, hazırlayan, uygulayan ve denetleyen Kongre Bütçe Ofisi (CBO) devreye girmektedir. Şubatta Başkan'ın bütçe önerisinin Kongreye sunulması ile başlayan Kongre bütçe sürecinde alt bütçe komiteleri bütçeye yönelik kendi tahmin ve önerilerini yapar. Kongre Bütçe Ofisi tarafından beş yıl ya da daha fazla süre için

hazırlanan bütçede toplam gelir ve harcamalar konusunda tahminler yer almaktadır. Alt komiteler tarafından yapılan çalışmalar ile bütçede yer alan tahminler kıyaslanarak rapor edilir. Herhangi bir uyuşmazlık durumunda bütçede açığı arttırmaya neden olmayacak şekilde yapılan itiraz değerlendirilir ve bütçe 15 Nisana kadar uyuşmazlık sonucunda oluşturulan uzlaştırma önerisi 15 Hazirana kadar meclise sunulmak zorundadır. Uygulamada bu süreye uyma konusunda başarı yakalandığı pek gözlenen durum olmadığından takvimde sarkmalar meydana gelmektedir. Uzlaşma sonunda bütçe önerisinin sunulmasının ardından bir sonraki mali yılın başlangıcı olan Ekim ayının başına kadar bütçe kabul edilir ve yasallaşır (Çiçek, 2010: 84).

1.4. Genel Değerlendirme

Çok yıllık bütçeleme uygulamasının en belirgin özelliği bütçede performansın ölçülmesi ve değerlendirilmesi açısından yeterli bir zaman dilimi sunmasıdır. Her ülkeye kazandırdığı bu genel özelliklerin yanı sıra ABD bütçe sistemi ve çok yıllık bütçe uygulama yöntemi kamu mali yönetiminde farklı gelişmelere de öncülük etmiştir. ABD'nin çok yıllık bütçeleme uygulamasının uygulanabilirliğini ve verimliliğini arttırmaya yönelik yaptığı çalışmalardan biri olan kaynak tahsisinde performansı ön planda tutması ile yöneticilerin daha çok çıktı odaklı ve maliyet etkin düşünmesini sağlamıştır. Kendi şart ve koşullarına göre bütçe sisteminde yaptığı uyarlamalarla bütçeye orta vadeli bakış açısı kazandırmanın önündeki engelleri kaldırmıştır.

ABD federal bütçesinin çok yıllık olarak uygulanmasındaki esas neden, mevcut maliye politikaları için uzun vadeli bir çerçeve meydana getirmektir. Böylece harcamaların ve bütçe açığının mali politikalara sadık kalındığı takdirde gelecek dönemde nasıl bir hal alacağı gösterilmektedir (Boex ve diğerleri, 2000: 14). Ancak bu konuda çok yıllık bütçelemeye geçildiğinden beri yaşanan ekonomik krizler neticesinde ve savunma harcamalarındaki artışlar nedeniyle çok yıllık bütçede hedeflenen başarıyı tam olarak yakaladığını iddia etmek gerçeği yansıtan bir ifade olmayacağı gibi, ulaşılan sonuçların hedeflerden tamamen uzak olduğunu iddia etmekte bu durumdan farksız olacaktır.

Federal bütçe hazırlanırken amaçlanan bir diğer önemli husus ise, harcamacı kurumların stratejik planlarında belirledikleri hedefleri gerçekleştirerek daha etkin ve verimli bir kaynak kullanımı gerçekleştirmektir. PART sistemi ile kurumlar çok yıllık bütçelemeyi uygulama konusunda cesaretlendirilmiş ve performanslarını arttırarak bu uygulamayı başarıyla yerine getirdikten sonra federal bütçedeki etkin program sayısında ciddi bir artış olmuştur.

Öte yandan ABD’de federal bütçenin yanı sıra her eyaletin kendi bütçesi bulunmaktadır. Bu eyaletlerden bazıları çok yıllık bütçelemenin eyaletlerindeki bütçe hazırlığında yasamanın gücünü ve etkisini arttıracak olması, uzun dönem stratejik planlama yapma imkanı sağlaması, kurumların bütçeleme maliyetlerini düşürmesi gibi farklı sebeplerle yıllık bütçe uygulamasından vazgeçerek çok yıllık bütçelemeye geçmiştir. 50 eyaletten oluşan ABD’de 19 eyalet çok yıllık bütçeleme uygularken geriye kalan 31 eyalet yıllık bütçe uygulamasına devam etmektedir (Egeli ve Dağ, 2017: 491).

2. İSVEÇ’TE ÇOK YILLI BÜTÇELEME UYGULAMASI

Çok yıllık bütçelemede örnek ülke uygulaması olarak ele alınan İsveç, Türkiye gibi üniter devlet yapısına sahiptir. Türkiye ile olan yapısal benzerliğinin yanı sıra, 90’lı yıllarda kamu mali yönetiminde Türkiye ile benzer sorunlar yaşaması da İsveç örneğini incelenmeye değer hale getirmiştir. İsveç söz konusu dönemde bütçe açığı vererek Avrupa ülkeleri arasında en başarısız bütçe yönetim performanslarından birini sergilemiştir. Aynı dönemde birçok ekonomik krizle birlikte Türkiye bütçe dengesini kurmada bir hayli zorlanmış, giderek artan bütçe açıkları vermeye başlamıştır. İsveç’in bu sorunla çok kısa sürede baş ederek bütçe fazlası vermesi, uyguladığı sistemin Türkiye’de karşılığı olup olmayacağını anlamak açısından değerlendirilmiştir.

Çalışmanın bu bölümünde bütçe hazırlama, onaylama, uygulama ve denetleme sürecinden bahsedilerek ülke hakkında genel bir değerlendirme yapılacaktır. Ancak, bunun öncesinde İsveç kamu mali yönetimi hakkında genel bilgi vermek yerinde olacaktır. Dünyadaki diğer ülkelere nazaran geniş bir kamu kesimine sahip olsa da kamu idareleri oldukça az sayıdadır. Bakanlık sayısı 10 olan İsveç’te hükümet

politikaları genelde 300 bağımsız birim tarafından gerçekleştirilmektedir. Genel olarak harcama birimlerinden bahsedecek olursak 27 harcama alanı ve bu alanın altında 47 politika alanı bulunan İsveç'te her bir politika alanı kendi içinde program ve alt programlara ayrılmaktadır. Çok yıllık bütçe uygulamasının yönetilmesi ve yürütülmesinden Maliye Bakanlığı sorumlu tutulmuştur (Demirbaş, 2006: 119).

2.1. İsveç'te Çok Yıllı Bütçeleme Çalışmaları

Kamu mali yönetiminde etkinlik arayışlarının başladığı ve başta ABD olmak üzere birçok gelişmiş ülkede bütçe sistemleri üzerine çalışmaların yapıldığı 20. yüzyılın son çeyreğinde İsveç'te de kaynak kullanımında etkinlik arayışlarına başlanmıştır. 80'li yılların başında İsveç ekonomisinde arızalar gözle görülür hale gelmiş ve ekonomik büyüme, Avrupa ve OECD ortalamalarının bir hayli altında kalmıştır. Ekonomideki kalıcı bir dengesizlik, kamu harcamaları ve vergi yükünün gitgide artması ve İsveç para birimi olan Kronadaki devalüasyon İsveç'i reforma iten sebepler olarak gösterilebilir (OECD, 1997: 104).

Ekonomideki bu olumsuz gelişmelerin ardından klasik bütçe sisteminde bir önceki yılın bütçe tahminlerinde belli oranda artış yaparak bütçe tahminleri hazırlamanın kaynak kullanımında etkinsizliğe yol açtığını fark ederek kamu kurumlarının yönetiminde ve bütçe sisteminde çok önemli değişiklikler planlanmıştır. 1985-1995 yılları arasında yüze yakın kamu kurumu (tüm kamu kurumlarının yaklaşık üçte biri) yeniden organize edilmiş ve bu kurumların mali yönetimlerinde önemli değişiklikler yapılmıştır. Ayrı bir demiryolları teşebbüsü kurma konusundaki reformları hızla ilerletmek için 1988 yılında devlet demir yolları kurulmuştur. Kurumlardan yıllık bütçe hazırlanırken, hem geçmiş yılların bütçe tahminlerinin ve gerçekleştirmelerinin değerlendirilmesi hem de sadece bütçe yılı için değil, onu takip eden iki yılla birlikte üç yıllık bütçe için tahminlerin yapılması istenmiştir. Bu reform kapsamında devlet bütçesinde iki durum üzerinde durulmuştur; birinci durum kaynak tahsisinde etkinliğin sağlanması, ikinci durum ise her yıl birkaç küçük değişikliklerle bütçe tahminleri hazırlanmasıdır. Bu kapsamda kamu harcamalarında, bu harcamalara yönelik talep edilecek bütçe ödeneklerinde ve bu ödeneklere sağlanacak kaynaklarda daha stratejik ve uzun vadeli düşünülmesi planlanmıştır (OECD, 1997: 101).

Bu düşünce doğrultusunda yıllık bütçe uygulaması yerine çok yıllık bütçe uygulamasının hayata geçirilmesi için bütçe sistemlerinde değişiklik yapılmıştır. Çok yıllık bütçe uygulamasının ilk girişimi olarak adlandırabileceğimiz bu sistemde kurumlar, geçmiş 5 yıllık süreçteki faaliyetleri ve bu faaliyetlerde elde ettikleri çıktıları detaylı şekilde raporlayarak gelecek üç yıl için harcama tahminleri ve faaliyet çıktılarının tahminlerini yapmaktadır. Bu sistem kurulduğunda kamu kurumları üç ayrı gruba bölünerek her yıl sadece bir grubun üç yıllık bütçe tahmini hazırlaması istenmiştir. Böylece bütçe bir önceki yılın bütçesine odaklanmaktan çıkmış, kamu kurumlarının hedeflerini ve bu hedeflerine ulaşmakta gösterecekleri performanslarını değerlendirmeleri için bir fırsat sunulmuştur. Bu sistemle kurumlara ayrılan ödeneklerin üç yıllık olarak verilmesi, kurumların sağlayacağı tasarrufla ödeneklerini bir sonraki yıl kullanması veya ödenek yetersizliği durumunda gelecek yılların ödeneklerini kullanması konusunda kurumlara yetki verilerek esneklik sağlanmıştır. Günümüzdeki üç yıllık planlamadan farklı olan bu ilk denemede kurumlardan her yıl üç yıllık tahminleme yapılması değil üç yılda bir yapılması istenmiştir (Gert, 1990: 286-288).

1982 yılında yapılan büyük devalüasyondan sonra harcama ve vergi politikalarındaki olumlu değişimler ile ekonomi düzeltilerek kamu sektöründeki mali durum sürekli bir şekilde gelişirken 90'lı yıllara yaklaşırken bütçede denge sağlanmıştır. Ancak Sosyal Demokrat hükümetin finansal reformları istediği gibi devam etmedi ve iyice şişirilen ekonomi balonu 90'lı yılların hemen başında patladı. Bu tarihlerde ülke tarihinin büyük buhrandan bu yana gördüğü en büyük ekonomik krizler yaşanmış, işsizlik ve faiz oranları en basit tabirle uçmuş ve bütçe açığı GSMH'nin %13'üne kadar yükselmiştir. Klasik bütçe sistemine nazaran daha başarılı olacağına inanılan bu sistemde eski sistemden daha sıkı bir incelemeden geçerek hazırlanması beklenen bütçede hazırlıklar tahmin edildiği gibi yapılmamıştır. Bazı kuruluşlar çok yıllık bütçelemeye detaylı rapor hazırlamak için zamanın yeterli olmadığını iddia etmişken, sunulan detaylı raporlardaki bilgilerin kalitesi ise gerçekçi tahminler yapmak için yeterli olmamıştır (OECD, 1997: 101-108). Raporlardaki bilgi kalitesinin düşük olmasının nedeni olarak faaliyetleri objektif bir şekilde olumlu ve olumsuz yönleriyle değil de sadece olumlu yönleriyle ele alan görevlilerin rapor hazırlayacak nitelikte ve yetkinlikte olmaması gösterilebilir (Blöndal, 2001: 35).

İsveç İdari Kalkınma Kuruluşu'nun yaptığı araştırmadan harcamacı kurumlara yol gösterici ilkelerin olmayışı ve çalışanların işin hakkını verme konusunda çok istekli olmayışları da bu başarısızlığın nedenleri arasında olduğu anlaşılabilir. Bu nedenlerin neticesinde hükümet programların yarısından daha az bir kısmı için parlamentoya üç yıllık projeksiyonları sunabilmiş ve sistem etkinsizliği ayan beyan ortaya çıkmıştır.

2.2. İsveç'te Bütçe Sisteminde Revizyon Nedeni: 93 Krizi

Geçtiğimiz yüzyılın son çeyreğinde başlayan ve özellikle 80'li yıllarda başarıyla uygulanan bütçeleme yöntemleriyle ekonomisinde bir hayli olumlu gelişme ve ilerleme olan İsveç'te bu durumun bir ekonomi balonu olduğu 93 yılındaki kriz ile anlaşılmıştır. İşsizliğin oranı ülke tarihinde daha önce olmadığı kadar yükselmiş ve %8'e çıkmıştır (Frank, 2004: 72). Büyüme negatif yönde gerçekleşmiş ve bir önceki yıla göre GSYİH'deki değişim -%1.8 olmuştur. 1993 yılında merkezi hükümet borçlanma gereği GSYH'nin %17'sine, kamudaki açık GSYH'nin %12'sine ulaşmıştır. Milli borcun GSYH'nin %76'sına ulaşması ve kamu harcamalarının GSYH'nin %55'inden %68'ine yükselmesi ekonominin ne kadar kritik bir durumda olduğunu anlamak açısından önemli göstergeler olarak öne çıkmaktadır. Bu durumun sebebini bulmak adına yapılan çalışmalar neticesinde İsveç'te bütçe sisteminin diğer AB ülkeleri ile kıyaslandığında mali disiplini sağlamak açısından 13 ülke arasından 12.sırada yer aldığı fark edilmesiyle bütçe sisteminde reform çalışmaları başlatılmıştır (Shick, 1999: 60).

Bu kapsamda uygulanmakta olan çok yıllık bütçeleme yönteminde değişikliklere gidilmiştir. Önceki uygulamada yer almayan harcamalar için tavan belirleme ve bu tavana göre bütçe hazırlama bu değişikliklerden biridir. Belirlenen harcama tavanları bütçe hazırlığı devam ederken meclis tarafından onaylanarak bu tavanların aşılmaması konusunda güçlü tedbirler alınmak istenmiştir. Yine mali disiplini sağlamak adına yapılan işleri sıkı tutma ve bütçe hedefleri mali dengenin GSMH'nin %2'si kadar fazla verecek şekilde oluşturulmuştur. Yapılan en önemli değişikliklerden biride kurum odaklı değil de faaliyet odaklı değerlendirmeye geçilmesidir. 27 harcama alanının altında faaliyet gösteren 47 politika alanının performanslarının değerlendirilmesine karar verilmiştir (Demirbaş, 2006: 123).

Kısacası şu söylenebilir ki; yasamanın bütçe hazırlığındaki rolü ve kullanılan kaynakların kontrolü güçlendirilmiştir (Frank, 2004: 72).

2.3. İsveç'te Çok Yıllı Bütçeleme Süreci ve Uygulaması

Gelecek mali yıl ile birlikte onu takip eden iki yılı kapsayan üç yıllık bütçe uygulamasında bütçe tahminleri önceki üç yıllık bütçede yapılan tahminlerin güncellenmesiyle başlamaktadır. Daha önce meclis tarafından onaylanan mali yıl ve sonraki bir yılın tahminleri güncelleştirildikten sonra üçüncü yılın tahminleri yapılmaktadır. Bu güncelleştirmeler yapılırken Maliye Bakanlığınca devletin içinde bulunduğu makroekonomik durumun tespit edilmesi ve mali politikaların bu makroekonomik çerçevede gerçekleşmeye uygun olup olmadığının kontrol edilmesi tahmin güncellemelerinin fazla iyimser olan önceki tahminlere göre daha gerçekçi olmasını sağlamıştır. Öyle ki yapılan tahminler ile gerçekleştirmeler arasındaki farktan bütçe fazlası doğmuş ve bu farkla kamu borçları finanse edilmiştir (Blöndal, 2001: 31).

Çok yıllık bütçe hazırlanırken makroekonomik tahminleri Maliye Bakanlığının altında bulunan Ekonomik İlişkiler Bölümü yapmaktadır. Bu tahminler hazırlanırken İsveç İstatistik Kurumu, Ulusal Ekonomik Araştırmalar Kurumu gibi ulusal kaynakların yanı sıra OECD gibi uluslararası kurumların tahminleri de göz önünde bulundurulur (Gustafsson, 2004: 57-59).

Harcama tavanları hesaplanırken ilk iki yıl için meclis tarafından daha önce onaylanan bütçenin harcama tavanları esas alınır. Bütçe dengesi açısından oldukça büyük öneme sahip bu tahminlerde dengenin korunması adına önemli değişiklikler yerine bazı teknik değişiklikler yapılmaktadır. Üç yıllık tahminin son yılı içinse hâlihazırdaki vergi yapısı ve oranları ile gelir tahmini yapılmaktadır. Gelecek yıllara ait harcama tahminlerinin yapılması zor olduğundan harcama tahminleri önceki yılın tahminleri üzerinden arttırma yoluyla yapılır (Gustafsson, 2004: 57-59).

Mali yılı takvim yılı olarak kabul eden İsveç'te yeni dönem bütçesi hazırlama süreci, harcamacı kurumların tahminlerini Şubat ayında Maliye Bakanlığına sunmasıyla başlamaktadır. Bu süreçte her kurum gelecek yıl bütçesini ve sonraki 2 yıl için bütçe tahminlerini hazırlarlar. Ayrıca bu kurumlar geçen yıl

gerçekleştirdikleri harcamaların raporlarını ise en geç 22 Şubat'a kadar Maliye Bakanlığına iletirler. Maliye Bakanlığı aldığı bu bütçe tekliflerini göz önünde bulundurarak Mart ayının sonunda yapılan tüm bakanların ve bütçe ile ilgili görevi olan vekillerin katıldığı kabine toplantısından önce kabine üyelerine hazırladığı bütçe tekliflerini tavsiye niteliğinde sunar. Bu toplantıda alınan kararlar, ödeneklerden ziyade harcama alanlarını incelemektedir. Buradan anlaşılacağı üzere ne kadar harcanacağı değil ne için harcama yapılacağı tartışılır (Blöndal, 2001: 33). Kabine toplantısının neticesinde hükümet meclise sunmak üzere “İlkbahar Maliye Politikası” ismiyle bir tasarı hazırlar. Hazırlanan bu tasarının içeriğini içinde bulunan ekonomik durumun üç yıllık perspektif üzerinden değerlendirilmesi ve bu değerlendirmelerle yönlendirilen iktisat ve bütçe politikaları oluşturmaktadır. Bu tasarıda harcama alanına da ayrılması talep edilen kaynak tahsisleri de yer alırken gelir tahminleri de önceki çalışmalara göre daha detaylı yapılmaktadır (Frank, 2004: 76). Tasarının meclise sunulması için son tarih 15 Nisan olarak belirlenmektedir.

Meclise sunulan bu tasarı meclis tarafından iki ay süresince incelenir. Eğer meclisin hazırlanan tekliflere karşı önerisi varsa bunu tasarı meclise sunulduktan 15 gün içinde görüşlerini iletterek yeni teklif hazırlar ve hazırlanan bu yeni teklif 15 Haziran'a kadar meclis tarafından oylanır. Genelde hükümetin hazırladığı teklif ile meclisin önerdiği teklif arasında küçük detay farklılıkları olmaktadır. Kabul edilen bu tasarı bütçe ile ilgili verilmiş ilk karar olsa da yasal bağlayıcılığı bulunmamaktadır (Demirbaş, 2006: 128).

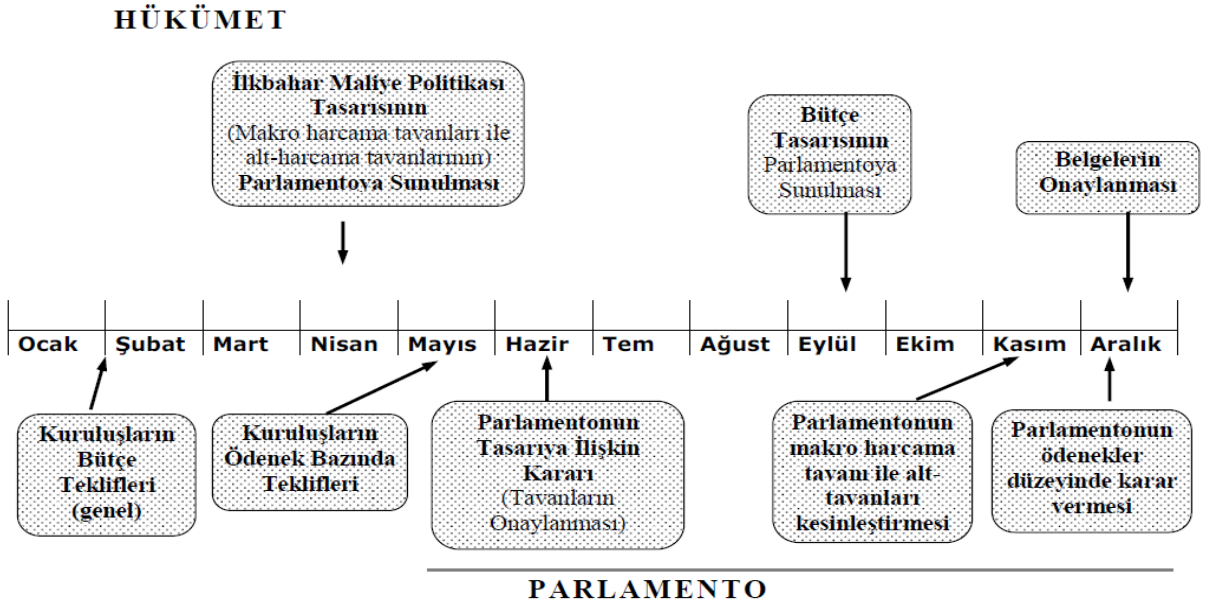
Meclise sunulan tasarı görüşülürken harcama kurumları hazırladıkları teklifler için talep edecekleri ödenekler ve kaynak tahsisleri için hazırlıklarına başlar. Maliye Bakanlığı bu dönemde herhangi bir müdahalede bulunmayarak kurumlara daha rahat bir çalışma imkânı sağlar. Bu davranışın felsefesi olarak “her kurum kendisinin maliye bakanıdır düşüncesi” kabul edilmiştir. Hazırlanan ödenek teklifleri Mayıs ayının ortalarında Maliye Bakanlığına sunulmaktadır (Blöndal, 2001: 34).

Bütçe tekliflerinin sunulması ve mecliste tasarının onaylanmasından sonra hükümet harcama ve gelirleri detaylandırarak en geç 20 Eylül'e kadar meclise sunar. Meclis 20 Kasım'a kadar harcamaları makroekonomik politikalar ve hedefler

çerçevesinde değerlendirip oylarken, Aralık ayının başında da gelirleri inceleyerek ödenekleri onaylamaktadır (Frank, 2004: 76).

Kısaca özetlemek gerekirse İsveç'te çok yıllık bütçe uygulaması üç yılı kapsamaktadır. Bu dönem için yapılan çalışmada gelecek mali yıl ve onu takip eden iki yıl için harcama tavanları ve bu harcamalara yönelik yapılan kaynak tahsisleri yer almaktadır. Mali yılın takvim yılı ile başladığı İsveç'te bütçe sürecini daha açıklayıcı bir şekilde anlamak adına Şekil 4'ü incelemek yerinde olacaktır.

Şekil 4: İsveç Bütçe Süreci



Kaynak: Demirbaş, T. (2006). Kamu Harcama Yönetimi Bağlamında Orta Vadeli Harcama Sistemi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Uludağ Üniversitesi, Bursa.

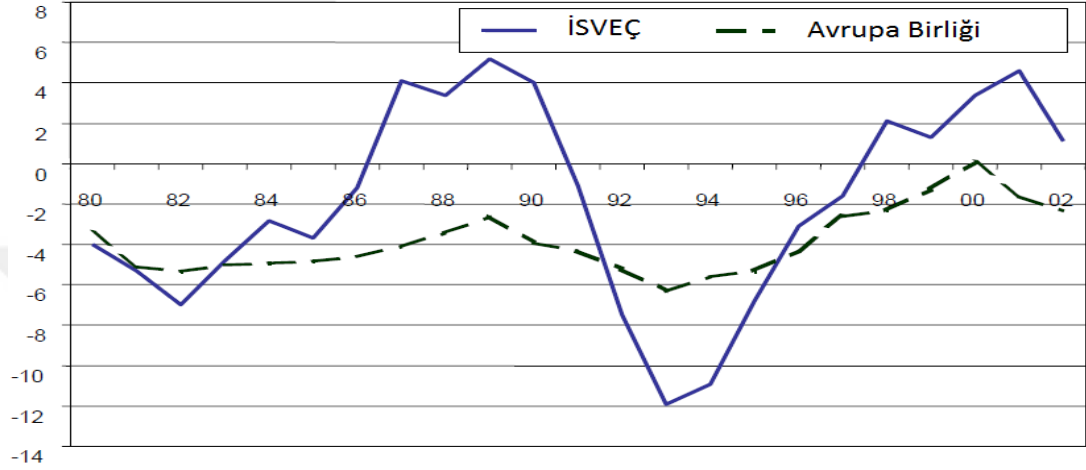
2.4. Genel Değerlendirme

İsveç petrol krizinin etkisi altında ekonomisinde sıkıntılar yaşadığı süreçte kamu mali yönetiminde reform yapmaya yöneltmiş ancak 80'li yıllarda yapılan bu reform istenilen sonuçları üretmeyince 90'lı yıllarda ülke tarihinin en büyük krizlerinden biriyle mücadele etmek zorunda kalmıştır.

Bu noktada İsveç çok yıllık bütçe uygulamasından taviz vermemiş olsa da uygulama yönteminde değişikliklere gitmiştir. Çalışmanın bu bölümünde anlatılan bu

değişiklikler kapsamında yapılan reformlarla mali disiplini sağlamada büyük başarıya ulaşıldığı anlaşılmaktadır. Grafik 2’den anlaşılacağı üzere bu iki reform sürecinde İsveç’in kamu açığı ya da fazlasının GSYİH’ye oranının yapılan düzenlemelerle olumlu manada değiştiği görülmüştür.

Grafik 2: İsveç 1980-2002 Yılları Arasında Bütçe Açığı/Fazlası ve Aynı Dönem AB Ortalaması

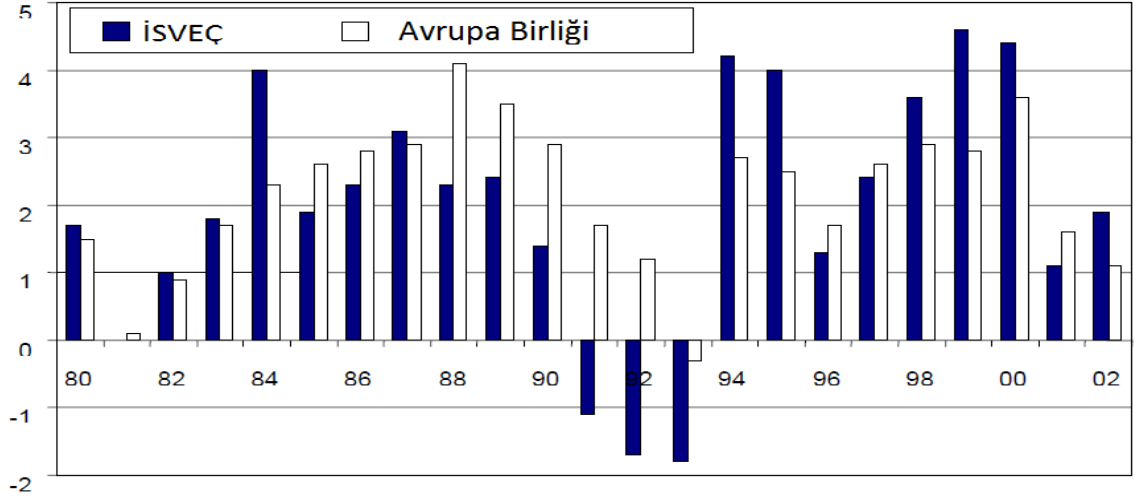


Kaynak: Frank, Niklas, (2004). “The Swedish Budget Process: Expenditure Targets and Top-down Decisions”, Reforming the Public Expenditure Management System: Medium-Term Expenditure Framework, Performance Management, and Fiscal Transparency, The World Bank and Korea Development Enstitute Conference Proceedings, ss. 71-83.

Grafik 2’den anlaşılacağı üzere İsveç’te yapılan reformlar meyvesini vermiş ve mali disiplin sağlanarak bütçe fazla vermeye başlamıştır.

İsveç’teki reformların olumlu sonuç verdiği anlaşılabilir bir diğer grafik ise yıllık GSYİH’deki büyüme oranlarının gösterildiği Grafik 3’tür.

Grafik 3: İsveç 1980-2002 Arası Büyüme Oranları ve Aynı Dönem AB Ortalaması



Kaynak: Frank, Niklas, (2004). “The Swedish Budget Process: Expenditure Targets and Top-down Decisions”, Reforming the Public Expenditure Management System: Medium-Term Expenditure Framework, Performance Management, and Fiscal Transparency, The World Bank and Korea Development Enstitute Conference Proceedings, ss. 71-83.

Genel olarak değerlendirmek gerekirse Amerika Birleşik Devletleri’nde olduğu gibi İsveç’te de çok yıllık bütçeleme uygulamasının ilk denemeleri istenilen sonuçları vermemiş, ancak İsveç bu sonuçları elde edememesinin nedenlerini iyi analiz ederek sistemde gerekli değişim ve uyarlamaları yapmıştır. Bu değişim ve uyarlamalarla İsveç kendisi için kâbus gibi geçen 90’lı yılların sonlarına doğru ekonomisinde müthiş ilerleme kaydederek karabulutlardan kurtulmuş makroekonomik istikrarını sağlayarak refah seviyesi en yüksek ülkelerden biri haline gelmiştir. Türkiye benzer sorunlar yaşadığı 90’lı yıllarda reform çalışmaları ve uygulamalarında aynı performansı ortaya koyamamıştır. Bu durum Türkiye için İsveç çok yıllık bütçe uygulamasından çıkarılacak dersler olduğunu göstermektedir.

3. YENİ ZELANDA’DA ÇOK YILLI BÜTÇE UYGULAMASI

Yeni Zelanda çok yıllık bütçe uygulamasını ekonomisindeki sorunları iyi analiz ederek ve bu sorunlara uygun çözümleri bularak başarıyla uygulayan ülkelerden biridir. Bu özelliğiyle klasik bütçe anlayışından vazgeçerek uzun vadeli stratejik planları ve programları ile çok yıllık bütçe uygulamasına geçmek isteyen ülkeler için iyi bir örnek teşkil etmektedir. Çalışmanın bu bölümünde Yeni Zelanda’nın çok yıllık

bütçe uygulaması incelenerek bu sistemle hedeflediği başarıyı nasıl yakaladığından bahsedilmiştir.

3.1. Yeni Zelanda’da 1984 Krizi ve Mali Çöküş

İsveç gibi 80’li yıllarda yaşadığı kriz sebebiyle kamu mali yönetiminde etkinlik için yeni arayışlar içerisine giren Yeni Zelanda 1950 yılında kişi başına düşen milli geliri ile dünya sıralamasında ilk 5’te yer alırken 1980’li yıllarda büyük ekonomik krizlerle boğuşmak zorunda kalmıştır (Tüleykan, 2009: 45). Yeni Zelanda’yı krize sürükleyen nedenler şöyle sıralanabilir (H.Yılmaz, 1999: 22-23);

- Küresel ekonomideki kaos
- Petrol fiyatlarındaki yükselme
- Yanlış mali politikalar

Özellikle kamu mali yönetiminde teşvik politikaları ve vergi politikalarında yapılan hatalar ülkeyi ekonomik reforma muhtaç hale getirmiştir. İlk petrol şoku ile uzun bir süre ekonomik büyümesi duran Yeni Zelanda’da enflasyon oranı OECD ülkelerinin ortalamasına göre %50 daha fazla gerçekleşmiş, bütçe açıkları GSYİH’nin %9’una kadar ulaşmış, işsizlik ülkede daha önce deneyimlenmeyen seviyelere gelerek %6’ya yükselmiştir. Bu ekonomik konjonktürde hükümet kira, ücret, fiyat ve faizleri dondurmıştır. Bu ekonomik kaos nedeniyle 1984 yılında yapılan seçim mevcut hükümetin hezimete uğramasına neden olmuş ve İşçi Partisi’ne yeni hükümet kurma yetkisi vermiştir.

3.2. Yeni Zelanda’da Mali Yönetimde Etkinlik Amaçlı Reformlar ve Yasal Düzenlemeler

1912 yılında kanunlaştırılan Kamu Personel Kanununa sıkı sıkıya bağlı kalarak bu kanundaki düzenlemeler konusunda hiçbir esnekliğe izin verilmemiş (Pallot, 2002: 165) kamu personel sistemi de dahil olmak üzere köklü değişiklikler yaparak kamu mali yönetiminde yeni yasal düzenlemeler hayata geçirilmiştir. Bu kapsamda yapılan düzenlemeler doğrultusunda kanunlar tarih sırasına göre şöyle belirtilebilir;

- Kamu İktisadi Teşebbüsleri Kanunu (1986)
- Kamu Sektörü Kanunu (1988)
- Kamu Maliyesi Kanunu (1989)

- Finansal Raporlama Kanunu (1993)
- Mali Sorumluluk Kanunu (1994)

Bu kanunlarla kamu mali yönetiminde yapılacak köklü değişikliklere zemin hazırlanmıştır. Yeni Zelanda'da çok yıllık bütçe için büyük öneme sahip Kamu Maliyesi Kanunu ve Mali Sorumluluk Kanunu açıklanmadan önce diğer kanunlar hakkında da kısa bilgi vermek doğru olacaktır.

Kamu İktisadi Teşebbüsleri Kanunu: Bu kanununla gerçekleştirilmek istenen temel amaç devletin ürettiği mal ve hizmetlerden ticari nitelikte olanlar ile ticari niteliği olmayanları ayırmak ve ticari nitelikte mal ve hizmet üreten kurumları özel sektördeki yapıya benzer bir yapıyla yönetmektir. Böylece bu kurumlardan alınacak verimlerin artacağı ön görülmüştür (H.Yılmaz, 1999: 38).

Kamu Sektörü Kanunu: Devlet bu kanunla harcamacı kurumun en üst düzey yetkilileri ile o kurumla ilgili bakan ve siyasi yetkililer arasındaki yetki ve sorumlulukları açık bir şekilde belirleyerek, asgari düzeyde kaynak kullanımını ile en etkili ve verimli sonuçlar elde etmeyi amaçlamıştır.

Kamu Maliyesi Kanunu: Kurumlardaki üst düzey yöneticilerin ve bakanların sorumluluklarının tanımlandığı Kamu Sektörü Kanununu destekleyen ve onu tamamlayan Kamu Maliyesi Kanunu'nun çok yıllık bütçeleme uygulamasının temelini oluşturduğu söylenebilir. Kamu mali yönetiminde sistemi baştan aşağı değiştiren bu kanunla gelen en önemli özellik, bütçenin girdi üzerine kuruluyken çıktı ve sonuçlar üzerine kurulu hale gelmesidir. Bu sistemde elde edilen çıktının kalitesinden kurumdaki üst düzey yönetici sorumlu tutulmuştur. Her faaliyetin sonucunun senelik olarak rapor edilmesi mecburiyeti getirilmiştir (H.Yılmaz, 1999: 40).

Kamu Maliyesi Kanunu ile etkin ve verimli bir kaynak yönetiminin kurulması istenmiş, hükümetin varlıklarının etkin yönetilmesi, yaptığı harcamaların meclis tarafından denetlenebilmesi için bir mali çerçeve hazırlanması ve bu yönetim ve denetimde yer alan kişi ve kurumların sorumluluk ve yetki alanlarının belirlenmesi amaçlanmıştır. Mali politikaların sorumluluk çerçevesinde uygulanması ve bu uygulamaların raporlanması için gerekli ilkelerin belirlenmesi, mali yönetimde şeffaflık ve hesap verilebilirliğin artırılması bu kanunun diğer amaçlarıdır (Treasury of New Zealand, 2005: 5).

1989 yılında yürürlüğe giren Kamu Maliyesi Kanunu'nun bir diğer özelliği ise muhasebe sisteminde köklü değişiklik yapmasıdır. Nakit esaslı muhasebe sistemin terk edilerek tahakkuk esaslı muhasebe sistemine geçilmiştir. Yeni Zelanda 1991 yılında tahakkuk esaslı muhasebe sistemi ile mali tablolar yayınlayan ilk ülke olarak bu konuda birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeye öncülük etmiştir (Treasury of New Zealand, 2005: 7).

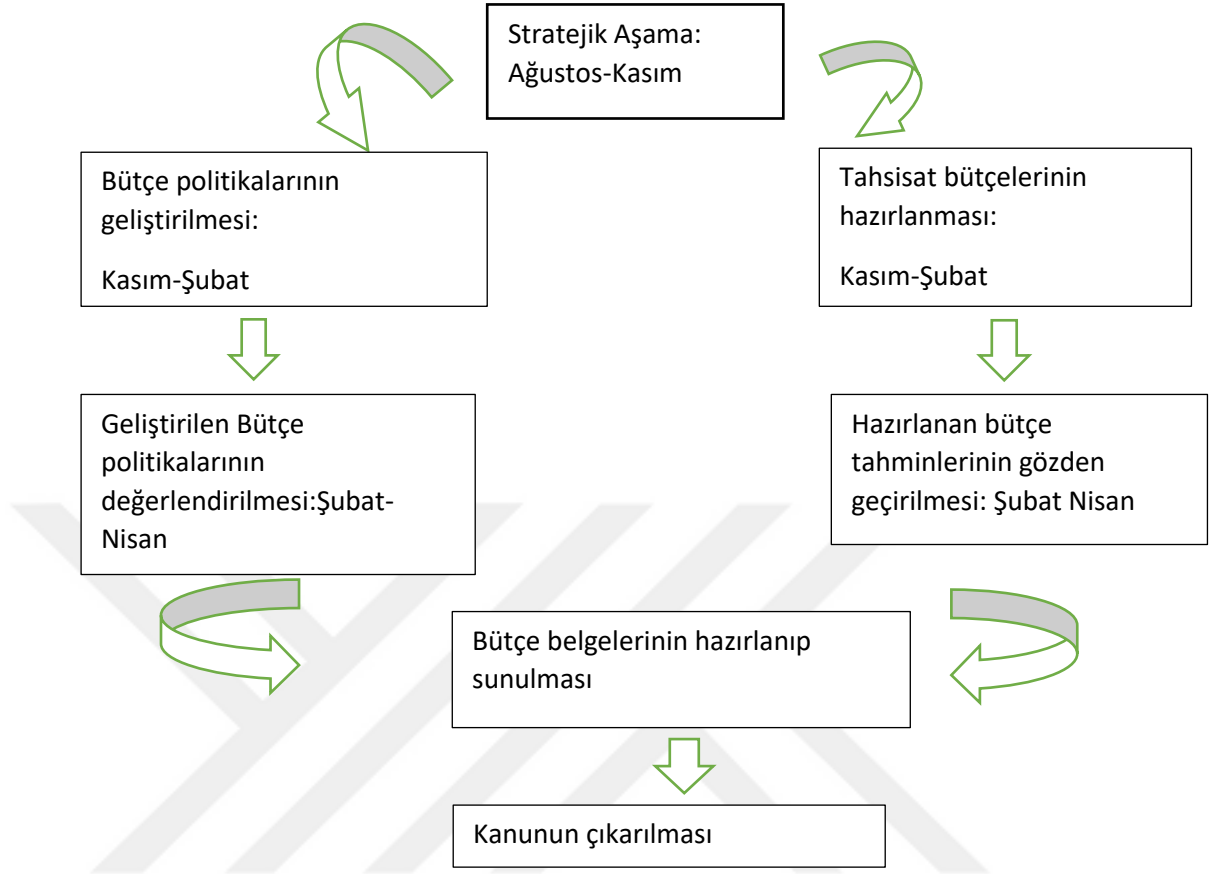
Finansal Raporlama Kanunu: Kamu Maliyesi Kanunu ile tahakkuk esaslı muhasebe sistemine geçilmesi nitelikli mali bilgilere olan ihtiyacı da arttırmıştır. Bu kanun ile de “Genel Kabul Görmüş Muhasebe Standartlarına” uygun muhasebe raporları oluşturulmasına karar verilmiştir (H.Yılmaz, 1999: 45).

Mali Sorumluluk Kanunu: Hükümetin kısa ve uzun vadeli maliye politikalarını oluşturması, uygulaması ve bu politikaları açıklaması hakkında çıkarılan bu kanun ile mali politikalar ve ekonomik gelişmeler hakkında kamuoyunun bilgilendirilmesi amaçlanmıştır. Üç yıllık tahminlerin yer aldığı “Ekonomik Güncelleştirme Raporları” ve kısa ve uzun vadeli hedeflerin yer aldığı “Bütçe Politikası Beyanı” yapılmaya başlanmıştır. Kamu Maliyesi Kanunu şeffaflık ve hesap verilebilirlik gibi konuları içerirken bu kanun borçların azaltılması gibi makroekonomik konuları içermektedir (Blöndal, 2004: 313).

3.3. Yeni Zelanda'da Çok Yıllı Bütçeleme Süreci ve Uygulaması

Yeni Zelanda'da bütçe gelecek mali yıl ve sonraki iki yıla yönelik gelir ve harcama tahminleri ile toplam 3 yıllık dönem için hazırlanmaktadır. Mali yıl takvim yılından farklı olarak 1 Temmuzda başlayıp sonraki yılın Haziran ayının sonunda bitmektedir.

Şekil 5: Yeni Zelanda’da Bütçe Süreci



Kaynak: Yılmaz, H. H., (1999), **Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılmasında Yeni Zelanda Deneyimi**, DPT, Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü Finansman Dairesi, Ankara.

Şekil 5’in de ortaya koyduğu gibi bütçe süreci Yeni Zelanda’da hükümetin Ağustos ayından başlayarak kasım ayına kadar maliye politikaları ve uzun vadeli hedefler çerçevesinde bir sonraki mali yılı da kapsayacak şekilde üç yıllık bütçe tahminlerini hazırlamasıyla başlar. Bu süreç stratejik safha olarak adlandırılır. Bu süreçte hükümet kısa ve uzun vadedeki mali amaçlarını kamuoyuna duyurmuş olmaktadır. (Çakmak ve Meydan, 2010: 128) Aralık ayında Mali Sorumluluk Kanununun getirmiş olduğu zorunluluk nedeniyle stratejik aşamada yapılan çalışmalar “Ekonomik ve Mali Güncelleştirmeler Raporu” adıyla yayınlanmak mecburiyetindedir. Bu sayede cari bütçe yılı ve onu takip eden iki yılın tahminleri güncellenmiş olmaktadır.

Gelecek tahminlerin güncellendiği bu dönemde oluşturulan bir diğer önemli belge ise Bütçe Politikası Beyanıdır. Bu belgede hükümetin faaliyetleri önceliklendirilmekte ve harcamalar, gelirler ve borç seviyeleri hakkında kısa ve uzun vadeli planlar yer almaktadır. Ekonomik ve Mali Güncelleştirmeler Raporu gibi mali Sorumluluk Kanunu ile bu belgenin en geç 31 Mart'a kadar meclise sunulması gerekmektedir (Treasury of New Zealand, 1996: 24).

Stratejik aşamadan sonra bütçe sürecinde eş zamanlı olarak hem tahsisat bütçeleri hazırlanır hem de bütçe politikaları geliştirilir. Harcamacı kurumlar üretecekleri mal ve hizmetler için Kasım ayı ile Şubat ayı arasında çalışmalar yapar ve bu çalışmaların sonucunda gelecek üç yıl için bir taslak hazırlarlar. Bakan ile kurumun en üst düzey yöneticisi arasında yapılan satın alma sözleşmesi, performans değerlendirmeleri ve maliyetler gibi konular için de yine bu dönemde taslak hazırlanır ve bütçe kanunu kesinleştikten sonra imzalanır.

Bütçe politikalarının geliştirilmesi bütçe tahsisatı ile eş zamanlı olarak Kasım ile Şubat ayları arasında yapılmaktadır. Bu aşamada bütçe politikaları incelenip uzun vadeli hedefler doğrultusunda değerlendirilerek yeni bütçe politikaları önerilir. Bu süreçte bütçeye getirilen yeni politika önerileri daha önce belirlenen politikalarla uyumlu olmak zorunda olsa da kurumların gelir ve harcama seviyelerinde önemli değişiklikler olmaktadır.

Bütçe politikaları için geliştirilen öneriler ve bütçe tahsisatları hazırlandıktan sonra eş zamanlı olarak Şubat-Nisan ayları arasında bütçe politikaları ve bütçe tahminleri incelenerek değerlendirilir.

Bütçe kanunlaştıktan sonra harcamacı kurumların kendilerine tahsis edilen kaynağın dışına çıkmaması konusunda katı kuralları olan bütçe sisteminde, harcamalar ve gelirler üzerine yapılan tahminler ikinci kez gözden geçirilir ve son şeklini alır. Bu süreçte bütçe tahminleri konusunda yapılması ön görülen değişikliklerin önerilmesi çok sıkı kurallara tabi tutulmuştur. Bütçe uygulanmaya başladıktan sonra yeni mal ya da hizmet üretilmesi için karar alınması, maliyetlerin değişmesi, bütçe içindeki harcama yapılarında değişiklik olması gibi sebeplerle ek ödenek talepleri olabilir. Bu talepler meclis tarafından onaylandıktan sonra bütçeye dahil edilmektedir (H. Yılmaz, 1999: 55).

Kasım ve Şubat aylarında bakanlar ve kurulların üst düzey yöneticilerinin geliştirdiği bütçe politikaları Şubat-Nisan ayları arasında bakanlar kurulunca incelenerek denetlenmektedir. Bu incelemelerin ardından kabine, bütçe politikalarına önceliklere göre karar verilmektedir.

Bu aşamalar geçildikten sonra hazırlanan bütçe teklifinin mali yıl başlamadan önce meclise sunulması gerekmektedir. Bütçe teklifinin sunulması için kesin bir tarih olmasa da uygulamada teklifler Mayıs ayının ortaları ile Haziran ayının ilk haftasında sunulmaktadır. Meclise sunulan bütçe paketinin içerdiği belgeler;

- Tahsisat Bütçesi Kanunu
- Mali Strateji Raporu
- Ekonomik ve Mali Güncelleştirmeler Raporu
- Bütçe ödenekleri
- Kurumların tahminleri

Tüm bu çalışmalardan sonra sürecin son aşamasını bütçe kanununun çıkarılması oluşturmaktadır. Bu süreçte Meclis Maliye ve Harcama Komisyonu bütçe paketi ile sunulan belgeler için gerekli inceleme ve değerlendirmeyi yapar. Tahsisat bütçelerini faaliyet alanlarına göre ayırarak her birini incelenmek üzere ilgili meclis komisyonuna iletir. Komisyonlar kendi çalışmalarını dikkate alarak bakanlık ve kurumların bütçe taleplerini değerlendirir. Böylece bütçe tahminlerinin ilk incelemesi tamamlanmış olmaktadır. Bu sürecin ardından maliye bakanı mecliste bütçe konuşması yaparak bütçe tahminlerini ikinci kez değerlendirmeye tabi tutmaktadır. Maliye bakanının konuşmasının ardından meclis tarafından tartışılarak bütçe tahminlerindeki üçüncü kontrol de gerçekleştirilmiş olur. Meclis tarafından onaylandıktan sonra Genel Vali'nin de onayı alınır ve bütçe kanunlaşır. Tüm bu süreçten anlaşılacağı üzere gerek hazırlanma aşamasında gerekse onaylanma aşamasında bütçe sıkı bir kontrolden geçmektedir.

3.4. Genel Değerlendirme

Yeni Zelanda bütçede gerçekleştirdiği reformlarla yaşadığı büyük krizleri atlatarak makroekonomik durumunu iyileştirmiştir. Bu başarı aslında bütçenin ve bütçe politikalarının ülke ekonomisini ne denli etkileyebileceğini de ortaya

koymuştur. Tablo 4’te reform öncesi ve sonrası mali yapıdaki değişimler kullanılarak Yeni Zelanda’nın reformlardaki başarısı ortaya konulmuştur.

Tablo 4: Yeni Zelanda’da Mali Yapı

	1980	1985	1990	1995
GSYİH (milyon NZD)	51821	59985	61438	70846
Büyüme (5yıllık ortalama)	0,1	3	0,1	2,9
Kamu harcamaları GSYİH oranı	%38,3	%40,5	%44,0	%32,9
Kamu gelirleri GSYİH oranı	%34,2	%37,3	%42,6	%35,8
Kamu tüketimi GSYİH oranı	%18	%16,2	%17,0	%14,3
Bütçe Açığı GSYİH oranı	-%6,7	-%4,6	%4	%0,4

Kaynak: The World Bank, (2007). World Economics Indicators.

Yeni Zelanda bütçe reformunun etkisini göstermek adına bütçe reformundan hemen öncesi ve bütçe reformunun yapıldığı yıllarla sınırlandırılarak hazırlanan Tablo 4’teki verilerden yola çıkarak şu söylenebilir:

1980 yılında bütçe açığı GSYH’ye oranla %6,7 iken bu durum 80-85 yıllarında ortalama %4,6 olmuştur. Reformlara yönelik yapılan mali düzenlemelerin ilki olan Kamu İktisadi Teşebbüsleri Kanunu’nun yayınlandığı 1986 yılı ile 1990 arasında bütçe fazlası verilmeye başlanmış ve bütçe fazlasının GSYH’ye oranı %4 olmuştur. Kamu harcamalarındaki artış 1990 yılına kadar devam etmiş ancak 1990 yılı ile 1995 yılları arasında kamu harcamaları ve gelirlerinin ortalamalarına bakıldığında kamu gelirininki daha fazla olduğu görülmektedir.

Bu reform, başarısıyla bütçe sisteminde düzenleme yapmak isteyen devletlere öncülük etmiştir. Bu reformda başarıyı sağlayan etkenler şu şekilde sıralanabilir:

- Kaynak kullanımı ve dağıtımındaki karmaşık yapı terk edilerek kaynak kullanımında piyasa kurallarının uyarlanmasına karar verilmiştir.
- Sorumluluk çerçevesinde yeni düzenlemeler yapılarak bakanlar ve kurumların yöneticileri arasındaki yetki ve sorumluluklar belirlenmiştir.
- Alt birimlere yüklenen mali sorumluluk ile karar alma sürecinde merkeziyetçilikten uzaklaşmıştır.
- Nakit bazlı muhasebe sisteminden tahakkuk esaslı muhasebe sistemine geçilmiştir.
- Yeni bütçe sisteminde raporlamaya büyük önem verilerek karar alma sürecinde nitelikli bilgi üretimi sağlanmıştır.

Diğer ülkelerde olduğu gibi Yeni Zelanda'da da ekonomideki sorunlar iyi analiz edilerek bu sorunları çözmek için yasal ve idari düzenlemeler yapılmıştır. Buna ek olarak reformla değişen kurallara uyma konusunda ısrarcı davranılmış ve sonuçta başarılı bir reform uygulanmıştır.

4. BAZI GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE ÇOK YILLI BÜTÇELEME UYGULAMASI

Çalışmanın bu bölümüne kadar incelenen ülke örnekleri refah seviyesi yüksek kişi başına düşen milli gelirin dünya ortalamasının üzerinde olduğu gelişmiş ekonomilerden oluşmaktadır. Ancak ekonomik gelişmişlikleri açısından Türkiye'ye benzer olan birçok gelişmekte olan ülke de çok yıllık bütçeleme uygulamasını kullanmaktadır. Bu ülkelerden olan Polonya, Brezilya ve Güney Afrika Türkiye ile aynı dönemlerde ve yaşadığı benzer ekonomik sorunlar nedeniyle bütçe sistemlerinde reform yaptıkları ve Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelere oldukları için bu çalışmada yer almışlardır.

4.1. Polonya'da Çok Yıllı Bütçeleme Uygulaması

Geçtiğimiz asrın son on yılına girilirken merkeziyetçi mali politikalarıyla ve devletin ekonomide karar alma mercii olduğu kapalı bir ekonomi sistemi olan Polonya'da 1989 yılında yaşanan hükümet değişikliği ile serbest piyasa ekonomisine geçiş olmuştur. "Balcerowitz Planı" ile ekonomide dönüşüm planlanırken üç temel

ilke üzerinde durulmuştur (Doğan, 2008: 36); fiyatların serbest bırakılması, bütçe açıklarının sınırlandırılması ve yüksek reel faiz uygulaması.

Ekonomi yönetimindeki bu köklü değişiklikler kamu mali yönetiminde yapılan reformist yasal düzenlemelerle desteklenmiştir. 1990 yılında başlayarak 1999 yılına kadar yapılan yasal düzenlemeler ile üniter devlet yapısı korunmuş ve yerel yönetim bölge, il ve ilçe olarak düzenlenmiştir. Merkezi hükümetin bütçedeki payının %40 olduğu göz önünde bulundurulunca toplam bütçenin %19'unu oluşturan yerel yönetim payı, etkin bir mali yönetim için yerel yönetimlerin mali yapısının iyi planlanması gereken bir unsur olduğunu göstermektedir (Burns ve Yoo, 2002: 16). Yeni ekonomik sisteme uyum sürecinde olan Polonya 1991 yılında GSYİH'nin %6'sı kadar bütçe açığı verse de devam eden yıllarda yaptığı özelleştirmeler ve ekonomik düzenlemeler ile 1992-98 yılları arasında %5.4 lük bir büyüme ortalaması tutturarak başarılı bir performans göstermiştir (Misiag ve Niedzielski, 2001: 6-11).

Ekonomideki hızlı büyümeyi karşılamada yetersiz kalan kamu sektörü ve Rusya'da yaşanan kriz sebebiyle 1999 yılında ekonomide daralma meydana gelmiş, bunun akabinde Bütçe Kanunu kullanımdan kalkmış bunun yerine Kamu Maliyesi Kanunu getirilmiştir. Bu kanun daha modern bir kanun olmasının yanı sıra sadece bütçe ile sınırlı kalmayıp tüm mali politikalar ile ilgili olarak daha kapsamlı bir kanundur (Misiag ve Niedzielski, 2001: 24).

Polonya'da mali yıl takvim yılı ile aynıdır. Tipik bir parlamenter demokrasi ülkesi bütçe sürecine sahip Polonya'da yerel yönetimler bütçe tahminlerinde merkezi yönetimin gösterdiği çerçevede hareket ederek hazırladıkları bütçe tahminlerini Maliye Bakanlığına iletir. Maliye Bakanlığı bu bütçe tahminleri doğrultusunda hazırladığı bütçe taslağını Bakanlar Kuruluna sunar. Kurul incelediği bütçe tahminlerinde gerektiği takdirde değişiklikler yaparak en geç 30 Eylül'e kadar bütçe taslağı hazırlar ve meclise gönderir. Meclis yıl sonuna kadar bu taslağı değerlendirir ve onaylar. Bütçeler belirlendikten sonra kendilerine ayrılan kaynakların tahsisatını yapmada bakanlıklar serbest bırakılmıştır. (Doğan, 2008: 38) Yılbaşına kadar bütçenin onaylanmaması durumunda bütçe meclis onayından geçene kadar bütçe yönetimi taslak üzerinden yapılır (Burns ve Yoo, 2002: 18).

Polonya’da bütçe yıllık olarak hazırlanırken 3 yıllık orta vadeli ekonomik politika ve önceliklerin olduğu planlar da bütçeye eklenir. Bu planlar bütçe yılı ve devamındaki iki yıl için makroekonomik göstergelerle desteklenen stratejileri içermektedir. İleriye dönük yapılan bu tahminlerin daha realist olması için her yıl gözden geçirilerek güncellenmektedir (Misiag ve Niedzielski, 2001: 24). Buradan anlaşılacağı üzere Polonya’da bütçe 3 yıllık tahmin ve öngörülerle hazırlanarak yıllık değil de çok yıllık bütçe uygulanmaktadır. Orta vadeli tahminlerin bütçede yer alması bir yıldan daha uzun zaman alan yatırımlar için ödeneklerin ayrılması ve kullanılması konusunda oldukça büyük kolaylık sağlamaktadır. Diğer ülke uygulamalarında olduğu gibi, Polonya’da da ileriye dönük tahminler bir sonraki orta vadeli program hazırlanırken ilk iki yıl için tavsiye niteliği taşımamaktadır. Yasal bağlayıcılığı olmayan bu tahminler üzerinde uygulamada genelde küçük revizyonlar yapılmaktadır.

4.2. Brezilya’da Çok Yıllı Bütçeleme Uygulaması

Güney Amerika ülkelerinin birçoğunda olduğu gibi Brezilya’da 90’lı yıllardan itibaren 2000’li yıllar başlayana kadar yüksek enflasyon ve borç yükündeki aşırılık gibi ekonomik sorunlar varlığını sürdürmüştür. Aynı dönemde Türkiye’de de bu sorunlar ciddi bir şekilde yaşanmaktaydı. Brezilya bu sorunlardan kurtulmak için kamu mali yönetiminde köklü değişiklikler yapması gerektiğine ve devlet bütçesinde ekonomideki bu sorunları gidermeye yönelik politikaların uygulanması gerektiğine kanaat getirmiştir.

İlk adım olarak 2000 yılında mali yönetimde rollerin ve sorumlulukların belirlendiği Mali Sorumluluk Kanunu ile yasal düzenleme yapılmıştır. Bu kanun ile harcamacı birimlerdeki yetkililerin ve hükümetteki ilgililerin sorumluluklarını yerine getirmedikleri durumda para cezası veya duruma göre hapis cezası ile cezalandırılmaları için hükümler getirilmiştir (Blöndal ve Diğerleri, 2003: 100-101).

Bu kapsamda bütçe sisteminde değişikliğe gidilmiş ve diğer çok yıllık bütçe uygulaması yapan ülkelerin çoğu gibi performans esaslı bütçeleme sistemine geçilmiştir. Bu sistem ile bütçeye orta vadeli bir bakış açısı getirilerek bütçe tahminleri yıllık olarak değil üç yılı kapsayacak şekilde hazırlanmıştır. Çok yıllık

bütçelemeye geçişin tamamlanması için çalışma yapan yetkililer sisteme geçiş aşamasını iki dönem olarak belirlemiştir. 2000-2003 yılları arası olarak değerlendirilen ilk dönemde programlar tanımlanmış, programın değerlendirilmesi ve yöneticilerin atanması gerçekleştirilmiştir. Bu dönemde yapılan bir diğer çalışma ise mali saydamlık adına Yıllık Program Değerlendirme Raporlarının hazırlanarak kamuoyuyla paylaşılmasıdır. 2004 yılında başlayıp 2007 yılında sona eren ikinci dönemde ise kurumların bu sisteme daha fazla dahil olabilmesi için çalışmalar yapılmıştır. Bu doğrultuda 2007 yılı için bütçe tahminlerini hazırlayan kurumların 2005 yılındaki Program Değerlendirme Raporuna uygun hareket etmeleri zorunlu olmuştur (Özen, 2008: 170).

Sisteme geçiş çalışmalarının ardından uygulamaya konulan çok yıllık bütçeleme uygulamasında 8 yıllık olarak hazırlanan kalkınma planları çerçevesinde 4 yılı kapsayacak orta vadeli bir program oluşturulmaktadır. Bu programlarda kalkınma planlarındaki uzun vadeli hedefler kuvvetli bir plan-bütçe ilişkisi ile kısa ve orta vadeli mali politikalarla uyumlu hale getirilmektedir (IMF, 2001: 22).

Uygulamaya konulan bu sistemde programlar oluşturulurken ekonomik gerçekler ve toplum talepleri göz önünde bulundurularak ihtiyaçlara cevap vermek üzere bir düzen tasarlanmaktadır. Programların amaçlarına ulaşabilmesi için yapılması gereken faaliyetler ve bu faaliyetler sonucunda elde edilmesi beklenen çıktılar önceden belirlenir.

Bu programların ilk değerlendirmesi program yöneticileri tarafından yapılırken sonrasında programın uygulandığı kurumun bağlı olduğu bakanlık program hakkındaki değerlendirmesini yapmaktadır. Bu iki aşama sonrasında Planlama Bakanlığınca çok yıllık bütçeleme hedefleri ile program faaliyetlerinin uyumluluğu kontrol edilerek son değerlendirme yapılmış olur ve Yıllık Değerlendirme Raporu düzenlenerek Kongre'nin onayına sunulur. Ayrıca rapor internet üzerinden yayınlanarak kamuoyunun da konu hakkında bilgi sahibi olması sağlanır.

Brezilya'nın çok yıllık bütçeleme ile istenilen verimi almadığı söylenebilir. Sistemin uygulanması sonrası görülmüştür ki raporlar hazırlanırken çok yıllık bütçelemeyi başarı ile uygulayan ülkelerde olduğu gibi dikkatli ve kapsamı geniş olacak şekilde hazırlanmamaktadır. Ayrıca elde edilen bilgilerin yeterli kaliteye

sahip olmaması programın doğru değerlendirmesini engellemektedir. Toplumun ilgisizliği, iç kontrol ve denetim mekanizmasının aksaması, verilerin zamanında toplanamaması sistemin verimliliğini düşüren etkenler olarak gösterilebilir (Özen, 2008: 171).

4.3. Güney Afrika’da Çok Yıllı Bütçeleme Uygulaması

Petrol krizleri ile birlikte yaşanan küresel ekonomik krizden etkilenen Güney Afrika ekonomisinde daralma meydana gelmiştir. Bu daralma neticesinde diğer ülke örnekleri gibi ekonomik dar boğazdan kurtulmak için devlet bütçe politikalarının daha etkin kullanılması gerektiğine karar verilmiştir. Yapılan incelemelerle kalkınma planları ile bütçe ilişkisinin güçsüz olduğu, bir önceki yıla göre yapılan tahminlerin gerçekten uzak olduğu, meclisin üstlendiği rolün küçük olması ve girdi odaklı bir bütçe yapılandırmasının olduğu mali yönetimin problemleri olarak tespit edilmiştir. 1985’te “Hedeflere Göre Yönetim” sistemi ile çok yıllık bütçelemeye ilk adım atılmak istense de harcamacı kurumların yıllık bütçede ısrar etmesi ve sistemi destekler nitelikte girişimlerin yetersiz olması bu denemenin başarısız olmasına yol açmıştır (Zyl, 2003: 4). Günümüzde uygulanan sistem ise 1997’de “İdareler Arası Mali İlişkiler Kanunu” ile sunulan reform paketinde yer alan orta vadeli harcama çerçevesiyle 1998 yılında uygulanmaya başlayan sistemdir (Alison ve Zyl, 2002: 38).

Çok yıllık bütçe uygulamasını cari bütçe yılı ve devam eden iki yıl ile birlikte üç yıl olarak uygulayan Güney Afrika, performans esaslı bütçeleme sistemini kullanarak stratejik planlarını da bütçe sürecine dahil etmiştir (Zyl, 2003: 14). Böylece performans esaslı bütçe sistemi ile plan-bütçe ilişkisi güçlendirilmiştir.

Mali yıl 1 Nisan ile bir sonraki 31 Mart olarak kabul edilmiştir. Bütçe süreci hükümet ve harcamacı kurumlar tarafından harcama tavanlarının belirlenmesi ile başlamaktadır. İlk iki yıl bir önceki orta vadeli harcama çerçevesindeki tahminler güncelleştirilerek oluşturulurken üçüncü yıl tahminleri Hazine’nin makroekonomik modeli üzerinden bir önceki yıla ait tahminlerin büyüme ve enflasyon oranlarına göre uyarlanarak hesaplanır (Zyl, 2003: 15). Harcama teklifleri hazırlanırken harcama tavanlarına uygun hareket edilmesi için Harcama Öncelikleri Notu olarak adlandırılan rehber niteliğindeki rapordan yararlanır (Demirbaş, 2006: 153). Bu

teklifler önceden düzenlenmiş olan formata göre hazırlanırken kurumlar stratejik planlarını gözden geçirir ve amaç, hedef, harcama eğilimleri, çıktı ve Hazinece belirlenmiş olan harcama tavanlarını içeren teklifleri Hazine'ye sunar. Hazırlanan teklifler içinde en önemli unsur gözden geçirilen strateji planlarında yapılan politika değişiklikleridir. Politika değişiklikleri harcama tavanlarında azalma ya da artışa neden olduğu takdirde dikkate alınmaktadır. Bu çerçevede programda hedeflenen çıktı sayısında artma/azalma meydana getiren politika değişikliği de yine aynı harcama tavanıyla daha fazla/az çıktı elde edildiği için değerlendirmeye tabi tutulmaktadır. Bu teklifleri inceleyen Orta Vadeli Harcama Komisyonun iş yükündeki ağırlık sebebiyle her bir kurum sekiz politika değişikliği ile sınırlandırılmıştır. Hazırlanan teklifler Hazine'de görevli bütçe uzmanları tarafından incelenir ve en geç 4 hafta içinde teklif hakkındaki yorumlar ilgili kuruma iletilir (Republic of South Africa, 2004: 4).

Hazinede görevli bütçe uzmanları ve harcama grupları sadece bütçe tekliflerini değerlendirmemekte aynı zamanda maliye politikaları, enflasyon ve borç faizi gibi göstergelerden yararlanarak kurumlar arası gelir dağılımını da incelemektedir (Republic of South Africa, 2004: 13-31).

Hazine ve ilgili kurumların bütçe tekliflerinin analizlerinin yapıldığı, Hazine başkanı, her eyaletin hazine başkanı, harcamacı kurumlardaki muhasebe sorumluları ve yerel yönetimlerden yetkililerin yer aldığı gelir dağılımı toplantısında gelir dağılımı belgesi hazırlanarak kabinenin bütçe komisyonuna sunulur. Bu belge aynı zamanda bütçe konseyinde ve yerel yönetimlerin bütçe forumlarında incelenir. Çok geniş katılımlı bu toplantılar neticesinde görüş birliğine varılan bütçe teklifi Kabine tarafından Ekim ayında onaylanmaktadır (Republic of South Africa, 2002: 7-8).

Gelir dağılımı belgesi oluşturulduktan sonra Hazinesinin üst düzey yöneticileri, başbakanlık ve bazı bakanlıklardan katılımcıların oluşturduğu Orta Vadeli Harcama Komisyonu tarafından incelemeye alınır. Bu incelemede yapılan düzeltme güncellemelerin mali politikalar ile uyumluluğu, bu politikaların gerçekçiliği ve uygulanabilirliği denetlenir. Gelir dağılımı belgesi alındıktan sonra yapılan değerlendirme Bakanlar Bütçe Komisyonuna ve Kabineye sunulur. Bu rapor doğrultusunda anlaşma sağlanan gelir dağılımı raporu Maliye Bakanlığına iletilir.

Maliye Bakanlığı rapor üzerindeki çalışmalarını tamamladıktan sonra ekim sonu ya da Kasım başında “Orta Vadeli Bütçe Politikası Beyannamesi” adında hazırladığı raporu meclise sunar (Zyl, 2003: 5). Bu aşamadan sonra kurumlar bütçe ile ilgili gerekli belgeleri hazırlar ve bu belgeler Hazine tarafından konsolide edilerek şubat ayında meclisin onayına sunulur (Republic of South Africa, 2002: 9).

Çok yıllık bütçeleme uygulamasında başarılı ülkelerden biri olarak gösterilen Güney Afrika’da bu başarı birçok etkene bağlıyken bunlar arasında en önemlileri plan bütçe ilişkisinin çok güçlü olması ve siyasal karar alma mekanizmalarının bütçe sürecinde diğer ülkelere nazaran daha aktif ve etkin rol alması olarak gösterilebilir.

5. ÇOK YILLI BÜTÇELEME UYGULAYAN ÜLKE ÖRNEKLERİ HAKKINDA GENEL DEĞERLENDİRME

Çalışmada incelenen çok yıllık bütçeleme uygulayan örnek ülkeler bu uygulamaya geçmeden önce çok önemli adımlar atarak uygulamaya zemin hazırlamıştır. Öncelikle ekonomilerindeki sorunları iyi analiz ederek bu sorunlara çözüm bulma konusunda devlet bütçesini bir politika aracı olarak kullanmanın yolunu aramış ve buna yönelik yeni bütçe sistemleri geliştirmiş ya da geliştirilen yeni bütçe sistemlerini kendi ülkeleri için uyarlamıştır.

Bütçe sistemlerini yasal düzenlemeler ile güçlendirerek yeni sistemin temellerini sağlamlaştırmışlardır. Yeni sistemle klasik bütçe anlayışından koparak kamu sektörünün piyasa ekonomisinin önemli bir aktörü olduğunu kabul edip özel sektörle uyumlu hale getirmiştir. Bu açıdan bütçede denklik ilkesinden uzaklaşarak makroekonomik dengeye odaklanılmıştır. Ayrıca yıllık olma ilkesi de cari yıl ve onu takip eden yıllar için birlikte hazırlanan bütçelerle göz ardı edilmiştir. Çok yıllık bütçeleme ile harcamacı kuruluşlara ödenekler blok halinde dağıtılarak bu ödeneklerin kullanımında esneklik sağlanmıştır. Özellikle petrol krizi ile başlayan küresel ekonomik kriz ile ekonomik daralmaya giren gelişmiş ülkeler için bu uygulama reçete hükmünde olmuştur. Daha sonra bu ülkelerin öncülüğünde 80’li yıllardan itibaren birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülke çok yıllık bütçeleme uygulamasını kullanarak ekonomik dar boğazdan kurtulmanın yolunu aramıştır.

İngiltere, İsveç ve Yeni Zelanda gibi gelişmiş ülkelerin uygulamaları ile öncülük ettiği çok yıllık bütçeleme uygulamasının başarılı bir yöntem olduğu söylenebilir (Premchand, 1984: 277). Ancak gelişmekte olan ülkelerin sadece bir kaçında başarılı çok yıllık bütçeleminin olması bu ülkelerde sistemin başarılı olduğunun söylenmesine engel olmaktadır (United Kingdom Government DFID, 2001: 57). Çok yıllık bütçeleminin hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde başarı ile uygulanabilmesi sistemin devlet bütçesine yönelik sorunları çözdüğünü göstermektedir. Ancak bu noktada devreye uygulama yöntemi girmektedir. Çalışmada incelenen ülkelerin sistemi başarı ile uygulamadan önce bir ya da daha fazla başarısız denemesi olmasına rağmen sistemden vazgeçmeyerek başarıya ulaştıkları görülmektedir. Buna ek olarak çalışmadaki başarılı örnekler incelendiğinde birebir benzer bir durumun olmadığı görülmektedir. Buradan anlaşılacağı üzere sistemin uygulanmasında kararlı olmak ve ülkenin kendi yönetim sistemi ve kurumların işleyişine yönelik iyi uyarlamalar yapması gerekmektedir. Siyasilerin orta vadeli mali politikalara yeterince destek olmaması, popülist ekonomi politikaları ile uzun vadeli düşünülmemesi, döviz paritesindeki değişikliklere karşı sistemin savunmasız oluşu her ülkeye göre değişen başarısızlık nedenleri arasında ortak ve yaygın olan nedenler olarak gösterilebilir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE BÜTÇE REFORMU VE ÇOK YILLI BÜTÇE UYGULAMASININ DEĞERLENDİRİLMESİ

Çalışmanın önceki bölümlerinde çok yıllık bütçe uygulaması teorik olarak incelenmiş ve dünya genelinde gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin uygulamaları değerlendirilmiştir. Bu bölümde ise Türkiye'de 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu mali yönetiminde gerçekleştirilen reform neticesinde uygulamaya konulan çok yıllık bütçe uygulaması incelenmeye çalışılmıştır. Bu incelemede Türkiye'de çok yıllık bütçelemeye geçiş süreci, 5018 sayılı kanunla getirilen yenilikler, Türkiye'de çok yıllık bütçe uygulamasının temelini oluşturan stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçeleme sistemi, Türkiye'de çok yıllık bütçe uygulamasının amaçları, aşamaları ve bütçe süreci ele alınmıştır. Ayrıca Türkiye'de 2006-2008 dönemi ile başlayan, orta vadeli bütçe gelir ve gider tahminlerini kapsayan orta vadeli mali plan ve devamında günümüze kadar hazırlanan tüm OVMP'ler değerlendirilmiştir. Bu değerlendirmede bütçe tahminleri ile gerçekleştirmeleri arasındaki farklar ve bütçe tahminlerinde bir sonraki dönem OVMP'si için yapılan güncellemeler dikkate alınarak hedeflenen başarıya ulaşıp ulaşılmadığı araştırılmıştır. Ayrıca bütçe tahminlerinin yanı sıra çok yıllık bütçe uygulaması başlarken belirlenen amaçlara ulaşma konusunda başarısı da bir diğer değerlendirme konusu olmuştur.

Orta vadeli mali planda olup gerçekleşmeyen hedeflerin gerçekleşmeme sebepleri üzerine tartışılmış ve bu tartışma neticesinde bulunan nedenlere yönelik çözüm önerileri getirilmiştir. Ayrıca çalışmada bahsi geçen çok yıllık bütçeyi başarıyla uygulamış ülkelerin bu başarıyı elde ederken başvurduğu yöntemlerin Türkiye için geçerliliği tartışılmıştır. Dünya Bankası tarafından orta vadeli harcama

sisteminde başarıya ulaşmak için sağlanması gereken şartların Türkiye tarafından tam olarak yerine getirilip getirilmediği değerlendirilmiştir.

1. KAMU MALİ YÖNETİM REFORMU

Dünyada kamu mali yönetiminde etkinlik, şeffaflık ve hesap verilebilirlik üzerine yapılan çalışmalar Türkiye’de ilgiyle takip edilmiştir. Yirminci yüzyılın ortalarından itibaren gelişmiş ülkelerin başını çektiği birçok ekonomi yaşadığı ekonomik krizleri aşmak için etkin bir kamu mali yönetimi arayışına başlamıştır. Bu bağlamda özellikle bütçe hazırlama uygulama ve denetleme konusunda köklü değişiklikler yaparak en verimli ve en etkili yöntemi bulmanın peşine düşmüştür. Aynı dönemde Türkiye ise cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren kıta Avrupa’sından esinlenen klasik (geleneksel) bütçe anlayışında köklü değişiklikler yapmamış ekonomideki gelişimlere göre dar kapsamlı güncellemeler yapmıştır (Demirbaş, 2006: 161). Cumhuriyet tarihindeki ilk geniş kapsamlı reform çalışması olarak nitelendirilebileceğimiz program bütçeye geçiş çalışmaları kamu maliyesinde yönetim, muhasebe, bütçe tahminleri ve personellerde aranılan nitelikler gibi konularda değişiklikler getirmeyi amaçlamıştır. Ancak bu değişiklikler üzerinde tam bir uzlaşma ve yeterli bir destek olmayışı istenilen sonuçların alınmasına engel olmuştur. Türkiye’de reformların ülke yazınında kamu mali yönetimindeki sorunlara yönelik yapılan birçok araştırma ve çalışma ile çözüm önerileri getirilmesine karşın gerçekleştirilmemesi ve uluslararası mali kuruluşlar tarafından uygulanan baskı neticesinde mecburiyetten gerçekleştirilmesi, yeterli desteğin ve uzlaşımın sağlanamadığının en büyük ispatı olarak gösterilebilir.

Türkiye’de 1927 yılından itibaren yürürlükte olan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununun (MUK) modern kamu mali yönetiminin ihtiyaçlarını karşılayamaması, Dünya Bankası ve IMF gibi uluslararası kuruluşlarla yaptığı kredi anlaşmaları çerçevesinde görülen baskı, kamuoyunun kaynak yönetimine duyduğu güvensizlikle kurduğu baskı ve AB müktesebatına uyum çalışmaları gibi sebepler Türkiye’de reform yapılmasının zeminini hazırlamıştır. Bu kapsamda yapılan yasal düzenlemeler ile 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu çıkarılmış, günümüzde gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin çoğunda tercih edilen performans

esaslı bütçeleme sistemine geçilmiştir. Bu kanun ile bütçenin hazırlanmasında, uygulanmasında ve denetiminde, muhasebe sisteminde ve performans denetiminde ciddi değişiklikler yapılmıştır. Bütçe hazırlarken yapılan gelir ve harcama tahminleri uzun ve orta vadeli bir şekilde yapılarak çok yıllık bütçelemeye geçilmiştir.

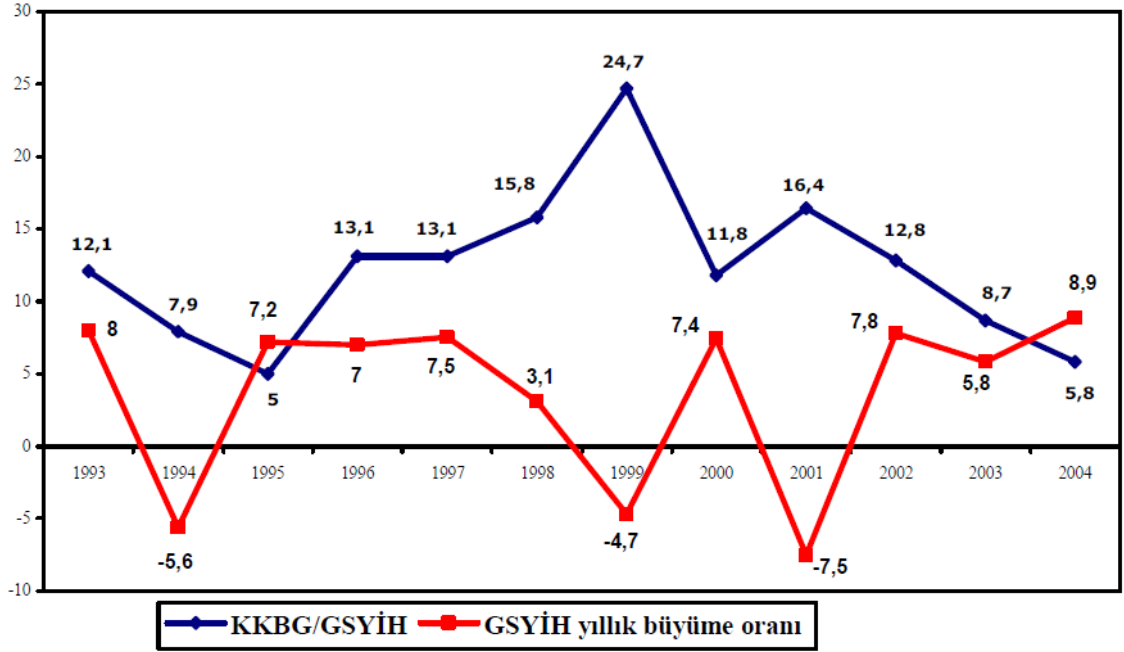
1.1. Türkiye’de Kamu Mali Yönetim Reformunu Gerektiren Sebepler

Modern devlet anlayışıyla bütçenin klasik fonksiyonlarının yanı sıra çağdaş fonksiyonlar da eklenmiştir. Bu durum bütçeyi ekonomi politikaları oluşturmada önemli bir konuma getirdiği için klasik bütçe anlayışıyla modern ekonominin gereklerini karşılamak imkansız hale gelmiştir. Ülke ekonomileri kendi iç dinamikleri kadar küresel ekonomik kriz gibi dış etkenlerden de etkilenmeye başlamış ve çözülmesi gereken sorunlar çoğalmıştır. Bu durum karşısında yeni bütçe sistemleri geliştirilmiştir. Türkiye’de de kamu mali yönetiminde klasik anlayışın sorunları çözümede yetersiz kaldığı söylenebilir.

Mali disiplinin sağlanması modern ekonominin en büyük mücadelelerinden biri olmuştur. 1980’li yıllarda liberalleşmeye ve dış ticareti arttırmaya yönelik politikalar izlenen Türkiye ekonomisinde genç iş gücü ve coğrafi olarak bulunduğu stratejik konuma karşın beklenen büyüme oranları gerçekleşmemiş 80’li yıllarda %5 90’lı yıllarda ise %4’lük bir büyüme ortalaması tutturarak potansiyelini göstermeyi başaramamıştır. Bu dönemin akabinde başta 94 yılı ve 2000-2001 yıllarında art arda yaşanan üç büyük kriz, ülke ekonomisinde daralmalar meydana getirmiştir. Öyle ki bu krizlerin sonucunda 2001 yılında GSYİH’da %7,5’lik bir daralma olmuştur. Bu krizlerin oluşturduğu bir diğer sorun ise enflasyondur. Krizlerin etkisiyle 2003 yılında %30 seviyesine çıkan enflasyon oranı o dönem büyük ekonomilerin arasındaki en yüksek oran olmuştur (World bank, 2003:1). Enflasyonu engellemek amacıyla 90,92 94, 95 ve 98 yıllarında anti enflasyonist politikalar izlense de 2003 yılındaki bu oran politikaların başarısız olduğunu göstermektedir (World bank, 2001: 1). Mali disiplinin sağlanamadığını gösteren bir diğer önemli veri ise Kamu Kesimi Borçlanma Gereği (KKBG)’nin GSYİH’ye oranlarıdır. Kamu harcamalarındaki dengesizlik yüksek enflasyon gibi sebeplerle 90’lı yıllarda bir hayli yüksek seyreden KKBG oranlarında özellikle büyük krizlerden önceki oranların yüksekliği dikkat

çekmektedir. Grafik 4'te görüldüğü üzere 94 krizinden önce bu oran %12,1 iken, 2000-2001 ikiz krizlerinden önce sırasıyla %24,7 ve %11,8 olmuştur.

Grafik 4: Türkiye’de KKBG ve Büyüme oranları



Kaynak: World Bank, The World Bank in Turkey, 1993-2004, Country Assistance Evaluation, Report No: 34783, December 20, 2005, s.2.

Bu yirmi yıllık süre zarfında mevcut kamu mali yönetimi ekonomik sorunlarla mücadele konusunda çaresiz kalmış ve sorunların gittikçe büyümesini engelleyememiştir.

Bütçenin kapsamının dar olması: Bütçenin kamu faaliyetlerinin tümünü kapsamaması bütçeyi bir politika aracı olarak kullanmak için hayati önem taşımaktadır. 1927’de yürürlüğe giren MUK ile sadece genel ve katma bütçeli kurumlardan konsolide bir bütçe oluşturulmuş, 80’lerden itibaren bütçe dışı fonlar, dernekler, döner sermayeli işletmeler ve vakıflar gibi birçok harcama alanı MUK kapsamı dışında kurulmuştur (Aytar, 2000: 3). Bu kurumlar bütçeden bağımsız harcama yapabildiği gibi hesap verme ile sorumlu tutulmayarak denetimden muaf olmuştur (Atiyas, 1997: 21). Bütçe dışındaki fonların bütçeye getirdiği yükün 2003 yılında konsolide bütçe ile eş seviyeye ulaşması, etkin bir kamu mali yönetimi için nasıl bir tehlike olduğunu göstermektedir (Gönenç ve diğerleri, 2005: 22). Bu harcamaların

yanı sıra bütçe kapsamında yer almayan kamu bankalarının görev zararları, kamu kurumlarının birbirine borçlanmasıyla oluşan maliyetin Hazine tarafından üstlenilmesi ile oluşan ödemeler de bütçeye darbe vurmaktadır. Öyle ki 2001 yılındaki kamu bankalarının 40 milyar dolara yaklaşan borçları sebebiyle kamu borcu GSYİH'nin %90'ı gibi devasa bir seviyeye ulaşmıştı (Demirbaş, 2006: 170). Bu tür bütçe dışı faaliyetler bütçe ile ulaşılmak istenilen hedefler önünde engel olmuştur.

Kaynak tahsisinin etkin olmaması: Doğal kaynaklar açısından zengin toprakları olan Türkiye'de gelişmiş ekonomilerin seviyesine ulaşılması için kaynakların üretimi arttıracak; katma değeri yüksek yatırımlar için kullanılması kalkınma için olmazsa olmazdır. Ancak kayıt dışı ekonomi ve iyi planlanmamış kamu harcamaları gibi etkenlerle kaynakların dağıtımında istenilen başarı sağlanamamıştır. Kayıt dışı ekonomiyi engellemek ya da vergi gelirlerini arttırmak yerine borçlanma ile sağlanan kamu finansmanı da bütçe açığını büyüterek kalkınma için ayrılan ödeneğin azalmasına neden olmuştur (Oyan, 1998: 21). Kaynak tahsisinde etkinliğin olmamasının en önemli sebeplerinden biri de kalkınma planları ile yıllık bütçe programları arasında güçlü bir ilişki kurulamamasıdır. Kalkınma planları Meclis tarafından onaylanırken yıllık programlar ise Bakanlar Kurulu tarafından onaylanmaktadır. 80'li yıllar sonrasında piyasa ekonomisi politikalarıyla kalkınma planları uyulma mecburiyeti olan belgeler olmaktan çıkmış ve iktidarlar tarafından kabullenilmemiştir (Konukman, 1997: 63). Kamu harcamalarına ödenek tahsis edilirken ne karşılığında ne kadar mal veya hizmetin üretileceği bilgisinin olması da son derece önemlidir. Reform öncesi girdi odaklı bütçe yapısı ile bu konuda nitelikli bir bilgi setine ulaşmak imkansızken program bütçe reformunun istenildiği gibi başarılı olmaması da bu bilgi setinin oluşmasına imkan vermemiştir (Falay, 1987: 143-147). Ayrıca bütçenin sadece bir yıllık olması ve gelecek yılın bütçesi hazırlanırken modern teknikler kullanılmaması da ödeneklerin etkin bir şekilde dağıtılmasını engellemektedir. Tüm bu sorunlar dünya ekonomisinde birçok ülkenin mücadele ettiği ve bütçeye çok yıllı bir bakış açısı getirerek çözmeye çalıştığı sorunlardır. Bu durumda dünyada başarıyla uygulanan çok yıllı bütçe uygulaması dikkat çeker hale gelmiştir.

Kaynakların etkin kullanılmaması: Bütçe ile kamu harcamaları için ayrılan ödeneklerin kullanımı da iyi bir bütçe yönetiminin gereklerindedir. Reform öncesi Türkiye’de kamu kurumlarında hesap verilebilirlik, mali saydamlık, etkinlik ve verimlilik gibi konularda iyi durumda olduğu söylenemez. Kurumlar üreteceği mal ya da hizmetlere yönelik politikalar oluşturarak bu politikalar doğrultusunda faaliyetlerini planlamayı iyi şekilde organize edememiştir. Ayrıca kamu kurumlarında usule ilişkin en ufak detaylar dahi yasalarla belirlenerek yöneticilere bağımsızlık veya esneklik payı tanınmamıştır. Yöneticilerin kurumlardaki görevleri, mevzuatın gereğini yerine getirerek mesul olduğu çalışanlarının da aynı şekilde mevzuata uygun hareket etmesini denetlemekten ibaret olmuştur (Gören,2000: 261). Bu sebeple kurumların faaliyetlerini daha planlı yürütmesini mecbur kılacak bir bütçe sistemine ihtiyaç olduğu anlaşılmış ve bütçe sisteminde köklü değişiklikler yaparak daha modern bir kamu mali yönetimine sahip olmak için çalışmalar yapılmıştır.

1.2. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK)

Kamu mali yönetiminde sistemin şu özellikleri modern kamu mali yönetiminin gereklerini karşılamada sorun çıkarmıştır;

- Yönetim ve kontrolde merkezilik,
- Mevzuatın bağlayıcılığı ve kuralcı olması,
- Girdi odaklılık,
- Etkin denetim mekanizmasının olmayışı

Modern kamu mali yönetimlerinde yönetim anlayışının katılımcı olmasına, şeffaflık ve hesap verilebilirliğe, uzun vadeli ve sonuç odaklılığa, yerel ve yerinden yönetime oldukça önem verilmiş ve kamu mali yönetimi bu temeller üzerine kurulmuştur. Türkiye tarihinin kamu mali yönetiminde bugüne kadar yapılmış en kapsamlı ve köklü değişiklik olarak nitelendirebileceğimiz 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile modern kamu mali yönetiminin gereklerini yerine getirebilecek çağdaş bir sistemin temelleri atılmıştır. Bu reform gerçekleştirilirken

kamu mali yönetimi ile ilgili düzenlemeler aşağıdaki kavramlar baz alınarak yapılmıştır;

- Mali saydamlık ve hesap verilebilirlik,
- İç kontrol sistemi, iç ve dış denetim,
- Tahakkuk esaslı muhasebe sistemi,
- Stratejik planlama,
- Performans esaslı bütçe sistemi,
- Çok yıllık bütçe.

5018 sayılı kanunda bütçenin tanımı “Merkezi yönetim bütçe kanunu, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir ve gider tahminlerini gösteren ve bu tahminlerin uygulanmasına ve yürütülmesine yetki ve izin veren kanundur.” şeklinde yapılmış, yapılan diğer düzenlemelerle de eski sistemdeki dar kapsamlı bütçe yapısı terkedilerek daha geniş kapsamlı bir bütçe yapısı kurulmuştur. Bu kanunda mevcut mali yılın bütçe tahminlerinin yanı sıra bütçe yılını takip eden iki yılın da tahminlerinin yapılması, bütçede var olan açık veya fazlanın belirtilmesi, açık varsa bu açığın kapatılmasında hangi politikaların izleneceği, fazla varsa oluşan fazlanın hangi politikalarla değerlendirileceği, mali yılda uygulanacak ve uygulanmayacak hükümler, bütçe uygulayıcılarına tanınan yetkiler, borçlanma limitleri ve bağlı cetveller yer almaktadır (Tüleykan, 2009: 61). Bu durum merkezi yönetim bütçe kanununun oldukça detaylı ve kapsamlı hazırlandığını göstermektedir.

Bu kanun ile merkezi yönetim bütçesi, genel bütçe, özel bütçe ve düzenleyici ve denetleyici kuruluşlar olarak üçe ayrılmıştır. Katma bütçeler kaldırılmış ve bu kurumlar idari ve mali yapısına göre uluslararası standartlar gözetilerek yeniden tanımlanıp genel bütçe ya da özel bütçede yer almıştır. Genel bütçe devlet tüzel kişiliğinde olan ve I sayılı cetvelle 5018 sayılı KMYKK’na ekli olan kamu kurumların bütçesidir. Bu kurumlar kısaca kendine ait geliri olmayan kamu kurumları olarak tanımlanabilir. Özel bütçe ise kamu hizmeti yapmak amacıyla bir bakanlığa bağlı olarak kurulan ve verdiği hizmet neticesinde gelir elde eden, elde ettiği gelirleri harcama yetkisi olan çalışma esasları özel kanunla konulan kurumlardır. Bu kurumlarda yine 5018 sayılı KMYKK’na II sayılı cetvel ile eklenmektedir. TRT, ÖSYM, TÜBİTAK bu kurumlar arasında yer almaktadır. Özel kanunlarla kurulup kurul kurum ve üst kurum diye örgütlenen III sayılı cetvel ile

5018'e eklenen düzenleyici ve denetleyici kurumlar merkezi yönetim bütçesinin bir diğer unsurudur (SPK, BDDK, RK, RTÜK vb.). Merkezi yönetim bütçesinden ayrı olarak kanunda yer alan diğer bütçeler ise sosyal güvenlik kurumu bütçesi ve yerel yönetim bütçesidir. Sosyal güvenlik kurumu bütçesi 5018 ekindeki IV sayılı cetvelde yer alan ve sosyal güvenlik hizmeti veren kurumların bütçelerinden oluşurken yerel yönetim kapsamındaki kamu kurumlarının bütçeleri ise yerel yönetim bütçesini oluşturmaktadır.

1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunundaki hükümlere tabi olmayan Türk Dil Kurumu, TÜBİTAK, MTA, TOKİ, Kamu İhale Kurumu, SSK, BAĞ-KUR, Milli Piyango İdaresi, SPK, RTÜK gibi kurumlar mali yönetimleri ve mali açıdan denetlenmeleri konularında yapılan düzenlemeler ile 5018 sayılı KMYKK'da belirlenen hükümlere tabi olmuşlardır.

Ayrıca bütçenin hazırlanışı, uygulanışı ve denetimi konusunda izlenecek yollar kanunla belirlenmiştir. Bu bağlamda stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçeleme sistemi ve çok yıllık bütçe uygulamasına geçilmesi mecbur kılınmıştır. Çalışmanın ilerleyen bölümlerinde hem yeni bütçe sistemi hem de çok yıllık bütçe uygulaması detaylı bir şekilde ele alınacaktır. Kamu harcamalarında iç ve dış denetim, mali saydamlık ve hesap verilebilirlik, muhasebe sisteminde birlik ve bütçe uygulamalarında bütünlük sağlanması adına düzenlemeler yapılmıştır (Arcagök ve diğerleri, 2004: 3-19). Mali saydamlık ve hesap verilebilirlik, ödeneklerin dağıtımında ve kaynakların kullanımında etkinliği arttırmak adına güçlü bir denetim sistemi kurulmuştur. Bu sistem harcama öncesi mali kontrol, harcama sonrası iç denetim, dış denetim ve kesin hesap kanunu ile meclis denetiminden oluşmaktadır. Harcama öncesi mali kontrol ve sonrası iç denetim, iç kontrol sisteminin unsurları olarak ödenek ayırımında ve kaynak kullanımında etkinliği sağlamayı amaçlamaktadır. Dış denetim ise Sayıştay tarafından meclis adına yapılmaktadır. Kesin hesap kanunu ve meclis denetiminde ise harcamacı kurumlar tarafından düzenlenen faaliyet raporları ve kesin hesapları incelenerek stratejik planlar ve performans programları ile uyumlu bir şekilde gerçekleşip gerçekleşmediği denetlenir. Eğer hedefler ile gerçekleşmeler arasında sapmalar var ise bu durum nedenleriyle detaylı bir şekilde açıklanmış olmalıdır. Daha önceki denetim eksikliği, denetimde yapılan bu düzenlemeler ile giderilmek istenmiştir.

Bu kanun ile getirilen diğer yeniliklerden biri ise gelir ve harcamalar ile ilgili işlemler yapılırken kurumların yaptıkları faaliyetlerin stratejik öncelikleri, amaçları ve hedefleri ile uyumluluğunu ve faaliyetlerini yaparken gösterdikleri performanslarını mali yılın ilk ayı içerisinde kamuoyu ile paylaşması zorunluluğunun getirilmesidir. Böylece mali saydamlığın artırılması amaçlanmıştır. Tahakkuk esaslı muhasebe sisteminin temellerini oluşturan hükümlerin yer alması da bir diğer yeniliktir.

1.3. Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi

Kıta Avrupa'sının etkisinde kurulan bir mali düzene sahip olan Türkiye, bu mali düzene yönelik ihtiyaç olsa dahi düzenlemeler ve iyileştirmeler yapmadığı için art arda gelen ekonomik krizler, Türkiye'nin mali yönetimi için güçlü bir reformu kaçınılmaz hale getirmiştir. Kamu mali yönetiminde adeta bir devrimi gerçekleştiren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Türkiye artık yeni bir bütçe sistemine geçmiştir. Yeni kanun ile düzenlenen kamu mali yönetimini Tosun kitabında şöyle tanımlamıştır; “stratejik planlamaya dayalı, performans esaslı, çok yıllık analitik bütçe sistemi olarak tanımlayabiliriz.” (Tosun, 2007: 258).

1.3.1. Stratejik Planlama

Dünya ekonomisindeki küreselleşme ile birlikte artan uluslararası rekabet özel sektörde olduğu gibi kamu sektöründe de yeni yönetim anlayışlarının doğmasına yol açmıştır. Türkiye'de ekonomik sorunların büyüyen bir açmaza dönüşmesi kamu mali yöneticilerini daha uzun soluklu ve stratejik düşünmeye yönlendirmiştir. Bu doğrultuda devlet bütçesinin stratejik plana dayalı olarak hazırlanması kanaatine varılmıştır. Stratejik planlama bir kurumun mevcut durumunu analiz ederek, varmak istediği hedefleri belirleyen, bu hedeflere ulaşmak için politikalar oluşturan ve politikaları hayata geçirecek olan programları düzenleyen, sonuçlarını takip ederek değerlendiren bir planlama olarak tanımlanmış ve kamu kurumlarının bütçelerini hazırlarken bu planlardaki amaç ve hedeflere uygun hareket etmeleri zorunlu kılınmıştır (Tüleykan, 2009: 96).

Stratejik planlama süreci şu şekilde oluşmaktadır:

- Durum analizi
- Misyon ve vizyonun belirlenmesi
- Orta vadede ulaşılmak istenen amaç ve hedeflerin belirlenmesi
- Amaç ve hedeflere ulaşmak için strateji, faaliyet ve projelerin belirlenmesi
- Faaliyetlerin raporlanarak izlenmesi
- Performansın ölçülmesi ve değerlendirilmesi

Durum analizi: Kurumun mevcut durumunun analiz edilip değerlendirildiği aşamadır. “Neredeyiz?” sorusunun cevabının arandığı bu aşamada kurumu içeriden ve dışarıdan etkileyen olumlu ve olumsuz değişkenler belirlenir. İç değişkenlerle kurumun güçlü ve zayıf yönleri ortaya çıkarılırken, dış değişkenler ise kurumun değerlendirebileceği fırsatları ve onu olumsuz etkileyebilecek tehditleri belirler. GZFT analizi denilen güçlü ve zayıf yönler, fırsatlar ve tehditler yöntemi kullanılır.

Misyon ve vizyonun belirlenmesi: Durum analizi ile kurumun hangi konumda olduğunu belirledikten sonra kim olduğuna ve kim olmak istediğine karar verdiği misyon ve vizyonun belirlenme aşamasına geçilir. Kurumun hangi işi, kimin için ve nasıl yaptığı sorularının cevapları kurumun misyonunda saklıdır. Kısa, kapsamlı, net ve çarpıcı ifadelerle kurulmalıdır. Vizyon ise kurumun ufkunu belirleyen nihai hedefine ulaşma hayali olarak tanımlanabilir. Net, ilham veren ve gerçekçi ifadelerle hazırlanmalıdır. Vizyon, kurumu mükemmelin peşinden koşturmalı ve bunu tüm kurum çalışanlarına hissettirmelidir. Ayrıca bu aşamada kuruma ait temel değerlerin yazılı ifadesi olan ilkeler de belirlenmektedir.

Amaç ve hedefler: Stratejik planlamanın bu aşaması “nereye ulaşmak istiyoruz?” sorusuna cevap vermektedir. Amaç ve hedeflerle kurumun genel olarak varmayı planladığı seviye belirlenir. Orta vadeli olarak düşünülen ve 5-10 yıllık zaman dilimine yönelik belirlenen amaç ve hedefler misyon, vizyon ve ilkelerle uyumlu olarak hazırlanmalıdır. Belirlenen amaç ve hedeflerde zorlayıcı bir dışsal sebep olmadığı takdirde değişikliğe gidilmemelidir.

Stratejiler, faaliyet ve projeler: Strateji ulaşmak istenilen seviye belirlendikten sonra bu seviyeye nasıl ulaşılacağını belirleyen kararlar bütünü olarak nitelendirilebilir. Faaliyet ve projeler ise bu kararları uygulamak için gerçekleştirilen

eylemlerdir. Stratejik planlamanın bu aşamasında hedeflere ulaşmak için izlenecek politikalar oluşturulur ve uygulama yöntemlerine karar verilir.

Faaliyetlerin raporlanması: Stratejik planda belirlenen faaliyetlerin yerine getirilişini düzenli bir şekilde takip edebilmek ve bu faaliyetlerin başarısını değerlendirmek için her bir faaliyetin ayrıntılı bir şekilde raporlandığı aşamadır.

Performansın ölçülmesi ve değerlendirilmesi: Kurumların yapmış olduğu faaliyetlerde stratejik plandaki amaç ve hedeflere uygun davranıp davranmadığı ve istenilen hedefe ne ölçüde ulaştığının hazırlanan faaliyet raporları incelenerek değerlendirilmesi aşamasıdır. Bu aşama stratejik planlama sürecinin son aşaması konumundadır.

1.3.2. Performans Esaslı Bütçeleme

Türkiye’de kamu mali yönetiminde reformun temellerini atan 5018 sayılı KMYKK’nın 9. Maddesinde mali saydamlık, mali disiplin, hesap verilebilirlik, kamu kaynaklarını etkin, verimli ve iktisadi kullanmak için performans esaslı bütçelemeye geçilmesine yönelik düzenlemeler yapılmıştır. İlgili maddede kamu kurumlarının bütçe tahminlerini stratejik planlarıyla uyumlu ve performans esaslı olarak hazırlamaları gerektiğinden bahsedilmiştir.

Performans, planlanmış bir faaliyet gerçekleştirildikten sonra elde edilen sonucu niteliksel ve niceliksel açıdan tanımlayan bir kavram olarak düşünülebilir (Tüleykan, 2009: 96). Kamu kurumlarının faaliyetlerinde performans kavramı üretilen mal ya da hizmetin etkinliğinin, verimliliğinin ve iktisadiliğinin ölçülmesi anlamına gelmektedir. Etkinlik, verimlilik ve iktisadilik kavramları için şu söylenebilir; etkinlik stratejik amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesinde minimum maliyetle maksimum sonucun elde edilmesi, verimlilik mal ya da hizmet üretiminde en az girdi ile en fazla çıktının elde edilmesi, iktisadilik ise en uygun kaliteyi elde etmek için gereken faaliyetlerin en az maliyette tutulmasıdır (Erüz, 2005: 61).

Çalışmanın ülke örneklerinde ABD kısmında bahsedildiği üzere performans esaslı bütçeleme sistemine ilişkin çalışmalar Hoover komisyonun hesap verilebilirlik üzerine bir bütçe sistemi inşa edilmesi gerektiği yönünde verdiği kararlarla başlamıştır. Yalnızca girdi odaklı bir bütçe sistemi yerine, girdi ve harcamaların yanı sıra elde

edilen sonuçlarında da raporlanacağı bir bütçe sisteminin gerekliliğine vurgu yapılmıştır. Performans esaslı bütçeleme sistemi OECD tarafından “*ödeneklerin sonuçlarla ilişkilendirilerek dağıtıldığı bütçe sistemi*” (OECD, 2004: 5) olarak tanımlanmıştır. Bu tanım ile performans esaslı bütçeleme sistemini diğer bütçe sistemlerinden ayıran temel özellik ortaya konulmuştur. Bu sistemin kabulü ile Türkiye’de bütçe hazırlayan kamu idareleri orta ve uzun dönem hedeflerini, bu hedeflere ulaşma politikalarını, faaliyet önceliklerini ve kaynak dağılımında izlenecek yolu kapsayan stratejik bir plan hazırlamakla sorumlu tutulmuştur. Ayrıca kamu kurumlarının ürettikleri mal veya hizmetleri istenilen seviyede gerçekleştirebilmeleri için bütçelerini ve talep ettikleri ödenekleri stratejik planlarına ve performans göstergelerine göre hazırlamak mecburiyetinde oldukları kanunda belirtilmiştir.

Yeni sistemle esas olarak amaçlanan ise hesap verilebilirliği ve performansı arttırarak kaynakların kullanımında etkinliği, verimliliği ve iktisadiliği sağlamaktır. Bu amacı yerine getirmek için hazırlanan stratejik plan ve bu plan doğrultusunda oluşturulan performans programları ve faaliyet raporları araç olarak kullanılmaktadır.

Performans yönetimi yeni sistemin en önemli unsurlarından biridir. Performans yönetiminde stratejik plan, performans değerlendirmeleri ve faaliyet raporları bir arada ele alınarak değerlendirilmektedir. 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı özel ihtisas komisyonu raporunda performans yönetiminin aşamaları şu şekilde sıralanmıştır;

- Kurumun amaçlarına ulaşması için gerekli strateji ve hedeflerin belirlenmesi,
- Mevcut performans seviyesinin ölçülerek değerlendirilmesi ve kurumun yönetim sisteminin ve süreçlerinin belirlenen stratejilerle uyumlu hale getirilmesi,
- Performansı yükseltmek adına alınacak tedbirlerin belirlenerek bu tedbirlere ilişkin taktiklerin oluşturulması ve uygulanması.

Yukarıda belirtilen performans yönetimi aşamalarında değerlendirmeler performans ölçümleri ışığında yapılmaktadır. Kurumların mal veya hizmet üretiminde elde ettiği sonuçların düzenli bir şekilde toplanarak analiz edilip raporlanması performans ölçümü olarak adlandırılabilir. Kurumun stratejik hedefleriyle performans sonuçlarının uyumluluğu belirlenerek performans yönetimi

için gerekli bilgi sağlamaktadır. Performans bilgisinin hayati öneme sahip olduğu bu bütçe sisteminde performans bilgilerinin nasıl, ne zaman ve nerede kullanılacağı konusunda bu sistemi uygulayan ülkelerde uygulama birliği yoktur. Ancak performans bilgisinin çoğu ülkede fayda sağladığı konular vardır. Hükümetin öncelikleri ve hedefleri ile ilgili nitelikli bilgi temin etmesi, planlama konusunda yönlendirici olması, kamuoyuna nitelikli bilgi sağlaması, programların daha etkin yönetilmesi için bilgi sağlaması bu ortak faydalar arasında gösterilmektedir. Bu faydalar göz önünde bulundurulduğunda performans bilgisinin kaynak dağılımı, mali saydamlık ve mali disiplin gibi konularda katkı sağlayıcı nitelikte olduğu söylenebilir.

Performans değerlendirmesi performans esaslı bütçe sisteminde istenilen başarıya ulaşmak için kilit rol oynamaktadır. Performans değerlendirmesinin en önemli unsuru nitelikli performans bilgisidir. Bu doğrultuda 5018 sayılı kanun ile kurumların yetki ve sorumlulukları artırılmış ve her kurumun kendi bünyesinde performans bilgisini toplayarak inceleyip değerlendirdikten sonra raporlaması istenmiştir. Performans değerlendirmesiyle kurumlar hesap verebilir olmayı, kaynakları etkin dağıtmayı ve karar alma sürecini güçlendirmeyi hedeflemektedir.

Performans esaslı bütçeleme sistemine geçiş ile birçok avantaj sağlansa da bu sistem de yapısı gereği bazı riskleri bünyesinde barındırmaktadır. Bu risklerin başında performans göstergelerinin iyi bir şekilde belirlenmesi vardır. Performans bilgisinin iyi belirlenmemesi iyi bir performans değerlendirmesini engelleyerek performans göstergelerini yanıltıcı hale getirebilir. Bilgi ve raporun her aşamada hayati öneme sahip olduğu göz önünde bulundurulursa, başarılı bir bütçe için iyi ve nitelikli bir bilgi akışının olması şarttır. Ayrıca performans bilgilerinin toplanması ve değerlendirilmesi kurumlara ek maliyet çıkarmaktadır. Ek maliyetin yanı sıra kurum çalışanları için ek bir iş yükü oluşturan bu işlem niteliksiz bir performans göstergesi oluşturulduğunda kurumları yanlış yönlendirme ihtimaline sahiptir (Robinson ve Brumby, 2005: 15-16). Bu sebeple performans bilgi sistemi çok güvenilir ve doğru çalışmak mecburiyetindedir. Aksi takdirde sistemin gerekleri yerine getirilse dahi güvenilir olmayan ve niteliksiz bilgilerle oluşturulacak performans programları istenilen hedeflere ulaşmada yetersiz kalacaktır.

5018 sayılı kanun ile kabul edilen stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçeleme sisteminde bütçe hazırlama süreci çalışmanın ilerleyen bölümünde ele alınacaktır.

2. TÜRKİYE’DE ÇOK YILLI BÜTÇELEME

Türkiye’de kamu mali yönetiminde gerçekleştirilen reform ile bütçe sisteminde bir dizi değişiklik olmuştur. Bu değişikliklerden biri de bütçe tahminleri hazırlanırken sadece gelecek mali yılın değil takip eden iki yılın da tahminlerinin hazırlanmasıdır. 5018 sayılı kanunla bütçeye çok yıllık bir bakış açısı kazandırılarak orta ve uzun vadeli bütçe tahminleri yapılması zorunlu hale getirilmiştir. 2003 yılının Aralık ayında kabul edilerek Resmi Gazetede yayınlanan bu kanun ile modern mali yönetim anlayışıyla bağdaşmayan 1050 sayılı kanun yürürlükten kaldırılmıştır.

Dünya Bankası ve IMF ile yapılan kredi anlaşmaları ve Avrupa Birliği’ne uyum sürecinde verilen taahhütler Türkiye’nin daha çağdaş bir mali yapıya geçmesindeki önemli etkenlerdir (Demirbaş, 2006: 201). Dış etkenlerin baskısıyla stratejik plan ve performans bütçe gibi uzun vadeli bütçe tahminleriyle hem makroekonomik dengeyi hem de mali disiplini sağlamak amaçlanmıştır. Çağın gereklerine daha uygun yeniliklerle bütçe sistemi uluslararası standartları sağlamak üzere değiştirilmiştir. Dünya Bankası tarafından orta vadeli harcama sistemi olarak adlandırılan, literatürde çok yıllık bütçeleme sistemi olarak da bahsi geçen bu sistem bütçede yapılan en önemli yeniliklerdendir. 5018 sayılı KMYKK’da uzun vadeli strateji ve planların hazırlandığı kalkınma planları ile bütçe arasında kuvvetli bir ilişki kurulamaması ve çok yıllık bütçeleme anlayışının olmayışı kanunun çıkarılmasına gerekçe olan en önemli mali sorunlar olarak gösterilmiştir. Kanunda gösterilen gerekçeye çözüm olarak Kanunun 13. maddesinde “bütçelerin izleyen iki yılın bütçe tahminleriyle birlikte görüşüleceği ve değerlendirileceği” hükmü yer almaktadır. Bu hükümlerle kanunun kapsadığı tüm kurumlar çok yıllık bütçe hazırlamakla mükellef olmuşlardır. 2003 yılında kabul edilen 5018 sayılı kanun ve sonrasında yapılan düzenlemelerle Türkiye’de bütçeler 2006 yılı itibariyle çok yıllık olarak hazırlanmaya başlamıştır. Çok yıllık bütçe tahminleri hazırlanırken orta vadede ekonomik denge sebebiyle meydana gelen kaynak sınırlamaları ve aynı dönemde

izlenecek stratejik planlar göz önünde bulundurularak hazırlanması tahminlerin daha gerçekçi yapılabilmesi için zorunlu hale getirilmiştir.

Ülke uygulamalarının birçoğunda performans esaslı bütçeleme sistemini tamamlayıcı nitelikte olan çok yıllık bütçe uygulaması, Türkiye’de de stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçeleme sisteminin uygulanmasında kullanılan araç hükmündedir. Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde çok yıllık bütçe uygulaması uygulanış biçimi olarak farklılık göstermektedir. Kimi ülkeler bu uygulamada bir hayli başarılı olup amaç ve hedeflerini çok büyük başarı oranıyla gerçekleştirirken, kimi ülkeler için bunu söylemek mümkün değildir. Bunun nedenleri yönetim biçimlerinin farklılığı, kurumların idari yapılarının farklı olması, aynı amaç veya hedeflerle yola çıkılmaması, bütçe süreçlerinin ve aşamalarının değişiklik göstermesi, her ülkenin ekonomik gerçeklerinin aynı olmaması vb. sebepler olarak gösterilebilir. Bu doğrultuda çalışmada Türkiye’de çok yıllık bütçeleme amaçları, aşamaları, hazırlanma süreci ve uygulanışı incelenmiştir.

2.1. Türkiye’de Çok Yıllı Bütçeleme Amaçları

Dünya ülkelerindeki başarılı örnekler incelendiğinde çok yıllık bütçeleme uygulamalarına geçilmeden önce mevcut mali yönetim sorunlarının iyi analiz edilerek doğru belirlendiği ve belirlenen bu sorunların çözülmesinin amaçlandığı görülmektedir. Çok yıllık bütçelemede başarılı olmak için uygulamanın amaçlarının doğru belirlenmesi oldukça büyük önem taşımaktadır. Ülkenin ekonomik gerçeklerini görmezden gelerek yapılan sorun tespitleri ve bu bağlamda oluşturulan amaçlar setinin o ülkenin ekonomik sorunlarına çözüm olmayacağı muhakkaktır. Türkiye’de çok yıllık bütçeleme Dünya Bankası’nın konu ile ilgili yaptığı çalışmalar üzerine temellendirilerek amaçları çok yıllık bütçeleme uygulamasının başlangıç yılı olan 2006 yılının bütçe gerekçesinde şöyle açıklanmıştır (Demirbaş, 2006: 204):

- Kamu kaynaklarında daha gerçekçi ve tutarlı bir yapı kurularak makroekonomik dengenin iyileştirilmesi,
- Kaynakların dağıtımında öncelikli alanları belirleyip kurumlarla, kamuoyuyla ve piyasayla paylaşarak mali disiplinin sağlanması,

- Orta vadeli politikalarla gelecekteki kaynakların tahmin edilerek daha başarılı plan ve programların oluşturulması,
- Hükümetin ve kurumların öncelik ve hedeflerinin bütçe yoluyla uyumlaştırılması,
- Kaynak tahsisatının stratejik önceliklere göre yapılması,
- Mali saydamlık ve hesap verilebilirliğin artırılması,
- Kurumlara ayrılan kaynakların daha etkin ve verimli şekilde kullanılmasının sağlanması,
- Mali disiplini sağlama konusunda kurumların yönlendirilmesi,
- Uzun süreli plan ve programlar hazırlatarak kurumlara orta ve uzun vadeli planlama alışkanlığı kazandırılması,
- Uygulanan gelir ve gider politikalarıyla elde edilen sonuçlar hakkında siyasi karar alıcılara bilgi sağlanması,
- Kurumların raporladıkları faaliyetleri yayınlarak kamuoyunun bilgilendirilmesi.

Çok yıllık bütçeleme uygulamasının başarılı olabilmesi için ekonomide yaşanan sorunların doğru tespit edilip, onları giderecek çözüm önerilerinin geliştirilmesi gerekmektedir. Türkiye'nin mali sorunları bu çerçevede belirlenmiş ve çok yıllık bütçeleme ile bu sorunların çözülmesi amaçlanmıştır. Özellikle çok yıllık bütçeleme ile mali disiplinin sağlanması, kaynak dağılımında etkinliğin artırılması, makroekonomik dengenin iyileştirilmesi üzerinde durulmuştur. Mali saydamlık ve hesap verilebilirliğin artırılması, kurumlara ayrılan ödeneklerin etkin, verimli ve iktisadi olarak kullanılması gibi konular da çok yıllık bütçelemenin gerçekleştirmek istediği diğer amaçlardır.

2.2. Türkiye'de Çok Yıllı Bütçelemenin Aşamaları

Çok yıllık bütçeleme uygulamasının ülkeler arasında farklılık gösterdiğinden çalışmanın önceki bölümlerinde bahsedilmişti. Türkiye'de çok yıllık bütçeleme uygulamasının aşamaları da diğer ülke uygulamalarına göre değişiklik göstermiş ve kendi mali yapısına uygun bir şekilde hazırlanmıştır. Bütçe süreci, bütçe hazırlanmasında rol alan kurumlar gibi farklılıkların yanı sıra Türkiye'de hem Kalkınma Bakanlığı hem de Maliye Bakanlığı tarafından orta vade perspektifli bir

çerçeve hazırlanmaktadır. Genelde orta vadeli mali çerçeve adıyla ilgili kurum tarafından stratejik planla uyumlu bir şekilde oluşturulan bu programlar Türkiye’de “Orta Vadeli Program” (OVP) ve “Orta Vadeli Mali Plan” (OVMP) olarak iki ayrı bakanlık tarafından hazırlanmaktadır. Çalışmanın bu bölümünde çok yıllık bütçelemenin hazırlanmasındaki aşamalar ele alınmıştır.

2.2.1. Orta Vadeli Program

Orta vadeli program Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanan ve Beş Yıllık Kalkınma Planındaki öncelikler ve ekonomi politikalarından yola çıkarak kamu politika ve uygulamalarını başlatan ve kaynak dağılımında izlenecek yolu gösteren programdır. Her yıl üç yıllık bir bütçe projeksiyonuyla hazırlanan ve Bakanlar Kurulu tarafından onaylanan bu program orta vadeli mali plana temel teşkil etmektedir.

Hükümetin programın hazırlandığı dönemde üzerine yoğunlaşacağı amaçlar ve öncelikleri içerdiği gibi temel makroekonomik hedeflerin tümünü içerdiği için kamu ve özel kesimin gelecek dönemlere yönelik tahminlerini kolaylaştırmaktadır. Ülke ekonomisindeki ve dünyadaki ekonomik gelişmeler iyi analiz edilerek bu dönemde hayata geçirilecek politika ve hedeflerin gerçekleştirilmesi için tedbir alınır ya da güncelleme yapılır (Kalkınma Bakanlığı, 2017: 2-3).

Makroekonomik politikalar ve bu politikaları uygularken izlenecek ilkeleri kapsamı OVP’nin önemini gösteren bir başka etkidir. Büyüme, para politikası ve fiyat istikrarı, istihdam, maliye politikası ve ödemeler dengesi gibi makroekonomik konulardaki öncelikli stratejileri ve politikaları içermektedir. Ayrıca OVP’lerde sektörlerde hangi politikaların izleneceği de yer almaktadır. Eğitim, çevre-kentsel altyapı, bilim-teknoloji, sağlık, turizm, enerji, ulaştırma-haberleşme, tarım ve madencilik sektörlerinde oluşturulan politikalar uygulanırken hangi stratejilerin izleneceği de belirtilmektedir (Demirbaş, 2006: 207).

2.2.2. Orta Vadeli Mali Plan

Bütçe hazırlık sürecinin ikinci belgesi olan orta vadeli mali plan üç yıllık süreyi kapsamaktadır. Maliye Bakanlığı tarafından OVP ile uyumlu olarak hazırlanan

OVMP, toplam gelir ve giderleri, borçlanma durumunu ve kurumların ödenek teklif tavanlarını içermektedir. Maliye Bakanlığınca hazırlanan bu belge Yüksek Planlama Kurulu tarafından karara bağlanır (Maliye Bakanlığı, 2006: 1).

OVMP merkezi yönetim bütçesinde yer alan genel ve özel bütçeli kamu kurumları için bütçe büyüklükleri ve ödenek tavanlarını belirleyen bir mali strateji beyanıdır. OVMP kapsadığı kurumların gider ve gelirlerini, açık/fazla hedeflerini nominal olarak ve GSYİH'ya oranlayarak göstermektedir. Kurumların bütçe tekliflerini hazırlarken giderlere getirilen üst harcama limiti mali disiplinin sağlanması adına Maliye Bakanlığına yardımcı olmaktadır. Ayrıca OVMP merkezi yönetim kapsamındaki idarelerin bütçe hazırlarken takip etmesi gereken yolu göstermektedir.

2.2.3. Kurumlar İçin Bütçe Hazırlama Rehberlerinin Yayınlanması

Orta vadeli program ve orta vadeli mali planlardan sonra gelen bütçe hazırlık aşaması kurumların bütçelerini hazırlarken yararlanacakları rehberlerin yayınlanmasıdır. Bütçe çağrısı ve eki bütçe hazırlama rehberi ve yatırım genelgesi ve eki yatırım programı hazırlama rehberi olmak üzere iki rehber yayınlanmaktadır.

Bütçe çağrısı ve eki bütçe hazırlama rehberi: Bütçe çağrısı ile OVP ve OVMP'de belirtilen hedefler ve çok yıllık bütçelemenin mali disiplinin sağlanmasında önemli bir unsur olduğu hatırlatılmaktadır. Reform öncesi ayrı bir belge olarak yayınlanan Bütçe Hazırlama Rehberi (BHR) bütçe çağrısının eki haline getirilmiş ve çok yıllık bütçeyle uyumlaştırılmıştır. BHR ilk olarak üç yılda uyulması gereken ilkeleri belirterek OVP baz alınarak hazırlanan makro ekonomik göstergeleri içermektedir. BHR ayrıca kurumlarca üretilecek mal ya da hizmetlerin maliyet standartlarını ve bütçe hazırlığı ile ilgili formları içermektedir (Maliye Bakanlığı, 2018: 1).

Yatırım genelgesi ve eki yatırım programı hazırlama rehberi: Kamu kurumlarınca gerçekleştirilmesi planlanan yatırımların ilke ve standartlarını belirlemektedir. BHR gibi Yatırım Program Hazırlama Rehberi (YPHR) de OVP ve OVMP esas alınarak hazırlanmaktadır. BHR sadece merkezi yönetim kapsamındaki idareleri kapsarken YPHR buna ek olarak sosyal güvenlik kurumlarını, dışarıdan

sağladığı kaynak ile yürütülen projesi olan yerel yönetimleri, KİT'leri, döner sermayeli kuruluşları ve diğer bazı kurumları da kapsamaktadır. BHR'nde olduğu gibi YPHR'nde de yapılması gereken işlemler ve doldurulması gereken formlar çok yıllık bütçeye uygun hale getirilmiştir.

Bütçelerin hazırlanması ve kanunlaşması: Bütçe rehberleri yayımlandıktan sonraki aşamada kamu kurumları bütçe tekliflerini hazırlayarak Maliye Bakanlığına sunar ve Maliye Bakanlığıyla yapılan görüşmeler neticesinde bütçe kanun tasarısı oluşturulur TBMM'ye sunulan bu tasarı oylanarak kabul edildikten sonra Cumhurbaşkanı tarafından onaylanarak kanunlaşır (Tüğen, 2015: 271).

2.3. Türkiye'de Bütçe Hazırlama Süreci

Bütçe hazırlanışı, meclise sunularak onaylanması ve kanun haline gelişi itibariyle bazı özellikler barındırmaktadır. Kamu kurumlarının faaliyetlerini yasallaştıran bütçe kanununun dayanağı Anayasa ve 5018 sayılı KMYKK'dır. 5018 sayılı kanun ile bütçe kanununun hazırlanma sürecine ve uygulanmasına yönelik usul ve esaslar kesin bir şekilde belirlenmiştir.

Orta vadeli program: Türkiye'de mali yıl takvim yılı olarak kabul edildiğinden Ocak ayında başlayıp Aralık ayının sonunda sona ermektedir. Çok yıllık bütçenin hazırlanma süreci Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanan Orta Vadeli Program ile başlamaktadır. Bakanlıklar ve kamu kurumları bütçelerini oluştururken Orta Vadeli Programın amaç ve önceliklerine göre hareket etmek zorundadır. Üç yıllık olarak hazırlanan OVP, yıllık bütçe gerçekleştirmeleri ve ekonominin genel durumu göz önünde bulundurularak her yıl güncellenmektedir.

Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanan ve birbiriyle uyumlu olacak şekilde düzenlenmiş farklı alanlardaki amaç, politika ve öncelikleri, makro mali politikalar ve temel gelişim eksenlerini içeren, kamu ve özel kesime politikalarını oluşturmada rehberlik eden OVP en geç Eylül ayının ilk haftasının sonunda Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilmektedir.

Orta vadeli mali plan: OVP'de yer alan amaç, politika ve önceliklerin gerçekleştirilmesi için hazırlanan ve merkezi yönetim bütçe büyüklüklerini kurumların ödenek tekliflerinin üst limitlerinin belirlendiği belge olan ve Maliye

Bakanlığınca hazırlanan OVMP'yi Yüksek Planlama Kurulu en geç Eylül ayının 15'ine kadar karara bağlayarak resmi gazetede yayınlamaktadır. Orta vadeli mali planda merkezi yönetim bütçe ödenekleri için hazırlanan harcama tavanları, kurumların üretecekleri mal ya da hizmet için talep edebilecekleri en yüksek tutarları göstermektedir. Genel ve özel bütçe kapsamındaki kurumlar bütçelerini OVP ve OVMP ile uyumlu şekilde hazırlamaktadır.

Bütçe çağrısı ve bütçe hazırlama rehberi: Kurumların bütçe tekliflerini ve yatırım programlarını hazırlarken OVP ve OVMP ile uyumlu olması konusunda yol göstermesi için Maliye Bakanlığı tarafından bütçe çağrısı ve eki bütçe hazırlama rehberi, Kalkınma Bakanlığı tarafından ise yatırım genelgesi ve yatırım programı hazırlama rehberi hazırlanarak en geç Eylül ayının on beşine kadar resmi gazetede yayımlanmaktadır.

Kurumların bütçe tekliflerini hazırlaması: Kurumlar yayınlanan bütçe ve yatırım rehberlerinin yönlendirmesi ve kurumların kendi stratejik planları doğrultusunda bütçe gelir ve gider tahminlerini hazırlayarak Maliye Bakanlığına, yatırım programlarını hazırlayarak Kalkınma Bakanlığına en geç Eylül ayının sonuna kadar göndermektedir. Bu bütçe teklifleri kurum yetkilileri tarafından gerekçeleri açıklanmış bir şekilde hazırlanıp imzalanmak zorundadır. Düzenleyici ve denetleyici kurumlar bütçe tekliflerini diğer kurumlardan farklı olarak Eylül ayının sonuna kadar Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne gönderirken bir örneğini de Maliye Bakanlığı'na bağlı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğüne göndermektedir. Yatırım programlarını ise genel ve özel bütçeli kurumlar gibi Kalkınma Bakanlığı'na yine Eylül ayının sonuna kadar iletmek zorundadır. Ayrıca TBMM ve Sayıştay da hazırladıkları bütçe tekliflerini Eylül ayı sonunda doğrudan TBMM'ye gönderip bir örneğini de Maliye bakanlığına göndermektedir.

Kurumlar bütçe teklifini hazırlayıp Maliye Bakanlığı'na gönderdikten sonra Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (BÜMKO) bütçe tekliflerini son şeklini vermek için incelemektedir. BÜMKO tarafından bütçe rehberlerinde belirtilen standartlara uygun bir şekilde hazırlanıp hazırlanmadığı, bütçede talep edilen ödeneklerinin gerekçeli açıklamalarının yeterliliği değerlendirilir. Bu değerlendirmeler yapılırken Maliye Bakanlığı ve Kalkınma Bakanlığı sıkı bir

işbirliği içinde çalışmaktadır. Harcamacı kuruluşlarla Maliye Bakanlığı hazırlanan bütçe teklifleri üzerinde bütçe kanun tasarısı TBMM'ye gönderilene kadar gerekli görüşmeleri gerçekleştirerek uzlaşma sağlamaktadır.

Bütçe hazırlık süresinde kanun tasarısı TBMM'ye sunulana kadar bütçe kanunu metin çalışmaları, Kalkınma, Maliye Bakanlıkları ve Hazine Müsteşarlığının yatırım koordinasyon toplantıları, Yüksek Planlama Kurul toplantısı, BÜMKO tarafından bütçe tekliflerine son şeklinin verilmesi gibi işlemler gerçekleştirilmektedir. Son olarak bütçe kanun tasarısı son düzenlemeler yapılarak Bakanlar Kurulu tarafından TBMM'ye sunulur. TBMM'ye sunulan tasarıya;

- Bütçe gerekçesi, (OVMP'yi içermektedir.)
- Yıllık ekonomik rapor,
- Kamu borç yönetimi raporu,
- Sosyal güvenlik kurumlarının bütçe tahminleri,
- Vergi harcamaları listesi,
- Yerel yönetimlerin bütçe tahminleri,
- Merkezi yönetim dâhilinde olmadığı halde merkezi yönetim bütçesinden yardımda bulunan kamu kurumlarının listesi eklenir.

Bütçenin kanunlaşması: Bakanlar Kurulu TBMM'ye mali yılın başlangıcından en az 75 gün öncesine kadar bütçe kanun tasarısını sunmak zorundadır. TBMM'ye sunulan bu tasarımı Meclis başkanı Plan ve Bütçe Komisyonuna göndererek komisyonun bütçe kanun tasarısı üzerinde gerekli teknik incelemeleri yapmasını ister. Komisyon bu işlemi 55 gün içerisinde gerçekleştirmek mecburiyetindedir. Plan ve Bütçe Komisyonu 25'i iktidar ve 15'i muhalefet partilerinden olan toplam 40 üye ile bu incelemeyi gerçekleştirmektedir. Merkezi yönetim bütçesinde yer alan tüm kurumların bütçeleri tek tek ve ayrıntılı çok sıkı bir şekilde incelenmektedir. Komisyon üyelerinin bütçe tasarısı üzerine verdiği öneriler kabul edildiği takdirde değişiklik yapma hakkına sahiptir. Komisyona sunulan tasarıda öngörülen değişiklik varsa bu değişikliklerle birlikte kabul edilir ve tasarıda gerçekleştirilen değişiklikleri ve ekleri içeren rapor tasarının son haliyle birlikte TBMM Genel Kurulu'na sunulur (Tüğen, 2015: 260).

TBMM Genel Kurulu'nda Maliye Bakanının yaptığı bütçe sunuş konuşmasıyla başlayan görüşmeler 20 gün içinde sonlandırılmalıdır. Meclis genel kurulunda bütçe kanun tasarısı bölümler halinde görüşülür ve oylanır. Bu aşamada vekillerin gelir azaltıcı ya da gider arttırıcı tekliflerde bulunmasını Anayasanın 62.maddesi yasaklamıştır. Genel kurul bütçe görüşmelerinin sonunda bütçe kanun tasarısı açık oylamaya sunulur. Onay oyları ret oylarından fazla ise bütçe kabul edilmiş olur. Bütçenin kanunlaşması için Cumhurbaşkanının onayına sunulur. Cumhurbaşkanının bütçe kanununu tekrar değerlendirilmesi için meclise göndermesi Anayasanın 89. baddesi ile yasaklanmıştır. Bütçe kanunu mali yıla girmeden Cumhurbaşkanı tarafından onaylanarak Resmi Gazetede yayınlanır ve mali yılın başlangıcı olan 1 Ocakta yürürlüğe girer.

Şekil 6: Türkiye’de Bütçe Hazırlama Süreci

SÜREÇ	YETKİLİ MERCİ	TARİH	FAALİYETİN NİTELİĞİ
ORTA VADELİ PROGRAM	Kalkınma Bakanlığı hazırlar. Bakanlar Kurulu kabul eder.	En geç Eylül ayının ilk haftası sonuna kadar	Kalkınma planları, stratejik planlar ve genel ekonomik koşulların gerekleri doğrultusunda makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri kapsar.
ORTA VADELİ MALİ PLAN	Maliye Bakanlığı hazırlar. Yüksek Planlama Kurulu karara bağlar.	En geç Eylül ayının onbeşine kadar	Orta vadeli program ile uyumlu olmak üzere, gelecek üç yıl ile ilişkin toplam gelir ve gider tahminleri ile birlikte hedef açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içerir.
BÜTÇE ÇAĞRISI ve EKİ BÜTÇE HAZIRLAMA REHBERİ	Maliye Bakanlığı	En geç Eylül ayının onbeşine kadar	Bütçe tekliflerinin hazırlanmasına esas olmak üzere, kamu idarelerince uyulması gereken genel ilkeleri, nesnel ve ölçülebilir standartları, hesaplama yöntemlerini, bunlara ilişkin olarak kullanılacak cetvel ve tablo örneklerini ve diğer bilgileri içerir.
YATIRIM GENELGESİ ve EKİ YATIRIM PROGRAMI HAZIRLAMA REHBERİ	Kalkınma Bakanlığı		
KAMU İDARELERİNİN BÜTÇE VE YATIRIM TEKLİFLERİNİN GÖNDERİLMESİ VE GÖRÜŞÜLMESİ	Harcamacı Kuruluşlar bütçe tekliflerini Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğüne, yatırım tekliflerini Kalkınma Bakanlığına gönderilir	Orta Vadeli Mali Planın Yayımı-Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun TBMM’ye Sevki	Gelir ve gider tekliflerinin hazırlanmasında; Orta vadeli program ve mali planda belirlenen temel büyüklükler ile ilke ve esaslar, Kalkınma planı ve yıllık program öncelikleri ile kurumun stratejik planları çerçevesinde belirlenmiş ödenek tavanları, Kamu idarelerinin stratejik planları ile uyumlu çok yıllık bütçeleme anlayışı, İdarenin performans programı ve performans hedefleri, dikkate alınır. Bütçe teklifleri Maliye Bakanlığına verildikten sonra Harcamacı Kuruluşların yetkilileriyle gider,gelir ve performans programı teklifleri hakkında bütçe görüşmeleri yapılır.
YÜKSEK PLANLAMA KURULU (YPK)	Kalkınma Bakanlığı	En geç Ekim ayının ilk haftası	Merkezi yönetim bütçe kanunu tasarısı Bakanlar Kurulunca TBMM’ye sunulmadan önce Yüksek Planlama Kurulu toplanarak makro ekonomik göstergeleri ve bütçe büyüklüklerini görüşür.
MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE KANUNU TASARISININ HAZIRLANMASI	Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü	15 Eylül-17 Ekim	İlgili kurum ve kuruluşların görüş ve önerileri ile belirlenen maliye politikaları doğrultusunda merkezi yönetim bütçe kanunu tasarısı ve bağlı cetvelleri hazırlanır.
MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE KANUNU TASARISININ T.B.M.M’ YE SEVKİ	Bakanlar Kurulu	En geç 17 Ekim	Makro ekonomik göstergeler ve bütçe büyüklüklerinin Yüksek Planlama Kurulunda görüşülmesinden sonra, Maliye Bakanlığınca hazırlanan merkezi yönetim bütçe kanun tasarısı, mali yıl başından en az 75 gün önce Bakanlar Kurulu tarafından TBMM’ye sunulur.
MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE KANUNU TASARISININ TBMM’ DE GÖRÜŞÜLMESİ	T.B.M.M. Plan ve Bütçe Komisyonu	17 Ekim – 31 Aralık	Merkezi yönetim bütçe kanunu tasarısı 17 Ekim’i takip eden 55 gün içinde Plan ve Bütçe Komisyonunda, sonraki 20 gün içerisinde ise Genel Kurul’da görüşülür.
	T.B.M.M. Genel Kurulu		
MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE KANUNU TASARISININ KANUNLAŞMASI	T.B.M.M. ve Cumhurbaşkanı	En geç 31 Aralık	TBMM tarafından kabul edilen merkezi yönetim bütçe kanunu Cumhurbaşkanı tarafından onaylandıktan sonra mali yıl başından önce Resmi Gazete’de yayımlanır.
YÜRÜRLÜK	Maliye Bakanlığı Merkezi Yönetim Kapsamındaki Kamu İdareleri	1 Ocak 31 Aralık	Mali yıl

Kaynak: Maliye Bakanlığı, www.bumko.gov.tr/TR,41/Butce hazirlamasureci (Erişim Tarihi 28704/2018)

3. TÜRKİYE’DE OLUŞTURULAN ORTA VADELİ MALİ PLAN (OVMP) İNCELENMESİ

Kamu mali yönetiminde gerçekleştirilen köklü değişimlerle mali saydamlık ve hesap verilebilirlik arttırılmış, stratejik plan ve performansı temel alan bütçeleme anlayışıyla çok yıllık bütçelemeye geçilmiştir. Türkiye’de çok yıllık bütçeleme anlayışı ilk olarak 2006 yılında kurumlardan bütçelerinin üç yıllık hazırlanmasının talep edilmesiyle başlamıştır. Kurumlara bütçe hazırlarken izleyecekleri politikalar hakkında rehberlik eden hükümetin stratejik planda önceliklendirdiği konular hakkında bilgi içeren ve harcama tavanlarını belirleyen Orta Vadeli Mali Planlar da 2006-2008 döneminde başlamıştır. Her sene güncelleştirilerek devam eden OVMP’ler orta vadeli programlarda belirlenen amaç ve hedefler doğrultusunda hazırlanmaktadır.

Çalışmanın bu bölümünde Türkiye’de 2006 yılından itibaren günümüze kadar hazırlanan OVMP’ler incelenerek, bu planlarda temel makroekonomik göstergeler için yapılan tahminler, kamu harcamalarında ve kamu gelirlerinde izlenecek politikalardan bahsedilmiştir.

3.1. 2006-2008 Dönemi Orta Vadeli Mali Planı ¹

Çok yıllık bütçe anlayışı bütçe hazırlık takviminde de önemli değişikliklere yol açmıştır. Bu bağlamda 2006 yılından itibaren Mayıs ayının² sonuna kadar Devlet Planlama Teşkilatı³ tarafından stratejik plandaki amaç ve hedeflerle uyumlu Orta Vadeli Programlar hazırlanmaktadır. Bu OVP’lerde yer alan amaç ve hedeflerle uyumlu olarak da Haziran ayının⁴ on beşine kadar Maliye Bakanlığı tarafından merkezi yönetim bütçesinde yer alan genel ve özel bütçeli kurumların harcama tavanlarının yer aldığı, bütçe gelir ve giderlerinde izlenecek stratejilerin belirlendiği orta vadeli mali plan hazırlanmaktadır. Hazırlanan OVMP’ler ise Yüksek Planlama Kurulu tarafından karara bağlanmaktadır.

¹ Bu bölüm hazırlanırken Maliye Bakanlığı tarafından yayınlanan 2006-2008 dönemi Orta Vadeli Mali Planından yararlanılmıştır.

² Günümüzde bu süre eylül ayının ilk haftasına kadardır.

³ Şuanda Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanmaktadır.

⁴ Günümüzde bu süre eylül ayının 15’ine kadardır.

Türkiye’de hazırlanan ilk OVMP özelliğine sahip bu plan ile son yıllarda izlenen politika ve gösterilen performanslarla ekonomide oluşan sürdürülebilir ekonomik büyüme ortamının devam etmesi ve ekonomik istikrarın artırılması hedeflenmiştir. Bu dönemde enflasyonda süre gelen düşüşün devam edeceği ve AB üyeliğinde tam üyelik için yapılan müzakereler kapsamında yabancı yatırımcıların ilgisini çekecek ekonomik politikalar izleneceği tahmin edilmektedir. Bu hedef ve tahminlerin gerçekleşmesi ile işsizlik oranında düşüş yaşanacağı ön görülmüştür.

Yeni bütçe hazırlık ve uygulama anlayışına geçişle birlikte bütçe sürecinde yaşanan değişikliklerin uygulanabilir hale getirilmesi bu planın esas önceliği olmuştur. Bu kapsamda kamu kurumlarının 5018 sayılı KMYKK’da yer alan bütçe hazırlama süreci, uygulaması ve iç kontrolde kendilerine verilen görevleri yerine getirebilmesi için yeterli idari yapı ve kapasiteye sahip olmalarına yönelik çalışmalar planlanmıştır.

Kaynak dağılımında etkinliği sağlamak amacıyla kurumların karar alma süreçlerini iyileştirmek, mali saydamlık ve hesap verilebilirliği arttırmak için performans esaslı bütçe uygulamaları yaygın hale getirilmesi planlanmıştır.

Kurumların teklif tavanları hazırlanırken esas alınan Orta Vadeli Programda tahmin edilen temel makroekonomik göstergelere aşağıdaki tabloda yer verilmiştir.

Tablo 5: Temel Makroekonomik Göstergeler

	2006	2007	2008
GSYH büyüme oranı %	5	5	5
Kişi başı Milli gelir \$	4981	5289	5621
İşsizlik %	10	9.8	9.6
TÜFE Yılsonu oranı %	5	4	4

Kaynak: Maliye Bakanlığı, 2006-2008 Dönemi Orta Vadeli Mali Planı

2006-2008 dönemi için hazırlanan OVP’de üç yıllık dönem %5’lik bir büyüme ön görülmüş ve kişi başına düşen gelirin her yıl artacağı tahmin edilmiştir. Enflasyon ve İşsizlik oranlarında düşüşün devam edeceği düşünülmüştür.

Orta vadeli program ve mali planda yer alan strateji ve önceliklerle belirlenen bütçe teklif tavanları doğrultusunda bütçe giderlerinde en büyük paya sahip olan faiz giderlerinin dönem sonunda yerini cari transferlere bırakacağı tahmin edilmiştir. Bu tahminin yapılmasına gerekçe olarak 2007 yılından itibaren mal ve hizmet giderlerinde yer alan ilaç ve tedavi giderlerinin cari transferlerde yer alacak olması gösterilmiştir.

Merkezi yönetim bütçe gelirleri politikalarının temelini kayıt dışı ekonomi ile mücadele, vergi idarelerinin teknolojik altyapılarının geliştirilmesi, vergi inceleme elemanlarının sayısının uluslararası standartlara getirilmesi, istihdamı ve üretimi teşvik edici vergi politikaları oluşturmaktadır. Bu dönemde izlenecek politikalarla bütçe giderlerinin, gelirlerinin ve bütçe dengesinin şu şekilde olması planlanmıştır:

Tablo 6: Bütçe Gelirleri, Giderleri ve Dengesine Yönelik Tahminler

	2006	2007	2008
Bütçe giderleri (milyon TL)	160.143	162.280	165.958
Bütçe giderleri/GSYH (%)	29,86	27,59	25,84
Bütçe gelirleri (net, milyon TL)	141.822	150.318	161.638
Bütçe gelirleri/GSYH (%)	26,45	25,56	25,17
Bütçe Açığı Milyon TL	18.322	11.962	4.230
Bütçe Açığı/GSYH (%)	3,42	2,03	0,67
Faiz Giderleri (milyon TL)	48.931	44.052	41.148
Faiz Dışı fazla/GSYH (%)	5,6	5,4	6,2

Kaynak: Maliye Bakanlığı, 2006-2008 Dönemi Orta Vadeli Mali Planı

Yukarıdaki tabloya göre bütçe açığının GSYH'ye oranının dönem sonunda ciddi oranda azalarak %0,67'ye düşeceği ön görülmüştür.

3.2. 2007-2009 Dönemi Orta Vadeli Mali Planı⁵

Kamu sektöründe gerçekleştirilen yapısal değişiklikler, ekonomi politikalarının tutarlılığı, mali disiplinin tesis edilerek devam ettirilmesi ekonomik göstergeleri iyileştirmiştir. Bu mali plan ile ekonomideki bu iyileşmenin artırılarak devam ettirilmesi amaçlanmış ve bütçe uygulamalarında çok yıllık anlayış başarıyla sürdürülmüştür. Bu dönemde doğrudan yabancı sermaye yatırımında AB uyum çalışmalarının etkisiyle belirgin bir artış meydana geleceği düşünülmüştür.

2007-2009 dönemini kapsayan OVMP hazırlanırken esas alınan temel makroekonomik göstergeler tablo 7’de gösterilmiştir.

Tablo 7: Temel Makroekonomik Göstergeler

	2007	2008	2009
GSYH büyüme oranı %	7	7	7,1
GSYH Deflatörü	5,5	4,5	3,5
İşsizlik %	10,5	10,6	10,4
TÜFE Yılsonu oranı (%)	4	4	-

Kaynak: Maliye Bakanlığı, 2007-2009 Dönemi Orta Vadeli Mali Planı

Bir önceki OVP’de yapılan tahminlere kıyasla 2007 ve 2008 yıllarında büyüme oranına yapılan tahminler %5’ten %7’ye yükseltilmiştir. İşsizlik oranları tahminleri de yükseltilerek sırasıyla %9,8’den 10,5’e %9,6’dan 10,6’ya çıkacağı düşünülmüştür. Enflasyon tahminleri değişmemiş ancak 2009 yılı için bir tahminde bulunulmamıştır. Ayrıca bir önceki mali planda esas alınan göstergelerden Kişi başına Düşen Milli Gelir göstergesine bu planda yer verilmemiştir.

Bütçe giderlerinin GSYH’deki payının azalan bir seyirle %30,5, %28,6 ve %26,7 olarak gerçekleşmesi beklenmiştir. Ayrıca sosyal güvenlik ve sağlık alanındaki değişikliklerle cari transferlerin payının bir hayli artacağı düşünülmüştür. Faiz giderlerinin giderek düşmesi beklendiğinden 2008 yılı itibariyle personel giderlerinin ve cari transferlerin altında kalacağı düşünülmüştür.

⁵ Bu bölüm hazırlanırken Maliye Bakanlığı tarafından yayınlanan 2007-2009 dönemi Orta Vadeli Mali Planından yararlanılmıştır.

Bütçe gelirleri için izlenecek politika kapsamında kayıt dışı ekonomi ile mücadeleye devam edileceği, 29 ilde doğrudan merkeze bağlı çalışan Vergi Dairesi Başkanlıkları kurulacağı, Veri Ambarı Projesi, Elektronik Muhasebe Kayıt Arşiv Sistemi, Vergi Denetleme Otomasyon Projesi gibi teknolojik alt yapı çalışmalarının yapılacağı belirtilmiştir. Ayrıca hem vergi idaresi hem de mükellefler bakımından iş yükünü azaltmak için iş yükü analizi yapılacağı belirtilmiştir.

Mali plandaki belirlenen ödenek teklif tavanları ve gelir-gider politikaları ile bu dönemde merkezi yönetim bütçesinin gelir gider tahminleri ve bütçe dengesi aşağıdaki tablo da gösterilmiştir.

Tablo 8: Bütçe Gelirleri, Giderleri ve Dengesine Yönelik Tahminler

	2007	2008	2009
Bütçe giderleri (milyon TL)	189.877	199.027	205.732
Bütçe giderleri/GSYH (%)	30,5	28,6	26,7
Bütçe gelirleri (net, milyon TL)	181.111	196.263	210.143
Bütçe gelirleri/GSYH (%)	29,1	28,2	27,2
Bütçe Dengesi (milyon TL)	-8.766	-2.764	4.411
Bütçe Dengesi/GSYH %	-1,4	-0,4	0,6
Faiz Giderleri (milyon TL)	44.100	41.760	38.650
Faiz Dışı fazla/GSYH (%)	5,7	5,6	5,6

Kaynak: Maliye Bakanlığı, 2007-2009 Dönemi Orta Vadeli Mali Planı

Bir önceki mali plana kıyasla 2007 ve 2008 yıllarının bütçe giderleri için yapılan tahminler yükseltilerek bütçe giderlerinin GSYİH'ye oranı sırasıyla %30,5 ve %28,6 ya çekilmiştir. Aynı durum bütçe gelirleri için de geçerli olmuş sırasıyla %29,1'e ve yüzde %28,2'ye çekilmiştir. Bu durum bütçe dengesi tahminlerini de değiştirmiş dönem sonunda bütçenin GSYH'ye oranla %0,6 fazla vereceği tahmin edilmiştir.

3.3 2008-2010 Dönemi Orta Vadeli Mali Planı⁶

Temel amacı çok yıllı bütçe uygulamasında kazanılan tecrübelerin ışığında mali disiplin göz önünde bulundurularak kaynak dağıtımında etkinliğin artırılması olan ve 2008-2010 dönemini kapsayan OVMP’de, kaynak tahsisi temel politika önceliklerine göre yapılarak kamu harcamasının kalitesinin artırılması ve toplumun hayat standartlarının yükseltilmesi planlanmıştır. Bu dönem makroekonomik göstergelerde iyileşmenin devam edeceği tahmin edilmiştir.

Mali plan hazırlanırken esas alınan makroekonomik göstergeler Tablo 9’da gösterilmiştir. Buna göre bir önceki planda %7 ve %7,1 olarak tahmin edilen GSYH büyümesi %5,5 ve %5,7 olarak revize edilmiştir. Bir önceki plan hazırlanırken esas alınan işsizlik oranına bu planda yer verilmemiştir. 2008 yılına yönelik enflasyon tahmini %4 olarak kalmış 2009 için enflasyon %4 olarak tahmin edilirken 2010 yılı için herhangi bir tahmin yapılmamıştır.

Tablo 9: Temel Makroekonomik Göstergeler

	2008	2009	2010
GSYH büyüme oranı %	5,5	5,7	5,7
GSYH Deflatörü	5,1	4,0	4,0
TÜFE Yılsonu oranı %	4	4	-

Kaynak: Maliye Bakanlığı, 2008-2010 Dönemi Orta Vadeli Mali Planı

Bu dönemde bütçe giderlerine etki edecek politikalar; kurumların 5018 sayılı kanunla getirilen yeniliklere uyum sağlaması için idari kapasiteyi arttırmaya yönelik politikalar ve kaynak tahsisinde etkinliğin artırılmasına yönelik politikalar olarak sayılabilir. Buna ek olarak bu dönemde eğitim, sağlık ve ar-ge alanında yapılacak faaliyetlerin de giderleri etkileyeceği belirtilmiştir. Planda yatırım ve istihdamı arttırmayı teşvik etmek amacıyla Hazinesin taşınmazlarının değerlendirilmesi ve mali raporların nakit esaslı değil de tahakkuk esaslı olarak IMF İstatistik El Kitabı ve Avrupa Hesap Sistemiyle uyumlu şekilde hazırlanması gerektiğine yer verilmiştir.

⁶ Bu bölüm hazırlanırken Maliye Bakanlığı tarafından yayınlanan 2008-2010 dönemi Orta Vadeli Mali Planından yararlanılmıştır.

Bütçe gelirlerine yönelik politikalarda ise vergi istisnası, muafiyeti, indirimi gibi vergi harcamalarının mali politikalar çerçevesinde gözden geçirilmesine karar verilmiştir. Özel kesimin uzun vadeli planlama yapabilmesini sağlamak adına vergilemede istikrar ve öngörülebilirliğin artırılması düşünülmüştür. Kayıt dışı ekonomiyle mücadelede elde edilen gelirin vergi harcamalarında yaşanan kaybı telafi etmede kullanılacağı belirtilmiştir.

Temel politika ve önceliklere bağlı olarak hazırlanan bütçe ödenek teklif tavanlarına göre 2008-2010 döneminde bütçe gelir, gider ve dengesine yönelik tahminler Tablo 10'da yer almaktadır. Buna göre bütçe giderleri ve gelirleri için yapılan tahminler artmış, bir önceki planda 2009 yılında %0,6 fazla vereceği düşünülen bütçenin bu plana göre 2009 yılında %0,9 açık vereceği tahmin edilmiştir. Ayrıca dönem sonunda bütçe dengesinin -%0,3 olarak gerçekleşeceği düşünülmüştür.

Tablo 10: Bütçe Gelirleri, Giderleri ve Dengesine Yönelik Tahminler

	2008	2009	2010
Bütçe giderleri (milyon TL)	225.859	228.070	238.045
Bütçe giderleri/GSYH %	31,4	28,8	27,4
Bütçe gelirleri (net, milyon TL)	206.951	220.755	235.526
Bütçe gelirleri/GSYH %	28,7	27,9	27,1
Bütçe Dengesi (milyon TL)	-18.909	-7.315	-2.519
Bütçe Dengesi/GSYH %	-2,6	-0,9	-0,3
Faiz Giderleri (milyon TL)	59.300	50.100	47.250
Faiz Dışı fazla/GSYH (%)	5,6	5,4	5,1

Kaynak: Maliye Bakanlığı, 2008-2010 Dönemi Orta Vadeli Mali Planı

3.4 2009-2011 Dönemi Orta Vadeli Mali Planı⁷

Ekonominin rekabet edebilme kapasitesinin artırılması, bölgeler arasındaki gelişmişlik düzeyi farklılıklarının giderilmesi, harcamaların daha verimli

⁷ Bu bölüm hazırlanırken Maliye Bakanlığı tarafından yayınlanan 2009-2011 dönemi Orta Vadeli Mali Planından yararlanılmıştır.

yapılmasının sağlanması 2009-2011 dönemi mali planının temel önceliklerini oluşturmaktadır. Geçmiş dönemde oluşturulan planlarda olduğu gibi sürdürülebilir ekonomik büyümenin devam ettirilmesi, istikrarın güçlendirilmesi planlanmış ve AB ile üyelik sürecinde önemli mesafeler alınarak doğrudan yabancı sermaye yatırımlarını artacağı düşünülmüştür. Ayrıca kamu mali yönetiminde etkinliği arttırmak adına harcamaların rasyonel düşünülerek önceliklendirilmesi ve ödeneklerin bu önceliğe göre yapılması gerektiği ifade edilmiştir. Bu bağlamda kurumların ödenekler için belirlenen tavanları esas alarak kaynak dağılımını yeniden değerlendirip önceliğini kaybetmiş projeleri tasfiye etmeleri gerektiği belirtilmiştir.

Bu mali plan hazırlanırken aynı döneme ait OVP de dikkate alınan temel makroekonomik göstergeler Tablo 11’de gösterilmiştir. Önceki planlarda kişi başına düşen gelir, işsizlik, GSYH deflatörü, dış ticaret dengesi gibi daha çok gösterge yer alırken bu planda sadece GSYH büyümesi ve enflasyon oranları görülmektedir. Tablodaki veriler bir önceki planda yapılan tahminlerle kıyaslandığında GSYH büyüme oranında tahminler aşağı yönlü revize edilerek 2009 yılı %5,7 den %5’e, 2010 yılı için %5,7’den %5,5’e düşürülmüştür. GSYH büyüme oranlarında çok büyük tahmin değişiklikleri yapılmazken enflasyon için aynı durum söz konusu değildir. Enflasyon tahminleri 2009 yılında %4’ten %7,5’e yükseltilirken, önceki planda tahmin yapılmayan 2010 yılı enflasyon oranı ise %6,5 olarak ön görülmüştür.

Tablo 11: Temel Makroekonomik Göstergeler

	2009	2010	2011
GSYH büyüme oranı %	5,0	5,5	6,0
GSYH (milyon TL)	1.109.351	1.245.269	1.395.158
TÜFE Yıllık oranı %	7,5	6,5	5,5

Kaynak: Maliye Bakanlığı, 2009-2011 Dönemi Orta Vadeli Mali Planı

Bütçe giderlerinin temel önceliklerinden biri 5018 sayılı kanuna uyum sağlanması için kurumların yeterli idari kapasiteye sahip olmasına yönelik gerekli adımların atılması olarak belirlenmiştir. Koruyucu sağlık hizmetlerinin yaygınlaştırılarak kalitesinin artırılması, ar-ge faaliyetlerini desteklemek üzere

teknogirişim sermayesi desteğinin verilmesi, Güneydoğu Anadolu Projesi gibi alt yapı yatırımlarına gerekli finansmanın sağlanması bütçe giderlerini etkileyecek olan diğer politikalar olarak göze çarpmaktadır.

Bütçe gelirlerini etkileyecek temel politikalar ise; vergi indirimi istisnası ve muafiyeti gibi hükümlerin yeniden değerlendirilerek vergi mevzuatının sadeleştirilmesi, vergi politikalarının istihdam, üretim ve yabancı sermaye yatırımlarını arttırmaya yönelik hazırlanması, vergi yükünün adil bir şekilde dağılması için kayıt dışı ekonomi ile etkin mücadelenin sürdürülmesi ve hazineye ait kamu hizmetine verilmemiş taşınmazların ekonomiye kazandırılması olarak ifade edilmiştir.

2009-2011 yıllarına yönelik bütçe gelir, gider ve denge tahminleri Tablo 12’de gösterilmiştir. 2009 ve 2010 yıllarına ait bütçe gider ve gelirlerine yönelik tahminlerde değişiklikler olmuş ve bu durum aynı yıllar için bütçe dengesi tahminlerini de etkilemiştir. Söz konusu değişikliklerle 2009 yılında bütçenin %0,9 açık vereceği tahmin edilirken bu tahmin %1,4 olarak güncellenmiştir. 2010 yılı için %0,3 olarak yapılan bütçe açığı tahmini ise %1,3 olarak değiştirilmiştir. Dönem sonunda ise bütçe açığının %1,7 olarak gerçekleşmesi beklenmektedir.

Tablo 12: Bütçe Gelirleri, Giderleri ve Dengesine Yönelik Tahminler

	2009	2010	2011
Bütçe giderleri (milyon TL)	259.140	284.229	319.520
Bütçe giderleri/GSYH %	23,4	22,8	22,9
Bütçe gelirleri (net, milyon TL)	243.592	268.309	296.478
Bütçe gelirleri/GSYH %	22	21,5	21,3
Bütçe Dengesi (milyon TL)	-15.548	-15.290	-23.042
Bütçe Dengesi/GSYH %	-1,4	-1,3	-1,7
Faiz Giderleri (milyon TL)	56.750	54.792	59.992
Faiz Dışı fazla/GSYH (%)	3,7	3,1	3,6

Kaynak: Maliye Bakanlığı, 2009-2011 Dönemi Orta Vadeli Mali Planı

3.5. 2010-2012 Dönemi Orta Vadeli Mali Planı⁸

Kaynak tahsisinde etkinliğin temel önceliklerden biri olduğu vurgulanan bu mali planın hazırlanmasında esas alınan OVP'deki temel makroekonomik göstergeler Tablo 13'te gösterilmiştir.

Tablo 13: Temel Makroekonomik Göstergeler

	2010	2011	2012
GSYH büyüme oranı %	3,5	4,0	5,0
GSYH (milyar TL)	1.029	1.118	1.227
TÜFE Yıllık oranı %	5,3	4,9	4,8

Kaynak: Maliye Bakanlığı, 2010-2012 OVMP

Tablodaki tahminler bir önceki plan hazırlanırken esas alınan tahminlere göre değişiklik göstermektedir. 2010 yılı için GSYH büyüme oranı %5,5 olarak tahmin edilmişken bu plan hazırlanırken aynı oran %3,5 olarak değiştirilmiştir. Benzer değişim %6 dan %4 'e düşürülen 2011 yılı GSYH büyüme oranı tahmini için de geçerlidir. Genellikle yukarı yönlü revize edilen enflasyon tahminleri ise bu planda aşağı yönlü revize edilerek 2010 ve 2011 yılları için sırasıyla %6,5'ten %5,3'e %5,5'ten %4,9'a düşürülmüştür.

Bu dönemde bütçe giderlerini etkileyecek ekonomik politikaların temel önceliği kamu sektörünün kaynak kullanımında payını azaltarak bu dönem yaşanan küresel ekonomik krizin etkisiyle büyüyen açıkların azaltılması olacağı belirtilmiştir. Buna ek olarak bölgeler arası gelişmişlik düzeyindeki farklılıkları azaltmaya yönelik politikalar uygulanmaya devam edecektir. Bütçe gelirlerine yönelik politikaların temelini ise büyüme istihdam ve yatırımın desteklenmesi ve kayıt dışılığın azaltılması oluşturmaktadır.

⁸ Bu bölüm hazırlanırken Maliye Bakanlığı tarafından yayınlanan 2010-2012 dönemi Orta Vadeli Mali Planından yararlanılmıştır.

Tablo 14: Bütçe Gelirleri, Giderleri ve Dengesine Yönelik Tahminler

	2010	2011	2012
Bütçe giderleri (milyon TL)	286.828	298.232	314.442
Bütçe giderleri/GSYH %	27,9	26,7	25,6
Bütçe gelirleri (net, milyon TL)	236.794	253.109	275.359
Bütçe gelirleri/GSYH %	22	21,5	21,3
Bütçe Dengesi (milyon TL)	-50.034	-45.123	-39.083
Bütçe Dengesi/GSYH %	-4,9	-4,0	-3,2
Faiz Giderleri (milyon TL)	56.750	55.200	55.400
Faiz Dışı fazla/GSYH (%)	0,7	0,9	1,3

Kaynak: Maliye Bakanlığı, 2010-2012 Dönemi Orta Vadeli Mali Planı

Küresel ekonomik krizin etkilerini arttırarak göstereceği tahmin edilen bu dönemde bütçe gelir ve gider tahminlerinde güncellemeler yapılmıştır. Bu güncellemeler neticesinde bütçe dengesinde önceki dönemlere nazaran daha büyük değişikliklere yer verilmiştir. 2010 yılı için %1,3 olarak hesaplanan bütçe açığı tahmini üç kattan fazla arttırılarak %4,9 seviyesine yükseltilmiştir. 2011 yılı bütçe açığı tahmini ise %1,7 seviyesinden %4 seviyesine çıkarılmıştır.

3.6. 2011-2013 Dönemi Orta Vadeli Mali Planı⁹

2011-2013 dönemini kapsayan Orta Vadeli Mali Planda temel amaç kaynakların tahsisinin belirlenmiş olan temel önceliklere göre yapılması, kamu harcamalarında kalitenin arttırılarak toplumun yaşam standartlarının yükseltilmesidir.

Bu mali plan oluşturulurken esas alınan temel makroekonomik göstergeler Tablo 15'te yer almaktadır. 2011 yılı için yapılan %4'lük GSYH büyüme oranı tahmini %4,5'e çıkarılmış 2012 yılı için yapılan tahminde ise bir değişikliğe gidilmemiştir. Enflasyon tahminleri ise 2011 yılı için %4,9'dan %5,3'e, 2012 yılı için %4,8'den %5'e yükseltilmiştir.

⁹ Bu bölüm hazırlanırken Maliye Bakanlığı tarafından yayınlanan 2011-2013 dönemi Orta Vadeli Mali Planından yararlanılmıştır.

Tablo 15: Temel Makroekonomik Göstergeler

	2011	2012	2013
GSYH büyüme oranı %	4,5	5,0	5,5
GSYH Milyar TL	1.215	1.343	1.485
TÜFE Yılsonu oranı %	5,3	5,0	4,9

Kaynak: Maliye Bakanlığı, 2011-2013 Dönemi Orta Vadeli Mali Planı

Bu mali plan döneminde takip edilecek mali politikalarla ekonomik büyümenin istikrar kazanması, kamu dengelerinin iyileştirilmesi ve istihdamın artırılması planlanmıştır. Bu çerçevede bütçe açığının GSYH'ye oranının düşürülmesi hedeflenmiştir. Orta ve uzun vadede ekonominin üretkenliğini arttıracak alt yapı çalışmaları kapsamında eğitim, sağlık, ulaştırma, bilgi ve iletişim teknolojilerine yatırım yapılacağı belirtilmiştir. Ayrıca gıda güvenliği ve tabii kaynakların sürdürülebilir şekilde kullanımını sağlamak için tarımsal desteklerin verileceği belirtilmiştir.

Vergi sisteminin etkinliği, basitliği gözden geçirilerek vergilemede adalet ilkesi göz önünde bulundurularak inceleneceği ifade edilmiştir. Vergi mevzuatında sadeleştirilme, kayıt dışı ekonomi ile mücadele, vergiye gönüllü uyum çalışmaları bütçe gelirlerini etkileyecek politikalar olarak ifade edilmiştir. Bu planda yapılan bütçe gelir, gider ve denge tahminlerine Tablo 16'da yer verilmiştir.

Tablo 16: Bütçe Gelirleri, Giderleri ve Dengesine Yönelik Tahminler

	2011	2012	2013
Bütçe giderleri (milyon TL)	312.519	339.317	359.103
Bütçe giderleri/GSYH %	25,7	25,3	24,2
Bütçe gelirleri (net, milyon TL)	279.026	307.056	334.743
Bütçe gelirleri/GSYH %	23	22,9	22,5
Bütçe Dengesi (milyon TL)	-33.493	-32.261	-24.359
Bütçe Dengesi/GSYH %	-2,8	-2,4	-1,6
Faiz Giderleri (milyon TL)	47.500	52.500	50.000
Faiz Dışı fazla/GSYH (%)	1,2	1,5	1,7

Kaynak: Maliye Bakanlığı, 2011-2013 Dönemi Orta Vadeli Mali Planı

Bu mali planda bütçe dengesi tahminleri bir önceki mali plana göre iyileştirilmiştir. 2010-2012 dönemini kapsayan OVMP’de 2011 yılı için öngörülen bütçe açığı %4 iken bu mali planda aynı yıl için bütçe açığına yapılan tahmin %2,8 olmuştur. Yine önceki mali plan 2012 yılı için bütçe açığının %3,2 olacağı düşünüldükten bu mali planda bütçe açığı %2,4 olarak ön görülmüştür. Dönem sonu bütçe açığının azalarak %1,6 olarak gerçekleşeceği beklenmiştir.

3.7. 2012-2014 Dönemi Orta Vadeli Mali Planı¹⁰

2012-2014 döneminde maliye politikalarının temelini yurt içi tasarrufu arttırmak, büyümede istikrar sağlamak, istihdamı arttırmak ve mali disiplini güçlendirmek oluşturmaktadır. Etkin kamu mali yönetimine sahip olmak için kamu giderleri mevzuatında rasyonelleştirme yapılarak kamu harcamalarının önceliklendirilmesi hedeflenmiştir. Bu döneme ait OVMP hazırlanırken esas alınan OVP’deki makroekonomik göstergeler Tablo 17’de gösterilmiştir.

¹⁰ Bu bölüm hazırlanırken Maliye Bakanlığı tarafından yayınlanan 2012-2014 dönemi Orta Vadeli Mali Planından yararlanılmıştır.

Tablo 17: Temel Makroekonomik Göstergeler

	2012	2013	2014
GSYH büyüme oranı %	4,0	5,0	5,0
GSYH (milyar TL)	1.426	1.572	1.733
TÜFE Yılsonu oranı %	5,2	5,0	5,0

Kaynak: Maliye Bakanlığı, 2012-2014 Dönemi Orta Vadeli Mali Planı

Buna göre hazırlanan mali planda temel alınacak 2012 GSYH büyüme oranı önceki plandaki orana göre değişerek %5'ten %4'e çekilmiştir. 2013 büyüme oranı tahmini önceki planda %5,5 iken bu planda %5 olarak tahmin edilmiştir. Enflasyon tahminlerinde ise küçük değişikliklere gidilmiştir. 2012 yılı tahminleri %5'ten %5,2'ye 2013 yılı tahminleri %4,9'dan %5'e yükseltilmiştir.

Güney Doğu Anadolu Projesi, Konya Ovası Projesi, Doğu Anadolu Projesi, Doğu Karadeniz Projesi gibi bölgeler arası gelişmişlik farklılıklarını azaltacak alt yapı yatırımları ile ekonomik büyümenin sürdürülebilirliğini arttırmaya yönelik proje ve faaliyetler bütçe giderlerini etkileyen temel politikalar arasında yer almaktadır. Ayrıca harcama programlarını inceleyecek idari bir mekanizmanın kurulması da bütçe giderlerini etkileyen faktörlerden biridir.

Bu dönem uygulamaya konulacak bütçe gelir politikalarının esas amacı; vergi sisteminin etkinliğinin artırılması, istihdam ve yatırım teşvikleri yaparak gelişmişlik farklarının azaltılması ve rekabetin geliştirilmesi olmuştur. Vergi bilincinin ve vergiye gönüllü uyumun artırılması bu dönem izlenecek diğer politikalar olarak ifade edilmiştir.

Tablo 18: Bütçe Gelirleri, Giderleri ve Dengesine Yönelik Tahminler

	2012	2013	2014
Bütçe giderleri (milyon TL)	350.898	381.096	408.644
Bütçe giderleri/GSYH %	24,6	24,2	23,6
Bütçe gelirleri (net, milyon TL)	329.845	359.350	390.511
Bütçe gelirleri/GSYH %	23,1	22,9	22,5
Bütçe Dengesi (milyon TL)	-21.054	-21.745	-18.133
Bütçe Dengesi/GSYH %	-1,5	-1,4	-1,0
Faiz Giderleri (milyon TL)	50.250	53.000	55.00
Faiz Dışı fazla/GSYH (%)	2,0	2,0	2,1

Kaynak: Maliye Bakanlığı, 2011-2013 Dönemi Orta Vadeli Mali Planı

Bu mali plan dönemi için yapılan bütçe gelir ve gider tahminleri sonucunda bütçe açığının GSYH'ye oranı 2012 yılında %1,5, 2013 yılında %1,4, 2014 yılında ise %1 olarak gerçekleşeceği tahmin edilmiştir. Önceki mali planda 2012 ve 2013 yılları için bütçe açığı %2,4 ve %1,6 olarak ön görülmüştür.

3.8. 2013-2015 Dönemi Orta Vadeli Mali Planı¹¹

Bu döneme ait mali planın temel amacı enflasyonla etkin mücadeleye devam etmek, cari açığı düşürmek, ekonomik büyümeyi sürdürmek, tasarrufları arttırarak makroekonomik istikrarı sağlamaktır.

2013-2015 dönemi için OVP'de tahmin edilen ve bu mali plana esas teşkil eden temel makroekonomik göstergeler Tablo 19'da yer almaktadır. Tablodan anlaşılacağı üzere GSYH büyüme oranları 2013, 2014 ve 2015 yılları için sırasıyla %4, %5 ve %5 olarak tahmin edilmiştir. Önceki mali planda %5 olan 2013 tahmini düşürülürken 2014 tahmininde bir değişiklik yapılmamıştır. Bu dönemde enflasyon oranlarının 2013 yılında %5,3 olacağı tahmin edilmiş, sonraki iki sene ise düşerek %5 oranında gerçekleşeceği öngörülmüştür.

¹¹ Bu bölüm hazırlanırken Maliye Bakanlığı tarafından yayınlanan 2013-2015 dönemi Orta Vadeli Mali Planından yararlanılmıştır.

Tablo 19: Temel makroekonomik göstergeler

	2013	2014	2015
GSYH büyüme oranı %	4,0	5,0	5,0
GSYH (milyar TL)	1.426	1.572	1.733
TÜFE Yılsonu oranı %	5,3	5,0	5,0

Kaynak: Maliye Bakanlığı, 2012-2014 Dönemi Orta Vadeli Mali Planı

Bu dönemde büyüme ve istihdamı arttırmaya yönelik harcamalarla bölgesel gelişmişlik harcamalarına ağırlık verileceği belirtilmiştir. Ayrıca kamuya ait olan taşınmazların en etkin ve en verimli biçimde kullanılarak ekonomiye kazandırılması planlanmıştır. Mali saydamlık açısından büyük öneme sahip istatistiklerin uluslararası standartlara uygun olarak yayınlanacağı ifade edilmiştir. Vergilemede adalet ve etkinliğin artırılması yatırım teşviki bu dönemin gelir politikalarının önceliklerini oluşturmaktadır. Küçük ve Orta Boy İşletmeler'in (KOBİ) finansman bulmasının kolaylaştırılması ve ucuzlaştırılması planlanmıştır. Cari açık ve dışa bağımlılığı azaltmak için ithal edilen ara mallar ile katma değeri yüksek ürün ve hizmetler üreterek ihraç etmek bütçe gelirlerini etkileyecek bir başka faktör olarak yer almıştır.

Tablo 20: Bütçe Gelirleri, Giderleri ve Dengesine Yönelik Tahminler

	2013	2014	2015
Bütçe giderleri (milyon TL)	403.988	436.849	471.150
Bütçe giderleri/GSYH %	25,7	25,1	24,4
Bütçe gelirleri (net, milyon TL)	370.095	401.369	436.841
Bütçe gelirleri/GSYH %	23,6	23,1	22,6
Bütçe Dengesi (milyon TL)	-33.893	-35.480	-34.309
Bütçe Dengesi/GSYH %	-2,2	-2,0	-1,8
Faiz Giderleri (milyon TL)	53.000	55.000	57.500
Faiz Dışı fazla/GSYH (%)	1,2	1,1	1,1

Kaynak: Maliye Bakanlığı, 2013-2015 Dönemi Orta Vadeli Mali Planı

Bütçe gelir ve gider tahminlerine göre 2013 yılında bütçe açığı %2,2, 2014 yılında %2, 2015 yılında ise %1,8 olarak tahmin edilmiştir.

3.9. 2014-2016 Dönemi Orta Vadeli Mali Planı¹²

Bu dönem hazırlanan mali politikaların esas amacı dünya ekonomisinin belirsizliğinin etkisini en aza indirmek, cari açığı düşürmek ve büyümeyi arttırarak devam ettirmektir. Bu amaçları gerçekleştirebilmek için kaynakları üretim alanlarına yöneltmek, enflasyonu düşürmek, istihdamı arttırmak ve ekonominin verimliliğini arttırmak gerektiğinden bahsedilmiştir.

Bu mali plan hazırlanırken 2013-2015 dönemini kapsayan OVP’de yer alan ve Tablo 21’de gösterilen makroekonomik göstergeler esas alınmıştır.

Tablo 21: Temel Makroekonomik Göstergeler

	2014	2015	2016
GSYH büyüme oranı %	4,0	5,0	5,0
GSYH Milyar TL	1.719	1.895	2.095
TÜFE Yıllık oranı %	5,3	5,0	5,0

Kaynak: Maliye Bakanlığı, 2014-2016 Dönemi Orta Vadeli Mali Planı

Tabloya göre bu mali plan döneminde ekonomik büyüme oranının sırasıyla %4, %5 ve %5 olarak gerçekleşeceği tahmin edilmiştir. Önceki plana göre 2014 yılında %5 olan büyüme tahmini düşürülmüşken 2015’e yönelik tahminde herhangi bir değişiklik yapılmamıştır. Enflasyon oranı tahmini ise 2014 yılına göre %0,3 arttırılarak %5,3 olarak ön görülmüştür. 2015 yılı enflasyon tahmininde ise bir değişiklik olmamıştır.

Daha önceki mali planlarda olduğu gibi bu mali planda da kamu harcamalarının istihdam ve büyümeyi arttırmaya yönelik, yatırımı teşvik edici, bölgeleri kalkındırmak üzere şekillendirileceği belirtilmiştir. Bu kapsamda Güney Doğu Anadolu Projesi, Doğu Anadolu Projesi, Konya Ovası Projesi, Doğu Karadeniz Projesi kapsamında özel kesim yatırımlarını destekleyecek ve beşeri sermayeyi

¹² Bu bölüm hazırlanırken Maliye Bakanlığı tarafından yayınlanan 2014-2016 dönemi Orta Vadeli Mali Planından yararlanılmıştır.

geliştirecek faaliyetlerin devam edeceği belirtilmiştir. Ayrıca bu dönemde kamu mali yönetimindeki insan kaynaklarının hem nitelik hem de nicelik olarak geliştirileceği ifade edilmiştir. Kamu taşınmazlarının istihdam ve büyümeyi arttırmak üzere değerlendirileceğinden bahsedilmiştir.

Bu mali plan döneminde orta ve ileri teknoloji ürünlerinin üretim kapasitesi artırılarak ihracattaki payının büyütülmesi hedeflenmiştir. Yatırım maliyetlerini arttıran damga vergisi ve harç uygulamalarının tekrar değerlendirmeye açılarak düzenleneceği belirtilmiştir. KOBİ'ler yönelik finansman iyileştirmelerine devam edilerek ar-ge kapasitelerinin artırılmasına yönelik projelere devam edileceği ifade edilmiştir. Öte yandan kentsel rantların değerlendirilerek emlak vergisini de kapsayan düzenlemelerle vergi gelirinin artırılmasına yönelik düzenlemeler yapılmasına karar verilmiştir.

Tablo 22: Bütçe Gelirleri, Giderleri ve Dengesine Yönelik Tahminler

	2014	2015	2016
Bütçe giderleri (milyon TL)	436.333	465.663	496.652
Bütçe giderleri/GSYH %	25,4	24,6	23,7
Bütçe gelirleri (net, milyon TL)	403.175	436.162	473.651
Bütçe gelirleri/GSYH %	23,5	23,0	22,6
Bütçe Dengesi Milyon TL	-33.158	-29.501	-23.001
Bütçe Dengesi/GSYH %	-1,9	-1,6	-1,1
Faiz Giderleri (milyon TL)	52.000	53.000	51.000
Faiz Dışı fazla/GSYH (%)	1,1	1,2	1,3

Kaynak: Maliye Bakanlığı, 2014-2016 Dönemi Orta Vadeli Mali Planı

Merkezi yönetim bütçe gelir ve giderlerine yönelik yapılan tahminler neticesinde 2014-2016 döneminde oluşacak bütçe açığı tahminleri şu şekildedir; 2014 %1,9, 2015 %1,6, 2016 %1,1. Bir önceki mali plana göre 2014 ve 2015 için yapılan bütçe tahminlerine göre daha iyimser tahminler yapılmıştır. Zira söz konusu yıllar için önceki mali planda bütçe açığı 2014 yılı için %2 olarak tahmin edilirken, 2015 yılı için bu oran %1,8 olarak tahmin edilmiştir.

3.10. 2015-2017 Dönemi Orta Vadeli Mali Planı¹³

2015-2017 döneminin ekonomik politikalarının en önemli amacı enflasyonla mücadele olmuştur. Ayrıca cari açığı düşürmeye ve büyümeyi arttırmaya yönelik politikalar oluşturulmuştur. Bu dönem Orta Vadeli Programda yer alan ve 2015-2017 orta vadeli mali planının temelini oluşturan makroekonomik göstergeler Tablo 23'te gösterilmiştir.

Tablo 23: Temel Makroekonomik Göstergeler

	2015	2016	2017
GSYH büyüme oranı %	4,0	5,0	5,0
GSYH Milyar TL	1.719	1.895	2.095
TÜFE Yılsonu oranı %	6,3	5,0	5,0

Kaynak: Maliye Bakanlığı, 2015-2017 Dönemi Orta Vadeli Mali Planı

Bu tabloya göre büyüme oranı tahminleri 2015 yılı için %4, 2016 yılı için %5, 2017 yılı için %5 olarak yapılmıştır. Bu planda 2015 yılı için büyüme oranı %5 olan önceki tahmine göre %1 düşürülmüştür, 2016 yılı tahmini içinse herhangi bir değişikliğe gerek görülmemiştir. Enflasyon oranlarında ise bir önceki planda %5 olan tahmin %6,3'e yükseltilirken 2016 yılı enflasyon oranı tahmini değiştirilmemiştir.

Bu mali planda maliye politikaları bütçe açığını azaltmaya ve faiz dışı dengenin iyileştirilmesine yönelik oluşturulmuştur. Bu bağlamda kaynak kullanımında etkinliği arttırmak için hizmet alımları başta olmak üzere kamu harcamalarında fayda maliyet analizinin yapılması planlanmıştır. Kamu yatırımlarının istihdam ve özel yatırımı teşvik edecek şekilde gerçekleştirilmesi ve bölgesel gelişimi arttırması gerektiği ifade edilmiştir. İç denetim sisteminin daha etkin işleyebilmesi için iç denetim birimlerinde insan kaynaklarının hem nicel hem de nitel olarak geliştirilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Bu dönem gelir politikaları vergi sisteminin daha adil ve etkin olmasına, tasarrufları arttırmaya, istihdam ve yatırımları teşvik etmeye yönelik hazırlanmıştır. Bu çerçevede vergi mevzuatının sadeleştirilmesine yönelik çalışmaların devam

¹³ Bu bölüm hazırlanırken Maliye Bakanlığı tarafından yayınlanan 2015-2017 dönemi Orta Vadeli Mali Planından yararlanılmıştır.

etmesine karar verilmiştir. E-ticarete vergi kaybını engellemeye yönelik faaliyetler planlanmıştır. Vergi aracılığıyla enerji tüketiminde tasarrufu teşvik eden politikalar geliştirilmiştir.

Bütçe gelir ve giderlerine yönelik bu politika ve projelerle 2015-2017 döneminde bütçe dengesine yönelik tahminler aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

Tablo 24: Bütçe Gelirleri, Giderleri ve Dengesine Yönelik Tahminler

	2015	2016	2017
Bütçe giderleri (milyon TL)	472.943	506.841	541.335
Bütçe giderleri/GSYH %	24,3	23,6	22,8
Bütçe gelirleri (net, milyon TL)	451.979	491.039	534.247
Bütçe gelirleri/GSYH %	23,2	22,8	22,5
Bütçe Dengesi (milyon TL)	-20.963	-15.802	-7.088
Bütçe Dengesi/GSYH %	-1,1	-0,7	-0,3
Faiz Giderleri (milyon TL)	54.000	54.000	55.000
Faiz Dışı fazla/GSYH (%)	1,7	1,8	2,0

Kaynak: Maliye Bakanlığı, 2015-2017 Dönemi Orta Vadeli Mali Planı

Bütçe gelir ve gider tahminlerine göre 2015-2017 döneminde bütçenin açık vermeye devam edeceği düşünülmüştür. Bütçe açıklarının 2015 yılında %1,1, 2016 yılında %0,7, 2017 yılında ise %0,3 olarak gerçekleşeceği düşünülmüştür. Bu tahminler kendisinden önce hazırlanan son planlar arasında bütçe açığına yönelik yapılan en iyimser tahminlerdir. Bir önceki plana göre 2015 yılı bütçe açığı %1,6 tahmin edilirken 2016 yılı bütçe açığı %1,1 olarak tahmin edilmiştir.

3.11. 2016-2018 Dönemi Orta Vadeli Mali Planı¹⁴

Bu dönem mali plan süresinde hazırlanıp Yüksek Planlama Kurulu tarafından karara bağlandıktan sonra Resmi Gazetede yayınlansa da 16 Ekimde meclise sunulan mali plan 1 Kasım 2015'te yapılan genel seçimler sebebiyle planın yasalaşma işlemi

¹⁴ Bu bölüm hazırlanırken Maliye Bakanlığı tarafından yayınlanan 2016-2018 dönemi Orta Vadeli Mali Planından yararlanılmıştır.

tamamlanamamıştır. Seçim sonrasında geçici bütçe kanunu uygulanmış ve merkezi yönetim bütçe kanunu çalışmalarına devam edilmiştir. Bu sebeple 2016-2018 dönemi için hazırlanan mali planda da değişiklikler yapılarak güncellenmiştir. Hazırlanan mali planda mali politikaların temel amacı ekonomik istikrarı koruyarak, enflasyonu düşürmek ve yapısal reformlarla büyümeyi arttırmak olarak belirlenmiştir.

Bu mali plan hazırlanırken dikkate alınan makroekonomik göstergeler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 25: Temel Makroekonomik Göstergeler

	2016	2017	2018
GSYH büyüme oranı %	4,5	5,0	5,0
GSYH (milyar TL)	2.207	2.489	2.770
TÜFE Yılsonu oranı %	7,5	6,0	5,0

Kaynak: Maliye Bakanlığı, 2015-2017 Dönemi Orta Vadeli Mali Planı

Güncellenen mali planda GSYH büyüme oranı tahminleri 2016 yılı için %4,5, 2017 yılı için %5, 2018 yılı için %5 olarak yapılmıştır. Bu tahminler güncelleme yapılmadan önce sırasıyla %4, %4,5 ve %5 olarak yapılmıştır. Önceki planda GSYH büyüme oranına 2016 ve 2017 yılları için yapılan tahminler ise iki yıl içinde %5 olarak yapılmıştır. Enflasyon tahminleri ise güncellenmiş planda sırasıyla %7,5, %6 ve %5 olarak yapılırken bu tahminler güncellemeden önce %6,5, %5,5 %5 olarak belirlenmiştir. Bir önceki mali planda 2016 ve 2017 yılı için enflasyon oranı %5 olarak tahmin edilmiştir.

Mali saydamlık ve hesap verilebilirliği arttırmak amacıyla kamu harcamalarında fayda-maliyet analizlerinden yararlanılmasına karar verilmiştir. İç kontrol ve iç denetime yönelik düzenlemeler yapılarak uygulama seviyelerinin elektronik ortamda izlenmesi için çalışmalar yapılması planlanmıştır. Ayrıca kamuya ait taşınmazlar hakkında verimlilik ve ekonomiklik göz önünde bulundurularak satış dahil her alternatifin değerlendirmeye alınacağı belirtilmiştir. Bu dönemde izlenecek gelir politikaları ise vergilemede adaleti sağlamaya, istihdamı, yatırımı ve yurt içi tasarrufu arttırmaya yönelik oluşturulmuştur. Ayrıca mali dengeler izin verdiği sürece ekonomik işlemlerden alınan vergilerin gözden geçirileceği belirtilmiştir. Bu

politikalar doğrultusunda bütçe gelir, gider ve dengesine yönelik yapılan tahminler Tablo 26’da gösterilmiştir.

Tablo 26: Bütçe Gelirleri, Giderleri ve Dengesine Yönelik Tahminler

	2016	2017	2018
Bütçe giderleri (milyon TL)	570.507	618.55	669.259
Bütçe giderleri/GSYH %	25,9	24,9	24,2
Bütçe gelirleri (net, milyon TL)	540.819	593.572	646.193
Bütçe gelirleri/GSYH %	24,5	23,9	23,3
Bütçe Dengesi (milyon TL)	-29.688	-24.984	-23.066
Bütçe Dengesi/GSYH %	-1,3	-1,0	-0,8
Faiz Giderleri (milyon TL)	56.000	59.000	63.000
Faiz Dışı fazla/GSYH (%)	1,2	1,4	1,4

Kaynak: Maliye Bakanlığı, 2016-2018 Dönemi Orta Vadeli Mali Planı

Yapılan gelir ve gider tahminlerine göre 2016 yılında bütçenin %1,3 açık vermesi beklenirken 2017 yılında %1,8 2018 yılında ise %0,8 bütçe açığı vereceği tahmin edilmiştir. Mali planın güncellemeden önceki halinde ise bu yıllara ait bütçe açığı tahminleri sırasıyla %0,7, %0,6 ve %0,4 olarak tahmin edilmiştir. 2015-2017 dönemi mali planında 2016 ve 2017 yılı için bütçe tahminleri %0,7 ve %0,3 olarak tahmin edilmiştir.

3.12. 2017-2019 Dönemi Orta Vadeli Mali Planı¹⁵

Bu mali planda temel amaç olarak makroekonomik istikrarın daha güçlü hale getirilmesi ve teknolojik altyapının geliştirilmesi, ar-ge faaliyetlerinin artırılması ve kurumsal kalitenin yükseltilmesi belirlenmiştir. Sanayide yapısal değişimler, tasarruflarda artış ve ihracat kaynaklı büyüme temel öncelikler olarak gösterilmiştir. Mali plan hazırlanırken esas alınan makroekonomik göstergeler Tablo 27’de belirtilmiştir.

¹⁵ Bu bölüm hazırlanırken Maliye Bakanlığı tarafından yayınlanan 2017-2019 dönemi Orta Vadeli Mali Planından yararlanılmıştır.

Tablo 27: Temel Makroekonomik Göstergeler

	2017	2018	2019
GSYH büyüme oranı %	4,4	5,0	5,0
GSYH (milyar TL)	2.404	2.686	2.987
TÜFE Yılsonu oranı %	6,5	5,0	5,0

Kaynak: Maliye Bakanlığı, 2017-2019 Dönemi Orta Vadeli Mali Planı

Bu mali planda esas alınan GSYH büyüme oranı tahminleri 2017 yılı için %4,4 2018 yılı için %5 ve 2019 yılında %5 olarak yapılmıştır. Bir önceki planda 2017 ve 2018 yılları için bu oran %5 olarak tahmin edilmiştir. Bu plana ait enflasyon tahminleri ise sırasıyla %6,5 %5 ve %5 olarak yapılmıştır. 2017 yılı enflasyon tahmini önceki plana göre %0,5 arttırılırken 2018 yılı için tahminde herhangi bir değişiklik yapılmamıştır.

Bu mali plan döneminde kurumların bütçelerini tasarruf anlayışıyla oluşturması ve ihtiyaç taleplerinde stok yönetimi gibi etkinliği ve verimliliği artırıcı uygulamalardan yararlanmaları istenmiştir. Özellikle sağlık alanındaki ilaç ve tedavi harcamalarında etkinlik ve verimliliğin arttırılmasına yönelik adımlar atılacağı belirtilmiştir. Bu kapsamda üniversite hastanelerindeki yapısal sorunların giderilmesine çalışılacağı ifade edilmiştir. Diğer mali planlarda olduğu gibi istihdam ve yatırımı teşvik edici politikalar ve alt yapı yatırımları da bu mali plan için önem arz etmiştir. Hazine tarafından kamu kurumlarına tahsis edilen taşınmazların ilgili kurum tarafından tahsis edilme sebebine uygun kullanılmayanların tespit edilerek ihtiyacı olan kamu kurumlarına tahsis edilmesine karar verilmiştir. Ayrıca bu dönemde vergi mevzuatının sadeleştirilmesine devam edilerek daha basit ve uygulanabilir bir vergi sisteminin kurulması planlanmıştır. Kayıt dışı ekonomi ile mücadeleye devam edilmesi ve vergi harcamalarının mali etkileri incelenerek gerekli düzenlemeler yapılarak kamu geliri kalitesinin arttırılması planlanmıştır.

Bu dönemde bütçe gelirleri, giderleri ve dengesi için yapılan tahminler Tablo 28'de gösterilmiştir.

Tablo 28: Bütçe Gelirleri, Giderleri ve Dengesine Yönelik Tahminler

	2017	2018	2019
Bütçe giderleri (milyon TL)	645.124	694.557	750.606
Bütçe giderleri/GSYH %	26,8	25,9	25,1
Bütçe gelirleri (net, milyon TL)	598.274	650.266	710.520
Bütçe gelirleri/GSYH %	24,9	24,2	23,8
Bütçe Dengesi Milyon TL	-46.851	-44.291	-40.086
Bütçe Dengesi/GSYH %	-1,9	-1,6	-1,3
Faiz Giderleri (milyon TL)	57.500	62.000	72.500
Faiz Dışı fazla/GSYH (%)	0,4	0,7	1,1

Kaynak: Maliye Bakanlığı, 2017-2019 Dönemi Orta Vadeli Mali Planı

Mali plana göre 2017 yılı için bütçe açığı %1,9 olarak tahmin edilirken 2018 yılı için bütçe açığı %1,6, 2019 yılı için ise bütçe açığı %1,3 olarak tahmin edilmiştir. 2017 ve 2018 yılları için önceki plandaki tahminler ise %1 ve %0,8 olarak ön görülmüştür.

3.13. 2018-2020 Dönemi Orta Vadeli Mali Planı¹⁶

2018-2020 dönemini kapsayan orta vadeli mali planda ekonomi politikasının temel amacı mali disiplinin devam etmesini sağlamak, istihdamı arttırmak, ekonomik istikrarı sürdürmek, enflasyon oranını indirmek ve büyümeyi hızlandırmak olarak belirlenmiştir. Para politikaları maliye politikalarındaki temel önceliklere uygun bir şekilde oluşturularak yatırımların ve tasarrufların artırılmasına yönelik uygulanacaktır. Bu mali plan hazırlanırken esas alınan temel makroekonomik göstergeler Tablo 29'da gösterilmiştir.

¹⁶ Bu bölüm hazırlanırken Maliye Bakanlığı tarafından yayınlanan 2018-2020 dönemi Orta Vadeli Mali Planından yararlanılmıştır.

Tablo 29: Temel Makroekonomik Göstergeler

	2018	2019	2020
GSYH büyüme oranı %	5,5	5,5	5,5
GSYH Milyar TL	3.446	3.872	4.321
TÜFE Yılsonu oranı %	7,0	6,0	5,0

Kaynak: Maliye Bakanlığı, 2018-2020 Dönemi Orta Vadeli Mali Planı

Tabloya göre 2018, 2019 ve 2020 yıllarında GSYH büyüme oranının %5,5 olacağı tahmin edilmiştir. Önceki mali planda 2018 ve 2019 yılında %5 olarak gerçekleşeceği düşünülen bu oranın tahmini iyileştirilmiştir. Enflasyon oranı tahminleri önceki planda 2018 yılı için %6,5 iken bu planda %7'ye yükseltilmiştir. Aynı şekilde 2019 yılı tahmini %5'ten %6'ya yükseltilmiştir. Dönem sonunda enflasyonun %5 oranında gerçekleşeceği ön görülmüştür.

Bütçe giderleri için dikkate alınacak temel politikalar, bütçe sürecinde kurumların kullandığı kaynak ile elde ettiği sonucu daha etkin ilişkilendirmesi, verim alınamayan harcama programlarının yerine fayda- maliyet analizleri yapılmış yeni programların kurulması, kiralama ve hizmet alımı başta olmak üzere harcamaların ihtiyaca göre yeniden değerlendirilmesi, kurumlarda araç taşıt kullanımında tasarrufa gidilmesi, yeni hizmet binalarının yapımı yerine mevcut binaların ekonomik ömürlerinin arttırılması olarak belirlenmiştir. Ayrıca bu dönemde kamu yatırım programında yer alan ve rasyonellikten uzak olan projelerin kaldırılmasına ve kamu yatırımlarına finansman sağlanırken Kamu-Özel İş Birliği (KÖİ) modelinin uygulanmasına karar verilmiştir. Öte yandan yatırımı teşvik etmek amacıyla hazine taşınmazlarının uygun şartlarla yatırımcılara satılmasına karar verilmiştir. Bütçe gelirleri için ise politikalarda ekonominin rekabet gücünü uluslararası düzeyde artıracak, vergi tabanını genişletecek ve Türkiye'yi finans merkezi haline getirecek politikalara öncelik verilmiştir. Bu kapsamda kurumlar vergisi, gelir vergisi ve vergi usul kanununda reform yapılması düşünülmüştür. KDV'de işletmelerin yükünü azaltmak için düzenlemeler yapılması planlanmıştır. Enerji tüketimi konusunda daha tasarruflu olmaya yönelen vergi politikaları oluşturulmak istenmiştir. Bu politikalar

çerçevesinde yapılan bütçe gelir, gider ve denge tahminleri Tablo 30’da yer almaktadır.

Tablo 30: Bütçe Gelirleri, Giderleri ve Dengesine Yönelik Tahminler

	2018	2019	2020
Bütçe giderleri (milyon TL)	762.753	838.499	912.885
Bütçe giderleri/GSYH %	22,1	21,7	21,1
Bütçe gelirleri (net, milyon TL)	696.829	765.260	842.348
Bütçe gelirleri/GSYH %	20,9	19,8	19,5
Bütçe Dengesi Milyon TL	-65.294	-73.240	-70.357
Bütçe Dengesi/GSYH %	-1,9	-1,9	-1,6
Faiz Giderleri (milyon TL)	71.700	85.000	96.000
Faiz Dışı fazla/GSYH (%)	0,2	0,3	0,6

Kaynak: Maliye Bakanlığı, 2018-2020 Dönemi Orta Vadeli Mali Planı

2018 ve 2019 yıllarında bütçe açığının GSYH’ye oranının %1,9 olacağı tahmin edilirken 2020 yılında bu oranın %1,6 ya düşeceği ön görülmüştür. Önceki mali planda 2018 ve 2019 yılları için yapılan bütçe açığı tahminleri sırasıyla %1,6 ve %1,3 olarak düşünülmüştür.

4. TÜRKİYE’DE ÇOK YILLI BÜTÇELEME UYGULAMASININ DEĞERLENDİRMESİ

Çalışmada bahsedildiği üzere Türkiye, cumhuriyet tarihi boyunca kamu mali yönetiminde ve devlet bütçesi hazırlama, uygulama ve denetleme sürecinde çok az köklü değişiklikler yapmıştır. Ekonomik olarak reforma ihtiyaç duysa dahi bu reformu iç dinamiklerin zorlaması ile değil daha çok dış faktörlerin etkisiyle gerçekleştirmiştir. 90’lı yıllarda uygulanan ekonomi politikaları ülkede sürdürülebilir bir ekonomi ortamı oluşturmaktan çok uzak olsa da bu politikalardan vazgeçilmemiş, çok yüzeysel düzenlemeler yapılmıştır. Gerek yerli yazındaki akademik değerlendirmeler, gerekse yabancı yazındaki ekonominin geleceği hakkındaki endişelerini belirten çalışmalar yeterince dikkate alınmamıştır. Dünya Bankası’nın

2001 yılında Türkiye hakkında yayınladığı raporda, o dönem yaşanan ve cumhuriyet tarihinin en büyük krizlerinden biri olan 2000-2001 ikiz ekonomik krizleri yıllardır beklenen ve önlenmeyen kriz olarak nitelendirilmiştir. Bu durum açıkça göstermektedir ki Türkiye ekonomisinde bir süre her an patlak verecek bir ekonomik kriz tehdidi altındadır. Bu gelişmeler neticesinde Dünya Bankası ve IMF gibi finansal işbirliğinde bulunduğumuz uluslararası kuruluşlar yayınladıkları raporlarla Türkiye'nin kamu mali yönetiminde reform yapmasının iş birliğinin sağlıklı ilerlemesi için kaçınılmaz olduğunu belirtmiş ve 2003 yılında 5018 sayılı KMYKK ile cumhuriyet tarihinin en kapsamlı mali reformu başlatılmıştır.

Türkiye'nin çok yıllık bütçelemeye geçişinin temelini oluşturan 5018 sayılı kanunun hangi şartlarda çıktığı bütçe sistemini değerlendirmede büyük öneme sahiptir. 2003 yılında başlatılan stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçeleme sisteminin bir tamamlayıcı olarak 2006 yılından itibaren kurumlardan çok yıllık bütçe hazırlamaları istenmiştir. Kurumlar üç yıllık geçiş sürecinde önemli değişiklikler yaparak yeni bütçe sistemine uygun bütçe hazırlık süreci oluşturmuşlardır. Büyük krizler olmadıkça reforma çok yanaşmayan yapıdaki Türkiye kamu mali yönetiminin yeni sistemi kabullenmesi için bu sürenin yeterli olduğunu söylemek pek gerçekçi değildir. 2006 yılında başlayan çok yıllık bütçe uygulamasında her sene üç yıl için hazırlanan ve kurumların bütçe hazırlıklarında rehber niteliğinde olan OVMP'ler incelendiğinde aslında bu sisteme tam olarak hazır olunmadığı anlaşılmaktadır.

2006 yılından itibaren 13 yıl boyunca her yıl üç yıllık dönem için hazırlanan orta vadeli mali planlarda GSYH büyüme oranları, enflasyon oranları, kurumlar için belirlenen ödenek teklif tavanları ve bütçe gelirleri ile bütçe dengesi tahminleri yapılmıştır. Resmi Gazetede yayınlanarak kamuoyuyla paylaşılan bu planlar hükümetin ilgili dönemdeki mali hedeflerini içermektedir. Bununla hükümet mali hedeflerinde şeffaf davranarak sorumluluk üstlenmiş olmaktadır. Ancak çalışma kapsamında günümüze kadar hazırlanan tüm OVMP'ler incelenmiş ve mali hedeflerde sadece genel ve özel bütçeli idarelerin değerlendirilerek planların dar bir kapsamda hazırlandığı görülmüştür. Ayrıca harcama kalemleri üzerinde detaylı bir çalışma yapılarak ödenek teklif tavanları oluşturulurken bütçe gelirlerinde aynı detaylandırma yapılmamıştır. Hazırlanan ilk mali planlarda kişi başına düşen milli

gelir, işsizlik oranı ve dış ticaret dengesi gibi makroekonomik göstergeler esas alınırken ilerleyen planlarda sadece GSYH büyüme oranı ve enflasyon oranı esas alınmıştır. Yine günümüze kadar hazırlanan OVMP'ler incelendiğinde fark edilmektedir ki Dünyada ve Türkiye'de ciddi ekonomik gelişmeler olmasına karşın hazırlanan planlardaki mali hedefler, harcama ve gelir politikaları mevcut durum analizi iyi şekilde yapılmadan bir önceki plana çok büyük oranda benzer şekilde hazırlanmıştır. Mali risk ve sürdürülebilirlik analizlerinin iyi bir şekilde yapılması gereken mali planlarda bu konu göz ardı edilmiştir. Reform öncesi Türkiye'nin en büyük sorunlarından biri olan mali disiplin konusunda da çok yıllık bütçe uygulamasından en üst düzeyde verim alınmamaktadır. Harcamacı kurumlardan ön teklif alınmadan mali planlarda oluşturulan ödenek teklif tavanları Eylül ayında kurumlara ulaşmaktadır. Kısa bir süre içerisinde bu tavanlara göre ödenek taleplerini hazırlaması gereken kurumlar hazırladıkları ödenek tekliflerinin üzerinde harcama yapmaktadır. Kurumların ödenek tekliflerinin aşılabileceğinin farkında olması da mali disiplinin daha etkin olmasını engelleyen durumlardan birine örnek gösterilebilir. Esas olarak bütçe sürecini iyileştirmek üzere kurulan orta vadeli harcama sisteminde kurumların bütçe hazırlama süreçlerinin kısılalığı dikkat çekicidir.

Türkiye'de çok yıllık bütçelemenin omurgasını oluşturan Orta Vadeli Mali Planlarda kamu gelirlerini arttırmak amacıyla hazine taşınmazlarını ekonomiye kazandırma politikaları hazırlanmıştır. Yasal düzenlemeler yapılarak hazineye ait olan taşınmazlar yatırım, istihdam, üretim ve gelir dağılımını teşvik amaçlı kullanılmıştır. Bu bağlamda Hazine'ye ait olup her hangi bir kamu hizmeti veya kuruma tahsis edilmemiş veya tahsis edildiği halde tahsis amacı dışında kullanılan taşınmazlar satış yolu ile ekonomiye kazandırılmıştır. Buna ek olarak taşınmazları ekonomiye kazandırmak için kiralama, tahsis, bedelsiz devir, trampa ve kullanım izni gibi yöntemler de kullanılmıştır. Bu işlemlerden ekonomik kazanç elde edildiğini inkar etmek gerçeği yansıtmayacaktır. Ancak taşınmazların tarımsal amaçlı kullanım ya da konut inşası gibi sebeplerle işgal edilmiş olması ve Türkiye'de kadastro işlemlerinin neticelendirilememesi bu ekonomik kazançların istenilen seviyede ve etkili bir şekilde ekonomiye kazandırılmasına engel olmaktadır.

Bütçe tahminleri çok yıllık bütçede istenilen hedeflerin başarılması için büyük önem taşımaktadır. Bütçe tahminleri ile bütçe gerçekleştirmelerinin birbirine yakınlığı

mali politikaların ve bütçenin başarısını değerlendirmede iyi bir ölçüt olarak ele alınabilir. Bunun üzerine Türkiye'nin mali reformla gerçekleştirmek istediği temel amaçlardan olan sürdürülebilir büyümeyi devam ettirme, yüksek enflasyon sorununun çözülmesi ve bütçe dengesinin iyileştirilerek mali disiplinin sağlanması konularında çok yıllık bütçe uygulaması başladığından itibaren yapılan tahminlerle tahminin yapıldığı senede gerçekleşen oranlar tablo haline getirilmiştir.

Tablo 31'de bu bütçe tahminleri ve tahminlerin yapıldığı yıllara ait bütçe gerçekleştirmelerine yer verilmiştir. 2006 yılından başlayarak 2020 yılına kadar yapılan tahminleri içeren tabloda GSYH büyüme oranı, enflasyon oranı ve bütçe dengesi değerlendirilmiştir. Tabloda her yıl için yapılan ilk tahminler ve devamında gerçekleştirilen tahmin güncellemeleri ile gerçekleştirmeler ele alınmıştır.

Buna göre tablo incelendiğinde açıkça görülmektedir ki başta enflasyon oranı tahminleri olmak üzere yapılan tahminler güncellemelere rağmen çok gerçekçi olamamıştır. Büyüme tahminleri incelendiğinde 2008 ve 2009 yılında fazla iyimser tahminler yapıldığı görülmektedir. Bu dönem küresel bir kriz olmasına rağmen bu krizin Türkiye'ye yansımalarının iyi değerlendirilmediği düşünülebilir. 2010, 2011, 2013 ve 2016 yıllarında ise tahminler fazla kötümser olmuştur. Beklenilenden daha büyük oranda gerçekleşen büyümedeki bu farkın sebebi olarak tahminlerin hazırlanırken bu yıllarda dünya ekonomisindeki belirsizlik gösterilebilir. Büyüme konusunda en gerçekçi tahmin ise 2012 yılında yapılmıştır. Bu yıl için yapılan son tahmin %4 iken %4,8 oranında bir büyüme gerçekleşmiştir. Bu oranda en gerçek dışı tahminin yapıldığı 2009 yılında ise %5 büyüme beklenirken %4,7'lik bir daralma gerçekleşmiştir. Bu farkın oluşmasında yaşanan küresel ekonomik krizin etkisinin çok büyük olduğu söylenebilir. Tahminler ve gerçekleştirmeler arasındaki dalgalanmaların en fazla olduğu konu enflasyon tahminleri olmuştur. Bu dönemde enflasyon oranı 2009 yılı hariç her yıl beklenenden daha yüksek oranda gerçekleşmiştir. 2008, 2011 ve 2017 yıllarında ise enflasyon, tahminlerin çok üzerinde gerçekleşmiştir. Değerlendirmeye alınan konular arasında en gerçekçi tahminlerin yapıldığı konu bütçe dengesidir. Bu dönem içerisinde hiç fazla vermeyen hep açık veren bütçe için sadece 2009 yılına yönelik yapılan ilk tahminde %0,6 fazla vereceği ön görülmüştür. 2009 yılı için yapılan son tahminde bütçe açığı %1,4 olarak ön görülürken %5,3 olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 31: Büyüme, Enflasyon ve Bütçe Dengesi İçin Yapılan Tahminler ve Gerçekleşmeler

	BÜYÜME ORANI (%)				ENFLASYON ORANI (%)				BÜTÇE DENGESİ (%)			
	Tahmin 1	Tahmin 2	Tahmin 3	Gerçekleşme	Tahmin 1	Tahmin 2	Tahmin 3	Gerçekleşme	Tahmin 1	Tahmin 2	Tahmin 3	Gerçekleşme
2006	5	*	*	7,1	5	*	*	9,7	-3,42	*	*	-0,6
2007	5	7	*	5,0	4	4	*	8,4	-2,03	-1,4	*	-1,6
2008	5	7	5,5	0,8	4	4	4	10,1	-0,67	-0,4	-2,6	-1,8
2009	7,1	5,7	5	-4,7	**	4	7,5	6,5	0,6	-0,9	-1,4	-5,3
2010	5,7	5,5	3,5	8,5	**	6,5	5,3	6,4	-0,3	-1,3	-4,9	-3,5
2011	6	4	4,5	11,1	5,5	4,9	5,3	10,5	-1,7	-4	-2,8	-1,3
2012	5	5	4	4,8	4,8	5	5,2	6,2	-3,2	-2,4	-1,5	-1,9
2013	5,5	5	4	8,5	4,9	5	5,3	7,4	-1,6	-1,4	-2,2	-1,0
2014	5	5	4	5,2	5	5	5,3	8,2	-1	-2	-1,9	-1,1
2015	5	5	4	6,1	5	5	6,3	8,8	-1,8	-1,6	-1,1	-1,0
2016	5	5	4,5	3,2	5	5	7,5	8,5	-1,1	-0,7	-1,3	-1,1
2017	5	5	4,4	7,4	5	6	6,5	11,9	-0,3	-1	-1,9	-1,5
2018	5	5	5,5	***	5	5	7	***	-0,8	-1,6	-1,9	***
2019	5	5,5	***	***	5	6	***	***	-1,3	-1,9	***	***
2020	5,5	***	***	***	5	***	***	***	-1,6	***	***	***

Kaynak: Tablo 2006-2018 yılları arasında hazırlanan Orta Vadeli Mali Planlardan yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

(*) 2006'dan önce 1, 2007'den önce 2 OVMP hazırlandığından bu yıllara ait üç tahmin bulunmamaktadır.

(**) 2007-2009 ve 2008-2010 dönemi mali planlarında 2009 ve 2010 için enflasyon oranı tahmini yapılmamıştır.

(***) 2018-19-20 yıllarına ait bütçeleri henüz uygulanmadığından ve sadece 2018-2020 mali planı hazırlandığından bu dönem gerçekleşme ve tahminlerinden bazıları yer almamıştır.

SONUÇ

Kamu sektörünün ekonomideki yeri ve payı sürekli tartışılmış ve bu tartışmalar ve ekonomide yaşanan gelişmeler doğrultusunda kamu sektörünün yeri hakkında farklı fikirler ortaya atılmıştır. Modern ekonomide nüfus artışı ve teknolojinin etkisiyle insanların taleplerinin fazlalaşması ve değişmesi gibi etkenlerle kamu harcamaları artmıştır. Artan kamu harcamaları vergi veya borçlanma yoluyla finanse edilmeye çalışılmıştır. Bu durum ödediği vergiler artan insanların devlet kaynaklarını kullanma konusunda daha dikkatli takip etmelerine yol açmıştır. Kamu kaynaklarının etkisiz ve verimsiz bir şekilde kullanıldığını düşünen insanlar bu durumdan rahatsızlıklarını dile getirip tepki göstermiştir. Bu gelişmeler neticesinde kamu mali yönetiminde köklü değişiklik yapılması ve yeniden tanımlanması fikri, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin çoğunluğu tarafından kabul görmüştür. Geliştirilecek olan yeni mali yönetim ile mali disiplinin sağlanması ve makroekonomik dengenin kurulması amaçlanmıştır. Bu amaçla devlet bütçesine yönelik çalışmalar yapılmış ve yeni sistemler geliştirilmiştir.

Çalışmada kamu mali yönetiminde etkinliği sağlamaya yönelik yapılan çalışmalar neticesinde geliştirilen ve günümüzde birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülke tarafından uygulanan, orta vadeli harcama sistemi olarak da adlandırılan, çok yıllık bütçe uygulaması değerlendirilmiştir.

Çok yıllık bütçe ile yıllık bütçede yer alan kararlar takip eden yıllardaki kaynak yapısını hesaba katarak verildiği için bu dönem oluşturulan harcama ve gelir tahminleri daha gerçekçi olmaktadır. Bu durum gelir-gider dengesinin daha iyi kurularak mali disiplinin sağlanmasına yardımcı olmaktadır. Ayrıca ekonomik büyümenin sürdürülebilirliği için de büyük öneme sahiptir. Kamu mali yönetiminde etkinlik arayışları kapsamında devlet bütçesinde yapılan yeniliklerin çoğunda olduğu gibi çok yıllık bütçe uygulaması da gelişmiş ülkeler tarafından uygulanmaya başlanmış ve gelişmiş ülkelere örnek olmuştur. Çok yıllık bütçe uygulamasında başarılı oldukları konusunda genel kanaate varılan ülkelerde, istenilen başarının hemen elde edilemediği, başarısız tecrübeler sonrasında başarıya ulaşıldığı

görülmektedir. Ülkeler arasında farklı nedenlerden kaynaklanan bu başarısızlıklarda temel sorunlardan bazılarının, yeni sistemin kurumlar tarafından içselleştirilmemesi, politikaların ekonomik gelişmeler iyi analiz edilmeden oluşturulması, oluşturan politikaların uygulama esnasında etkin denetlenmemesi ve program çıktılarının başarı durumunun değerlendirilmemesi olduğu söylenebilir. Başarısız tecrübelerinin ardından çok yıllık bütçe uygulamasından vazgeçmeyen ülkeler başarısızlık nedenlerini iyi inceleyerek gereken yasal ve kurumsal düzenlemelerle bu sorunları ortadan kaldırmıştır.

Çok yıllık bütçe uygulaması tüm ülkeler için geçerli olan tek bir yöntemden oluşmamaktadır. Aksine ülkenin ekonomik gerçeklerine göre değişmektedir. Çalışmaya konu olan gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerdeki uygulamalar incelendiğinde birkaç ortak özellik dışında birbirinden farklı yöntemlerle başarılı oldukları anlaşılmaktadır. Çok yıllık bütçe uygulamasının en başarılı örneklerinden gösterilen Yeni Zelanda bu başarısını sistemi oluştururken koyduğu kanunları uygulamadaki katılığına borçluyken, İsveç başarıyı meclisin bütçe sürecinde daha aktif rol almasını sağlayarak yakalamıştır. ABD çok yıllık bütçede başarılı olduğu dönemlerde bu başarıyı kurumların yeni sistemi içselleştirmesini sağladığında elde etmiştir.

Çok yıllık bütçe uygulamasının gelişmiş ülkeler tarafından başarıyla uygulandığı rahatlıkla söylenebilir. Zira otuz yıla yakın bir süredir birçok gelişmiş ülke orta vadeli harcama sistemini kullanmakta ve istenilen sonuçlara ulaşmaktadır. Ancak gelişmekte olan ülkeler için aynı şeyi söylemek pek mümkün değildir. Dünya Bankası ve IMF önderliğinde çok yıllık bütçeyi uygulamak isteyen gelişmekte olan ülkelere çok azı istenilen düzeyde başarıya ulaşmıştır. Gelişmiş ülkelerde olduğu gibi bu ülkelerin başarısızlık nedenlerinin farklı olmasının yanı sıra bu ülkelerdeki başarısızlığın ortak bir yanı olduğu da söylenebilir. Çok yıllık bütçe uygulaması için başarı koşullarını sağlamamaları, etkin harcama kontrol mekanizmalarının olmaması ve çok yıllık bütçenin tüm bütçe sorunlarına çözüm getireceğini düşünerek mali disiplin ve makroekonomik denge üzerine yoğunlaşılması olarak gösterilebilir.

Çok yıllık bütçe uygulamasının başarısızlık nedenlerinden biri de sistemin savunmasız yönlerinin olmasıdır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde karşılaşılan

döviz paritesi sorunları gelecek yıllardaki giderlerin doğrudan artmasına yol açmaktadır. Bütçe artışlılığına da köklü çözüm üretemeyen çok yıllık bütçe uygulaması bu sorunlara çözüm bulmada yeterli değildir.

Orta vadeli harcama sisteminin Türkiye’de uygulanmasında başarılı olup olunmadığına dair değerlendirilmesi için yeterli bir geçmişe sahiptir. Ülkemizde artarda yaşanan krizler neticesinde Dünya Bankasının ve IMF’nin yönlendirmesiyle mecburi bir kamu mali yönetim reformu gerçekleştirilmiştir. 2003 yılında çıkarılan 5018 sayılı KMYKK ile gerçekleştirilen bu reformda çok yıllık bütçe uygulamasına 2006 yılında başlanmıştır. Mali disiplinin sağlanamaması ve kamu mali yönetiminin etkisizliğinin giderilmesi amaçlanan bu uygulama 12 yıldır devam etmektedir.

Ülkemizde çok yıllık bütçe uygulamasının başarılı olduğunu söylemek gerçeklikten uzak olacaktır. Tamamen başarısız olarak değerlendirilemeyecek olan Türkiye uygulamasının istenilen başarıya ulaşamadığı söylenebilir. Çok yıllık bütçe uygulamasına kendi arzusuyla değil Dünya bankası, IMF ve AB’nin yönlendirmesiyle geçmesi istenilen başarının elde edilememesinin nedenlerinden biri olarak görülebilir. Çünkü yaşadığı kriz ve ekonomik sorunlara rağmen reforma ihtiyaç duymayan mali yapıda yeni sistemin kabullenilip içselleştirilmesi zorlaşmıştır. Orta vadeli harcama sisteminin yeterli uygulama koşulları oluşturulmadan uygulamanın başlatılması da bir diğer nedendir. ABD’de yeni sisteme geçilmeden önce bazı kurumlarda yapılan pilot uygulama Türkiye’de yapılmamış dolayısıyla uygulama zorlukları konusunda iyi bir öngörülebilirlik oluşmadan yeni sisteme geçilmiştir.

Bu çalışmada 2006-2008 döneminden başlayarak günümüze kadar uygulanan çok yıllık bütçe ile ilgili şu sonuçlara ulaşılmıştır:

- Türkiye’de çok yıllık bütçe uygulamasının istenilen seviyede başarıya ulaşamamasında uygulamanın savunmasız olduğu döviz paritesi sorunları etkili olmuştur. Özellikle son yıllarda Türk Lirasının başta ABD Dolar’ı ve Euro olmak üzere diğer para birimlerine karşı yüksek oranda değer kaybetmesi harcamaların maliyetini arttırmıştır.
- Dünya Bankası tarafından belirlenen başarı kriterlerinden politik destek ve kararlılık, saydamlık ve raporlama kriterleri ülkemizde tam anlamıyla

uygulanamamıştır. Birçok seçime sahne olan bu dönemde getirilen vergi afları orta vadeli politikalar ile çelişmektedir. Etkili bir kontrol ve denetimin olmayışı da saydamlık ve raporlama kriterinin tam anlamıyla uygulanmadığını göstermektedir.

- Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanan Orta Vadeli Programlarda politika oluşturmada kullanılan verilerin yeterli nitelikte ve kalitede olmaması da bir diğer sorundur. Bu programda yapılan tahminlerin farklı ekonomik senaryolara uygun şekilde hazırlanmaması ve duyarlılık analizinin yapılmaması OVP'lerin istenilen düzeyde başarılı olmasını engellemektedir.
- OVP'lerde olduğu gibi Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan Orta Vadeli Mali Planlarda da mali hedefler oluşturulurken kullanılan veriler yeterli nitelik ve kaliteye sahip değildir. Ayrıca OVMP'lerin sadece genel ve özel bütçeli kurumları kapsamaması diğer ülke örneklerinde çok karşılaşılan bir durum değildir. Hükümetin orta vadeli mali hedeflerini gösteren bu belgenin kapsamı oldukça dardır. Çok yıllık bütçenin uygulandığı dönemde küresel krizler yaşanmasına rağmen OVMP'lerde alternatif politikalara yer verilmemesi de dikkat çekicidir.
- OVMP'ler hazırlanırken OVP'lerden esas alınan temel makroekonomik göstergelerde sınırlıdır. Sadece büyüme oranı ve enflasyonunun esas alınmasına karşın işsizlik ve ekonomik refahı gösteren kişi başına düşen milli gelir esas alınmamıştır.
- OVMP'de kurumların harcama tahminlerini yaparken göz önünde bulunduracağı ödenek teklif tavanları kurumlara danışılmadan belirlenmektedir. Başarılı örneklerde önce kurumlar ödenekleri için taleplerini Maliye Bakanlığına iletir ve Maliye Bakanlığı bunun üzerine orta vadeli hedeflerle uyumunu kontrol ederek ödenek teklif tavanlarını belirlemektedir.
- Bütçe samimiyetine aykırı uygulamalar devam etmektedir. Harcama tavanlarının sıkı tutulmaması kurumların oluşturulan tavanları geçebilecekleri düşüncesiyle hareket etmesine neden olmaktadır.
- Günümüze kadar incelenen OVMP'lerde bütçe giderleri gerekçeleri ile iyi bir şekilde açıklanırken bütçe gelirlerinde aynı durum geçerli değildir.

- Vergi affı, muafiyet ve istisnası gibi vergi harcamalarının etkinliği ve verimliliği iyi analiz edilmemiştir.
- Çok yıllık bütçeleme uygulananmaya başladığı 2006 yılından günümüze kadar Türkiye’de neredeyse her sene bir seçim atmosferinin yaşanması kamu harcamaları ve kamu gelirleri politikalarına uyumu zorlaştırmıştır. Bu dönemde seçmenleri etkilemek amacıyla uzun vadeli hedeflerden uzaklaşarak popülist politikalarla stratejik plana göre hareket edilmemiştir. Örneğin birçok seçim öncesinde vergi afları çıkarılarak vergi harcamaları artırıldığı gibi emeklilere ikramiye verilmesi, memurlara zam yapılması gibi harcamaları arttırıcı vaatlerle uzun vadeli hedeflerden uzaklaşmıştır.
- Hem kamu harcamalarını hem de kamu gelirlerini etkileyen kamu ihalelerinin nasıl gerçekleşeceği ile ilgili yasal düzenlemelerin yer aldığı Kamu İhale Kanunu’nun diğer kanunlara göre çok daha fazla değişmesi (5018 sayılı KMYKK çıktıktan sonra 2018’e kadar 186 defa değiştirilmiştir.) bu konuda bilgi kirliliğine ve karmaşıklığa sebep olmuştur.
- Bütçe açıklarının finansmanında vergi politikaları yerine borçlanma politikaları yürütülmüştür.

Çok yıllık bütçe uygulamasında istenilen başarının elde edilmesi için ilk olarak sorunların iyi analiz edilmesi ve bu sorunlara yönelik adım atılması gerekir. Bu bağlamda daha başarılı bir çok yıllık bütçe uygulaması için şu iyileştirmeler yapılabilir:

- Orta vadeli politika ve hedefler iki ayrı belge yerine tek belgede toplanmalı ve böylece belgenin hazırlandığı dönemde uygulanacak politikalardan hiç birinin göz ardı edilmesi engellenmelidir. Hali hazırda OVMP’de bazı temel makroekonomik göstergeler esas alınmamaktadır. Bunun için başarılı ülke örneklerinde olduğu gibi stratejik plan ve orta vadeli politikaların tek bakanlık tarafından oluşturulması belgeler arasındaki uyumu kuvvetlendirecektir. Ülkemizde orta ve uzun vadeli hedefler konusunda Kalkınma Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Hazine Bakanlığı ve Yüksek Planlama Kurulu yetkili konumdadır.
- Uluslararası standartlara uygun veri toplama ve yönetim sistemi kullanılarak orta vadeli tahminler için daha nitelikli ve kaliteli veri oluşturulmalıdır.

- Orta vadeli tahminlerin risk analizleri yapılmalı, denetlenmeli ve bir sonraki belge hazırlanırken yapılan tahminlerin başarıya ulaşma durumu sorgulanmalıdır. İncelenen belgelerde açıkça görülmektedir ki tahminler gerçekleştirmelerden uzak olsa dahi sorgulanmamış ve bir sonraki dönem yakın tahminler yapılmıştır.
- OVMP'ler sadece genel ve özel bütçeli kurumlar için değil genel yönetim için hazırlanarak, kapsamı daha geniş hale getirilmelidir.
- Birbirine büyük oranda benzeyen OVMP'ler daha detaylı olmalı ve hazırlandığı döneme uyarlanmalıdır. Daha gerçekçi tahminlerle uygulamanın başarısı için hayati önem taşımaktadır.
- Orta Vadeli Mali Planlarda kamu gelirlerini arttırmaya yönelik politiklardan biri olan Hazine taşınmazlarının ekonomiye kazandırılmasında, istenilen etki ve verimi engelleyen kadastro işlemlerindeki eksiklikler giderilerek ve hazine taşınmazlarının işgali engellenerek bu taşınmazların ekonomiye daha etkili ve verimli kazandırılmasına yönelik çalışmalar yapılmalıdır.
- Kalkınma Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Yüksek Planlama Kurulu ve harcamacı kurumlar arasındaki bilgi akışı daha güçlü ve nitelikli hale getirilmelidir.
- Hükümetin orta vadeli mali hedeflere uygun hareket ederek harcama tavanlarının aşılmamasına ve vergi harcamalarıyla gelir politikalarının dışına çıkılmamasına göre hareket etmesi gerekmektedir.
- Çok yıllık bütçelemedeki başarısıyla bu sistemi uygulamaya başlayan ülkelere örnek olan ve bu konudaki en başarılı ülkelerden biri kabul edilen Yeni Zelanda'nın bu başarısındaki en büyük pay çok yıllık bütçelemeye geçmeden ve geçtikten sonra yaptığı kurumsal ve yasal düzenlemelere ve bu düzenlemeleri uygulamaya geçirmedeki kararlılığına aittir. Özellikle Kamu Maliyesi Kanunu ve Mali Sorumluluk Kanunu ile mali saydamlık ve hesap verilebilirlik konusunda bütçe yapıcılarına ve uygulayıcılarına sorumluluk yüklenmiştir ve bu kanun ile getirilen yaptırımlar bütçe uygulayıcılarının kanuna uymama veya sorumluluklarını yerine getirmeme gibi davranışlardan kaçınmasını sağlamıştır. Türkiye'de bu konularda kamuoyunun bilgilendirilmesine yönelik çok başarılı yasal düzenlemeler olsa dahi orta ve

uzun vadeli hedeflere uyumlu çalışma konusunda aynı şeyi söylemek mümkün değildir. Çok yıllık bütçelemeye geçildiğinden beri hemen hemen her dönem hedeflerde sapma olmasına rağmen bütçe uygulayıcılarına herhangi bir yaptırım uygulanmamıştır. Yeni Zelanda örneğinde olduğu gibi Mali Sorumluluk Kanunu çıkarılıp bu kanuna uyulmaması halinde para cezası, işten çıkarma ya da hapis cezası gibi yaptırımlar uygulanarak bu sorunun ortadan kaldırılması Türkiye'nin orta ve uzun vadeli hedeflerine ulaşmasında yardımcı olacaktır. Ayrıca yapılacak olan bu düzenlemeleri uygulamada kararlılık gösterilmesi de büyük önem taşımaktadır.

- Özellikle gelişmekte olan ülkeler için büyük bir sorun olan döviz paritesindeki değişimlere karşı dirençli olabilmek için üretimin iyileştirilmesi gerekmektedir. Ham madde ithal edilerek nihai ürün üretimi yapıldığından TL'nin özellikle ABD Doları ve Euro karşısında değer kaybetmesi maliyetleri arttırmaktadır. Bu sorunu çözmek için yatırım politikaları ile üreten ekonomiye geçiş amaçlanmalıdır. Ayrıca yerli ürün kullanımı teşvik edilmeli ve Kamu İhale Kanununda üretimi teşvik edici düzenlemeler yapılmalıdır.
- Kamu açığının kapatılmasında borçlanma politikasının uygulanması yerine vergi harcamaları iyi analiz edilip vazgeçilen kamu gelirleri azaltılarak bütçe açığı finanse edilmelidir.
- Ayrıca hazırlanan her Orta Vadeli Mali Planda yer alan vergi mevzuatının sadeleştirilmesi konusu önceliklendirilerek mükellefler tarafından vergi mevzuatının daha anlaşılır hale getirilmesi gerekmektedir. Bu kapsamda mükelleflerin vergi ahlakı ve vergi bilincini arttırmaya yönelik çalışmalar yapılmalıdır.
- Bütçe hazırlama takvimi yeniden oluşturulmalıdır. Çok yıllık bütçeyi başarıyla uygulayan ülkelerde en önemli rol bütçe hazırlık sürecine aittir. Ülkemizde harcamacı kurumlardan ödenek talepleri alınmadan Eylül ayında ödenek teklif tavanları yayınlanmaktadır ve bir ay içerisinde kurumların bütçesinin hazırlanması istenmektedir. Başarılı örneklerde ise bu süreç önce talep toplanması sonra tavanların belirlenmesi ve son adımda harcamacı kurum ile talep ve tavanların tartışılması şeklinde işlemektedir. Bu durumun düzeltilmesi için önce kurumların ödenek talep etmesi ve bu talep için

belirlenen tavanların ise Şu anki takvimden en az 3 ay 6nce yayınlanması gerekmektedir. Aksi takdirde harcama tavanları aŐılmaya devam edecektir.

Türkiye’de 6ok yıllık bütçelemeye yönelik 6ok genel bir değerlendirme yapacak olursak tam anlamıyla başarılı olduğu söylemek ger6eği yansıtmayacaktır. Ancak 6ok yıllık bütçelemeye ge6erken belirlenen hedefler göz önünde bulundurulduğunda 12 yıllık gibi uzun bir süre ge6mesine rağmen bu hedeflerin ger6ekleŐtirilememesi 6ok yıllık bütçeleme yoluyla kamu mali yönetiminde hi6 mesafe alınmadığı anlamına gelmemektedir.



KAYNAKLAR

- Akdoğan, A., (2005). **Kamu maliyesi**. Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 10. Baskı, Ankara: Gazi Kitabevi.
- Aksoy Ş., (1993). **Kamu Bütçesi**, İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Arcagök, M. S., Yörük, B., Oral, E. ve Korkmaz, U. (2004). "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda Öngörülen Düzenlemeler", **Bütçe Dünyası Dergisi**, 18, Ankara, 3-19.
- Atiyas, İ. ve Sayın, Ş., (1997). **Siyasi Sorumluluk, Yönetmel Sorumluluk ve Bütçe Sistemi: Bir Yeniden Yapılanma Önerisine Doğru**, İstanbul: TESEV Yayını.
- Aytar, C. (2000). **Mali Sistemde Bütünlüğün Sağlanması ve Sayıştay'ın Denetim Alanına Getirilen Kısıtlamaların Kaldırılması Hakkında Bilgi Notu**, Nisan.
- Batirel, Ö.F., (1990). **Kamu Bütçesi**, 6. Baskı, İstanbul: Nihad Sayar Yayın ve Yardım Vakfı.
- Bilici, N. Ve Bilici, A., (2011). **Kamu Maliyesi**, Ankara: Seçkin Kitabevi.
- Blöndal, J.R., (2001). "Budgeting in Sweden", **OECD Journal on Budgeting**, 1 (1), 27-57, https://read.oecd-ilibrary.org/governance/budgeting-in-sweden_budget-v1-art4-en#page1 (Erişim Tarihi: 17.02.2018)
- Blöndal, J. R., Goretti C. ve Kristensen J.K. (2003). "Budgeting in Brazil", **OECD Journal On Budgeting**, 3 (1).

- Blöndal, J., (2004). “The Legal Framework for Budget System an International Comparison”, **OECD Journal and Budgeting Specials Issues**, 4 (3), 311-342.
- Boex, L.F., J. M. Vazquez, ve McNab, R. M. (2001). “Çok Yıllı Bütçeleme: Uluslararası Uygulamaların İncelenmesi ve Gelişmekte Olan Ülkeler İle Geçiş Aşamasındaki Ülkeler İçin Çıkarılacak Dersler”, (Çeviren: Ayşe GÜNAY – Ersan ÖZ), **Maliye Dergisi**, 138, Eylül-Aralık.
- Bruel, J. D., (2006). “How “The Government Performance and Results Act” Borrowed From The Experience Of OECD Countries”, **International Public Management Review**, 7 (2).
- Bruel, J. D., (2007). “Three Bush Administration Management Reform Initiatives: The President’s Management Agenda, Freedom to Manage Legislative Proposals and the Program Assesment Rating Tool”, **Public Administration Review**, January-February.
- Bulutoğlu K., (2004). **Kamu Bütçesi Kamu Harcamaları Kamu Borçları**, İstanbul: Batı Türkeli Yayıncılık.
- Burns, A. ve Yoo K., (2002). “Public Expenditure Management in Poland”. **OECD Economic Department Working Papers: 346**.
- Cansız, H., (2007), “Bazı Ülkelerde ve Türkiye’de Çok Yıllı Bütçeleme Uygulamaları”, **Afyon Kocatepe Üniversitesi İİBF Dergisi**, 9 (1), 95-116.
- Chan, J. L.; (2002). “Government Budget And Accounting Reforms In The United States Models of Public Budgeting and Accounting Reform” **OECD Journal on Budgeting**, 2 (1), https://read.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-journal-on-budgeting/volume-2/issue-1_budget-v2-1-en#page1 (Erişim Tarihi: 12.02.2018).
- Coşkun, G., (1976). **Bütçe Reformu Nedenleri ve Program Bütçe Sistemi**, Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları No:150.

- Coşkun, G., (200). **Devlet Bütçesi Türk Bütçe Sistemi**, Gözden Geçirilmiş 6. Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi.
- Çakmak, Z.Z. ve Meydan, D., (2010). “Yeni Zelanda“da Orta Vadeli Harcama Sistemi ve Türkiye için Alınacak Dersler”, **Bütçe Dünyası Dergisi**, 1 (33), 125-138.
- Çiçek, G.H., (2010). **Orta Vadeli Harcama Sistemi Ve Türkiye Uygulamasının Değerlendirilmesi**, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İzmir.
- Demirbaş, T., (2006)., **Kamu Harcama Yönetimi Bağlamında Orta Vadeli Harcama Sistemi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi**, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Bursa.
- Doğan, F.M., (2007). **Türkiye’de Çok Yıllı Bütçelemeye Geçişin Yatırımlar Üzerindeki Olası Etkileri**, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- Dorotinsky, B., (2004). “Medium-term Perspectives in Budgeting: The U.S. Case” Reforming the Public Expenditure Management System: Medium-Term Expenditure Framework, Performance Management, and Fiscal Transparency, **The World Bank and Korea Development Institute Conference Proceedings**, March, 93-108.
- Edizdoğan, N., (2007). **Kamu Bütçesi**, Güncelleştirilmiş 6. Baskı, Bursa: Ekin Kitabevi.
- Egeli, H. ve Dağ, M., (2017). “Orta vadeli Harcama Sistemi ve Ülke Uygulamalarının Değerlendirilmesi”, **International Journal of Academic Value Studies**, 3 (16), 481-504.
- Ergen, Z., (2007). “Orta Vadeli Harcama Sistemi Üzerine Kavramsal Bir Yaklaşım”, **Çanakkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 16 (1), 301-314.

Erüz, E., (2006). “**5018 Sayılı Kanuna Göre Performans Esaslı Bütçeleme**”, Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme, Editör: Coşkun Can Aktan, Ankara: Seçkin Yayıncılık, Ekonomi Kitapları Dizisi: 28.

Falay, N., (1979). **Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi ve Türk Program Bütçe Modeli**, İstanbul: İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayını Yayın No:429.

Falay, N., (1987), **Program Bütçe ve Sıfır Esaslı Bütçe Sistemleri**, İstanbul: Edebiyat Fakültesi Basımevi.

Feyzioğlu, B., (1981). **Nazari, Tatbiki, Mukayeseli Bütçe**, 6. Baskı, İstanbul: Filiz Kitabevi.

Frank, N., (2004). “The Swedish Budget Process: Expenditure Targets and Top-down Decisions”, Reforming the Public Expenditure Management System: Medium-Term Expenditure Framework, Performance Management, and Fiscal Transparency, **The World Bank and Korea Development Enstitute Conference Proceedings**, 71-83.

Gert, J. (1990). **Government Accounting in Sweden**, Government Financial Management: Issues and Country Studies, Edited by A. Premchand, IMF, 275-291.

<https://books.google.com.tr/books?id=wrOgKfzv1GAC&printsec=frontcover&dq=Government+Financial+Management:+Issues+and+Country+Studies&hl=en&sa=X&ved=0ahUKEwiQI92o173bAhWriqYKHU1uCRkQ6AEIJzAA#v=onepage&q=Government%20Financial%20Management%3A%20Issues%20and%20Country%20Studies&f=false> (Erişim Tarihi: 17.02.2018).

Gilmour, J. B., (2007). “Implementing OMB’s Program Assessment Rating Tool (PART): Meeting The Challenges of Integrating Budget and Performance”, **OECD Journal on Budgeting**, 7 (1), 1-40.

Government Performance and Results Act of 1993.

Gönenç, R., Leibfritz, W. ve Yılmaz, E., (2005). "Reforming Turkey's Public Expenditure Management", **OECD Economics Department Working Papers: 418**.

Gören, İ., (2000). "Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Bağlamında Performans Yönetimi", Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Bu Yapılanmada Performans Yönetimi ve Denetiminin Yeri, **15. Türkiye Maliye Sempozyumu**, 227-266.

Groszyk, W., (2002). "Outcome-focused Management in The United States", **OECD Journal On Budgeting**, 1 (4), https://read.oecd-ilibrary.org/governance/outcome-focused-management-in-the-united-states_budget-v1-art25-en#page1 (Erişim Tarihi: 25.01.2018).

Gustafsson, A., (2004). "MTEF in Sweden", Reforming the Public Expenditure Management System: Medium-Term Expenditure Framework, Performance Management, and Fiscal Transparency, **The World Bank and Korea Development Institute Conference Proceedings**, 57-69.

Halachmi, A., (2002). "Performance Measurement and Government Productivity", **Work Study**, 51 (2), 63-73.

Hickey, A., ve Zyl, A., (2002). **2002 South African Budget Guide and Dictionary**, Idasa, Cape Town.

IMF, (2001). **Brazil: Report On Observance Of Standards and Codes (ROSC) – Fiscal Transparency Module**, IMF Country Report No:01/217.

Kalkınma Bakanlığı, (2016). **Orta Vadeli Program (2017-2019)**, 6 Ekim 2016 tarih ve 26930 Sayılı Resmi Gazete [YPK Kararı] (<http://rega.basbakanlik.gov.tr>).

- Karacan, E., (2013). “ABD’de Performans Bütçe Yönetimi”, **Sayıştay Dergisi**, 89, Nisan- Haziran, 61-90.
- Kesik, A., (2005). “Yeni Kamu Mali Yönetim Sisteminde Orta Vadeli Program ve Mali Plan Çerçevesinde Çok Yıllı Bütçelemenin Uygulanabilirliği”, **20. Türkiye Maliye Sempozyumu: Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma**, 45-60.
- Kocabaş, B., (2008). “Amerika Birleşik Devletlerinde Federal Bütçenin Hazırlanması Süreci Ve Orta Vadeli Harcama Çerçevesinin Oluşturulması”, **Sayıştay Dergisi**, 69, 91-106.
- Konukman, A. (1997). “Plan-Program-Bütçe: Kurulamayan Bağlantılar (Yedinci Plan Örneği)”, **Ekonomide Durum**, 47-77.
- Kristensen, J. K., Groszyk, W. S. ve Buhler, B. (2002). “Outcome-Focused Management and Budgeting”, **OECD Journal On Budgeting**, 1 (4), https://read.oecd-ilibrary.org/governance/outcome-focused-management-and-budgeting_budget-v1-art20-en#page26 (Erişim Tarihi: 04.02.2018).
- Licht, B., (2011), “GPRA Modernization Act”, **SWIAF/SEIAF/MPIAF Joint Conference**, <https://www.slideshare.net/Gov2.0/gpra-modernization-act-overview-gaobbenjamin-licht> (Erişim Tarihi: 08.02.2018).
- Maliye Bakanlığı, (2005). **Orta Vadeli Mali Plan (2006-2008)**, 2 Temmuz 2005 tarih ve 25863 Sayılı Resmi Gazete [YPK Kararı] (<http://rega.basbakanlik.gov.tr>).
- Maliye Bakanlığı, (2006). **Orta Vadeli Mali Plan (2007-2009)**, 15 Temmuz 2006 tarih ve 26229 Sayılı Resmi Gazete [YPK Kararı] (<http://rega.basbakanlik.gov.tr>).
- Maliye Bakanlığı, (2007). **Orta Vadeli Mali Plan (2008-2010)**, 3 Temmuz 2007 tarih ve 26571 Sayılı Resmi Gazete [YPK Kararı] (<http://rega.basbakanlik.gov.tr>).

Maliye Bakanlığı, (2008). **Orta Vadeli Mali Plan (2009-2011)**, 8 Temmuz 2008 tarih ve 26930 Sayılı Resmi Gazete [YPK Kararı] (<http://rega.basbakanlik.gov.tr>).

Maliye Bakanlığı, (2009). **Orta Vadeli Mali Plan (2010-2012)**, 18 Eylöl 2009 tarih ve 27353 Sayılı Resmi Gazete [YPK Kararı] (<http://rega.basbakanlik.gov.tr>).

Maliye Bakanlığı, (2010). **Orta Vadeli Mali Plan (2011-2013)**, 10 Ekim 2010 tarih ve 27725 Sayılı Resmi Gazete [YPK Kararı] (<http://rega.basbakanlik.gov.tr>).

Maliye Bakanlığı, (2011). **Orta Vadeli Mali Plan (2012-2014)**, 13 Temmuz 2011 tarih ve 25863 Sayılı Resmi Gazete [YPK Kararı] (<http://rega.basbakanlik.gov.tr>).

Maliye Bakanlığı, (2012). **Orta Vadeli Mali Plan (2013-2015)**, 9 Ekim 2012 tarih ve 25863 Sayılı Resmi Gazete [YPK Kararı] (<http://rega.basbakanlik.gov.tr>).

Maliye Bakanlığı, (2013). **Orta Vadeli Mali Plan (2014-2016)**, 8 Ekim 2013 tarih ve 25863 Sayılı Resmi Gazete [YPK Kararı] (<http://rega.basbakanlik.gov.tr>).

Maliye Bakanlığı, (2014). **Orta Vadeli Mali Plan (2015-2017)**, 11 Ekim 2014 tarih ve 29142 Sayılı Resmi Gazete [YPK Kararı] (<http://rega.basbakanlik.gov.tr>).

Maliye Bakanlığı, (2015). **Güncellenmiş Orta Vadeli Mali Plan (2016-2018)**, 11 Ocak 2016 tarih ve 25863 Sayılı Resmi Gazete [YPK Kararı] (<http://rega.basbakanlik.gov.tr>).

Maliye Bakanlığı, (2015). **Orta Vadeli Mali Plan (2016-2018)**, 11 Ekim 2015 tarih ve 25863 Sayılı Resmi Gazete [YPK Kararı] (<http://rega.basbakanlik.gov.tr>).

Maliye Bakanlığı, (2016). **Orta Vadeli Mali Plan (2017-2019)**, 6 Ekim 2016 tarih ve 25863 Sayılı Resmi Gazete [YPK Kararı] (<http://rega.basbakanlik.gov.tr>).

Maliye Bakanlığı, (2017). **Orta Vadeli Mali Plan (2018-2020)**, 5 Ekim 2017 tarih ve 25863 Sayılı Resmi Gazete [YPK Kararı] (<http://rega.basbakanlik.gov.tr>).

Maliye Bakanlığı, (2017). **Bütçe Çağrısı (2018-2020)**. www.bumko.gov.tr/Eklenti/10808,2018-2020butcecegirisipdf.pdf?0

Misiag, W. ve Niedzielski A., (2001). "Opennes and Transparency of Public Finance In Poland In The Light Of International Monetary Fund Standarts", **The Gdańsk Enstitute for Market Economics**, 29, Warsaw.

Moğol, T., (2002). "Analitik Bütçe Sınıflaması İçerisinde Kamu Harcamalarının Ekonomik Sınıflaması", **Anadolu Üniversitesi İİBF Dergisi**, 18 (1-2).

Muggeridge, E., (1997). **Draft Report Mozambique: Assistance with the Development of a Medium Term Expenditure Framework**, World Bank Draft Report.

Muter, B., Çelebi K. ve Sakınç S. (2008). **Kamu Maliyesi**, Gözden Geçirilmiş 3. Baskı, Manisa: Emek Matbaası.

OECD, (1997). **Modern Budgeting**, Paris.

OECD, (2004). **Public Sector Modernisation:Governing for Performance**, OECD Policy Brief.

OECD, (2006). "Comparisons of OECD Country Legal Frameworks for Budget Systems", **OECD Journal on Budgeting**, 4 (3).

Office of Management and Budget (OMB), (2005). **Section-200 Overview of Strategic Plans, Performance Budgets and Accountability Reports**, OMB Circular No: A-11, Part 6.

Oral, E., (2005). **Bazı OECD Ülkelerinde Performans Esaslı Bütçeleme Uygulamaları, Gelişimi Ve Türk Mali Sistemi Açısından Bir Değerlendirme**, Ankara: Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Maliye Bakanlığı.

Oyan, O., (1998). **Türkiye Ekonomisi: Nereden Nereye?**, Ankara: İmaj Yayıncılık.

Özen, A., (2008). **Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi Ve Türkiye’de Uygulanabilirliği**, Ankara: Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No: 2008/382.

Pallot, J., (2002). “Government Accounting and Budgeting Reform in New Zealand”, **OECD Journal On Budgeting**, 2 (1).

Poister, T. H. ve Gregory, S., (1999). “Performance Measurement in Municipal Government: Assessing The State Of The Practice”, **Public Administration Review**, July-August, 59 (4).

Premchand, A., (1984). **Government Budgeting and Expenditure Controls: Theory and Practice**, Second Printing, IMF, Washington.

Republic of South Africa National Treasury, (2002). **Medium Term Expenditure Frameworks Treasury Guidelines: Preparing Budget Submissions**, South Africa.

Republic of South Africa, National Treasury, (2004). **Medium Term Expenditure Frameworks Treasury Guidelines: Preparing Budget Proposals for the 2005 MTEF**, South Africa.

Robinson, M. ve Brumby J., (2005). “Does Performance Budgeting Work? An Analytical Review of the Empirical Literature”, **IMF Working Paper**.

- Schick, A. (1973)., “A Death in The Bureaucracy: The Demise Of Federal PPB”, **Public Administration Review**, 33 (2), March-April.
- Shea, R., (2007). “Driving Improved Program Performance in the U.S”, **4th Annual Meeting of Senior Budget Officials Network on Performance & Results**, Washington.
- Shick, A. (1999). **A Contemporary Approach to Public Expenditure Management**, Second Printing, World Bank Institute, Governance, Regulation, and Finance Division.
- Sönmez, N., (1994). **Kamu Bütçesi ve Bütçe Politikası**, İzmir: Anadolu Matbaacılık.
- Swedish Ministry of Finance, (2003). **The Swedish Medium-Term Budget Statement**.
- The World Bank, (1998). **Public Expenditure Management Hand Book**.
- The World bank, (2007). **World Economics Indicators**.
- Treasury of New Zeland (1996). **Putting It Together: An Explanatory Guide to New Zealand’s State Sector Financial Management System**.
- Treasury of New Zeland (2011). **Putting It Together: An Explanatory Guide to New Zealand’s State Sector Financial Management System**.
- Treasury of New Zeland. (2005). **A Guide to the Public Finance Act**, August.
- Tüğen, K., (2015). **Devlet Bütçesi**, 14. Baskı, İzmir: Bassaray Matbaası.
- Tüleykan H., (2009). **Çok Yıllı Bütçeleme Ve Türkiye Uygulaması**, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul.

- U.S. Environmental Protection Agency-Office of Inspector General, (2007). **Using the Program Assessment Rating Tool as a Management Control Process**, Report No: 2007-P-00033.
- Uluatam, Ö., (2014). **Kamu Maliyesi**, Gözden Geçirilmiş 13. Baskı, Ankara: İmaj Yayınevi.
- United Kingdom Government, Department for International Development (DFID), (2001). **Understanding and Reforming Public Expenditure Management**, April.
- United States General Accounting Office, (1997). **“Performance Budgeting: Past Initiatives Offer Insights for GPRA Implementation”**, March, Washington.
- World Bank, (2001). **Turkey: Public Expenditure and Institutional Review: Reforming Budgetary Institutions for Effective Government**, Poverty Reduction and Economic Management Unit, August 20.
- World Bank, (2005). **The World Bank in Turkey, 1993-2004**, Country Assistance Evaluation, Report No: 34783, December 20.
- World Bank. (2003). **Turkey Country Economic Memorandum, Towards Macroeconomic Stability and Sustained Growth (In Three Volumes) Volume I: Summary Report**, Report No: 26301-TU, July 28.
- Yılmaz, H. H., (1999), **Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılmasında Yeni Zelanda Deneyimi**, DPT, Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü Finansman Dairesi, Ankara.
- Zyl, A., (2003). **Country Case Study 5: Operationalising the MTEF as a tool for Poverty Reduction: South Africa**, London: Overseas Development Institute, May.

