

KARADENİZ TEKNİK ÜNİVERSİTESİ * SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

MALİYE ANABİLİM DALI

MALİYE PROGRAMI

ÇOK YILLI BÜTÇELEME SİSTEMİ VE TÜRKİYE DEĞERLENDİRMESİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Erkan KILIÇER

HAZİRAN 2012

TRABZON

KARADENİZ TEKNİK ÜNİVERSİTESİ * SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

MALİYE ANABİLİM DALI

MALİYE PROGRAMI

ÇOK YILLI BÜTÇELEME SİSTEMİ VE TÜRKİYE DEĞERLENDİRMESİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Erkan KILIÇER

Tez Danışmanı : Doç Dr. Mehmet TUNÇER

HAZİRAN 2012

TRABZON

ONAY

Erkan KILIÇER tarafından hazırlanan Çok Yıllı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye Değerlendirmesi adlı bu çalışma 25 Haziran 2012 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda oybirliği ile başarılı bulunarak jürimiz tarafından Maliye Anabilim Dalında **yüksek lisans tezi** olarak kabul edilmiştir.

[i m z a]

.....

[Unvanı Adı ve Soyadı] (Başkan)

.....

[i m z a]

.....

[Unvanı Adı ve Soyadı] (Danışman)

.....

[i m z a]

.....

[Unvanı Adı ve Soyadı]

.....

Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim üyelerine ait olduklarını onaylarım. ... / ... /

..... Enstitü Müdürü

BİLDİRİM

Tez içindeki bütün bilgilerin etik davranış ve akademik kurallar çerçevesinde elde edilerek sunulduğunu, ayrıca tez yazım kurallarına uygun olarak hazırlanan bu çalışmada orijinal olmayan her türlü kaynağa eksiksiz atıf yapıldığını, aksinin ortaya çıkması durumunda her tür yasal sonucu kabul ettiğimi beyan ediyorum.

Erkan KILIÇER

25 Haziran 2012

ÖNSÖZ

Bütçelerin düzenlenme biçimleri ekonomik ve siyasi hayatta meydana gelen değişmelere göre yeni görünüm kazanmaktadır. Bunlardan birisi de bütçenin ve etkilerinin bir yıldan daha uzun süreli olarak değerlendirmelere tabi tutulmasını sağlayan çok yıllık bütçeleme uygulamasıdır. Bu uygulama ile mali disiplini sağlamak, stratejik önceliklere göre kamu kaynaklarını dağıtmak ve kaynakları etkin ve verimli bir şekilde kullanmak amaçlanmaktadır.

“Çok Yıllı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye Değerlendirmesi” konulu çalışmada çok yıllık bütçeleme sistemi genel hatlarıyla ele alınacak, bazı ülkelerde nasıl uygulandığı incelenecek, sistemin Türkiye açısından değerlendirilmesi yapılarak, aksayan yanları ortaya koyulacak ve nihayetinde söz konusu aksaklıklara yönelik çözüm önerileri sunulmaya çalışılacaktır.

Bu çalışmanın hazırlıklarına başladığım ilk günden beri bilgi, görüş ve desteğini esirgemeyen, çalışmalarımı titizlikle ele alıp inceleyen ve yapıcı eleştirileriyle beni yönlendiren danışmanım Doç. Dr. Mehmet Tunçer’e katkılarından dolayı sonsuz teşekkürlerimi sunarım. Ayrıca bu zorlu süreçte sabır ve özveride bulunan, maddi manevi beni destekleyen aileme teşekkürü bir borç bilirim.

HAZİRAN 2012

Erkan KILIÇER

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	IV
İÇİNDEKİLER.....	V
ÖZET.....	XI
ABSTRACT.....	XII
TABLolar LİSTESİ.....	XIII
ŞEKİLLER LİSTESİ.....	XV
GRAFİKLER LİSTESİ.....	XVII
KISALTMALAR LİSTESİ.....	XVII
GİRİŞ.....	1-3

BİRİNCİ BÖLÜM

1. GENEL OLARAK BÜTÇE VE ÇOK YILLI BÜTÇELEME KAVRAMI.....	3-32
1.1. Bütçenin Tanımı ve Kapsamı.....	3
1.2. Bütçenin Fonksiyonları.....	4
1.2.1. Klasik Bütçe Fonksiyonları.....	4
1.2.1.1. Bütçenin Siyasi Fonksiyonu.....	4
1.2.1.2. Bütçenin Hukuki Fonksiyonu.....	5
1.2.1.3. Bütçenin Ekonomik ve Mali Fonksiyonu.....	5
1.2.1.4. Bütçenin Denetim Fonksiyonu.....	5
1.2.2. Modern Bütçe Fonksiyonları.....	5
1.2.2.1. Bütçenin Konjonktürel Fonksiyonu.....	6
1.2.2.2. Bütçenin Telafi Edici Fonksiyonu.....	6
1.2.2.3. Bütçenin Yönetim Aracı Olma ve Planlama Fonksiyonu.....	6

1.2.2.4. Bütçenin Optimal Kaynak Dağılımı Fonksiyonu.....	7
1.2.2.5. Bütçenin İstikrarı Sağlama Fonksiyonu	7
1.2.2.6. Bütçenin Gelir Dağılımı Fonksiyonu	8
1.3. Bütçe Sistemleri.....	8
1.3.1. Geleneksel (Klasik) Bütçe Sistemi	8
1.3.2. Performans Bütçe Sistemi.....	10
1.3.3. Program Bütçe Sistemi	10
1.3.4. Planlama – Programlama – Bütçeleme Sistemi.....	11
1.3.5. Sıfır Esaslı Bütçeleme Sistemi.....	13
1.3.6. Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi	14
1.3.7. Çok Yıllı Bütçeleme Sistemi	15
1.3.7.1. Çok Yıllı Bütçelemenin Tanımı ve Kapsamı	15
1.3.7.2. Çok Yıllı Bütçelemenin Amaçları.....	19
1.3.7.3. Çok Yıllı Bütçelemenin Temel İlkeleri.....	21
1.3.7.3.1. Kapsam ve Disiplin.....	21
1.3.7.3.2 Meşruluk (Yasal Olma).....	21
1.3.7.3.3. Esneklik.....	21
1.3.7.3.4. Tahmin Edilebilirlik	22
1.3.7.3.5. Rekabet.....	22
1.3.7.3.6. Doğruluk	22
1.3.7.3.7. Bilgi.....	22
1.3.7.3.8. Açıklık ve Mali Sorumluluk	22
1.3.7.4. Çok Yıllı Bütçelemenin Geleneksel Bütçelemeden Farkı	23
1.3.7.5. Çok Yıllı Bütçelemenin Başarıyı Sağlayabilmesi İçin Gerekli Şartlar	24
1.3.7.5.1. Politik Destek ve Kararlılık.....	24

1.3.7.5.2. Bütçe, Bütçesel Faaliyetlerin Tümünü Kapsamalı....	24
1.3.7.5.3. Makroekonomik Politikaların İyi Hazırlanması	24
1.3.7.5.4. Tüm Düzeylerde Kararlılık	25
1.3.7.5.5. Harcamaların Kontrolünün Etkinliği	25
1.3.7.5.6. Sonuçların Raporlanması ve Saydamlık	25
1.3.7.5.7. Muhasebe Sistemi Geliştirilmesi ve Bilgisayarların Kullanımı	26
1.3.7.5.8. Politikacılara ve Üst Düzey Yöneticilere Bilgi Sağlanma.....	26
1.3.7.5.9. Sektör/Bakanlık Düzeyinde Kararlılık.....	26
1.3.7.6. Çok Yıllı Bütçeleme Faydalı Yanları.....	27
1.3.7.7. Çok Yıllı Bütçeleme Sakıncalı Yanları.....	29
1.3.7.8. Çok Yıllı Bütçeleme Politika Oluşturma, Planlama ve Bütçe İlişkisindeki Etkisi.....	30

İKİNCİ BÖLÜM

2. ÇOK YILLI BÜTÇELEME SİSTEMİNİ UYGULAYAN ÜLKE ÖRNEKLERİ 33-64

2.1. Avustralya’da Çok Yıllı Bütçeleme Sistemi	34
2.1.1. Sistemin Tarihi Gelişimi.....	34
2.1.2. Sistemin İşleyişi.....	36
2.1.2.1. İleriye Yönelik Tahminlerin Güncellenmesi.....	36
2.1.2.2. Kıdemli Bakanların İncelemesi	37
2.1.2.3. Bütçe Tekliflerinin Hazırlanması.....	37
2.1.2.4. Harcamaları Gözden Geçirme Komitesi	37
2.1.2.5. Gelir Komitesi ve Tahminlerin Gözden Geçirilmesi	38
2.1.2.6. Bütçe Dokümanlarının Hazırlanması	38
2.1.2.7. Bütçenin Sunumu	38
2.1.2.8. Yıl Ortası Ekonomik ve Mali Görünüm Raporu.....	39

2.1.2.9. Nihai Bütçe Sonuçları	39
2.1.3. Değerlendirme	39
2.2. İsveç'te Çok Yıllı Bütçeleme Sistemi	40
2.2.1. Sistemin Tarihi Gelişimi.....	40
2.2.2. Sistemin İşleyişi.....	42
2.2.2.1. Harcama Tahminlerinin Güncellenmesi	43
2.2.2.2. Kabine'nin Bütçe Toplantısı ve İlkbahar Maliye Politika Tasarısı'nın Parlamento'ya Sunulması	44
2.2.2.3. Bütçe Tasarısının Parlamento'ya Sunulması ve Karar verme Süreci	44
2.2.3. Değerlendirme	46
2.3. Yeni Zelanda'da Çok Yıllı Bütçeleme Sistemi	47
2.3.1. Sistemin Tarihi Gelişimi.....	47
2.3.2. Sistemin İşleyişi.....	49
2.3.2.1. Stratejik Çalışmaların Yapılması	49
2.3.2.2. Bütçe Tekliflerinin Hazırlanması ve Yeni Politika Tekliflerinin Yapılması	50
2.3.2.3. Bütçe Büyüklüklerinin İncelenmesi.....	51
2.3.2.4. Bütçenin Parlamento'ya Sunulması	51
2.3.3. Değerlendirme	54
2.4. Güney Afrika'da Çok Yıllı Bütçeleme.....	54
2.4.1. Sistemin Tarihi Gelişimi.....	55
2.4.2. Sistemin İşleyişi.....	56
2.4.2.1. Politika Önceliklerinin Belirlenmesi.....	57
2.4.2.2. Stratejik Planların Gözden Geçirilmesi ve Yeni Bütçe Tekliflerinin Hazırlanması	57
2.4.2.3. Bütçe Çerçevesi ve Gelir Bölüşümünün Gözden Geçirilmesi ...	58

2.4.2.4. Orta Vadeli Harcama Komitesinin İncelemeleri.....	59
2.4.2.5. Orta Vadeli Bütçe Politikası Beyannamesinin Parlamenta Sunulması.....	59
2.4.2.6. Kabine'nin Orta Vadeli Harcama Çerçevesini Onaylaması.....	59
2.4.3. Değerlendirme	60
2.5. Ülke Uygulamaları Açısından Çok Yıllı Bütçeleme Sisteminin Değerlendirilmesi	61

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. TÜRKİYE'DE ÇOK YILLI BÜTÇELEME..... 65-110

3.1. Türkiye'de Çok Yıllı Bütçeleme Sisteminin Tarihi Gelişimi.....	66
3.2. Türkiye'de Çok Yıllı Bütçeleme Sistemine Geçmeyi Gerektiren Nedenler	72
3.3. Türkiye'de Çok Yıllı Bütçeleme Sisteminin İşleyişi.....	74
3.3.1. Orta Vadeli Programın Hazırlanması	75
3.3.2. Orta Vadeli Mali Planın Hazırlanması	76
3.3.3. Bütçe Çağrısı ve Bütçe Hazırlama Rehberi ile Yatırım Genelgesi ve Yatırım Programı Hazırlama Rehberinin Yayımlanması.....	76
3.3.4. Çok Yıllı Bütçe Tekliflerinin Hazırlanması	77
3.3.5. Çok Yıllı Bütçe Tekliflerinin Maliye Bakanlığı'nda Görüşülmesi	79
3.3.6. Yüksek Planlama Kurulu Tarafından Makro Tahminlerin Güncellenmesi	79
3.3.7. Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Tasarısı ve Parlamenta Sunulması... 79	
3.3.8. Bütçenin Kanunlaşması	80
3.3.8.1. Bütçenin Plan Bütçe Komisyonunda Görüşülmesi	80
3.3.8.2. Bütçenin Genel Kurulda Görüşülmesi	81
3.4. Türkiye'de Çok Yıllı Bütçelemeye Geçilmeden Önceki ve Geçildikten Sonraki Yıllara İlişkin Bütçe Büyüklüklerinin Gelişimi ve Değerlendirilmesi	81
3.4.1. 2006-2008 Dönemi Orta Vadeli Mali Plan ile Bütçe Gerçekleşmelerinin Değerlendirilmesi	83

3.4.2. 2007-2009 Dönemi Orta Vadeli Mali Plan ile Bütçe Gerçekleşmelerinin Değerlendirilmesi	85
3.4.3. 2008-2010 Dönemi Orta Vadeli Mali Plan ile Bütçe Gerçekleşmelerinin Değerlendirilmesi	87
3.4.4. 2009-2011 Dönemi Orta Vadeli Mali Plan ile Bütçe Gerçekleşmelerinin Değerlendirilmesi	90
3.4.5. 2010-2012 Dönemi Orta Vadeli Mali Plan ile Bütçe Gerçekleşmelerinin Değerlendirilmesi	92
3.4.6. 2011-2013 Dönemi Orta Vadeli Mali Plan ile Bütçe Gerçekleşmelerinin Değerlendirilmesi	95
3.4.7. 2012-2014 Dönemi Orta Vadeli Mali Planın Değerlendirilmesi.....	100
3.5. Türkiye’de Uygulanmakta Olan Çok Yıllı Bütçelemenin Diğer Ülkelerle Karşılaştırılması	102
3.6. Türkiye’de Uygulanmakta Olan Çok Yıllı Bütçelemenin Değerlendirilmesi.....	104
SONUÇ.....	111
KAYNAKÇA	115
ÖZGEÇMİŞ.....	127

ÖZET

Bütçeler devletin belli bir süre içindeki gelir ve giderlerini tahmini olarak belirleyen, gelirlerin toplanmasına, giderlerin yapılmasına izin veren bir kanundur. Bütçede yer alan amaç ve hedeflere ulaşmak için zaman içerisinde değişik bütçe teknikleri geliştirilmiştir. Bunlardan birisi de bütçenin ve etkilerinin bir yıldan daha uzun süreli olarak analize tabi tutulmasını sağlayan çok yıllık bütçeleme uygulamasıdır. Çok yıllık bütçeleme yaklaşımının temel özelliği, mali yılın dışında iki veya üç yıllık gelir ve harcama tahminlerini kapsamasıdır. Birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülke mali disiplini sağlamak, kamu kaynaklarını etkin ve verimli bir şekilde kullanmak gibi nedenlerle, bütçe süreçlerini yıllık bütçe sürecinden çok yıllık bütçe sürecine taşımıştır. Ülke uygulamalarındaki farklılıklara rağmen bu ülkeler çok yıllık bütçeleme uygulamasından faydalar beklemektedir. Bu çalışmada, çok yıllık bütçeleme genel hatları ile ele alınmakta, bazı ülkelerde nasıl uygulandığı incelenmekte, sistemin Türkiye açısından değerlendirilmesi yapılarak, aksayan yanları ortaya koyulmakta ve nihayetinde söz konusu aksaklıklara yönelik çözüm önerileri sunulmaya çalışılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Bütçe Sistemleri, Çok Yıllı Bütçeleme, Orta Vadeli Harcama Sistemi

ABSTRACT

The Budgets is the law which determines revenues and expenses of the government within a certain time and permits the collection of revenues and making expenditure. Various budget techniques have been developed in course of time to achieve the goals and objectives replaced in the budget. One of this techniques is multi-year budgeting system which provides the opportunity to analyse the budget and its effects more than one years. The main feature of multi-year budgeting approach is; it includes estimates of revenue and expense for two or three years except the fiscal year. Many developed and developing countries moved the budget process from annual budget process to multi-year budget process for the reasons such as to ensure fiscal discipline and use public resources effectively and efficiently. Despite the differences among country practices, this countries expects benefits from the multi-year budgeting practices. In this study, multi-year budgeting is discussed generally, practices of some countries are examined, the system is evaluated in terms of Turkey, failing parts are shown and finally some solutions are tried to put forward about these failing parts.

Key Words: Budgeting Systems, Multi-Year Budgeting System, Medium Term Expenditure Framework

TABLULAR LİSTESİ

<u>Tablo Nr.</u>	<u>Tablonun Adı</u>	<u>Sayfa Nr.</u>
Tablo 1:	Bazı OECD Ülkelerinde Genel Yönetim Bütçe Dengesi/GSYİH (%)	62
Tablo 2:	2000-2005 Yılları Öngörülen ve Gerçekleşen Bütçe Gelir ve Giderleri ile Meydana Gelen Sapmalar	82
Tablo 3:	2006-2008 Dönemi Öngörülen Temel Makroekonomik Göstergeleri.....	83
Tablo 4:	2006 Yılı Temel Ekonomik Büyüklüklerin Gerçekleşmeleri	83
Tablo 5:	2006-2008 Dönemi Ekonomik Sınıflandırma Bazında Öngörülen Bütçe Ödenek Teklif Tavanları.....	84
Tablo 6:	2006 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri (Milyon TL)	85
Tablo 7:	2007-2009 Dönemi Öngörülen Temel Makroekonomik Göstergeleri.....	85
Tablo 8:	2007 Yılı Temel Ekonomik Büyüklüklerin Gerçekleşmeleri	86
Tablo 9:	2007-2009 Dönemi Ekonomik Sınıflandırma Bazında Öngörülen Bütçe Ödenek Teklif Tavanları.....	86
Tablo 10:	2007 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri(Milyon TL)	87
Tablo 11:	2008-2010 Dönemi Öngörülen Temel Makro Ekonomik Göstergeleri	88
Tablo 12:	2008 Yılı Temel Ekonomik Büyüklüklerin Gerçekleşmeleri	88
Tablo 13:	2008-2010 Dönemi Ekonomik Sınıflandırma Bazında Öngörülen Bütçe Ödenek Teklif Tavanları.....	89
Tablo 14:	2008 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri (Milyon TL)	89
Tablo 15:	2009-2011 Dönemi Öngörülen Temel Makro Ekonomik Göstergeleri	90
Tablo 16:	2009 Yılı Temel Ekonomik Büyüklüklerin Gerçekleşmeleri	91
Tablo 17:	2009- 2011 Dönemi Ekonomik Sınıflandırma Bazında Öngörülen Bütçe Ödenek Teklif Tavanları.....	91
Tablo 18:	2009 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri (Milyon TL)	92

Tablo 19: 2010-2012 Dönemi Öngörülen Temel Makro Ekonomik Göstergeleri	93
Tablo 20: 2010 Yılı Temel Ekonomik Büyüklüklerin Gerçekleşmeleri	93
Tablo 21: 2010-2012 Dönemi Ekonomik Sınıflandırma Bazında Öngörülen Bütçe Ödenek Teklif Tavanları.....	94
Tablo 22: 2010 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri (Milyon TL)	95
Tablo 23: 2011-2013 Dönemi Öngörülen Temel Makro Ekonomik Göstergeleri	96
Tablo 24: 2011 Yılı Temel Ekonomik Büyüklüklerin Gerçekleşmeleri	96
Tablo 25: 2011-2013 Dönemi Ekonomik Sınıflandırma Bazında Öngörülen Bütçe Ödenek Teklif Tavanları.....	97
Tablo 26: 2011 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri (Milyon TL)	98
Tablo 27: 2012-2014 Dönemi Öngörülen Temel Makro Ekonomik Göstergeleri	100
Tablo 28: 2012-2014 Dönemi Ekonomik Sınıflandırma Bazında Öngörülen Bütçe Ödenek Teklif Tavanları.....	101
Tablo 29: Orta Vadeli Program ve Orta Vadeli Mali Planların Yayımlanma Tarihleri ve Gecikme Durumları (2006-2014).....	108

ŞEKİLLER LİSTESİ

<u>Sekil Nr.</u>	<u>Sekil Adı</u>	<u>Sayfa Nr.</u>
Şekil 1:	Birbirini Takip Eden Harcama Planı (Çok Yıllı Bütçeleme) Süreci	18
Şekil 2:	Politika Oluşturma, Planlama ve Bütçe İlişkisi Süreci	31

GRAFİKLER LİSTESİ

<u>Grafik Nr.</u>	<u>Grafik Adı</u>	<u>Sayfa Nr.</u>
Grafik 1 :	Bütçe Giderlerine İlişkin Öngörülen ve Gerçekleşen Tutarlar	99
Grafik 2 :	Bütçe Gelirlerine İlişkin Öngörülen ve Gerçekleşen Tutarlar	99

KISALTMALAR LİSTESİ

ABS	:Analitik Bütçe Sınıflandırması
BÜMKO	:Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü
DPT	:Devlet Planlama Teşkilatı
GSMH	:Gayri Safi Milli Hasıla
GSYİH	:Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
IMF	:Uluslararası Para Fonu
KHK	:Kanun Hükmünde Kararname
KMYKK	:Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
MATRA	:Bütçe Planlama ve Hazırlık Sürecinin Güçlendirilmesi
MTEF	:Orta Vadeli Harcama Sistemi
OECD	:Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
OVP	:Orta Vadeli Program
OVHÇ	:Orta Vadeli Harcama Çerçevesi
OVMP	:Orta Vadeli Mali Plan
PEB	:Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi
PPBS	:Planlama Programlama ve Bütçeleme Sistemi
SEB	:Sıfır Esaslı Bütçeleme Sistemi
TBMM	:Türkiye Büyük Millet Meclisi
TEPAV	:Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı
TÜFE	:Tüketici Fiyat Endeksi
YPK	:Yüksek Planlama Kurulu

GİRİŞ

Bilindiği üzere bütçe, devletin belli bir süre içindeki gelir ve giderlerini tahmini olarak belirleyen, gelirlerin toplanmasına, giderlerin yapılmasına izin veren bir kanundur. Bütçe, kamu yönetiminde belirlenen hedef ve amaçlara ulaşmak için kullanılan araçların en etkilisidir. Devlet, her yıl kamu kesimi için ayrılan kaynakların hangi hizmetlerde ve ne ölçüde kullanılacağını bütçe ile belirlemektedir. Bu yüzden kamu yönetiminin başarısı, geniş ölçüde bütçe imkânlarına ve bu imkânların etkin bir şekilde kullanımına bağlıdır.

Bütçelerin düzenlenme biçimleri ekonomik ve siyasi hayatta meydana gelen değişmelere göre yeni görünümeler kazanmaktadır. 1980'li yılların ikinci yarısından itibaren birçok ülke bütçe reformları kapsamında; mali disiplini ve stratejik önceliklere göre kamu kaynaklarının kullanımı ve dağıtımını sağlamak, kamu hizmetlerini etkin ve verimli bir şekilde sunmak gibi hedeflere ulaşma çabası içerisine girmiştir. Ülkeler, bu hedeflere ulaşmak için yaptıkları reformlar kapsamında bütçenin ve etkilerinin bir yıldan daha uzun süreli olarak değerlendirmelere tabi tutulmasını sağlayan çok yıllık bütçeleme sistemine geçmiştir. Bu sistemin temel özelliği cari yılın ötesinde iki veya üç yıllık harcama ve gelir tahminlerini kapsamasıdır.

Ülkemizde kamu mali yönetim sistemi yıllarca 1927 yılında çıkarılan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ile yönetilmiştir. Bu kanun çok az sayıda değişiklikle 80 yıl yürürlükte kalmıştır. Söz konusu kanun uygulamada mali mevzuatımızın anayasası olarak da adlandırılmıştır. Ancak 2006 yılına kadar yürürlükte olan 1050 sayılı Kanun'a göre hazırlanan bütçelerde, bütçelerle; kalkınma planları, yıllık programlar ve stratejik planlar arasındaki bağ kurulamamış, bütçe uygulamaları mali yıla sınırlı kalarak bütçeye orta vadeli bir bakış açısı kazandırılmamış ve uygulama sürecinde kamu idarelerine fazla öncelik verilmemiştir.

Kamu mali yönetim sisteminden kaynaklanan sorunlar, meydana gelen ekonomik krizler ve kaynak kullanımında etkinliğin sağlanamaması reform çalışmalarına hız kazandırmıştır. Bu reform çalışmaları kapsamında 2006 yılında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uygulamaya koyulmuştur.

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, kamu mali yönetim sistemini yeniden düzenlemiş ve bu yeni sistem ile birlikte yıllık bütçeleme süreci terk edilerek çok yıllık bütçeleme sürecine geçilmiştir. “Çok Yıllı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye Değerlendirmesi” konulu çalışmanın amacı; yeni kamu mali yönetim anlayışı çerçevesinde mali disiplini sağlamak, kamu kaynaklarını etkili ve verimli bir şekilde kullanmak, bütçeye orta vadeli bir bakış açısı kazandırmak için Dünya Bankası önderliğinde gelişmiş ülkeler tarafından geliştirilen çok yıllık bütçeleme sisteminin uygulanmasına yönelik ülke örneklerini incelemek ve söz konusu bu sistemin Türkiye uygulamasını değerlendirmeye çalışmaktır.

Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, bütçe ve bütçe sistemleri genel hatlarıyla ele alınacak, bu kapsamda klasik ve modern bütçe fonksiyonları ile bütçe sistemleri incelenecektir. Daha sonra çalışmanın konusunu oluşturan çok yıllık bütçeleme sisteminin amaçları, temel ilkeleri, geleneksel bütçelemeden farkı, başarı şartları, faydalı ve sakıncalı yanları ve politika oluşturma, planlama ve bütçe ilişkisindeki etkisi ortaya koyulacaktır.

İkinci bölümde, çok yıllık bütçeleme sistemine ilişkin bazı ülke uygulamaları üzerinde durulacaktır. Bu bağlamda sırasıyla sistemi en iyi şekilde uygulayan ülkelerden olan Avustralya, İsveç, Yeni Zelanda ve Güney Afrika uygulamaları değerlendirilmeye çalışılacaktır.

Çok yıllık bütçeleme sisteminin Türkiye açısından değerlendirileceği üçüncü bölümde; öncelikle sistemin tarihi gelişim süreci ele alınacak ve sisteme geçmeyi gerektiren nedenler vurgulanmaya çalışılacaktır. Daha sonra sistemin Türkiye’de nasıl işlediği üzerinde durulacaktır. Sonrasında çok yıllık bütçeleme sistemine geçilmeden önceki 2000-2005 yıllarına ait öngörülen ve gerçekleşen bütçe gider ve gelirleri ile sisteme geçildikten sonraki yıllara ilişkin Orta Vadeli Mali Plan dönemlerinde öngörülen temel makroekonomik göstergeler ve bütçe ödenek teklif tavanları ile temel makroekonomik gerçekleştirmeler ve bütçe gerçekleştirmeleri karşılaştırılacak, öngörüler ve gerçekleştirmeler arasındaki sapmalar ortaya koyulacaktır. En sonda ise sistemin aksayan yanları ortaya koyularak bunlara çözüm önerisi sunulmaya çalışılacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

1. GENEL OLARAK BÜTÇE VE ÇOK YILLI BÜTÇELEME KAVRAMI

1.1. Bütçenin Tanımı ve Kapsamı

Devlet bütçesi, ülkelerin ekonomik ve sosyal gelişmelerine katkıda bulunarak ekonomik istikrarın sağlanmasına ve sürdürülmesine yardımcı olan en temel araçlardandır. Nitekim ülkeler günümüzde kıt kaynaklarla sınırsız ihtiyaçların dengelenmesi sorunuyla karşı karşıya olduklarından, ihtiyaç ve kaynaklar arasında dengeyi sağlamak için bütçeyi araç olarak kullanmaktadırlar.

Bütçe ekonomik, hukuki, sosyal, mali ve siyasi unsurları barındıran bir kavramdır. Bundan dolayı bütçe ile ilgili yapılan tanımlar, bütçeye değişik açılardan bakılabildiği için farklılıklar gösterebilmektedir. Örneğin bütçe tanımlarının bir kısmı bütçenin hukukiliğini ön plana çıkarırken, bir kısmı ise siyasi yönünü ön plana çıkarmaktadır. Bütçeye ilişkin en genel tanım şu şekildedir: Bütçe, devletin ve ona bağlı kamu kuruluşlarının, yıllık gelir ve harcamalarının tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren bir kanundur. Bu tanım genel bir tanım olmasına karşın bütçenin daha çok hukuki yönünü ortaya koymaktadır. Bir başka tanımda ise bütçe, kamu gelir ve harcamalarının mali yıl girmeden önce yapılan tahminleri ile bu tahminlerin uygun bulunduğunu belirleyen bir parlamento tasarrufudur şeklinde tanımlanmıştır (Gürsoy, 1981: 5). Bu tanımda bütçenin siyasi yönü ortaya koyulmuştur.

Ekonomik açıdan bütçe kavramı ise, devletin belirli bir dönem içinde milli ekonomideki “gelir-gider” dengesini gösteren bir tablodur. Bir başka ifadeyle bütçe, devletin her yıl vergi ve benzeri yollarla milli ekonomiden ne kadar gelir toplayacağını ve toplanan gelirlerin nerelere harcanacağını gösteren bir belgedir (Pehlivan, 2010: 202).

Bu tanımlardan bütçenin dört temel niteliği ortaya çıkmaktadır ve bunlara “4T Prensipleri” adı verilmektedir. Tahmin; bütçe tahminidir ve gelecek yılın gelir ve giderlerini gösterir. Tahdit; bütçe belirli bir zaman dilimi için hazırlanır. Bu zaman dilimine mali yıl veya bütçe yılı denilmektedir. Tevzin; bütçenin gelir ve gider rakamlarının denk olması demektir. Tasdik; bütçenin gelir ve giderlerinin, uygulamaya geçilmeden önce, yasama organı tarafından tasdik edilmesidir (Sönmez, 1994: 8).

1.2. Bütçenin Fonksiyonları

Toplum hayatı içinde yer alan her kurum gibi bütçenin de fonksiyonları bulunmaktadır. Bütçenin fonksiyonları bütçeye yüklenmiş olan görevler anlamına gelmektedir. Diğer bir ifadeyle bütçe, belirlenmiş hedef ve politikalar doğrultusunda bazı görevleri yerine getirmek durumundadır (Tüğen, 2008: 20). Bütçenin fonksiyonları, klasik ve modern bütçe fonksiyonları olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

1.2.1. Klasik Bütçe Fonksiyonları

Bütçenin klasik fonksiyonları; siyasi fonksiyon, hukuki fonksiyon, ekonomik-mali fonksiyon ve denetim fonksiyonundan oluşmaktadır.

1.2.1.1. Bütçenin Siyasi Fonksiyonu

Bütçenin, kamu yönetiminin gidişatını etkileyecek bir araç olarak parlamentoya, hükümete yol göstermek, yönetmek fırsatını vermesidir. Bütçenin hükümetlerin kamu hizmetini yapabilmesi için adeta bir mali plan olması, hükümetin bütçe ile siyasi tercihini parlamentonun da onayıyla yapmasını sağlar (Coşkun, 1991: 27). Parlamentolar, demokrasi ile idare edilen ülkelerde, egemenlik hakkını millet adına bütçe yoluyla, kamu yönetimi üzerinde kullanmaktadırlar. Yasama organı olan Parlamento, millet adına bütçenin bütün aşamalarında yetkisini kullanmak suretiyle, yürütme organının işlemlerine izin verme ve onu denetleme imkânı elde etmektedir (Aksoy, 1993: 111). Buradan da anlaşılacağı üzere bütçenin siyasi fonksiyonu, ancak demokratik ve parlamenter rejimi benimseyen ülkelerde ortaya çıkmaktadır.

1.2.1.2. Bütçenin Hukuki Fonksiyonu

Bütçe ile hükümete gelir toplama ve gider yapma yetkisi verildiğine göre bütçenin hazırlanması ve uygulanması dönemlerinde yapılan bütün işlemlerin yasal dayanağa göre yapılması; tüm kamu yönetiminin bu mali yasalara dayanarak, bütçenin hazırlanma ve uygulanmasını sağlaması gerekmektedir (Coşkun: 1991: 27). Yani kamu gelirleri ve giderleriyle ilgili işlemlerin bütçe kanunlarına göre yapılmasına bütçenin hukuki fonksiyonu denir.

1.2.1.3. Bütçenin Ekonomik ve Mali Fonksiyonu

Bu fonksiyona göre, devletin gelir ve giderleri arasında bir denge kurması, mali amaç bakımından gerekli ve yeterli sayılmaktadır (Aksoy, 1993: 112). Bütçe ile kamu hizmetlerini bir mali plan çerçevesinde önem sırasına göre ele alıp harcamaların üstlenilmesi; kamu gelirlerini israf etmemek için olabildiğince az harcama yapılması beklenir (Altuğ, 2004: 13).

1.2.1.4. Bütçenin Denetim Fonksiyonu

Bütçenin denetim fonksiyonu, buraya kadar açıklanan bütçe fonksiyonlarını tamamlayan ve onların sonucu olan önemli bir bütçe fonksiyonudur. Denetim fonksiyonunun amacı, devletin bütün mali işlemlerinin denetlenmesidir. Böylece, bütçede tahmin edilen gelir ve gider rakamları ile dönem sonunda gerçekleşen rakamlar arasında bir karşılaştırma yapma olanağı sağlanmış olur (Sönmez, 1994: 19). Bütçenin tahminleri yürütme organı tarafından yapılırsa da, yasama organı bu tahminleri görüşüp onaylar. Parlamenter demokrasilerde millet adına hareket eden meclislerin onayı alınmaksızın ülke çapında herhangi bir kamu hizmetinin yapılması, kamu hizmetleri ve kamu gelirlerinin bileşiminin belirlenmesi mümkün değildir (Edizdoğan, 2008: 17).

1.2.2. Modern Bütçe Fonksiyonları

Modern bütçe anlayışına göre bütçeler, kamu hizmetlerinin sunulmasının yanı sıra, ekonomide gelir dağılımını düzeltmek, ekonomik istikrarı gerçekleştirmek, kaynak dağılımında etkinliği sağlamak gibi birtakım makroekonomik amaçları gerçekleştirmek için bir araç olarak kullanılmaktadır. Modern bütçe fonksiyonlarını aşağıdaki şekilde sıralayarak açıklayabiliriz.

1.2.2.1. Bütçenin Konjonktürel Fonksiyonu

Bütçenin konjonktürel fonksiyonuna göre, bütçe ekonomideki konjonktürel gelişmeler karşısında belirli bir esnekliğe sahip olmalıdır. Örneğin ekonomide deflasyon varsa gerektiğinde bütçe açığı vererek ekonominin yeniden canlanması sağlanmalıdır. Enflasyonist bir ortamda ise harcamalar kısılarak gelirler artırılmaya çalışılmalıdır. Böylece, bütçe sayesinde ekonomideki konjonktürün olumsuz etkileri hafifletilmektedir. Bu fonksiyonuna göre bütçe açık ve fazla verebilecek ya da denk olabilecektir. Fakat bu denklik yıllık bazda değil konjonktür devresinin tümü itibariyle düşünülmelidir (Tüğen, 2008: 23).

1.2.2.2. Bütçenin Telafi Edici Fonksiyonu

Telafi edici bütçe fonksiyonu, bir ülkede ekonomik faaliyetlerin piyasa mekanizmasına bağlı olarak fiyatların ışığı altında yapılması halinde yapısal bir depresyon olabileceği fikrine dayanmaktadır. Şöyle ki, kamu gelir giderleri arasındaki ilişki sürdürülmekle beraber, bütçe denklighinden daha çok ekonomik denge önem arz etmektedir. Asıl önemli olan husus, ekonominin tam istihdam seviyesinde ve istikrar içinde olmasıdır. Bu nedenle, serbest piyasa ekonomisinin sağlayamadığı tam istihdamı bütçe yoluyla gerçekleştirmek gerekir. İşte buna telafi edici fonksiyon denilmektedir (Aksoy, 1993: 115). Bu fonksiyon çerçevesinde bütçe gerektiğinde açık vererek özel sektörün yetersiz kaldığı alanlara müdahale edebilecek ve böylece ekonomi normal gelişme sürecine sokulabilecektir. Ekonomi sağlıklı bir dengeye kavuşunca, bütçenin telafi edici fonksiyonu sağlanmış olacaktır (Tüğen, 2008: 24).

1.2.2.3. Bütçenin Yönetim Aracı Olma ve Planlama Fonksiyonu

Bütçe kavramı ortaya atıldığından beri, kamu yöneticileri tarafından bir araç olarak kullanılmıştır. Devlet yönetiminde karşılaşılan güçlükler ve meydana gelen gelişmelere paralel olarak, bütçenin yönetim aracı olma fonksiyonu sürekli gelişim göstermektedir. Siyasi ve mali denetim bakımından çeşitli aşamalardan geçen bütçe, günümüzde özellikle kamu yönetiminde etkinliği ve verimliliği artırma aracı olarak kabul edilmektedir (Coşkun, 1991: 38).

Bütçe bir planlama aracı olarak plan özelliklerine sahiptir. Nitekim bütçe, kamu kesiminin gelir ve giderleri ile ilgili parasal işlemleri yansıttığından mali, kamusal kaynakların etkin şekilde kullanımını sağladığından ekonomik ve kamu kuruluşlarının gelecek bir dönemdeki amaçlarına ulaşmayı, politikalarını ve programlarını gerçekleştirmeyi sağladığından siyasal bir plandır. Bu bakımdan kamu kesiminin bütçe yapmak yoluyla planlamaya gitmesi ekonominin işlemesi yönünden zorunluluk göstermektedir (Edizdoğan, 2008: 19).

1.2.2.4. Bütçenin Optimal Kaynak Dağılımı Fonksiyonu

Bütçenin makro ekonomik fonksiyonlarından birisi de, optimal kaynak dağılımının sağlanmasıdır. Piyasa ekonomisi fiyatların ışığı altında kendi haline bırakıldığı zaman, optimal kaynak dağılımı gerçekleşmemektedir. Çünkü, klasik iktisatçılar, piyasada tam rekabet şartlarının her zaman mevcut olduğunu ve bu şartlar altında optimal kaynak dağılımının sağlanacağını kabul etmektedirler; halbuki yapılan birçok çalışmalar sonucunda piyasada tam rekabet koşullarının kaide değil istisna olduğu tespit edilmiş bulunmaktadır (Aksoy, 1993: 116)

Kaynak tahsisinde etkinlik, tüm çalışmak isteyenlerin istihdam edilmesi ve üretim faktörlerinin ihtiyaç duyulan alanlarda eksiksiz çalıştırılması ile birlikte düşünülmelidir. Bunun kendiliğinden sağlanması mümkün olmadığından, devlet ekonomiye bizzat girerek veya ekonomiye müdahale ederek, var olan eksiklikleri gidermek zorundadır. Bunların sağlanmasında da bütçe, kaynak tahsisi ile belirleyici rol oynamaktadır (Mutluer ve diğerleri, 2005: 80).

1.2.2.5. Bütçenin İstikrarı Sağlama Fonksiyonu

Günümüzde bütçenin modern fonksiyonlarından biri de, ekonomik istikrarı sağlama fonksiyonudur. Ekonomik istikrar, bir ekonomide tam istihdamın ve fiyat istikrarının sağlanmasıdır. Aynı zamanda, dış ticaret dengesinin sağlanması ve arzu edilen makul bir büyüme oranının gerçekleştirilmesi de ekonomik istikrar için önem arz etmektedir (Aksoy, 1993: 28).

Gelişmiş ülkelere nazaran az gelişmiş ülkeler çeşitli yurtiçi ve yurtdışı faktörlerden dolayı ekonomik istikrarsızlık hallerine girebilirler. İşte bütçe, devlete, diğer ekonomi

politikası araçlarıyla birlikte ekonomik istikrarsızlıkla mücadelede önemli destekler sağlamaktadır. Ekonomik istikrarın temelinde bütçe harcama ve gelir yapılarının ülke şartlarına göre düzenlenerek esnek hale getirilmesi ve diğer politika araçlarıyla uyumunun sağlanması gerekecektir (Tüğen, 2008: 28).

1.2.2.6. Bütçenin Gelir Dağılımı Fonksiyonu

Kişilerin, bölgelerin, sektörlerin ya da üretim faktörlerinin üretimden aldıkları payları belirten gelir dağılımı piyasa ekonomisi kendi haline bırakıldığında adil olmayan bir durum gösterir. Bütçenin adil gelir dağılımı işleminde; hizmetler için parasal ödemeler yapılması ya da özel gelir gruplarının gereksinimlerini karşılamak için belirli programlar geliştirilmesinde ön şartları hazırlayıp yıllık ya da orta vadeli mali planları belirleme görevini üstlenir. Bütçenin bu işlevinin ve sürecinin temelini; kaynakların, ihtiyaçların, alternatif mali stratejilerin, önerilen bütçe etkilerinin değerlendirilmesi ve bütçe gelir ve harcamalarının planlaması oluşturur (Edizdoğan, 2008: 20).

1.3. Bütçe Sistemleri

Zamanla ekonomik ilişkilerin artması sonucu mali sorunların ortaya çıkmasıyla ülkeler bütçe ve bütçeleme sistemlerinde değişiklikler yapmak amacıyla bu sorunlarını gidermeye çalışmışlardır. Böylece bütçe sistemleri devletlerin ekonomik hayatında giderek önem kazanmaya başlamıştır (Aksoy, 1993: 41). Öte yandan halkın yürütme organının mali alanda keyfi davranışlarını önlemek ve denetleme isteği bütçeleme sistemlerini sürekli olarak geliştirmektedir. Geliştirilen çağdaş bütçe sistemleriyle bütçe, kamu yönetiminde verimlilik ve etkinliğin sağlanması amacıyla kullanılmaya başlanmış ve bir yönetim aracı olarak geliştirilmesi yoluna gidilmiştir (Edizdoğan, 2008: 187).

1.3.1. Geleneksel (Klasik) Bütçe Sistemi

Bütçe sisteminin ilk şekli geleneksel ya da klasik bütçe sistemi olarak adlandırılmaktadır. Bu sistem, aynı zamanda klasik mali anlayışın bir ürünüdür. Klasik mali anlayışa göre önemli olan husus bütçe denkliğinin sağlanmasıdır. Bütçe ile devlet, özel ekonominin işleyişini hiçbir suretle etkilemeden, sadece özel kesim tarafından karşılanmayan milli savunma ve asayiş gibi kamu hizmetlerini yerine getirir (Pehlivan, 2010: 213).

Geleneksel bütçe sisteminde hangi kuruluşların hangi harcama kalemlerine ne miktar ödenek verileceği tespit edilerek ve ödenekler parlamentonun onayından geçilmesi şartıyla bütçeler oluşturulur. Geleneksel bütçe sisteminde ödenekler, kamu kuruluşlar düzeyinde verildiğinden bu bütçelere örgüt bütçeler de denilmektedir. Bu sistemde esas olan kurumların nasıl bir hizmet görmesinin gerekliliği değil, ihtiyaçlarını gidermek için hangi mal ve hizmetleri satın alacağı ve bunlar için ne miktar ödemenin gerekli olacağıdır (Mutluer ve diğerleri, 2005: 102).

Girdi esaslı olan klasik bütçe sisteminde her bir harcamacı kuruluşun bütçesi bölümlere ayrılmakta, her bölüm içindeki maddelerde harcama kalemlerinin tahmini tutarları belirtilmekte, maddelerin toplam bölümleri yani bölümlerin toplamı ise kuruluşun bir yıllık gider tahminlerini vermektedir (Altuğ, 2004: 42).

Geleneksel bütçe sisteminde, kamu harcamalarının sınıflandırılması harcama kalemlerine göre yapıldığından bu yönüyle geleneksel bütçe sistemine harcama kalemleri bütçesi adı verilir. Harcama kalemleri bir kamu hizmetinin üretiminde kullanılan girdilerdir. Harcama kalemlerini Türk bütçe uygulamasından faydalanarak şöyle sıralanabilir; personel giderleri, yolluklar, hizmet alımları, tüketim malları ve malzeme alımları, demirbaş alımları, makine teçhizat ve taşıt alımları, yapı, tesis ve büyük onarım giderleri, diğer ödemeler ve transferler olarak sıralanabilir (Batırel, 1996: 38).

Geleneksel bütçe sistemi uzun bir geçmişe sahip olmasına rağmen toplumsal gelişmeler ve ihtiyaçlar karşısında yetersiz kalmıştır. Hedefler ve sonuçlar açık, tam ve yeterli şekilde belirtilememiş, girdileri ve masrafçı daireleri esas almış, hizmetlerin tam maliyeti hakkında yeterli bilgiyi sağlayamamış ve gelecek yılın maliyetlerini içermemiştir. Aynı zamanda, bütçe gelir ve giderlerinin hep artış yönünde olması bir prensip şekline dönüşmüş ve etkinliği ölçecek kıstaslar olmamıştır (Falay, 1995: 19-22).

Geleneksel bütçe sisteminin sözü edilen olumsuzluklarından dolayı, bütçe lemede yeni sistem/sistemler arayışı hız kazanmış ve devlet bütçesinin hazırlanıp uygulanmasında yeni sistemler geliştirilmiştir.

1.3.2. Performans Bütçe Sistemi

Klasik bütçe sisteminin eksikliklerini gidermek maksadıyla yeni bir bütçeleme tekniği olarak performans bütçenin geliştiğini görmekteyiz.

İdarenin ne satın aldığı veya kiraladığından önce ne yaptığı, neyi başardığının ön plana çıktığı performans bütçe sisteminin bir diğer adı da fonksiyonel bütçe sistemidir. Çünkü öncelikle bütçede eğitim, sağlık vb. fonksiyonlar için fonksiyonel dağılım yapılır. İkinci olarak da hizmet miktarı ile maliyet arasında ilişki kurulur, yani her bir hizmet biriminin maliyeti hesaplanır. Bu ilişkide belirli bir hizmetin üretilmesinde en az maliyetle en fazla elde edilecek hizmet miktarı bulunmaya çalışılır. Bu nedenle bu sisteme icraat bütçesi de denilmektedir (Altuğ, 2004: 42).

Performans bütçe usulünde farklı programlar ölçülebilir ve sayılabilir hale getirilmektedir. Nihayetinde elde edilen sayısal sonuçlar değerlendirilir. Ancak bu değerlemenin yapılabilmesinde raporlama sisteminin ve maliyet muhasebesinin gelişmiş olması gerekir (Falay, 1995: 50).

Performans bütçenin amacı, kamu yönetiminde etkinliği artırarak toplumun refahını artırmaktır. Performans bütçede görülecek kamu hizmetleri için ayrılan ödenekler üzerinde değil, onlarla neler yapılacağı, ne gibi hizmetler üretileceği, ne sonuçlar alınacağı üzerinde durulur. Yararlılık, etkinlik, olurluluk en çok dikkat edilmesi gereken amaçlardandır (Mutluer ve diğerleri, 2005: 109).

Performans bütçe sisteminde, gerçekleştirilmesi planlanan amaçlar ile alternatif programların maliyetlerinin hesaplanması önem arz etmektedir. Performans bütçe uygulaması bakımından ulaşılan sonuçların değerlendirilmesinde güçlüklerle karşılaşabilmektedir. Birimlerin kavranması ve güçlüklerle karşılaşılabilirdiği gibi, kıyaslama yapmak bakımından da sorunlar ortaya çıkabilmektedir (Akdoğan, 2011: 403).

1.3.3. Program Bütçe Sistemi

Program bütçe bir taraftan performans bütçenin bir devamını ve daha gelişmiş bir türünü oluşturmakta, diğer taraftan ise Planlama, Programlama ve Bütçeleme Sisteminin hazırlanması ve uygulanmasında bir araç olarak kullanılması nedeniyle bu iki kavram yerine benzer anlamda kullanıldığı görülmektedir (Aksoy, 1993: 78). Kamu hizmetlerinin

etkin bir şekilde yerine getirilmesi ve kamu giderlerinin etkinliği ve verimliliğinin yükseltilmesi amacıyla, bütçesel kaynakların en uygun şekilde kullanılması, program bütçenin temelini oluşturmaktadır (Akdoğan, 2011: 404).

Program bütçe sistemi ile çeşitli devlet hizmetleri arasında öncelik sırası tespit edilir, maliyetler ölçülerek tercih buna göre yapılır. Bu sistemde devlet hizmetleri önce belirli programlara ayrılır. Program, belli bir amaca varmak için yapılan faaliyetlerin tümüdür. Sonra programlar daha belirgin faaliyet türüne ayrılır. Bunlara alt programlar denir. Alt programlar ise proje faaliyetlere ayrılır. Örneğin, köy hizmetleri program; sulama, toprak ıslahı alt program; belli yerdeki gölet yapımı, belli yerdeki erozyonun önlenmesi, sulama kaynaklarının yapılması proje olur. Yapılacak iş yatırım cinsinden ise proje yoksa faaliyet olarak anılır (Akça, 1998: 16). Böylece kamu kesiminde kaynak dağılımıyla ilgili kararlar verilirken alternatifler arasında rasyonel seçim yapma olanağı sağlanmış olur. İdeal programın, bütçenin girdi ve ana ürünlerden çok nihai çıktıları esas alan göstergeleri sağlaması gerekir. Buna göre yapılacak hizmetler ön plana alınmış, idari birimler ve onların örgüt bütçeleri ikinci plana atılmış olur (Aksoy, 1993: 80).

Program bütçe sisteminin uygulanması söylenildiği kadar kolay değildir. Bir kere çoğu zaman program değerlendirilmesi olmaz. Kurulan bir birimi hizmet önemi azaldığı için kaldırmak kolay değerildir. Yine sistemi uygulayabilmek için analizleri yapabilecek yetişmiş elemanlara gereksinim vardır. Bütçenin uygulanma şeklini gösteren devlet muhasebesinin maliyet hesaplarını yapacak uygulamacılara olanak sağlaması gerekir. Türkiye 1973 yılında program bütçe sistemine geçmekle birlikte bahsedilen konularda gerekli gelişim sağlanamadığı için program bütçe, klasik sistemin biraz daha gelişmiş şekli olmaktan ileri gidememiştir (Akça, 1998: 16).

1.3.4. Planlama – Programlama – Bütçeleme Sistemi

Planlama, Programlama ve Bütçeleme Sistemi (PPBS), program bütçenin plan yapılarak uygulanması şekli olmakla birlikte bazen PPBS ve program bütçe aynı anlama gelecek şekilde kullanılmaktadır. Bu sistem ilk olarak özel sektörde uygulanmaya başlamış ve başarılı sonuçlar alınarak daha sonra kamu kesiminin tamamında uygulanmaya başlamıştır (Tüleykan, 2009a: 6).

PPBS, isminden de anlaşılacağı üzere, çeşitli aşamalardan oluşmaktadır. İlk aşama planlamadır. Planlar, uzun vadeli öngörülerdir. Planlama, gelecek birkaç yılı kapsayan çeşitli amaçları ve bu amaçlara ulaşma yollarını gösteren tahminlerdir. Planda öngörülen amaçlar önem derecesine göre bir sıralamaya tabi tutulur. Belirlenen amaçlara ulaşmak için mevcut imkânlar tespit edilir (Pehlivan, 2010: 215).

Planlama hedefler, kaynaklar ve bu kaynakların kullanılması konusunda karar verme sürecidir. Buna göre planlama belirli fonksiyonları yerine getirirken, belirli sonuçlar doğurmaktadır. Planlama yardımıyla karar vericiler gelecekte ne yapacağını bilmekte, bu da gelecekte girişilecek programları gerçekleştirmek için bütçesel kararların ne olması gerektiğini ortaya koymaktadır. Aynı zamanda planlama, hizmeti yürüten idari birime, mevcut kaynakların gelecekteki durumunu, yeterlik derecesini ve ne gibi kaynakların sağlanması gerektiğini göstermektedir (Falay, 1995: 62).

Ancak unutmamak gerekir ki, planlama bir kez yapıp sona erecek bir eylem değildir, toplumlarda ekonomik değişmelerin göz önüne alınarak uzun süreli planların revizyona tabi tutulması gereklidir. Planlamada esneklik ve iletkenliğin sağlanması esas alınmalıdır (Aksoy, 1993: 85).

Programlama PPBS'nin ikinci aşamasıdır. Planlamayla bütçeleme aşamaları arasında yer alır ve planlama aşamasında alınan kararların ışığı altında yapılır. Programlama, planlama ile belirlenen amaçların daha fazla somutlaştırarak programlara bölünmesi işlemidir (Bilici, 2011: 82). Bu sisteme göre programda önemli olan, kaynakların, sınırları kesin bir şekilde belirlenmiş amaçların gerçekleştirilmesine imkân verecek biçimde ve etkin olarak kullanılmasıdır (Gürsoy, 1981: 231).

Programların doğuracağı maliyetlerin ödenek haline çevrilmesi ve programlara kaynak tahsis edilmesi aşamasına bütçeleme denilir. Program amaçları açısından yapılan analizlerle belirlenen alternatiflere göre bütçeleme yapılır. Tüm fonksiyonların maliyetleri toplamıyla gereken kaynak miktarı ve dolayısıyla kamu kesimi bütçesinin büyüklüğü ortaya çıkar (Altuğ, 2004: 45).

PPBS modern bir bütçe sistemi olarak özellikle geleneksel bütçe sistemine göre birçok olumlu yana sahiptir. PPBS, bütçe uygulamalarına açıklık getirir. Kuruluşların faaliyetleri ile hedeflerinin karşılaştırılmasını mümkün kılar, karar verecek olan

yöneticilere çeşitli seçenekler arasında seçim yapma imkânı verir. Yöneticilerin sorumluluklarını artırır ve idari yapılarını geliştirmeleri yönünde yöneticileri zorlar. Ayrıca PPBS, programların tamamlanma süresi içindeki toplam maliyetlerin ortaya koyulmasını sağlar ve bütçe kaynaklarının etkin, verimli kullanımına, israf ve suiistimallerin olmamasına zemin hazırlar (Tüğen, 2008: 129).

PPBS'nin sözü edilen olumlu yanlarının yanında, olumsuz yanları da bulunmaktadır. Öncelikle PPBS, masraflı bir sistemdir. Sistemde bütçe gelirleri ve devlet borçlarına ilişkin işlemlerin açık olarak gösterilmemiş olması ve nihai amacın her zaman anlamlı bir şekilde belirtilememiş olması sistemin bir diğer olumsuz yanlarındadır. Bununla birlikte, uygulamada yetki ve sorumluluk konusunda bütçe ve planlama daireleri arasında eşgüdümün sağlanamamış ve PPBS sihirli bir değnek gibi sayılıp konuya yaklaşımda yanılığa düşülmüştür (Edizdoğan, 2008: 230). PPBS klasik sisteme kıyasla bütçelemeye bir devrim olarak tanımlanmış, fakat uygulamada bu nitelikte bir sonuç alınamamıştır (Mutluer ve diğerleri, 2005: 108).

1.3.5. Sıfır Esaslı Bütçeleme Sistemi

Sıfır esaslı bütçeleme (SEB), yeni mali yılın bütçesinin hazırlanması sırasında önceki yıl bütçe ödeneklerinin sıfır kabul edilmesi esasına dayalı bütçeleme sistemidir (Pehlivan, 2010: 214). Böylece yeni mali yıl bütçesinin hazırlanmasında, önceki yıl ödeneklerine olan bağımlılık ortadan kaldırılmak istenmiştir.

SEB, her yöneticinin bütün bütçe taleplerini sıfırdan başlayarak en küçük ayrıntısına kadar incelenmesini, organizasyon içindeki her faaliyetin bir "karar paketi" olarak hazırlanmasını, bu karar paketleri arasından öncelikli olanların sistematik bir şekilde sıralanarak belirlenmesini, böylece fonların daha uygun alanlara tahsisini sağlayan planlama-bütçeleme süreci olarak tanımlanmaktadır. Bu sistem, kamu ihtiyaçlarının ve söz konusu ihtiyaçlardan hangilerinin daha öncelikli olduklarının sistematik bir değerlendirmesinin yapılmasına, süresi dolan ve faydası artan veya azalan, önceliği kaybolan veya öncelikle hale gelen program ve faaliyetlerin belirlenmesine imkân vermektedir (Sönmez, 1994: 164).

Sözü edilen bütçeleme sisteminde, sunulan her hizmet ve bu hizmetin ödeneğinin önceden varolmadığı varsayıldığında, bir çıktının en düşük maliyetle elde edilmesi için en

etkin usulün ne olduğunun belirlenmesine çalışılmaktadır. Kamu hizmetleri ve buna bağlı olarak harcama tutarlarını veri kabul etmeyip tüm faaliyetleri değerlendirmek suretiyle ödenek artış veya azalışının nedenini ortaya koymaya imkân sağlayan sıfır esaslı bütçeleme tekniği; çıktının ölçülmesindeki güçlükler, fazla zaman, iş yükü, harcama vb. ihtiyaçlara yol açması gibi olumsuzluklara sahiptir (Akdoğan, 2011: 406).

1.3.6. Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi

Girdiye dayalı yaklaşımla hazırlanan bütçelerdeki saydamlığın yeterli olmaması, yani ödeneklerle üretilecek kamusal ürün ve hizmetler arasındaki bağlantının kopuk olması, kamu harcamalarının sürekli bir artış eğiliminde olması ve vergi yükündeki artışlar halkın kamu kaynaklarının kullanımına olan ilgi ve şikâyetlerini artırmıştır. Bu artış günümüzde birçok ülkede farklı ad ve biçimlerde olsa da çıktı ve/veya sonuca dayalı, performansı ön plana alan, performans esaslı bütçeleme anlayışını ortaya çıkarmıştır. Bu noktada Performans Esaslı Bütçeleme (PEB) adı ile Türk kamu mali yönetimine giren bu sistemin çıktı odaklı bütçeleme, sonuç odaklı bütçeleme, çıktı odaklı yönetim, sonuç odaklı yönetim, performans yönetimi isimleri altında da dünyada anıldığını belirtmek gerekir (Erüz, 2005b: 61).

PEB, kamu idarelerinin başarısını ölçme ve değerlendirmeyi amaçlayan bir bütçe tekniğidir. PEB’de önce kamu idarelerinin hedefleri tespit edilir ve belirlenmiş olan hedeflere ulaşmada gösterdikleri başarı ölçülüp değerlendirilir (Pehlivan, 2010: 216). PEB, kamu hizmetlerine ödenek tahsisi yapılmadan önce yürütülecek faaliyet ve projelerin maliyetlendirilmesini ve bunlara yönelik performans hedefleri oluşturulmasını öngören bir bütçe yönetim sistemidir. Böylece sistemde kamu hizmetlerine yönelik ödenek tahsisi çıktılar ve sonuçlarla ilişkilendirilmektedir (Egeli ve diğerleri, 2007: 28).

Sistemin genelde dört amacının olduğunu söylemek mümkündür. Bu amaçlar; hükümet programları çerçevesinde amaç ve kaynakları birlikte değerlendirmek, programları daha etkin yürütebilecek otoriteleri belirlemek, performans bilgisi ile rasyonel karar almaya imkân vermek ve hesap verilebilirliği artırmaktır. Bu temel amaçlar yanında sistemin kurumsal gelişimi sağlama ve devlet kaynaklarını arttırma gibi bazı amaçları da bulunmaktadır (Özen, 2008: 27).

Bu bütçe sisteminde kamu kaynaklarının verimli ve etkin kullanımının yanında mali disipline büyük önem vermektedir. Mali disiplini sağlamada üç-beş yıllık stratejik planlardan da faydalanılmaktadır. Stratejik planlar orta vadeli harcama planlarını içermektedir. Bu sayede hem yasama ve yürütme hem de idare orta vadeli hedeflerden haberdar olmakta ve harcamaların denetlenmesi kolaylaşmaktadır (Tüğen, 2008: 144).

Sistemin işleyişi ve performansın etkili bir şekilde ölçülebilmesi açısından önemli bir nokta nakit esaslı muhasebe sisteminden tahakkuk esaslı muhasebe sistemine geçilmesinin gerekliliğidir. Tahakkuk esaslı muhasebeye geçişin en önemli nedeni, devletin maliyetleri hakkında daha kapsamlı bilgi edinmeye olanak sağlaması ve daha etkin devlete doğru bir yönelime imkân vermesidir. PEB'in uygulanabilmesi için önemli bir diğer unsur ise çok yıllık bütçeleme sisteminin etkin bir şekilde uygulanmasıdır. Çok yıllık bütçeleme yaklaşımı Dünya Bankası tarafından makro disiplinin sağlanması, stratejik önceliklere göre kamu kaynaklarının dağıtılması ve bu kaynakların uygulamada etkin bir şekilde kullanılması için geliştirilmiştir (Özen, 2008: 32). Çok yıllık bütçeleme sistemi konusu, çalışmamızın amacını oluşturan bir kavram olduğu için bu başlık altında incelenmeyerek, ayrıntılı olarak aşağıda ele alınacaktır.

1.3.7. Çok Yıllı Bütçeleme Sistemi

Bütçelerin hazırlanma biçimleri ekonomik ve siyasi hayattaki değişmelere göre yeni görünümeler kazanmaktadır. Bu değişim ve gelişim sürecinde küreselleşmenin etkisi her geçen gün artmaktadır. Bütçede yer alan amaçları etkin bir şekilde yerine getirmek için değişik sistemler geliştirilmiştir. Bunlardan birisi de bütçenin ve etkilerinin bir yıldan daha uzun süreli olarak değerlendirmelere tabi tutulmasını sağlayan çok yıllık bütçeleme uygulamasıdır.

1.3.7.1. Çok Yıllı Bütçelemenin Tanımı ve Kapsamı

Hükümetlerin gelecek yıllla ilgili projeksiyonlarını ve taahhütlerini gösteren bütçeler bir yıllık dönemi kapsayacak şekilde hazırlanmaktadır. Fakat iyi hazırlanmış bir bütçenin bütçe yılını aşan ve bütçeyle ilgisi olan ekonomik faaliyetleri ve onların sonuçlarını da tahmin etmesi ve irdelemesi gerekmektedir. Bundan dolayı yıllık olarak hazırlanan bir bütçenin iyi sonuçlar vermesi özellikle politika üretmesi anlamında pek mümkün görülmemektedir (Yılmaz, 1999a: 21).

Bütçelerin bir yıl gibi sınırlı bir zaman döneminde hazırlanması etkili bir harcama yönetimini engelleyebilmektedir. Bu nedenle çok yıllık bütçelerde, gelir ve giderlerin de çok yıllık olarak belirlenmesi gerekir (Blöndal, 2001: 10-12). Gelişmiş ülkelerde sadece takip eden yılın harcamaları için hükümet tarafından onaylanan yıllık bütçeler değil, aynı zamanda bakanlıklar tarafından kabul edilen ve iki yıldan fazla dönemi kapsayan çok yıllık bütçeler hazırlanmaktadır. Bu ülkelerde bütçeleme, politika oluşturma ve planlama ile yakından bir bağı vardır (Spackman, 2002: 3).

Çok yıllık bütçeleme üç önemli bileşeni şu şekilde sıralamak mümkündür (Yılmaz, 1999a: 17-18):

- Makroekonomik yapıyla tutarlı bir şekilde kamu harcamaları için tahsis olabilecek toplam kaynağın yukarıdan aşağıya tahmin edilmesi ve belirlenmesi,
- Hem var olan hem de yeni uygulanacak olan politikaların maliyetlerinin aşağıdan yukarıya doğru tahmin edilmesi ve belirlenmesi,
- Toplam kaynaklarla bu maliyetleri ilişkilendiren bir işleyişin meydana getirilmesidir.

Böylece yerine getirilecek kamu hizmetlerinin büyüklüğü ve uygulanacak politikaların finansmanı eldeki mevcut kaynakların durumuna göre belirlenebilmektedir. Aynı zamanda uygulanması düşünülen politikaların maliyetlerinin ne olduğu görüldükten sonra öncelik sırasına göre kaynaklar tahsis edilebilmektedir.

Çok yıllık bütçelemede, mali disiplini sağlamak amacıyla bütçe hazırlanırken; bütçe büyüklüklerinin tahmin edilmesinde ilk önce gelirler, sonra ekonomik koşullara göre borçlanılabilecek tutar ve en son da bu kaynaklar sınırlamasında harcamaların planlanması yapılmaktadır. Yani hükümetler ayaklarını yorganlarına göre uzatmaktadır (Arslan, 2004: 6).

Dünya Bankası kaynaklarında “Orta Vadeli Harcama Sistemi” (Medium Term Expenditure Framework – MTEF) olarak da adlandırılan çok yıllık bütçeleme, dar anlamda, çok yıllık bir süreç için devlet gelirlerini ve ödenek miktarını belirleyen bir bütçe olarak tanımlansa da, kavram çoğunlukla, yıllık bütçe sürecinin, özellikle çok yıllık gelir ve harcama tahminleri veya çok yıllık bir mali plan gibi çok yıllık anlayışla birlikte

değerlendirildiği, politika- plan- bütçe bağlantısının gerçekleştirildiği bir bütçeleme yaklaşımıdır (Kızıldaş, 2003: 13). Bu tanıma göre yıllık bütçe süreci, çok yıllık gelir ve harcama tahminleriyle yıllık olma özelliğinden kurtarılıp çok yıllık hale dönüştürülmektedir.

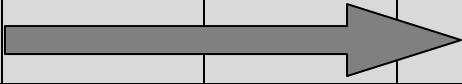
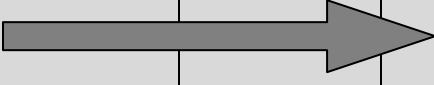
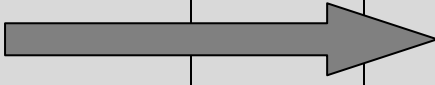
Bir başka tanıma göre çok yıllık bütçeleme, devletin gelecek bir yıl esas olmak üzere, izleyen birkaç yıla ait gider ve gelir tahminlerinin yer aldığı, gelecek yıla ilişkin gider ve gelirlerinin yürütülüp uygulanması konusunda hükümetin parlamentodan yetki ve izin aldığı bir bütçeleme şeklidir (Tüğen, 2008: 155). Böylece çok yıllık bütçeleme ile bütçeye orta vadeli bir bakış açısı getirilerek gelecek mali yıllar birlikte o yılı takip eden iki yıla ait bütçe gelirlerinin ve harcamalarının tahmin edilmesi sağlanmaktadır.

Çok yıllık bütçelemenin kaç yıllla sınırlandırılacağı konusu önem arz etmektedir. Çünkü, geleceğe yönelik yıl sayısı fazlalaştıkça geniş bir tahmin içeriği sunar fakat belirsizliği de yanında getirir. Buna seçenek olarak sürenin kısa tutulması daha doğru tahmine imkân verir fakat geleceğe yönelik kapsamlı bir tahmin ortamı içermez (Schiavo Campo and Tommasi, 1999: 145).

Çok yıllık bütçeleme sistemini uygulayan ülkelerde genellikle üç ile beş yılı kapsayan orta vadeli dönem tercih edilmektedir. Bu süre ülkeler arasında farklılıklar gösterebilir. Çünkü her ülkenin içinde bulunduğu ekonomik koşullar farklılık gösterebilmektedir.

Süresi bir yıldan fazla olan stratejik önceliklerin hayata geçirilmesi için bütçe kaynaklarının birden fazla mali yılı kapsayacak şekilde harekete geçirilmesi çok yıllık bütçeler ile mümkün olmaktadır. Bu yüzden de orta vadeli politikalar oluşturulup bütçe sürecine dâhil edilmektedir. Böylece, harcama yönetimine dayanan bir bütçeleme sistemine geçiş öngörülmüştür (Edizdoğan, 2008: 261). Bu şekilde, bütçe içinde harcama yapılacak alanların orta vadeli bir anlayışla planlanması ve ele alınması sağlanmış olmaktadır.

Şekil 1: Birbirini Takip Eden Harcama Planı (Çok Yıllı Bütçeleme) Süreci

	1. Yıl	2. Yıl	3.Yıl	4. Yıl	5. Yıl
Cari Yıl	Tahmin Yapılan Yıl(Bütçe)	Bütçe Yılına Takip Eden İlk Yıl	Bütçe Yılına Takip Eden İkinci Yıl		
OVHÇ_t					
Cari Yıl	Tahmin Yapılan Yıl (Bütçe)	Bütçe Yılına Takip Eden İlk Yıl	Bütçe Yılına Takip Eden İkinci Yıl		
OVHÇ_{t+1}					
Cari Yıl	Tahmin Yapılan Yıl (Bütçe)	Bütçe Yılına Takip Eden İlk Yıl	Bütçe Yılına Takip Eden İkinci yıl		
OVHÇ_{t+2}					

Kaynak: Yılmaz, 1999a: 20

Çok yıllık bütçe sisteminin uygulamada her yıl tekrar eden ve her orta vadeli harcama planı çerçevesinin izleyen bir şekilde birbirini takip ettiği bir süreci ifade ettiği yukarıdaki şekilden anlaşılmaktadır. Hazırlanan her orta vadeli harcama planı gelecek üç yılı kapsamaktadır. Bir sonraki Orta Vadeli Harcama Çerçevesi (OVHÇ_{t+1}) önceki OVHÇ_t'in bütçe yılını takip eden ilk yıl olarak ifade edilen yılı bütçe yılı olarak almakta (2.yıl) ve bir yıl daha fazlasıyla (4.yıl) süreci ileriye taşımaktadır. OVHÇ_{t+2} yine aynı şekilde başlangıca göre (OVHÇ_t) kaynak kullanım sürecinin planlamasını bir yıl daha genişleterek 5. yılı kapsamı içine dâhil etmektedir.

Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) ülkelerinin birçoğu çok yıllık bütçeleme sistemini uygulamaktadır. Gelişmekte olan ve geçiş aşamasındaki ülkelerin birçoğu da çeşitli reformlar kapsamında çok yıllık bütçeleme sistemini uygulamaya

başlamışlardır. Sistemi uygulayan ülkelerin, mali disiplini ve kaynak dağılımında etkinliği sağlamak, kamu hizmetlerinin sunumunu etkin ve verimli bir şekilde yerine getirmek gibi çeşitli hedefleri vardır. Çok yıllık bütçeleme sisteminin uygulanması IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlar tarafından önerilmektedir.

1.3.7.2. Çok Yıllı Bütçelemenin Amaçları

Çok yıllık bütçelemenin kamusal karar alma sürecinde başarmayı hedeflediği amaçlar, hem Dünya Bankası'nın yayınlamış olduğu Kamu Harcamaları Yönetimi El Kitabı'nda hem de diğer ilgili yayınlarda kapsamlı bir şekilde açıklanmıştır.

Çok yıllık bütçelemenin temel amaçları (The World Bank, 1998: 46):

- Gerçekçi ve uyumlu bir kamu kaynak yapısı geliştirmek suretiyle makroekonomik dengenin iyileştirilmesi,
- Sektörler içinde ve sektörler arasında kaynakların stratejik önceliklere göre dağılımının geliştirilmesi,
- İzlenen politikalar ve bunlara ayrılan kaynakların tahmin edilebilirliğinin ve buna bağlı olarak uygulanan programların sürekliliğinin sağlanması,
- Fonların etkin ve verimli bir şekilde kullanılması için teşviklerin artırılması ile birlikte, harcama yapan kuruluşların özerkliklerinin artırılması ve katı bütçe sınırlarının koyulmasıdır.

Yukarıdaki temel amaçların yanında, diğer ilgili yayınlarda açıklanan çok yıllık bütçelemenin amaçlarını aşağıdaki şekilde sıralayabiliriz:

- Denk bütçe başarısını gerçekleştirmek, yoksulluğu azaltma stratejisi kapsamında bütçe ile kaynakların fakir alanlara doğru dağılımını sağlamak (Hove and Wynne, 2010: 4). Bu sistemde toplanan gelirlere göre harcamalar yapılır ve gereksiz harcamalar kontrol altına alınır. Böylece bütçe dengesi sağlanmaya çalışılır.
- Bütçe sürecindeki kuruluşlar için öngörülebilirliği artırmak ve mali kaynakların daha etkin kullanılmasını sağlamak (Yılmaz ve Susam, 2007: 220). Çok yıllık

gelir ve harcama tahminleriyle öngörülebilirlik artırılacak, kaynakların israfı önlenerek ve kaynak kullanımını öncelikli alanlardan başlatılarak kaynakların daha etkin kullanımını sağlanacaktır.

- Politikaların ve finansmanın daha iyi tahmin edilebilmesini sağlayarak bütçe uygulamasının kalitesini artırmak (Overseas Development Institute, [ODI], 2005: 3). Doğru, gerçekçi ve yerinde tahminler uygulamada kaliteyi artıracaktır.
- Orta vadeli maliye politikası hedeflerini belirleyerek, hükümetlerin kısa vadeli mali disiplini bozucu kararlar almasını önlemek (Erüz, 2005a: 59). Orta vadeli plan ve programlar sayesinde politikalar belirlenecek, bunun bilincinde olan hükümet mali disiplini sağlamada daha dikkatli olacak ve mali disiplini bozucu kararlar almaktan kaçınacaktır.
- Hükümet politikaları ile kurumların harcama öncelikleri ve bütçeleme arasında sıkı bir bağ oluşturmak (Aktan, 2005: 17). Politika oluşturma, planlama ve bütçeleme arasında kurulacak olan bu bağ, çok yıllık bütçeleme ile sağlanabilecektir.
- Tasarruf ve ekonomik istikrara daha rasyonel yaklaşarak makro mali durumu geliştirmek (Dorotinsky, 2009: 5). Gelirleri etkin bir şekilde toplayıp harcamaların kontrolünü sağlayarak tasarrufu artırmak, bütçe sayesinde yapılan yatırımlarla istihdamı artırmak ve uygulanacak maliye ve para politikalarıyla fiyat istikrarını sağlamak mali durumu iyileştirecektir.
- Mali saydamlığın ve hesap verilebilirliğin sağlanmasına katkıda bulunmak ve mali disipline uymak konusunda kamu idarelerini yönlendirmek (Tosun, 2007: 29). Çok yıllık bütçeleme anlayışı sayesinde bütçe ile ilgili bilgiler kamuya açık ve ulaşılabilir olacak ve bütçenin hazırlanmasından, uygulanmasına ve raporlanmasına kadar olan süreç açık bir şekilde işleyecek, böylece mali saydamlık ve hesap verilebilirlik sağlanabilecektir.

Açık bir şekilde ifade edilen yukarıdaki amaçların yanında dolaylı olarak süreç içerisinde vurgulanan diğer iki amaç ise şu şekildedir (Dean, 1997: 5):

- Yatırım programı, borçlanma kapasitesi, harcama politikalarının ve önceliklerinin değişmesi gibi orta vadeli konularla yıllık bütçe arasındaki ilişkinin geliştirilmesi,
- Harcama politikalarının uygulamaları sonucunda ortaya çıkan maliyetler konusunda siyasi karar alıcılara gerekli olan bilgilerin sağlanması.

1.3.7.3. Çok Yıllı Bütçelemenin Temel İlkeleri

Çok yıllık bütçenin, kamu kaynaklarını etkin ve verimli bir şekilde kullanılmasını sağlamak amacıyla hazırlanması için gerekli olan temel ilkeler şu şekilde sıralanmaktadır:

1.3.7.3.1. Kapsam ve Disiplin

Bütçe birlik ilkesine göre devletin tüm mali işlemlerini kapsayacak şekilde hazırlanmalıdır. Problemlerin teşhis edilebilmesi, ilgili bağlantıların kurulabilmesi, kurumsal engellerin anlaşılabilmesi ve daha sonra gerekli olan müdahalelerin yapılabilmesi için bütçenin bütün mali süreci kapsamı gerekir (The World Bank, 1998: 1).

1.3.7.3.2 Meşruluk (Yasal Olma)

Karar alıcılar gerek bütçe sürecinde gerekse bağımsız başka bir süreçte belirlenen mali politikalara, ilkelere uymalı ve onları gerçekleştirmeye çalışmalıdırlar (The World Bank, 1998: 1). İlke ve kurallara uyulduğu takdirde bütçe uygulamaları meşruluk kazanacaktır.

1.3.7.3.3. Esneklik

Esneklik süreçle ilgili bilgilerin gerekli olduğu noktaya yönlendirilmesini ifade eder. Devletin sunduğu hizmetlerin üretilmesi sürecinde yöneticilerin idari kararlar, bakanların ise programlama kararları üzerinde yetkili olmasını gerektirir. Bu yetki kullanımı şeffaflık ve sorumlulukla birlikte stratejiye sıkı bir şekilde bağlı kalarak yapılmalıdır. Kamu sektöründe uygulamanın sıkı, stratejinin ise gevşek olduğu sıklıkla görülmektedir (The World Bank, 1998: 1).

1.3.7.3.4. Tahmin Edilebilirlik

Kamusal politikaların ve programların etkin ve verimli bir şekilde uygulanabilmesi için tahmin edilebilirlik önem arz etmektedir. Mevcut politikaların fonlanabildiği, makro politikalarda istikrarın olduğu bir ortamda kamu sektörünün performansı çok daha iyi olacaktır (The World Bank, 1998: 2). Tahmin edilebilirlik ile karşılaşılabilecek olası durumlarda nasıl hareket edileceği önceden bilinebilir.

1.3.7.3.5. Rekabet

Politika geliştirilmesinde ve hizmet sağlanmasındaki rekabet daha yüksek bir tahmin edilebilirlik düzeyinin karşılığı olmaktadır. Bu durum mevcut politikaların incelenip değerlendirmeye tabi tutulmasını ve yine bu anlamda kuruluş performanslarının sürekli bir şekilde artmasını beraberinde getirecektir (Yılmaz, 1999a: 5).

1.3.7.3.6. Doğruluk

Bütçe tahminlerinde kullanılan gelir ve gider rakamlarının güvenilir, samimi ve tarafsız olmasını ifade etmektedir. Önyargılı ya da yanlı projeksiyon yapmanın hem teknik hem de politik kaynakları olabilir. İyi niyetli olarak yapılan tahminler stratejik önceliklerin oluşturulmasındaki bütçe sınırlamalarını yumuşatmakta ve öncelikli projelerin etkin ve verimli bir şekilde kullanılmasına engel olucu bir sonuca yol açmaktadırlar (The World Bank, 1998: 2). Bu yüzden ne çok kötümser ne de çok iyimser olmadan, ekonomik koşullara göre yerinde tahminler yapılmalıdır.

1.3.7.3.7. Bilgi

Bütçesel işlemlerle ilgili tam, doğru ve zamanında sağlanan bilgi, iyi bir kamusal karar alma sürecini ve bütçenin doğruluğunu olumlu yönde etkilemektedir (The World Bank, 1998: 2). Yani karar alma sürecinin ve bütçenin doğruluğu bilgi düzeyine bağlıdır.

1.3.7.3.8. Açıklık ve Mali Sorumluluk

Kamunun aldığı kararlara ulaşılabilmesini, karar alıcıların alacakları kararlar hakkında bütün bilgilere sahip olmasını ve uygulamalarından sorumlu tutulmalarını ifade etmektedir (Tüğen ve Özen, 2004: 119). Aynı zamanda karar alıcılar kendilerine verilen

yetkilerin kullanılmasından da mutlak bir şekilde sorulu olmalıdırlar ve gerektiğinde hesap verebilmelidirler.

1.3.7.4. Çok Yıllı Bütçelemenin Geleneksel Bütçelemeden Farkı

Çok yıllık bütçeleme sistemi ile geleneksel bütçeleme arasındaki temel fark, çok yıllık bütçeleminin cari yılın ötesinde iki veya üç yıllık gelir ve harcama tahminleri yapmasıdır. Bu sayede bütçe tek yıllı sınırlı kalmaktan kurtulup çok yıllık bir yapıya bürünmüştür. Böylece uygulayıcılara uzun vadeli plan ve program yapma imkânı doğmuştur.

Geleneksel bütçe sisteminde, yöneticilerin özerkliği genelde sınırlıdır. Çünkü bütçe işleyişleri ağırlıklı olarak girdi sistemi esasına dayanmakta ve sıkı bir girdi kontrolü bulunmaktadır. Çok yıllık bütçe sisteminde, gerçekçi olarak hazırlanan bütçe tavanları sayesinde, sektörler kaynak akışında tahmin edilebilirlik düzeyi daha yüksek olmaktadır. Ayrıca, yöneticiler daha gerçekçi planlar yapabilmekte, hizmet sağlanmasında etkinlik ve verimlilik artmaktadır (Cansız, 2007: 105).

Geleneksel bütçe sisteminde işleyişler girdi kontrolü üzerine olduğundan, çıktılar ve sonuçlar üzerine teşvik mekanizmaları yoktur. Buna karşılık, çok yıllık bütçe sisteminde, yöneticilerin çıktılar ve sonuçları üzerine yoğunlaşarak, performanslarını artırmaları teşvik edilmektedir. Kamu hizmet alanlarındaki yöneticilerin performansları elde edilen sonuçlar üzerinde görülmektedir (Tüğen ve Özen, 2004: 117).

Geleneksel bütçe sisteminde politika oluşturma, planlama ve bütçeleme ilişkisi arasındaki politika seçenekleri, ekonominin sağlayabileceği kaynaklardan bağımsız olarak belirlendiği için zayıftır. Bu nedenle, yapılan harcamalar hükümet tarafından belirlenen öncelikleri yansıtmamaktadır. Çok yıllık bütçeleme sisteminde politika oluşturma çok sıkı bir şekilde kaynak yapısına bağlıdır. Bu nedenle politika oluşturma, planlama ve bütçeleme ilişkisi geleneksel bütçe sistemine göre daha güçlüdür. Ayrıca hükümetin belirlediği öncelikleri yansıtabilme imkânları daha fazladır (Cansız, 2007: 105).

Geleneksel bütçe sürecinde kaynak talebi, ayrılacak sınırlı kaynaklar yerine ihtiyaçlara dayanmaktadır. Bu nedenle sektörler kaynak akışında, belirsizlikle karşılaşmakta, bu ise sonuçta; verimliliği düşük olan hizmet üretimini getirmektedir. Çok yıllık şekilde oluşturulan gerçekçi bütçe tavanları sayesinde sektörler kaynak akışında

tahmin edilebilirlik düzeyini yükseltmektedir. Ayrıca yöneticilerin daha gerçekçi planlar yapması, hizmet sunulmasında etkinliği ve verimliliği artırmaktadır (Tüğen ve Özen, 2004: 117).

1.3.7.5. Çok Yıllı Bütçelemenin Başarıyı Sağlayabilmesi İçin Gerekli Şartlar

Ülkeler çok yıllık bütçeleme sistemini, çeşitli amaç ve hedeflere ulaşmak için uygulamaktadırlar. Bu istenilen amaç ve hedeflere ulaşmak sistemin başarısının kanıtıdır. Hem Dünya Bankası'nın Kamu Harcamaları Yönetimi el kitabında hem de diğer çalışmalarda çok yıllık bütçelemenin başarıyı sağlayabilmesi için gereken şartlar, dünyadaki uygulamalarına da bakılarak şu şekilde sıralanmaktadır:

1.3.7.5.1. Politik Destek ve Kararlılık

Harcamaların yeniden yapılandırılması gibi zor kararların alınması ve uygulanması süreçlerinde en yüksek siyasi düzeyde politik destek ve kararlılığın olması gerekmektedir (The World Bank, 1998: 51). Çünkü politik destek ve kararlılık özellikle alınan kararların uygulanabilmesi ve belli bir dönem sonunda kendisinden beklenen sonuçların alınabilmesi açısından kaçınılmazdır (Yılmaz, 1999a: 42).

1.3.7.5.2. Bütçe, Bütçesel Faaliyetlerin Tümünü Kapsamalı

Bütçe mutlaka hükümetin bütün mali işlemlerini kapsayacak bir yapıda olmalıdır. Bu anlamda çok yıllık bütçeleme sistemi kamu sektörünün tümünü kavrayan kapsamlı bir yapıyı yansıtmalıdır. Bütçe birliğini bozan tüm faaliyetler (Dernek ve vakıf işletmeleri, döner sermaye işletmeleri gibi) mümkün olduğunca kaldırılması, kamusal alanda gerçekleşen ve kamu kaynaklarını kullanan faaliyetlerin çok yıllık bütçeleme süreci içinde bütçede yer alması gereklidir (Yılmaz, 1999a: 43).

1.3.7.5.3. Makroekonomik Politikaların İyi Hazırlanması

İyi bir şekilde hazırlanmış olan makroekonomik analiz ve tahminlere çok yıllık bütçelemeye temel teşkil etmesi nedeniyle öncelikle ihtiyaç duyulmaktadır. Bu analiz ve tahminler yapılırken kullanılan verilerin ve elde edilen sonuçların sağlamlığı ve tutarlılığı harcama planlamasının etkinliği açısından çok önemlidir. Bu açıdan ülke çok iyi bir makroekonomik yönetime mutlaka sahip olmalıdır. Çünkü OECD'ye üye ülke

deneyimleri, politik ve ekonomik bir istikrarın olmadığı bir ekonomik yapıda çok yıllık bütçelemenin etkin bir şekilde uygulanabilmesinin ve kendinden beklenen sonuçları sağlamanın daha güç olduğunu göstermektedir (Arslan, 2004: 9).

1.3.7.5.4. Tüm Düzeylerde Kararlılık

Sistemin başarıya ulaşabilmesi için yalnızca siyasi destek ve kararlılık yeterli olmamaktadır. Bütçe ile alınan kararlara tüm farklı düzeylerde uyulması anlamında bir taahhüt (kararlılık) olmalı ve böylece bütçenin uygulaması sırasında kaynakların yeniden dağılımına yol açacak yeni harcama kararları alınmamalıdır (The World Bank, 1998: 51). Burada yeni harcama kararları ile bütçe hazırlanıp kabul edildikten sonra bütçeye yönelik olarak alınan yeni kararlar kastedilmektedir. Bu doğrultuda bütçeler en başta sağlıklı bir şekilde hazırlanmalı ve daha sonra ödenek üstü harcama ve ek bütçe çıkarılması gibi uygulamalara gidilmemelidir. Bu yeni kararlar kaçınılmaz bir şekilde programlanan kaynak dağılımını ve kullanımını değiştireceği için bütçe hedefleri üzerinde planlananın ötesinde etkiler ortaya çıkaracağı muhakkaktır (Arslan, 2004: 10).

1.3.7.5.5. Harcamaların Kontrolünün Etkinliği

Kamu harcamalarının kontrolünde yapılan iyileştirmeler alınan kararların bütçe uygulaması sırasında gerek kaynakların yeniden dağılımı gerekse de aşırı harcama yoluyla bozulmasının önüne geçecektir (The World Bank, 1998: 52). Bütçe uygulamasında karşılaşılan temel problemlerden bir tanesi de yapılan harcamaların yeterli bir şekilde kontrol edilmemesi nedeniyle harcamacı kuruluşların ödeneklerin kullanımında yapılan programlardan kolayca sapmaları alışkanlığını edinmeleridir. Ama harcamaların kontrolünde geliştirilen mekanizmalar kurumların ödenek aşımalarını ve ödenek dağılımlarının sonradan kolayca değiştirilmesini engelleyici bir rol oynayacaktır (Yılmaz, 1999a: 45).

1.3.7.5.6. Sonuçların Raporlanması ve Saydamlık

Kamusal politikalarla ilgili kararların alınması ve bunların uygulanması sonucunda ortaya çıkan sonuçların raporlanmasına yönelik uygulamalar geliştirilmelidir (The World Bank, 1998: 52). Hükümetlerin, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde yasal düzenlemelere uyup uymadıkları, ekonomik rasyonalitenin gerektirdiği kararları

zamanında ve yerinde alıp almadıkları ve öngörülen hedeflere ulaşma noktasında gösterdikleri performansın kamuoyu tarafından denetimi bu raporlar yoluyla olmaktadır (Yılmaz, 1999a: 45).

1.3.7.5.7. Muhasebe Sistemi Geliştirilmesi ve Bilgisayarların Kullanımı

Çok yıllık bütçeleme sisteminin uygulamasının başarılı olmasının şartlarından biri de sistemin bilgi üretecek bir muhasebe yapısına sahip olmasıdır. Burada uluslararası standartlara uygun bir muhasebe ve raporlama sistemi gereklidir. Kamusal faaliyetlerin mali sonuçları muhasebe kayıtlarında tam olarak gösterilmeli (tahakkuk bazlı muhasebe sistemine geçiş gibi) ve tutulan kayıtlardan gerekli mali analizleri yapmaya temel olacak tablolar üretilmelidir (Yılmaz, 1999a: 46).

Muhasebe sisteminin geliştirilmesi yanında sistemin bilgi üretmeyi en kısa zamanda yapabilecek teknik donanıma sahip olması gerekmektedir. Bu anlamda bilgisayarların ve ihtiyaca uygun yazılım programlarının kullanılması önem taşımaktadır (Yılmaz, 1999a: 46).

1.3.7.5.8. Politikacılara ve Üst Düzey Yöneticilere Bilgi Sağlanma

Uygulama sırasında politikacılara ve üst düzey yöneticilere bilgi akışını sağlayacak bilgilendirmeler yapılmalıdır (The World Bank, 1998: 52). İşleyişin ne şekilde gerçekleştiğinin ve projelerin hangi düzeyde gerçekleştiğinin ve uygulamada çıkan problemlerin neler olduğunun aktarılması bakımından bu bilgilendirmeler önem arz etmektedir. Karar alıcılara zamanında ve gerekli bilgiyi aktarmak işleyişin daha sağlıklı bir şekilde gerçekleşmesine yardım edecektir (Yılmaz, 1999a: 46).

1.3.7.5.9. Sektör/Bakanlık Düzeyinde Kararlılık

Sektör/Bakanlık düzeyindeki zor kararların yeterince anlaşılması ve sürdürmede kararlılığın ortaya konması gerekmektedir (The World Bank, 1998: 51). Burada öncelikle sektörün ve sektör faaliyetlerinin çok iyi tanımlanmış ve sınıflandırılmış olması önem taşımaktadır. Bu çerçevede tanımlanması iyi yapılmış bir sektörde alınan önemli ve güç kararların hem anlaşılması kolaylaşacak hem de bu kararları sürdürmek için gerekli olan kararlılık (taahhüt) daha kolay bir şekilde ortaya konmuş olacaktır (Yılmaz, 1999a: 44).

Çok yıllık bütçelemenin başarı sağlayabilmesi için teknik olarak da desteklenmesi gerekir. Bu teknik desteklemelerin bazılarını aşağıdaki gibi sıralayabiliriz (Rajaram, 2005):

- Mevcut politikaların değişken maliyetleri tahmin edilmeli,
- Periyodik program/harcama yorumları ve incelemeleri yapılmalı,
- Yeni politika ve program girişimleri için ortam hazırlanmalı,
- Var olan mevcut mali ortamda yeni programlar için öncelikler belirlenmeli,
- Gerçekçi orta vadeli kaynak tahminleri (bütçe açığı, borçlanma) yapılmalı ve mali stratejiler oluşturulmalıdır.

Çok yıllık bütçeleme sisteminin başarılı bir şekilde uygulanabilmesi için ülkenin mali ve ekonomik yapısı ile ilgili değerlendirmeler sağlıklı bir şekilde yapılmalıdır. Ülkede ekonomik, siyasi, mali ve sosyal alanlarda istikrar ortamı oluşturulmalı ve bu ortam süreklilik arz etmelidir. Planlama ve bütçeleme arasında sıkı bir bağ oluşturulmalı, bütçedeki negatif farklar azaltılmalıdır.

1.3.7.6. Çok Yıllı Bütçelemenin Faydalı Yanları

Yılık olarak hazırlanan kamu bütçelerinin özellikle kamusal kaynakların etkin kullanımı ve stratejik öncelikli harcamaların kısa dönemli öngörülerinin doğurduğu verimsizlikler nedeniyle uygulamada taşıdığı olumsuzlukların çok yıllık bütçeleme süreci içerisinde giderilmesi mümkündür (Yılmaz, 1999a: 20).

Çok yıllık bütçelemenin uygulanmasıyla faydalı yanları ortaya çıkacaktır. Bunları aşağıdaki şekilde sıralayabiliriz:

- Hükümetlerin orta vadeli hedef ve amaçlarını net bir şekilde belirlemelerine imkân tanır. Böylece, orta vadede elde edilecek olan kamu kaynaklarının, belirlenmiş öncelikler arasında tahsis edilmesi sağlanmış olur (Kesik, 2005: 135).
- Bütçe sürecine daha fazla sayıda harcamacı birimlerin katılımını sağlayarak koordinasyona katkı sağlar. Akılcı bir kaynak-harcama dengesi kurarak mali

disiplini sağlar ve makroekonomik dengenin iyileştirilmesinde etkili olur (Mutluer ve diğerleri, 2005: 169).

- Çok yıllık bütçeleme hükümetin orta vadeli mali stratejisi ve politika öncelikleri bağlamında yıllık bütçe müzakerelerinin yerleştirilmesi yoluyla bütçe sürecine devamlılık kazandırır (Boex ve diğerleri, 2000: 92). Cari yıl bütçelerinde gelecek yıllara ilişkin tahminlerin yer alması, gelecek yıl geldiğinde, bir önceki yılda gelecek yıl tahmini olarak gösterilen veriler, cari yıl bütçe verilerini yansıtıyor olacak ve biraz revizyon gerektirse de bütçe politikalarının takip edilmesinde devamlılık sağlayacaktır (Kızıлтаş, 2003: 17).
- Çok yıllık bütçeleme, bütçe sürecinde sorumluluk ve şeffaflığın artırılmasıyla ve taahhüt ve harcama önceliklerinin yeniden gözden geçirilmesi çerçevesindeki mekanizmayla, kamu harcamalarının tahsisinde verimliliği teşvik eder (Boex ve diğerleri, 2000: 92). Ayrıca, bu sistem, devletleri personel alımını değerlendirmeye ve bütçe üzerindeki etkilerini tahmin etmeye zorlar (Jackson, 2002: 24).
- Bütçe-plan uyumunu güçlendirir, mali konularda politikacıların keyfi uygulamalarını, hükümetin harcamalar üzerindeki geçici kaynak tahsisi yetkisini sınırlandırır. Ayrıca bu sistem sayesinde harcamacı kuruluşlar performans odaklanır (Tüğen, 2008: 170).
- Çok yıllık bütçeleme sistemiyle, bütçe ödenekleri ve harcamalarının orta vadede izlenmesi sağlandığından, gelecek yıllarla ilgili program çıktıları ve tahminler izlenebilir, amaçlarla hedefler arasında ilişki kurulabilir ve yapılan periyodik değerlendirmeler sonucunda program sorumlularının başarı grafikleri izlenebilir. Böylece, bütçe kaynaklarının tahsisinde ve kullanımında etkinlik ve verimlilik teşvik edilmiş olur (Kızıлтаş, 2003: 16).

Sözü edilen bu faydaların meydana gelmesi için ülkede siyasi ve ekonomik istikrarın olması ve sisteme gereken önemin verilmesi gerekmektedir.

Az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde sistemin faydalarının ortaya çıkması zaman alabilir. Çünkü bu ülkelerdeki enflasyonun yüksek olması ve ekonomik

istikrarsızlıklar geleceğe yönelik plan ve program yapmayı engelleyebilmektedir (Tüleykan, 2009a: 21)

1.3.7.7. Çok Yıllı Bütçelemenin Sakıncalı Yanları

Çok yıllık bütçelemenin yukarıda sayılan faydalarının yanında, sakıncalı yanlarının da ortaya çıkması mümkündür. Bunlar:

- Çok yıllık bütçe uygulamasında ileriye yönelik tahminler, harcamacı idareler nezdinde kazanılmış birer hak gibi görülebilir, bu da daha önce yapılan tahminlerin, düzeltilmesi gerekliliği ortaya çıktığında harcamaların aşağıya doğru düzeltilmesini engelleyebilir (Kesik, 2005: 136).
- Çok yıllık bütçe uygulamalarında ileriye yönelik tahminlere aşırı güvenme, mali politikalarda atalet ve esneksizliğe yol açabilir (Boex ve diğerleri, 2000: 92). Yani mali politikaların zamanında uygulanmasını engelleyerek, söz konusu politikaların gecikmesine ve ertelenmesine yol açabilir.
- Ekonomideki kaynakların orta vadeli olarak belirli giderlere ayrılmış olması, yeni uygulanacak politikalar için kaynak bulunmamasına ve yeni kaynak arayışlarına sebep olabilir. Bir önceki iktidar döneminde yapılmış olan çok yıllık bütçe, yeni iktidara gelen bir hükümetin politikalarını uygulamaya geçirmesi için yeterli veya uygun olmayabilir (Kızıлтаş, 2003: 18).
- Enflasyonist dönemlerde harcamalar otomatik bir şekilde artış gösterebildiğinden, çok yıllık bütçeler gerçek artışları içerecek şekilde yapıldığında, bütçe gelirlerindeki gelişmelerden bağımsız olarak ortaya çıkan bu artışlar mali disiplinin sağlanmasını zorlaştırabilir (Mutluer ve diğerleri, 2005: 170)
- Bu bütçeleme sistemiyle geleceğe yönelik ekonomik büyüklükler olması gerekenden fazla tahminlenebilmektedir. Bu ise, fazla gelir tahminlemesi ve kamu harcamaları üzerine artan baskı ile sonuçlanmaktadır (Tüğen, 2008: 172). Çok yıllık bütçe tahminlerinin gelir ya da harcama kısmına ilişkin tahmin hataları, kamu hizmetlerinin sunumunu engelleyebilmektedir (Cansız, 2007: 108).

Yukarıda sayılan olumsuzlukların üstesinden gelebilmek için gerçekçi tahminler yapılmalıdır ve gelecek yıllar için yapılmış tahminlere aşırı şekilde güvenilmemelidir.

1.3.7.8. Çok Yıllı Bütçelemenin Politika Oluşturma, Planlama ve Bütçe İlişkisindeki Etkisi

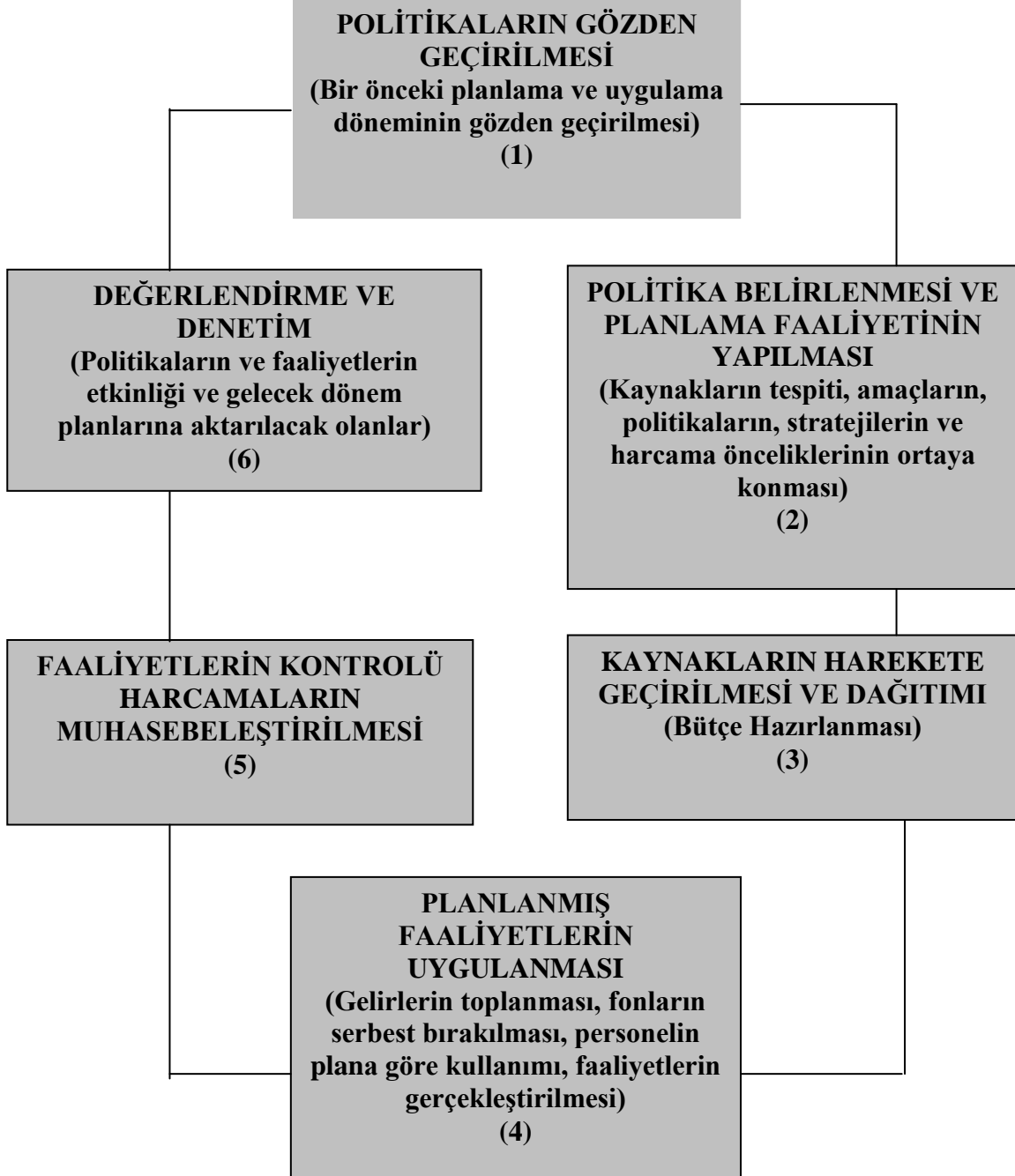
Politika oluşturma, planlama ve bütçeleme arasında kurulacak olan ilişki, çok yıllık bütçeleme sistemi ile daha etkin bir şekilde kurulabilecektir. Çok yıllık bütçeleme sisteminde birden fazla yıl için kamu kaynaklarının kullanılması suretiyle stratejik öncelikleri de dikkate alarak bir politika oluşturulması, bu politikanın planlanması ve sonrasında bu planların bütçe ile ilişkilendirilmesi gerekir.

Birbiriyle ilişkilendirilmiş olan politika oluşturma, planlama ve bütçeleme esas olarak politika öncelikleri ve bütçe gerçeği tarafından disipline edilmiş bir harcama programına sahiptir (World Bank, 1998: 32). Üç sürecin birbiriyle ilişkilendirilmesi harcama sisteminin etkili bir şekilde hazırlanmasıyla mümkün olmaktadır. Bu durumda, ihtiyaçlar ile eldeki kaynaklar arasındaki dengenin etkin bir şekilde sağlanabilmesi önemlidir.

Bu anlamda çok yıllık bütçeleme ile politika, kaynaklar ve bütçe arasında bağlantının etkin bir şekilde sağlanması suretiyle bütçenin öngörülebilirliğinin ve güvenilirliğinin artması ve aynı zamanda makro mali disiplinin sağlanması, stratejik önceliklere göre kaynakların dağıtılması, dağıtılan kaynakların istenilen düzeyde verimli ve etkin kullanılması hedeflenmektedir (Tüleykan, 2009a: 19).

Çok yıllık bütçeleme sisteminde planlama ve kaynak yönetimi sürecinde politika oluşturmada ilk olarak, bir önceki planlama ve uygulama dönemi gözden geçirilmektedir. Bu süreçte önceliklerine göre politikalar belirlenmekte ve hazırlanan bütçe ile planlanmış faaliyetlerin uygulanmasına geçilmektedir. Daha sonra bu faaliyetler uygun bir şekilde muhasebe kaydına alınmakta ve etkin bir denetime tabi tutulmaktadır (Tüğen ve Özen, 2004: 122).

Şekil 2: Politika Oluşturma, Planlama ve Bütçe İlişkisi Süreci



Kaynak: The World Bank, 1998: 32

Politika oluşturma, planlama ve bütçe ilişkisinin kurulabilmesi için gerekli süreç Şekil 3'te gösterilmiştir. Bir önceki planlama ve uygulama dönemi politikalarının gözden geçirilmesi ile başlayan sürecin ikinci aşamasında hükümetin belirli sektörler itibarıyla

politikaları, amaçları ve stratejik öncelikleri ortaya konmaktadır. Politika ve önceliklerin tespit edilmesinden sonra bu amaçlara uygun mevcut ve yaratılabilecek kaynaklar doğrultusunda bütçe hazırlama çalışmalarına başlanır. Bütçenin hazırlanması sürecinin bitmesiyle bütçede planlanmış faaliyetlerin uygulamaya geçirilmesi aşamasına gelinir. Bu aşamada hükümet kabul edilen bütçe ile gelir toplama ve harcama yapma hakkını kullanarak politikalarını uygulamaya başlar. Bir sonraki aşamada uygulamaya koyulan faaliyetlerin takibinin yapılması ve yapılan harcamaların muhasebe sistemi içinde kayıt altına alınması gerekir. Son aşamada ise, uygulama sonuçlarının değerlendirilmesi yapılır ve başta belirlenen amaçlar ve kurallar doğrultusunda faaliyet sonuçlarının denetimi yapılır. Böylece orta vadeli harcama sürecinin politika-plan-bütçe ilişkisi birbirini kontrol eden bir süreç içinde devam ettirilir.

İKİNCİ BÖLÜM

2. ÇOK YILLI BÜTÇELEME SİSTEMİNİ UYGULAYAN ÜLKE ÖRNEKLERİ

Gelişmiş ve gelişmekte olan birçok ülke bütçe sistemlerini belirli bir düzene koyup, bütçelerini etkin bir şekilde yönetebilmek için, çeşitli reformlar yapmışlardır. Yapılan bu reformların başında çok yıllık bütçeleme sistemi gelmektedir. Bu sistem öncelikle gelişmiş ülkeler tarafından uygulanmaya başlamıştır. Gelişmiş ülke uygulamalarında başarı sağlandıktan sonra gelişmekte olan ülkeler de bütçelerini çok yıllık olarak hazırlamaya başlamışlardır. Bununla birlikte, çok yıllık bütçeleme sistemi ülkeler arasında farklı şekillerde uygulanmaktadır. Çünkü ülkelerin ekonomik ve mali yapıları, gelişmişlik düzeyleri farklılık gösterebilmektedir.

Çalışmanın bu bölümünde Avustralya, İsveç, Yeni Zelanda ve Güney Afrika'da uygulanmakta olan çok yıllık bütçeleme uygulamaları ele alınacaktır. Bu ülkelerden Avustralya çok yıllık bütçeleme sistemini uygulayan ilk ülkelerden biri olması ve harcama artışlarını kısa bir sürede kontrol altına aldığı için ilk başta anlatılacaktır. İsveç bu sisteme geçmeden önce yüksek bütçe açıkları verirken, sistemi uygulamaya başladıktan belirli bir süre sonra bütçe açıklarını kapatmış hatta bütçe fazlaları vermeye başlamıştır. İsveç bu başarıyı sağlamasından dolayı bu çalışmada yer almaktadır.

Yeni Zelanda kamu mali yönetim reformları kapsamında çok yıllık bütçeleme sistemini başarılı bir şekilde uygulayan ülkelerden biri olmasından dolayı bu çalışmaya dâhil edilmiştir. Güney Afrika ise, gelişmekte olan ülkelere örnek olması adına incelemeye alınmaktadır. Çalışmanın amacı, bu ülkelerde uygulanmakta olan çok yıllık bütçeleme sisteminin Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerin bütçe uygulamalarını geliştirmesinde ne gibi etkiye sahip olabileceğini vurgulamaktır.

2.1. Avustralya’da Çok Yıllı Bütçeleme Sistemi

Mali yılın 1 Temmuz’da başlayarak 30 Haziran’da sona erdiği ülkede çok yıllık bütçeleme sistemi, “ileriye yönelik tahminler” (forward estimates) olarak adlandırılmaktadır. Bütçenin hazırlanması sürecinde Harcamaları Gözden Geçirme Komitesi ve Başbakanın başkanlığında toplanan Kabine öncelikli sorumludur. Fakat birçok bakanlık özellikle de Hazine, Maliye ve İdare Bakanlığı, Başbakanlık ve Bakanlar Kurulu bütçenin hazırlanmasında önemli rol oynar. Maliye ve İdare Bakanlığı bütçenin hazırlanmasını ve ileriye yönelik tahminleri koordine eder ve vergi dışı gelirler ve harcamalar üzerinde açıklama yapmakla sorumludur. Hazine, vergi gelirleri ile birlikte ekonomik ve mali değişkenlere ilişkin değerlendirmelerden sorumludur (Webb, 2001: 7).

Avustralya’ da bütçe sisteminin beş yenilikçi ve ayırt edici özelliği vardır. Bunlar (Blondal ve Diğerleri, 2008: 8):

- Kabine komitelerinin güçlü bir role sahip olduğu, çeşitli merkezi kurumların bulunduğu ve harcamacı bakanlıkların sınırlı yetkilerinin olduğu benzersiz kurumsal düzenlemeler vardır.
- Mali kurallar belirli amaçlardan çok çeşitli ilkeler üzerine odaklanır.
- Tahakkuk esaslı bütçeleme kullanılır.
- Sonuçlar ve çıktılar sistemi kullanılır.
- Yıllık bütçeleme sisteminin temelini oluşturan ileriye yönelik tahminler kullanılır.

2.1.1. Sistemin Tarihi Gelişimi

Orta vadeli harcama tahminleri İngiltere öncülüğünde geliştirilmesine rağmen, Avustralya, gelişmiş ülkeler arasında kamu harcamalarındaki artışı kontrol etmek için yapılan reformlarda lider konumda bulunmaktadır (Schiavo-Campo, 2009: 4). Avustralya 1973 yılından beri ileriye yönelik tahminler hazırlamaktadır (Schiavo-Campo and Tommasi, 1999: 4).

Avustralya’ da hükümetler çözülemeyecek ekonomik ve politik baskılara maruz kaldıkları zaman radikal bütçe reformları gerçekleştirmektedirler. 1980’li yıllarda uluslararası alanda meydana gelen durgunluk Avustralya ekonomisini etkilemiş, stagflasyon ve diğer ekonomik baskılar ülkenin uluslararası ticaretinde tahribatlar yaratmıştır. Bu durum hükümetin zayıflamasına ve dış borçlarının artmasına sebep olmuştur (Antony, 1998: 106). Ekonominin kötüye gitmesi halk tarafından tepki almış ve halk ekonomik ve mali ayaklanmalar yapmıştır. Halk ayaklanmaları, 1983 yılında iktidara gelen işçi partisinin mali politika ve bütçeleme sürecine dikkat çekmesine sebep olmuştur (McDonald, 2009: 4). 1984 yılında sürece hareket kazandıran “Beyaz Rapor” adlı bütçe reformundan sonra Avustralya bütçe sürecinde sürekli bir değişim yaşanmıştır. İlk reformlar merkezi giriş kontrollerini azaltmaya ve harcama gruplarına daha fazla esneklik vermeye odaklanmıştır (Blondal ve diğerleri, 2008: 7).

Yapılan reformlarda kamu sektörüne odaklanılmak amaçlanmıştır. 1986 yılında program yönetimi ve bütçeleme kullanılmıştır. Bu sistemde departmanlardan ve harcama gruplarından harcamalarını (maaş, posta, telefon giderleri gibi) ayrıntılı bir şekilde açıklamak yerine program düzeyindeki faaliyetlerinin raporlanması ve listelenmesi istenmiştir. Fakat sistem girdi ve çıktılara gereğinden fazla önem vermesinden dolayı başarısız olmuştur. 1996 yılında başa gelen muhafazakâr koalisyon, devam eden bütçe reformları kapsamında tam tahakkuk esaslı muhasebe ve bütçeleme sistemi ile sonuçlar ve çıktılar sistemini getirmiştir. Bu sistemler 1999-2000 bütçe yılında tam olarak uygulanmaya başlamıştır (McDonald, 2009: 4).

Avustralya tahakkuk esaslı bütçelemeye geçen ilk ülkedir ve bu sistem program yönetimi ve bütçeleme yerine getirilmiştir. Tahakkuk bütçeleme parlamentoya ve halka hükümetin performansı ve harcamaları hakkında daha fazla bilgi sağlayarak mali saydamlığı artırmıştır (Chan ve diğerleri, 2002: 38). Sonuçlar ve çıktılar sistemi ise hesap verilebilirliği ve kurumsal yönetimi geliştirmek için uygulamaya koyulmuştur. Bu sistem sayesinde hükümet neye ulaşmak istediğini (sonuçlar), bunları nasıl başaracağını (çıktılar) ve başarılı olduğunu nasıl anlayacağını (performans göstergeleri) öğrenmiş olmaktadır (McDonald, 2009: 4-5).

Yeni yasal çerçeve kapsamında 1997 yılında Mali Yönetim ve Sorumluluk Kanunu, 1998 yılında Bütçe Dürüstlük Belgesi kabul edilmiştir. Bütçe Dürüstlük Belgesi, mali

yönetimin ilkeleri üzerinde odaklanılan gerekli mali politikalar ve hükümetin mali politikalarının yürütülmesi için dayanak teşkil etmektedir. Ayrıca kamu mali yönetiminde mali saydamlık ve hesap verilebilirliği sağlamak adına önemli bir belgedir (Australian Public Service Commission, 2003: 90).

Avustralya bütçe sisteminde reformlar yapmaya devam etmektedir. Avustralya hükümeti son zamanlarda meydana gelen bağımsız küresel krize karşı 2008-2009 bütçesinde uygulamak üzere yeni ve önemli bir uygulama başlatmıştır. *Şeffaflaştırma Faaliyetleri* adında kamu sektörü bütçe ve mali yönetiminde mali saydamlığı geliştirmek ve hükümetin olumlu uygulamalarını desteklemek için tartışma raporu yayınlanmaya başlamıştır (Development in Australia, 2010: 2, [http:// www.oecd.org/dataoecd/](http://www.oecd.org/dataoecd/)).

2.1.2. Sistemin İşleyişi

Avustralya'da ileriye yönelik tahminler sistemi, bütçe yılının ötesinde üç yıllık dönemi kapsayan harcama ve gelir tahminleri yapmaktadır. Bütçe geçtikten sonra ilk yılın ileriye yönelik tahminleri gelecek yıl bütçesi için temel oluşturur ve dışta kalan bir yıl ileriye yönelik tahminler sistemine dâhil edilir. İleriye yönelik tahminler bütçe sürecinin ayrılmaz bir parçası olmakla birlikte bütün bütçe süreci bu sistem etrafına inşa edilir ve bu sistem Avustralya'da yapılan en önemli ve en başarılı reform olarak bilinir (Blöndal ve diğerleri, 2008: 17). Avustralya'da bütçe süreci aşağıdaki şekilde gerçekleşmektedir.

2.1.2.1. İleriye Yönelik Tahminlerin Güncellenmesi

Bütçe süreci, ileriye yönelik tahminler güncellendiği kasım ayında başlar. Bütçe sürecinin başında ileriye yönelik tahminler güncellenir ve tahmin edilen harcamalar gelecek yılın bütçe teklifleri için temel oluşturur. Tahminlerin güncellenmesi yapılırken hükümet tarafından açıklanmadıkça, yeni programlar ve mevcut programların genişletilmesi gündeme alınmamaktadır. Bu güncellenmenin amacı, hem ekonomik parametrelerde gerçekleşen değişimlerin tahminlere yansıtılması hem de bütçe yürürlüğe girdikten sonra hükümet tarafından o zamana dek alınmış olan politika kararlarının, tahminlere etkisinin işlenmesidir. Tahminlerin güncellenmesi ile Harcamaları Gözden Geçirme Komitesi en güncel bilgilere göre yeni harcama politikalarını oluşturabilir (Webb, 2001: 7).

2.1.2.2. Kıdemli Bakanların İncelemesi

Kasım ya da aralık ayında kıdemli bakanlar toplanır. Toplantıya gelecek yılın bütçe takvimi ve bütçe kuralları gibi öncelikleri belirleyen Maliye Bakanı, Haznedar ve Başbakan katılır. Toplantıda harcamacı grupların bütçeleri üzerinde beklenen başlıca baskılar, yeni politikalar, kabul edilen programlar ve bakanlıkların önerileri tartışılır. Kıdemli bakanlar toplantıda, bütçenin stratejik yönü ve önceliklerini belirlemekte, harcama grubundan sorumlu bakanların, başbakanlığa ilettiği ilk bütçe önerilerini de inceleyerek, bakanların hazırlayacakları bütçe teklifleri için rehberlik sağlamaktadırlar. Başbakan toplantıdan sonra hükümetin hedeflerini ve önceliklerini kurumlara bildirmektedir (Webb, 2001: 7-8).

2.1.2.3. Bütçe Tekliflerinin Hazırlanması

Yeni politika önerilerine ek fon aramak için harcama grupları kıdemli bakanların incelemesindeki sonuçları temel alarak bütçe teklifleri hazırlamak zorundadır. Hazırlanacak bu teklifler, potansiyel tasarruf ve yeni politika önerileri gibi tüm önemli önerileri kapsar. Harcama grupları tekliflerinin maliyetini belirler ve maliyet konusunda Maliye Bakanlığı ile uzlaşırlar. Teklifler en geç şubata kadar kabine sekreterliğine gönderilir (Webb, 2001: 8). Gönderilen bu teklifler halk temsilcilerine ve senato üyelerine, hükümete önerilen kaynakların dağılımı konusunda ek bilgiler ve açıklamalar sunar.

2.1.2.4. Harcamaları Gözden Geçirme Komitesi

Bu komite kıdemli bakanlardan oluşan bir kabine komitesidir. Komite bütçenin harcamalarından sorumludur. Komitenin ilk toplantısı mart ayında gerçekleşir ve bu toplantıda yeni politika önerileri, devam eden harcamalar ve tasarruf önerileri ele alınır. Komite, bütçeye dâhil edilmesi için yapılan önerileri Kabine'ye sunar. Yeni politika önerileri ve alternatif tasarruflar incelenirken, Maliye Bakanlığı'nın hazırlamış olduğu özetlerden ve harcama gruplarının vermiş olduğu tekliflerden yararlanır ve çerçeve bunlara göre belirlenir (Webb, 2001: 8). Komite; Başbakan, Başbakan Yardımcısı, Haznedar, Haznedar Sekreteri, Maliye Bakanı, Ticaret Bakanı ve Aile, Konut, Toplum Hizmetleri ve Yerel İdareler Bakanından oluşur ve bu yapı her zaman değişebilir. Komiteye bütçenin tamamının görüşüldüğü toplantıda Başbakan, diğer toplantılarda ise Haznedar veya Başbakan Yardımcısı başkanlık yapar (Blöndal ve Diğerleri, 2008: 10).

2.1.2.5. Gelir Komitesi ve Tahminlerin Gözden Geçirilmesi

Harcamaları Gözden Geçirme Komitesinden sonra Gelir Komitesi ve Kabine Komitesi, gelir bileşimlerine karar vermek için toplanır. Bu gelir bileşimleri Hazine tarafından da incelenir. Kabine yeni politikalar üzerinde karar kıldıktan sonra mart ayında harcama grupları bütçe dokümanları ve ödenek tekliflerini hazırlamak için tahminlerini güncellerler (Webb, 2001: 8).

2.1.2.6. Bütçe Dokümanlarının Hazırlanması

Mart ayında harcamaları gözden geçirme süreci ile eş zamanlı olarak harcama grupları bütçe dokümanlarını hazırlamaya başlar. Avustralya'da kurumlar üç önemli doküman hazırlamaktadır. Bunlar: harcama grubu bütçe beyannamesi, risk beyannamesi ve 2 numaralı bütçe raporundaki önlemlerin tanımıdır (Webb, 2001: 9). Risk yönetimi, sistemin hesap verilebilirlik ve performans açıları altında yatan bir temadır. Maliye ve İdare Bakanlığı verilen yetki ile tutarlı bir şekilde harcamacı grupların sonuçlara katkısı için hesap verilebilirliğin ve yönetim sorumluluğunun olduğu risk yönetim kültürünü teşvik eder (Chan ve diğerleri, 2002: 53).

2.1.2.7. Bütçenin Sunumu

Avustralya' da devlet bütçesi bütçe raporları ve ödenek tasarıları ile birlikte bütçe yılına girilmeden önce, mayıs ayında Senatoya sunulmaktadır. Ödenek tasarılarından Ödenek Tasarısı No:1; hükümetin yıllık olağan hizmetleri olarak bilinen devam eden programların fon ödeneklerini içerir. Ödenek Tasarısı No:2; yeni programların fon ödeneklerini içerir. Genel Ödenek Tasarısı ise parlamenter departmanların ödenek tekliflerini içerir. Bunun yanında Hazine bütçe raporlarını ve diğer dokümanları sunar. Bütçe Raporu No:1; genel bir belgedir. Gelir ve giderleri, işsizliği, büyüme tahminlerini, ekonominin genel görünümünü ve mali politikaları içerir. Bütçe Raporu No:2; Hükümetin önerdiği harcama inisiyatifleri ve vergi oranları gibi tüm tedbirleri özetler. Bütçe Raporu No:3; devlete, bölgelere ve yerel idarelere yapılacak olan ödemeleri ele alır. Bütçe Raporu No:4; kurumların kaynaklarını ve Ödenek Tasarısı 1 ve 2 ile Parlamenter departmanlar için Genel Ödenek Teklifini içerir (McDonald, 2009: 3).

2.1.2.8. Yıl Ortası Ekonomik ve Mali Görünüm Raporu

Bütçe Dürüstlük Belgesi gereğince Hazine en geç ocak ayı sonunda Yıl Ortası Ekonomik ve Mali Görünüm Raporu'nu her yıl kamuoyuna açıklar. Rapor, hükümetin mali performansının ve güncel mali strateji açıklamalarının değerlendirilmesine izin verir ve ekonomik ve mali görünümle ilgili güncel bilgiler sağlar (Charter of Budget Honesty Act, 1998: 14).

2.1.2.9. Nihai Bütçe Sonuçları

Bütçe sürecinde son aşama mali yılın sonlanacağını gösteren Nihai Bütçe Sonucudur. Bütçe Dürüstlüğü Belgesi gereğince Hazine, Nihai Bütçe Sonuç Raporu'nu üç aydan geç olmamak üzere, mali yıl bitiminden sonra her yıl kamuoyuna sunar. Rapor, bütçe ve genel kamu sektöründe bütçe yılında meydana gelen mali sonuçları içerir (Charter of Honesty Act, 1998: 18).

2.1.3. Değerlendirme

Bütün bu anlatılanlardan yola çıkarak Avustralya'da yapılan reformlar ve uygulanan çok yıllık bütçeleme sistemi ile ilgili şunları söyleyebiliriz:

- Ülkede bütçe ile ilgili yapılan reformlarda, harcamacı kurumlara esneklik kazandırılmış ve çeşitli merkezi kurumlar sürece dâhil edilerek bütçe sürecine daha fazla katılımın olması sağlanmıştır.
- Sistemin uygulanmasıyla birlikte 1985-1990 yılları arasında bütçe gayri safi yurtiçi hasıla'nın (GSYİH) %4'ü kadar açık verirken, aynı yıllar arasında GSYİH'nın %2'si kadar fazla vermiştir (Schiavo-Campo, 2009: 5).
- Uygulamaya koyulan tahakkuk esaslı bütçeleme sistemi ile sonuçlar ve çıktılar sistemi, hesap verilebilirliği ve mali saydamlığı artırarak çok yıllık bütçeleme sisteminin başarılı bir şekilde uygulanmasında etkili olmuştur.
- Bütçe sürecine siyasi rehberlik yapan ve bütçesel faaliyetlere önemli katkılarda bulunan Harcamaları Gözden Geçirme Komitesi, bütçenin hazırlanması aşamasında genel mali çerçeveden, stratejik politika değişikliklerinin yönetiminden ve sektör bakanlıkları için kaynak tavanlarının belirlenmesinden

sorumlu tutulmuştur (Schiavo-Campo, 2009: 5). Böylece bu kurum ileriye yönelik tahminlerin başarılı bir şekilde uygulanmasında önemli roller üstlenmiştir.

- Harcamaları Gözden Geçirme Komitesi, genel ödeneklerden çok yeni politika önerilerini incelediği için, Kabine toplantıları azalmış, 1981 yılında 370 olan Kabine toplantıları, 1988-1989'da 180'e, 1989-1990'da 121'e düşmüştür (Campos and Pradhan, 1999: 21). Böylelikle komite sayesinde önemli derecede zaman tasarrufu sağlanmıştır.
- Bütçe süreci içerisinde kıdemli bakanlar toplanarak, bütçenin stratejik yönünü ve önceliklerini belirlemektedirler. Harcama grupları da kıdemli bakanların inceleme sonuçlarına göre bütçe tekliflerini hazırlamaktadırlar. Böylece ödenekler gerekli yerlere kanalize edilerek bütçe kaynakları verimli bir şekilde kullanılmaktadır.
- Avustralya'da ileriye yönelik tahminler sistemi başarılı bir şekilde uygulanmaktadır. Çünkü siyasiler sistemi sahiplenmiş, sistemle ilgili getirilen kurallara bağlı kalmış ve idari açıdan hesap verilebilirlik mekanizmaları sağlamlaştırılmıştır. Aynı zamanda, kamu kurumlarına personel yönetimi ve kamu harcaması alanlarında esneklik tanınmıştır (Schiavo-Campo, 2009: 5).

2.2. İsveç'te Çok Yıllı Bütçeleme Sistemi

İsveç yıllık bütçe sürecine temel olacak şekilde çok yıllık bütçeleme çerçevesini kullanmaktadır. Bütçe 3 yıllık bir dönem için hazırlanmaktadır. Üç yıllık bütçe dönemi, gelecek bütçe dönemi ve onu izleyen iki yıldır. Çok yıllık bütçeleme çerçevesi, makroekonomik durum içerisinde hükümetin mali politika amaçları ile makroekonomik amaçların operasyonel boyutu arasında bir bağ kurmaktadır (Yılmaz ve Susam, 2005: 126). Mali yılın 1 Ocak'ta başlayıp 31 Aralık'ta bittiği ülkede, mali yıl takvim yılı ile aynıdır. Bütçenin hazırlanması sürecinde en fazla sorumluluk parlamentonundur.

2.2.1. Sistemin Tarihi Gelişimi

1980'lerin sonlarına doğru tüm OECD ülkeleri bütçe fazlası verirken, İsveç 1990'ların başlarında diğer tüm OECD ülkeleri arasında en yüksek bütçe açıklarına sahip

ülke konumuna gelmiştir. Bu açıklar çok yüksek bir kamu borçlanmasını beraberinde getirmiş ve sadece beş yıllık bir dönem içinde brüt borçlar ikiye katlanmıştır. Fakat 1990'lı yılların sonlarına doğru bütçede denklik sağlanmış ve daha sonraki yıllarda bütçe fazlalıkları oluşmaya başlamıştır (Blöndal, 2001: 27).

İsveç ekonomisi 1990'lı yıllarda sürekli kötüye gitmekteydi. 1993 yılında mali açık patlamış ve Gayri Safi Milli Hasıla'nın (GSMH) %12'li seviyelerine kadar ulaşmıştır. 1996 yılında brüt finansal borçlar GSMH'nin %77'li seviyelerine çıkarak zirve yapmıştır. İsveç Kronu ise Avrupa Birliği'nde belirlenmiş olan seviyenin %30 aşağısında seyretmiştir. Bu ortamda seçilen yeni hükümet, bu zorluklarla başa çıkabilmek için mali uyum programı hazırlamak zorunda kalmıştır. Mali uyum programının amacı, bütçe açığını GSMH'nin %7.5 seviyesine indirmek olmuştur. Daha sonra bu açığı, Maastricht mali açık kriteri göz önünde bulundurularak GSMH'nin %3 seviyesine indirmek amaçlanmıştır (Gustafsson, 2004: 58; Karabacak, 1999: 3).

İsveç ekonomisinde yapısal reformların ardarda gerçekleştirilmesi öngörülemez problemlere yol açmıştır. Krediler yoluyla tüketimi ve spekülasyonları artıran mevcut vergi yapısı değiştirilmeden önce finansal piyasaların deregülasyonu, ekonomide balon oluşturmuş ve bu durum mal ve işgücü piyasalarının çok fazla ısınmasına sebebiyet vermiştir. Balon patlama noktasına geldiğinde bir vergi reformu yapılmıştır. Bu durum vergi sonrası reel faizlerin yükselmesine ve gayrimenkul fiyatlarının çarpıcı bir biçimde düşmesine neden olmuştur. Bu, ekonomide ciddi bir şekilde düşmüş olan talebin yeniden canlandırılmasını kolaylaştırmıştır. Ayrıca, bütçe pozisyonundaki söz konusu bozulmaya karşılık olarak, İsveç OECD ülkeleri arasında en kapsamlı mali uyum programını uygulamaya koymuştu (Karabacak, 1999: 3).

İsveç'te 1 Ocak 1997 tarihinden itibaren yeni ve sıkı bir bütçe reformu yürürlüğe konmuştur. Kabul edilen reform ile (Molander, 2001: 34):

- Maliye politikalarıyla tutarlı olacak şekilde yukarıdan aşağıya kaynakların tahminini gösteren çok yıllık bütçeleme sürecine geçilmiştir,
- Devlet harcamaları için nominal üç yıllık tavan getirilmiştir,
- Gayri safi bütçeleme ilkesine dayalı tam bir devlet bütçesi benimsenmiştir,

- Tahminlerin geliştirilmesine önem verilmiştir,
- Bir dizi kapsamlı göstergeleri kapsayan gelişmiş performans ölçümleri getirilmiştir,
- Mali politika oluşturma alanında hükümet ile parlamentonun karşılıklı olarak faaliyet özgürlüğünü belirten bütçe kanunu benimsenmiştir.

Aynı zamanda 1994 yılından sonra yapılan radikal değişimler kapsamında, mali yıl takvim yılı olarak değiştirilmiş ve bütçe sürecinin hukuki altyapısı güçlendirilmiştir. Bütçenin yönetimi konusunda bir kanun kabul edilmiş ve bütçe süreci ile ilgili olarak parlamento tarafından yeni düzenlemeler yapılmıştır (Yılmaz ve Susam, 2005: 126).

Reformların başarılı sonuçlar vermesiyle ana hedeflere ulaşılmaya başlanmıştır. 1997 yılında mali açığın GSMH'ya oranı %1.1 seviyesine çekilmiştir. Bundan başka 1998 yazının sonlarına doğru Mark'a karşı faizlerin dalgalanması yüzde 0.25 seviyelerine gerilemiştir. Aynı zamanda Kronun diğer paralara karşı değeri daha önceki seviyesinden yukarılara çekilmiştir (Karabacak, 1999: 4).

Krizler analiz edildiğinde krizlere yol açan faktörlerin basında gevşek bütçe süreci olduğu tespit edilmiştir. Bunun sonuçları da görünürde durdurulamaz kamu sektörü göreceli büyüklük artışı ve dolayısıyla da vergi yüküdür. Aynı zamanda İsveç kamu finansmanı, kamu harcamalarındaki baskın hane halkı transferleri yüzünden iş çevrimi dalgalanmalarına aşırı derece duyarlı hale gelmiştir. Bu dalgalanmalar ılımlı oldukları sürece, kamu geliri ve harcamalarındaki zıt etkiler, otomatik dengeleyiciler olarak hizmet etmiştir. Fakat 1990'lı yılların başlarındaki gibi büyük dış stoklar, ekonominin sınırların dışına çıkmasına sebep olmuştur. Merkezi hükümet açığı (kamu açığı) fırlamış ve 1993 yılında GSMH'nın % 12'si düzeyine ulaşmıştır. Bütçe finansal borç 1996'da GSMH'nın % 77'sine ulaşarak yüksek bir seviyeye çıkmıştır (Gustafsson, 2004: 58).

2.2.2. Sistemin İşleyişi

İsveç'te çok yıllık bütçeleme sistemi gelecek bütçe yılı ve takip eden iki yıl için yapılan gelir ve gider tahminlerinden oluşmaktadır. Yapılan bu gelir ve gider tahminleri her yıl tekrarlanarak ve güncellenerek devam etmektedir. Bütçe süreci şu şekilde ilerlemektedir.

2.2.2.1. Harcama Tahminlerinin Güncellenmesi

İsveç'te bütçe sürecine, mali yılın başında uygulamaya koyulmuş olan çok yıllık tahminlerin güncellenmesi ile başlanmaktadır. Maliye Bakanlığı makroekonomik görünümü tekrar incelemekte ve tahminleri güncellemektedir. Güncellenen bu makroekonomik çerçeve bütçe politikalarının uygulanmasında kilit rol üstlenmektedir (Blöndal, 2001: 31).

Maliye Bakanlığı her yıl gelecek yıl için makroekonomik yapıyı tekrar incelemeye başlamakta, böylece çok yıllık bütçeleme çerçevesinde uygulanacak olan ekonomik varsayımların halen geçerli olup olmayacağını görme imkânını elde etmektedir. Maliye Bakanlığı'nın ekonomik yapı hakkındaki öngörülerini gelecek 3 ile 5 yıl arasındaki ekonomik trendleri kapsamaktadır (Karabacak, 1999: 12).

Bu tahminler bütçenin hazırlanmasında çok önemli bir yere sahiptir. Çünkü ekonomik büyüme, işsizlik, fiyat hareketleri ve faiz hadleri ile ilgili tahminlerdeki değişikliklere önlem alınması gerekebilmektedir. Ocak'ta Maliye Bakan'ı tahminleri incelemeye ve güncellemeye devam etmektedir. Diğer Bakanlıklar ise kendi harcamalarını ve ödeneklerini tahmin etme çalışmalarını sürdürmektedirler. Şubat'ta hükümet bütçe çalışmalarına devam eder. Harcamacı bakanlıklar ise gelecek üç yılın tahmin sonuçlarını Maliye Bakanlığına sunar. Şubat boyunca ve martın ilk haftasına kadar Maliye Bakanlığı bu tahmin sonuçlarını analiz eder (Government Office of Sweden, 2008: 3).

Mart ayında harcamacı kurumlardan üç yıllık bütçe tekliflerini sunmaları istenir. Bu teklifler, gelecek üç yılın harcama tahminleri ve finansman önerilerinden oluşur. Bu dokümanlar, çeşitli ödenekler üzerinde hesaplamalar yapılırken hükümet kararlarının temel bir parçasını oluşturmaktadır (Nilsson, 2003: 8).

Mart ayının sonunda 27 harcama alanı için başlangıç harcama çerçeveleri çalışmalarına başlanır. Aynı zamanda, Mayıs ayının sonunda İsveç Ulusal Denetim Ofisi, denetim raporlarını hükümete sunar. Ulusal Denetim Ofisi, İsveç Parlamentosu (Riskdağ) altında çalışan, genel hükümet faaliyetlerini kontrol etmekle görevli olan bir kuruluştur. Bu kontrolü yıllık mali denetim ve performans denetimi ile yerine getirmektedir. Yıllık mali denetim, harcamacı kurumlar tarafından sunulan raporların güvenilir, doğru ve adaletli olup olmadığını kontrol etmektedir. Performans denetimi ise hükümet faaliyetlerinin etkili

ve verimli bir şekilde yapılıp yapılmadığını kontrol etmektedir (Government Office of Sweden, 2008: 5).

2.2.2.2. Kabine'nin Bütçe Toplantısı ve İlkbahar Maliye Politika Tasarısı'nın Parlamento'ya Sunulması

Maliye bakanlığının hazırladığı öneriler, kabine toplantısından birkaç gün önce Kabine üyelerine dağıtılmaktadır. Toplantı genellikle iki gün sürmektedir ve toplantıya tüm bakanlar ve bakan yardımcıları, ilgili milletvekilleri, Maliye Bakanlığı ve Başbakanlık Ofisinden kıdemli memurlar katılır. Kabine bütçe toplantısında, bakanlıkların harcama alanları için ek kaynaklar araması üzerinde tartışmalar yapılmaktadır. Ek kaynak oluşturma, ya diğer harcama alanlarından kaynakların alınıp başka alanlara yeniden tahsis etme şeklinde ya da kendi harcama alanları içinden kaynakların yeniden tahsisi şeklinde olur. Toplantı sonunda kabine gelecek bütçe yılı ve takip eden iki yılın toplam harcamalarını belirler. Bu kararlar İlkbahar Mali Politika Tasarısı ile resmileştirilir (Blöndal, 2001: 32-33).

Hükümetin bütçe teklifinin parlamentoda tartışılması ve onaylanması yukarıdan aşağıya doğru bütçeleme yaklaşımı ile özdeşleşmiştir. Bütçe Tasarısının sunulmasından önce parlamento, İlkbahar Mali Politika Yasa Tasarısı kapsamında toplam hükümet harcamalarının seviyesini onaylamaktadır.

İlkbahar Mali Politika Tasarısı 15 Nisan'da Parlamenta sunulmaktadır. İlkbahar Mali Politika Tasarısı, üç yıllık maliye politikası ve bütçe politikasını özetlemekte, kamu maliyesinin gelişimini ve hükümetin makroekonomik değerlendirmelerini kapsamaktadır (Ljungman, 2007: 15). Bu tasarının temel amacı bütçe politikasının makroekonomik çerçeveye oturtulmasının sağlanmasıdır (Blöndal, 2001: 39).

2.2.2.3. Bütçe Tasarısının Parlamenta Sunulması ve Karar verme Süreci

Hükümet, Bütçe Tasarısını 20 Eylül'den önce parlamenta sunar. Hükümet ayrı bir üst limit belirlemedikçe, toplam harcama limitleri İlkbahar Mali Politika Tasarısı'nda onaylanmış olan miktarlarla bağlantılı olmalıdır (Blöndal, 2001: 40). Bütçe Tasarısı, gelecek mali yılın harcama tavanlarının tahmininden oluşmaktadır ve merkezi hükümet

kaynaklarının 27 harcama alanı ve 500 ödenek arasında dağılımını göstermektedir (Nilsson, 2003: 8).

Parlamento 27 harcama alanının bütçe tekliflerini kasım sonuna kadar onaylamaktadır. Bunu takiben 27 harcama alanının altındaki harcama kısımlarını tekliflerini de aralık ayının sonlarına doğru onaylamaktadır. Bunun sebebi bir harcama alanından diğerine kaynakların yeniden dağıtımını kolaylaştırmak ve hükümetin toplam harcamalarının yönü ve trendlerinden ziyade tek tek harcama kısımlarına yoğunlaşılması eğilimine karşı koymaktır (Blöndal, 2001: 40).

Parlamento komiteleri bütçe müzakerelerinde anahtar bir rol oynamakta ve işin temel kısmı komitelerde oluşturulmaktadır. Bu bağlamda, Maliye Komitesi ile sektör komiteleri arasında çok geniş bir iş bölümü vardır. Maliye Komitesi bütçe tasarısının tümünden sorumlu olmakla beraber toplam harcama seviyesinin tavsiye edilmesi ile toplam harcamaların 27 harcama alanına bölünmesinden sorumludur. Sektör komiteleri ise kendi harcama alanları içinde ödenekleri dağıtmak ile sorumludur. Sözgelimi, Maliye Komitesi tarıma ayrılacak toplam harcama tutarını tavsiye ederken, Tarım Komitesi ise söz konusu toplam tutarın tarım harcama alanı içindeki alt ödenek kalemlerine nasıl bir biçimde dağıtılacağını tavsiye etmektedir (Blöndal, 2001: 40).

Parlamento, Bütçe Tasarısını iki aşamada ele almaktadır. İlk olarak Mali Komite gelecek yılın harcama tavanlarını belirlemekte ve 27 harcama alanı için ne kadar ödenek kullanılacak onun çalışmasını yapmaktadır. Daha sonra komite merkezi hükümet vergi gelirleri ve diğer gelirleri incelemektedir. Mali komite bu gibi hazırlıklar yaparken diğer parlamento komitelerinin Mali Komite'yi eleştirme şansı bulunmaktadır. Mali Komite'nin bu kapsamlı çalışmaları 20 Kasım'da Kabinede tartışmaya sunulur. Kabinede harcama tavanları, harcamaların harcama alanlarına dağılımı, vergilerde ve ücretlerdeki değişiklikler, merkezi hükümet gelirleri gibi konular üzerinde tartışmalar yapılır ve 27 harcama alanı için kararlar alınır (Government Office of Sweden, 2008: 10).

Bundan sonra her bir sektör komitesi, ödenekler arasında fonların dağılımı için tahminler yapar ve tekliflerini Kabine'ye sunar. Kasım'ın ortasında Kabine 500 ödenek alanı için sunulan bu teklifleri karar bağlar. Böylece gelecek yılın bütçesi 27 harcama alanı ve 500 ödenek için onaylanmış olmaktadır (Government Office of Sweden, 2008: 10).

2.2.3. Değerlendirme

Yukarıda anlatılmak istenenlere paralel olacak şekilde, İsveç'te yaşanan bütçe reformları kapsamında uygulanmakta olan çok yıllık bütçeleme sistemi ile ilgili şunları söyleyebiliriz:

- İsveç'te yaşanan bütçe reformları ile birlikte makro mali disiplin kısa sürede sağlanmış, bütçe açıkları kapatılmış hatta bütçe fazlaları oluşmuştur. Yeni bütçe süreciyle birlikte ana bütçe kaynaklarının dağılımıyla ilgili Maliye Bakanlığı'nın rolü güçlendirilmiş ve harcamacı bakanlıklara çeşitli harcama alanları içinde bütçe kaynaklarının dağılımı konusunda önemli sorumluluklar ve esneklikler tanınmıştır (Blöndal, 2001: 36; Gustafsson, 2004: 63).
- Ülkede bütçe sürecinin başında gerçekleştirilen güncelleştirilmiş makroekonomik tahminler, bütçe politikasının durumunu ortaya koymaktadır. Sözelimi varsayılandan daha yüksek bir ekonomik büyüme gelecek yıl için ek kaynakların bulunması anlamına gelmektedir. Bununla beraber, diğer harcamacı bakanlıklar tarafından Maliye Bakanlığının ekonomik tahminlerine göre yapılan güncelleştirilmiş tahminleri, tahmin edilen gelir ve harcama tutarları ile gelecek yıllardaki mali politika hedeflerinin tutarlılığını kontrol etmektir (Karabacak, 1999: 10).
- Ödenekler diğer ülkelerde bakanlıklara dağıtılırken, İsveç'te belirlenen 27 harcama alanına dağıtılmaktadır. Böylece farklı harcama alanlarının bütçe kaynaklarını nasıl kullandığı açık bir şekilde görülebilmektedir.
- İsveç bütçe süreci içerisinde, Maliye Bakanlığı bakanlıkların tekliflerini yeniden ayrıntılı olarak incelemektedir. Çünkü bakanlıklar harcamalarını yüksek tahmin etmeye çalışabilmektedirler. Dolayısıyla yapılan bu incelemelerle bütçe kaynakları etkin bir şekilde dağıtılmaya çalışılmaktadır.
- İsveç yıllardır azınlık hükümetleri tarafından yönetilmektedir. Bu durumda hükümetin başarılı olabilmesi için, bütçenin parlamentoda onaylanması sırasında farklı görüşlerdeki parlamento üyelerinin desteğini alması gerektiği görüşü

hâkimdir. Bu yüzden, İsveç Parlamentosu diğer parlamenter hükümetlere göre bütçe sürecinde çok daha önemli bir role sahiptir (Blöndal, 2001: 37).

- İsveç'te bütçe sürecinin tüm yıl sürmesi ve harcama tavanları için belirlenen bütçe marjlarının çok az olmasından dolayı yılsonunda kısa vadeli önlemlere başvurma gereğinin doğması sisteme yöneltilen eleştirilerdir (Frank, 2004: 81).

2.3. Yeni Zelanda'da Çok Yıllı Bütçeleme Sistemi

Yeni Zelanda'da mali yıl 1 Temmuz'da başlamakta ve 31 Haziran'da son bulmaktadır. Ülkede bütçeleme süreci Maliye Bakanlığı'nın sorumluluğunda yürütülmekle birlikte, Hazine ve Kabine'nin önemli rol ve sorumlulukları bulunmaktadır (Çakmak ve Meydan, 2010: 131). Hazine, hükümetin ekonomik ve finansal danışmanı konumundadır. Aynı zamanda, Hazine bakanlıkların harcama programlarını izlemekte ve gözden geçirmekte, gelir ve harcama tahminlerini yapmaktadır (Blöndal, 2004: 317). Kabine ise kurumlararası koordinasyon ve işbirliğini sağlamakta, kamusal faaliyetlerde danışmanlık hizmeti vermekte, kabine komitelerine yardımcı olmakta ve Başbakanı idari ve anayasal konularda danışmanlık yapmaktadır (Yılmaz, 1999b: 11).

2.3.1. Sistemin Tarihi Gelişimi

Yeni Zelanda'da 1980'li yılların ortasından bu yana bütçe için iddialı ve benzeri görülmemiş reformların yansıması olarak yasal bir çerçeve modernize edilmiştir. Kabul edilen kanunlar bütçe ve kamu mali yönetiminde önemli değişiklikler meydana getirmiştir (Blöndal, 2004: 312).

Bütçe ve kamu mali yönetimi ile ilgili kabul edilen Kanunlardan bazıları; Kamu İktisadi Teşebbüsleri Kanunu, Devlet Sektörü Kanunu, Kamu Finansman Kanunu ve Mali Sorumluluk Kanunu'dur.

1986 yılında kabul edilen Kamu İktisadi Teşebbüsleri Kanunu, ticari nitelikte mal ve hizmet üreten kurumları devlet mülkiyetinden çıkarıp özel sektör gibi faaliyet göstermelerini sağlamaya çalışmıştır. Kamu iktisadi teşebbüsleri, Crown şirketleri olarak tanımlanmakta ve bunların ticari faaliyetleri sonucunda finansal yatırım getirisi beklenmektedir (Yılmaz, 1999b: 15). Bu kanun hükümete özel sektör işletmeleri gibi ticari

hizmet vermeyi sağlamaktadır. Kanunun amacı kamuya ait işletmelerin verimliliğini ve karlılığını artırmaktır (Blöndal, 2004: 313).

1988 yılında yürürlüğe giren Devlet Sektörü Kanunu, kurumların en üst yöneticileri ile bakanlıklar arasında hesap verme ilişkisini belirlemektedir. Kurumları en üst yöneticileri belirli bir dönem için atanmaktadır ve bu yöneticiler özel sektör koşulları altında kendi personellerini istihdam etmek durumundadırlar. Kurumların en üst düzey yöneticileri, birimlerinin verimli ve etkin bir şekilde çalışmasını sağlamaktan yasal olarak sorumlu kılınmışlardır. Kanun bakanlıklara önemli bir özerklik tanımıştır fakat onları çıktılar konusunda sorumlu kılmıştır (Treasury of New Zeland, 1996: 10).

1989 yılında yürürlüğe giren Kamu Finansman Kanunu ile kamu kesimi için tamamen değişik bir finansal yönetim ve mali sorumluluk sistemine geçilmiştir. Kanunda performans ve performansı oluşturan unsurların açık bir şekilde tanımlanması yapılmıştır. Girdi odaklı mali sistem, çıktı ve sonuç odaklı hale gelmiştir. Sonuç, hükümet politikalarının toplum üzerindeki genel etkisini, çıktı ise bu genel etkiyi yaratmak için departmanlar tarafından üretilen mal ve hizmetler şeklinde tanımlanmıştır. Çıktı/sonuç sistemi en yüksek memurlarla bakanlar arasında sorumluluğu ortaya koyan bir yapıya geçilmesinde yardımcı olmuştur (Yılmaz, 1999b: 18).

Kamu Finansman Kanunu, kamu kaynaklarının kullanımını etkin ve verimli bir şekilde yönetmek için uygulamaya konmuştur. Kanunun amacı; hükümetin varlık ve yükümlülüklerini yönetmek, hükümet harcamalarında parlamenter yetki ve denetim için çerçeve sağlamak, kamu kaynaklarının etkin ve verimli yönetimi ve kullanımı için sorumluluk bağları kurmaktır. Kanunun bir diğer amacı ise, mali politikaların mali sorumluluk çerçevesinde yürütülmesi ve düzenli raporlama için temel ilkeleri belirlemektir. Bununla birlikte bakanların, departmanların, parlamento ofislerinin ve diğer bazı kurumların finansal ve finansal olmayan yükümlülüklerini belirlemek, mali yönetim teşviklerinin uygulanmasını ve merkezi hükümet faaliyetlerinde hesap verilebilirliğin oluşmasını sağlamak da kanunun amaçlarındandır (Treasury of New Zeland, 2005: 5).

Kamu Finansman Kanunu ile birlikte tahakkuk esaslı muhasebe sistemi uygulanmaya başlamıştır. Bu sistem nakit esaslı sisteme göre daha kapsamlı bilgiler sağlamaktadır. Aralık 1991 yılında Yeni Zelanda tahakkuk esasına göre konsolide mali

tablolar hazırlayan ilk ülke olmuştur. Aynı zamanda kanun ile birlikte bağımsız muhasebe standartları ve bağımsız denetim sistemi oluşturulmuştur (Treasury of New Zeland, 2005).

1994 yılında kabul edilen Mali Sorumluluk Kanunu, maliye politikasının oluşturulması ve uygulanması ile ilgili ve hükümetin kısa ve uzun dönemli mali niyetlerini açıklaması konusunda yükümlülükler getirmiştir. Kanun, mali strateji raporları ve ekonomik ve mali güncellemelerin kamuoyuna bildirilmesini amaçlamaktadır. Kanunla Crown şirketlerinin borçlarını azaltmak, bunları korumak da amaçlanmıştır (Treasury of New Zeland, 1996: 11). Aynı zamanda bu kanun ile mali kararların yansımalarını ve üç yıllık projeksiyonlarını gösteren Ekonomik ve Mali Güncelleştirme Raporları ve gelecek yıl bütçesi ile ilgili olarak özellikle mali stratejilerle kısa ve uzun vadeli mali hedefleri ortaya koyan Bütçe Politikası Beyanı çıkartılmaya başlanmıştır (Yılmaz, 1999b: 25). Kamu Finansman Kanunu ile kamu hizmetlerinde daha fazla verimlilik ve sorumluluğu sağlamak amacıyla mikro düzeyde kararlara odaklanılırken, Mali Sorumluluk Kanunu ile kamu borçlarını azaltma ve faaliyet fazlası vermek gibi makro mali değişkenlere odaklanılmaktadır (Blöndal, 2004: 313).

2.3.2. Sistemin İşleyişi

Yeni Zelanda'da bütçe gelirlerin ve giderlerin planlandığı, önceliklerin ve hedeflerin belirlendiği, devlet kurumlarına ve finansal kuruluşlara harcamalar konusunda sınırlar koyan ve gelecek mali yıl için harcama yetkisi veren çok yıllı süreç içerisinde hazırlanmaktadır (Treasury of New Zeland, 2011: 22). Bütçe sürecinde bakanlıklar ve harcamacı alanlar bütçe stratejilerini ve büyüklüklerini gelecek üç yılı hesaba katarak oluşturmaktadırlar (Yılmaz, 1999b: 37). Yeni Zelanda'da planlama ve bütçeleme süreci aşağıdaki gibi açıklanabilir.

2.3.2.1. Stratejik Çalışmaların Yapılması

Yeni Zelanda bütçeleme süreci stratejik aşama olarak adlandırılan çalışmalar ile başlamaktadır. Ağustos ayında başlayıp aralık ayının sonuna kadar devam eden bu dönemde Kabine bütçe önceliklerini ve niyetlerini, ana konuları, ekonomik ve mali durumu genel olarak incelemektedir. Bakanlar önümüzdeki üç yıl için bütçe strateji hedeflerini belirlemektedir (Treasury of New Zeland, 2011: 25).

Bu süreçte hükümet, mevcut ve öngörülen ekonomik yapı içerisinde gelecek üç yıl için bütçe stratejilerini ve amaçlarını kararlaştırmakta, bu yolla kısa ve uzun vadede niyetlerini ve amaçlarını önceden açıklamaktadır. Bakanlıklar bütçe tekliflerini hazırlarken, stratejik aşamada belirlenmiş olan söz konusu öncelikleri, kısa vadeli niyetleri ve uzun vadeli amaçları temel çıkış noktası olarak kabul etmektedir (Çakmak ve Meydan, 2010: 127).

Stratejik aşamada yapılan ekonomik ve mali güncellemeler, Mali Sorumluluk Kanununun bir gereği olarak, Yarı Yıl Ekonomik ve Mali Güncelleştirme Raporu altında aralık ayında yayınlanmaktadır. Bu rapor, cari ve gelecek üç yılın ekonomik ve mali tahminlerini içermektedir. Bu rapor sayesinde ana bütçe tahminleri hazırlandıktan sonra alınan yeni bilgiler ile cari ve gelecek üç yılın tahminleri güncellenmektedir (Treasury of New Zeland, 2011: 25).

Mali yılın başında yapılan ve çok yıllık bütçeleme çalışmalarının temelini oluşturan stratejik çalışmaların temel ürünü, Bütçe Politikası Beyanı isimli belgedir. Bu belge Hazine tarafından hazırlanmakta ve Maliye Bakanı'nın imzası ile yayımlanmaktadır (Treasury of New Zeland, 2011: 25). Bütçe Politikası Beyanı belgesinde harcamaları, gelirleri ve borç düzeylerini içine alacak şekilde hükümetin kısa vadeli niyetleri, orta vadeli amaçları ve mali önceliklerine ilişkin bilgilere yer verilmektedir. 1994 yılında kabul edilen Mali Sorumluluk Kanununun bir gereği olarak yayımlanan bu belge, en geç 31 Mart tarihine kadar parlamentoya sunulmaktadır (The Treasury of New Zealand, 1996: 24).

2.3.2.2. Bütçe Tekliflerinin Hazırlanması ve Yeni Politika Tekliflerinin Yapılması

Bu süreçte bakanlar ve üst yöneticiler gelecek bütçe yılı ve takip eden yılları kapsayan bütçe planlarını hazırlamaktadır. Bu aşamada departmanlar kendi bakanlarına (Treasury of New Zeland, 2011: 26):

- Orta vadeli öncelikleri ve bu önceliklerin nasıl sıralanacağı,
- En düşük öncelikli faaliyetleri,
- Alternatif programların başlatılması, geliştirilmesi, kısıtlanması ya da durdurulması,

- Faaliyetlerin daha verimli ve etkili hale nasıl getirileceğini,
- Karşılaşılabilecek ana riskleri ve bunların nasıl yönetileceği ile ilgili bilgiler sunmaktadırlar.

Ayrıca bu aşamada, bakanlıklar bütçe tekliflerini oluştururken politikalarını da gözden geçirmekte ve harcama ve gelir düzeylerini etkileyecek yeni politika önerilerinde bulunmaktadır. Bu süreç içinde yapılan politika önerilerinin bir önceki stratejik safhada belirlenen bütçe öncelikleri ve mali parametrelerle mutlaka tutarlı olması gerekmektedir (Çakmak ve Meydan, 2010: 128).

Daha sonra bakanlar tekliflerini hazırlamakta ve Maliye Bakanlığına sunmaktadır. Maliye Bakanlığı orta vadeli önceliklerin nasıl belirlendiğini açıklamaktadır. Eğer tahminlere göre, bütçe dağılımı üzerinden ek finansmana ihtiyaç duyuluyorsa, ödenekler arasında denkleştirme yapılmaktadır. Bakanların yeni önerileri reddetme, kabul etme ve ek finansman önerisi sunma hakkı vardır (Treasury of New Zeland, 2011: 26).

2.3.2.3. Bütçe Büyüklüklerinin İncelenmesi

Bakanlıklar ödenek tekliflerini hazırladıktan ve bütçeleriyle ilgili çalışmaları yaptıktan sonra, önlerine çıkan tablo çerçevesinde, bütçelerinin kaynak dengesini gelecek yıl ve takip eden iki yıl için tekrar gözden geçirmektedir (Çakmak ve Meydan, 2010: 128). Bütçe tekliflerinin gözden geçirildiği bu bütçe döneminde, bakanlar ortaya çıkan yeni durumlara göre bir değişiklik talebinde bulunabilmektedirler. Kabine, bakanlıkların getirdiği bu yönlü teklifleri bu dönemde dikkate almakta ve değerlendirmektedir. Ama bakanlıkların bütçe tekliflerinin revize edilmesi çok sıkı belirlenmiş kurallar dâhilinde bazı şartların yerine getirilmesi suretiyle olmaktadır (Yılmaz, 1999b: 55).

Bakanlıklar önerilen bütçe ile ilgili olarak Kabine'nin son kararı vermesini beklemektedirler. Bu kararlarla harcamacı kurumlar arasındaki nihai kaynak dağılımı belirlenmiş olmaktadır (Treasury of New Zeland, 2011: 27).

2.3.2.4. Bütçenin Parlamento'ya Sunulması

Hazırlanan bütçe yukarıda bahsedilen aşamalardan geçtikten sonra, Maliye Bakanı tarafından bir paket halinde meclise sunulmaktadır. Mali yılın başlangıcı olan 1

Temmuz'dan önce Bütçenin meclise bir paket halinde verilmesi yasal bir zorunluluktur. Uygulamaya bakıldığında genellikle bütçenin mayıs ya da haziran ayı ortalarında meclise sunulduğu görülmektedir (Yılmaz, 1999b: 57). Bütçe ile meclise sunulan dokümanlar şunlardır (Treasury of New Zeland, 1996: 26):

- Bütçe Kanunu,
- Bütçe Konuşması ve Mali Strateji Raporu,
- Bütçe Ekonomik ve Mali Güncelleştirme Raporu,
- Bakanlık Bütçe Tahminleri ,
- Departmanların Tahmin Raporlarıdır.

Bütçe Kanunu, bütçe ile genel olarak yapılmak veya geliştirilmek istenen ana hizmetleri fonksiyonel başlıklar halinde göstermektedir. Ayrıca kanunda ekonomik ve mali yapı, üç yıllık projeksiyonlar dâhil olmak üzere ana hatlarıyla yer almaktadır (Yılmaz, 1999b: 57).

Bütçe konuşması; Maliye Bakanı tarafından yapılmakta ve hükümetin politika önceliklerini ve bu önceliklerin nasıl finanse edileceği ve ekonomik ve mali pozisyonlar ile ilgili bilgiler içermektedir (Treasury of New Zeland, 2011: 27). Parlamento iç tüzüğüne göre bütçe konuşması, bütçenin meclise verildiği gün okunmasından sonra, parlamentoda ikinci kez okunması sırasında hükümet bütçesine ilişkin olarak yaptığı açıklamadır (Çakmak ve Meydan, 2010: 129).

Mali Strateji Raporu'nda; öncelikle bütçede öngörülen ekonomik ve mali güncelleştirmelerin, Bütçe Politikası Beyanında ortaya konan kısa vadeli niyetlerle uyumuna ilişkin bir karşılaştırma ve değerlendirme yapmaktadır. Bu sayede bütçenin daha önceden çıkarılmış olan Bütçe Politikası Beyanı ile tutarlılığı değerlendirilmiş olmaktadır (Çakmak ve Meydan, 2010:134). Rapor, hükümetin mali stratejisini, hedeflerdeki ilerlemeyi, gelirlerini ve harcamalarını, borçlanma ve net değerlerini göstermektedir. Uygulamada stratejik tahmin dönemi on yılı kapsamaktadır (Treasury of New Zeland, 2011: 28).

Bütçe Ekonomik ve Mali Güncelleştirme Raporu; ayrıntılı olarak Hazine'nin üç yıllık tahminlerini içermekte, vergilerdeki değişiklikleri, kredileri, taahhütleri, mali risk ve sorumlulukları açıklamaktadır. Meclise sunulan bu rapor, Aralık Ayı Ekonomik ve Mali Güncelleştirme Raporunda yer alan değerlendirmelerin takip eden altı aylık dönemi kapsayacak şekilde revize edilmesi sonucunda oluşturulmaktadır (Treasury of New Zeland, 2011: 28).

Bakanlık Bütçe Tahminleri; her bir bakanlık tarafından çıktı esaslı olarak hazırlanan bütçe tahminleri parlamentoya sunmaktadır. Tahminlerde; ödenek detayları, departmanların bilânçoları ile performans bilgilerine, vs. yer verilmektedir (Çakmak ve Meydan, 2010: 129).

Departman Tahmin Raporları; kuruluşların mevcut performans gerçekleştirmelerine göre beklenen performanslarını ortaya koyan bir çalışmadır. Bu raporlar departmanlardan sorumlu ilgili bakanlıklar adına Maliye Bakanı tarafından bütçeyle birlikte meclise sunulmaktadır (Yılmaz, 1999b: 60).

Bütçe sürecinde hazırlanmış olan Mali Strateji Raporu; Ekonomik ve Mali Güncelleştirme Raporu ile departman ve bakanlık tahminleri, parlamentoda Maliye ve Harca Komisyonunun incelemesine sunulmaktadır. Mali ve Harca Komisyonu, bakanlıkların bütçelerini incelenmek üzere ilgili sektörel komisyonlara göndermektedir. Sektörel komisyonlar kendilerine gelen bakanlık bütçe tekliflerinde yer alan harca tavanlarını ve ödenek taleplerini incelemekte ve yaptığı incelemelerin sonuçlarını hazırlamış oldukları bir raporla 2 ay içinde parlamentoya tekrar geri göndermektedir. Bu sırada Maliye ve Harca Komisyonu ise Mali Strateji Raporu ve Bütçe Ekonomik ve Mali Güncelleştirme Raporu üzerindeki incelemelerini tamamlamaktadır. Bütçenin bu komisyon aşaması tahminlerin tartışılması olarak adlandırılmaktadır. Parlamentoda Bütçe Kanunu üzerinde yapılan son tartışmalar bütçenin parlamentoya gelişinden itibaren 3 ay içinde tamamlanmaktadır. Son görüşmelerde ayrıca Mali Strateji Raporu, Bütçe Ekonomik ve Mali Güncelleştirme Raporu ve Maliye ve Harca Komisyonu Raporu da ele alınmaktadır. Bu aşama da tamamlandıktan sonra bütçe, Temsilciler Meclisi tarafından kabul edilmiş olur ve ardından Kraliçeye bağlı Genel Valinin onayı ile bütçe yasallaşmış olur (Treasury of New Zeland, 2011: 29).

2.3.3. Değerlendirme

Yeni Zelanda'da uygulanmakta olan çok yıllık bütçeleme sistemi ile ilgili şunları söyleyebiliriz:

- Yeni Zelanda'da bütçe hazırlık çalışmaları, Hazine'nin önderliğinde yapılmakla birlikte harcamacı bakanlara daha fazla esneklik ve yönetim sorumluluğu tanınmıştır.
- Yeni Zelanda'da kabul edilen Kamu Finansman Kanunu ve Mali Sorumluluk Kanunu çok yıllık bütçeleme sistemine temel teşkil etmiş, bu kanunlarda alınan kararlar sayesinde bütçe sürecinde şeffaflık ve sorumluluk artırılmıştır.
- Ülkede, stratejik hedef, politika ve önceliklerin belirlendiği stratejik aşama çalışmalarında alınan kararlar, Bütçe Politika Beyanı aracılığıyla kamuoyuna ve kamu kuruluşlarına açıklanmakta, bakanlıklar da bütçelerini Bütçe Politika Beyanında yer alan bütçe öncelikleri, kısa ve uzun vadeli stratejik hedefler ve politikalara göre hazırlamaktadır (Meydan, 2009: 73). Böylece hükümet, orta vadede gerçekleştirmek istediği plan ve programlarla ilgili bilgileri kamu ve özel kesime duyurarak belirsizlikleri en aza indirmeyi amaçlamakta ve bakanlıkların bütçe tekliflerini belirli bir çerçevede etrafında hazırlamalarına yardımcı olmaktadır.
- Bütçe süreci içerisinde aralık ayında çıkarılan Yıl Ortası Ekonomik ve Mali Güncelleştirme Raporu sayesinde, mali yılın sonunda çıkarılan güncelleştirme raporundan sonra alınan veya uygulanan mali kararlar ile ekonomide ortaya çıkan yeni durumlar ilgili tablolara ve rakamlara yansıtılmakta ve buna göre yapılan üç yıllık tahminler tekrar gözden geçirilmektedir (Yılmaz, 1999b: 41). Bu şekilde gerçekleştirilen düzenli raporlama mekanizması sayesinde hükümetin politika ve faaliyetleri sürekli olarak takip edilmekte ve böylece mali saydamlık ve hesap verilebilirlik sağlanmış olmaktadır.

2.4. Güney Afrika'da Çok Yıllı Bütçeleme

Güney Afrika'da mali yıl 1 Nisan'da başlamakta ve 31 Mart'ta son bulmaktadır. Ülkede çok yıllık bütçeleme sisteminin uygulanmasından ve koordine edilmesinden sorumlu

olan kurum, Maliye Bakanlığı tarafından yönetilen Hazine'dir (The African Capacity Bulding Foundation, 2007: 40).

Bütçe sürecinde önemli bir yere sahip olan Bütçe Konseyi, Maliye Bakanlığı ile eyaletlerin finans yönetim kurulu üyelerinden oluşan ve harcama alanları arasında işbirliğini sağlayan bir danışma organıyken, Bütçe Formu, Bütçe Konseyi'ne ek olarak yerel yönetim temsilcilerinden oluşan ve yerel yönetim sorunlarını tartışan bir danışma organıdır (Fölscher and Cole, 2006: 68).

Bütçe sürecinde en önemli yere sahip olan mekanizma ise bütçe sürecinde siyasi katılımı sağlayan Bakanlar Bütçe Komitesi'dir. Kabine'nin bir alt komitesidir ve bütçesel önerilerle politika değişikliklerini incelemektedir (The African Capacity Bulding Foundation, 2007: 41). Komite; Maliye Bakanı ve yardımcısı, Eğitim Bakanı, Sağlık Bakanı, Bilim, Teknik, Sanat ve Kültür Bakanı, Endüstri ve Ticaret Bakanından oluşmaktadır. Ayrıca harcama alanlarının çok yıllık ödenekleri ile ilgili değerlendirmelerini ve nihai ödenekler üzerindeki önerilerini Bakanlar Bütçe Komite'sine ve Kabine'ye sunan Orta Vadeli Harcama Komitesi de bütçeleme sürecindeki önemli mekanizmalardandır (McIntyre and Nicholson, 1999: 14).

2.4.1. Sistemin Tarihi Gelişimi

Güney Afrika bütçe sistemi birçok olumsuzluğu içinde barındırmaktaydı. Bütçe sürecinde politika oluşturma, planlama ve bütçeleme arasında herhangi bir ilişki bulunmamakta, parlamentonun bütçe sürecinde şimdiye nazaran daha az rolü bulunmakta ve bütçe kaynakları etkin bir şekilde dağıtılmamaktaydı. Bütçe sürecinde karşılaşılan bu gibi olumsuzluklar, bütçe yönetimini zorlaştırmış ve reform çalışmalarını hızlandırmıştır (Zyl, 2003: 4).

Çok yıllık bütçe planlaması ile ilgili ilk girişim 1985 yılında kabul edilen Bütçeleme Amaçlar Rehberi olmuştur. Harcamacı kurumların ilk defa 12 aydan uzun bütçe teklifleri hazırladıkları bu ilk deneyim destekleyici girişimlerin olmaması ve bütçeleme ve planlama arasında sıkı bir bağın oluşturulamamasından dolayı başarısızlıkla sonuçlanmıştır. Daha sonra Hazine çok yıllık bütçeleme ile ilgili günümüz anlayışında ilk çalışmalarını 1994 yılında başlatmıştır. Fakat sistem de başarısızlıkla sonuçlanmıştır. Çünkü sisteme daha çok iç mali planlama çalışması gibi yaklaşılmış, sistem bütçelemede yeni bir yöntem olma

adına ilgili kurumlar tarafından istekle karşılanmamış, sadece üst düzey hükümet yetkilileri ile sınırlı kalmıştır (Zyl, 2003: 5; Stevens, 2004: 8).

Günümüzde uygulanmakta olan bütçe sistemine, 1996 Anayasası ve 1993 Geçici Anayasa yasal bir çerçeve sağlamıştır. Güney Afrika'da 1994 yılında yapılan ilk demokratik seçim, ülkenin tarihinde yeni bir bölüm başlatmıştır. Seçimi kazanan yeni hükümet temiz bir mali tablo ile göreve başlamamıştır. 1992/93 mali yılında borçlanma gereği GSYİH'nin %8.7'sine ulaşmış, 1994/94 mali yılında kamu borçları GSYİH'nin %30'lu seviyelerinde %47'li seviyelerine kadar yükselmiştir ve kamu hizmetlerinin etkin bir şekilde gerçekleştirilmesi için hükümete çok dar bir alan bırakılmıştır. Bu gibi sebeplerden dolayı yeni hükümet, yurttaşlar arasında hizmet dağılımını ve mevcut bütçe kaynaklarını öncelik sırasına göre yeniden sıralandırma ihtiyacı duymuştur. Bu yüzden de bütçe reformu yapılmış ve çok yıllık bütçeleme sistemine geçilmiştir (Langa and Jerome, 2004:6; Fölscher and Cole, 2006: 62).

Çok yıllık bütçeleme sistemi, ilk olarak 1997 mali yılında ulusal hükümet ve eyalet hükümetleri tarafından uygulanmaya başlamıştır. Harcamacı alanlardan çok yıllık bütçeleme çerçevesinde 3 yıllık bütçe planları hazırlamaları istenmiştir. Üç yıllık zaman zarfı, makroekonomik ve sektörel düzeylerde orta vadeli planlamaya ve tahmin yapmaya ön ayak olmuş, kaynakların öncelik sırasına göre dağıtılmasını kolaylaştırmıştır (Langa and Jerome, 2004: 8).

2001 yılında uygulamaya koyulan Kamu Mali Yönetimi Kanunu ise, ulusal ve eyalet hazinelerinin bütçe sürecindeki rollerini yasallaştırmıştır. Ulusal ve eyalet hazinelerine bütçe sürecini koordine etme, bütçe uygulamasını yönetme, gelir, varlık ve yükümlülükleri idare etme hakkı vermiştir. Ayrıca Ulusal Hazine'ye makroekonomik ve mali sistemi geliştirmek, hükümetler arası işbirliğini sağlamak, banka ve nakit yönetim çerçevesini belirlemek için yasal çerçeve sağlanmıştır. Bütçe uygulamaları ile ilgili bilgilere ulaşmak için raporlama sistemi getirmiş, mali yönetime esneklik kazandırmış, mali saydamlık ve hesap verilebilirliği geliştirmiştir (Fölscher and Cole, 2006: 80).

2.4.2. Sistemin İşleyişi

Güney Afrika'da çok yıllık bütçeleme sistemi, merkezi hükümet ve yerel hükümetlerin bütçe yılı ve takip eden iki yıl olmak üzere 3 yıllık dönemi kapsayan gelir ve

harcama planlarını ayrıntılı bir şekilde göstermektedir. Bütçe merkezi hükümet ve eyalet hükümet departmanlarında koordineli bir şekilde hazırlanmaktadır. Bütçe süreci hükümete; orta ve uzun vadeli planlar ve finansman önerileri arasındaki uyumu güçlendirme ve değerlendirme, politika önceliklerini bir daha gözden geçirme, harcama alanlarının planlarına ve politika önceliklerine göre mevcut kaynak dağılımını değerlendirme hakkı vermektedir (National Treasury, 2004: 3). Güney Afrika'da bütçe süreci aşağıdaki şekilde gerçekleşmektedir.

2.4.2.1. Politika Önceliklerinin Belirlenmesi

Bakanlar Bütçe Komitesi, Bütçe Konseyi ve Kabine yeni orta vadeli harcama dönemi için, nisan ayından eylül ayına kadar politika öncelikleri ile ilgili müzakereler yapmaktadırlar. Bu süreçte her bir bölümün önemli politika değişikliklerini ve önceliklerini özetleyen Bakanlık mektupları Maliye Bakanlığına sunulmaktadır. Bakanlık mektuplarının erken bir şekilde sunulmasının, geliştirilmiş bütçe teklif değerlendirmelerinin yapılmasını ve federal, yerel ve eyalet düzeyinde harcama baskılarının tanımlanmasının kolaylaştıracağı beklenmektedir (Zyl, 2003: 8).

2.4.2.2. Stratejik Planların Gözden Geçirilmesi ve Yeni Bütçe Tekliflerinin Hazırlanması

Cari yıl bütçesi uygulamaya koyulduktan sonra, harcama alanları gelecek üç yıllık dönem için stratejik planlarını revize etmektedirler. Bu stratejik planlar, bütçelere ve yeni bütçe tekliflerine politika çerçevesi oluşturmak için hazırlanmaktadır. Aynı zamanda stratejik planlar, politika hedeflerini yansıtan performans göstergelerini içermektedir. Ulusal Hazine, nisanın ortasında bütün ulusal departmanlara ve eyalet hazinelerine, bütçe tekliflerini hazırlamaları için bütçe kılavuzunu gönderir. Bu aşamada harcama alanları gösterge niteliğindeki ödeneklerini alırlar ve bunun etrafında planlamalarını yaparlar. Nisandan ağustosa kadar harcama alanları orta vadeli bütçe tekliflerini hazırlarlar (Zyl, 2003: 8).

Bütçe teklifleri; kuruluşun amacını, temel hedeflerini, orta vadeli harcama tavanlarını, gelişmiş harcama trendlerini, çıktı ve hizmet sunum eğilimlerini içermektedir. Tekliflerin içerdiği en önemli unsurlardan birisi de kuruluşun, stratejik önceliklerin değişmesi ile ilgili olarak sunduğu politika seçenekleridir. Bu ülkede politika seçenekleri,

kuruluşların kendilerine verilen tavanlar dâhilinde olmak üzere, bir harcama artışına ya da azalışına yol açan politika değişikliklerine denmektedir (National Treasury, 2004).

2.4.2.3. Bütçe Çerçevesi ve Gelir Bölüşümünün Gözden Geçirilmesi

Bütçe sürecinin bu aşamasında (haziran eylül arası) merkezi hükümet, eyaletler ve yerel hükümetler arasında iki anahtar konu üzerinde tartışmalar yapılır. Bunlardan biri enflasyon öngörülere ve borçlanma maliyetleri ile toplam harcamaların seyri ve mali politikaları içeren toplam bütçe çerçevesidir. Bir diğeri ise merkezi hükümet, eyaletler ve yerel hükümetler arasında gelirlerin bölüşümüdür (Zyl, 2003: 9).

İncelemeler yoğun danışma sürecinden geçmektedir. Ortak Sektörel Teknik Komiteler yeni politikaların bütçe üzerindeki etkilerini tahmin etmek ve koşullu yardımların idaresi ve uygulaması ile eyaletlere yönelik temel harcama baskılarını incelemek üzere toplanırlar. Ortak Sektörel Teknik Komitelerinin amacı, politika ve harcamalar ile ilgili uzun vadeli perspektifler ile bilgi değişimini ve hükümetler arası ilişkileri geliştirmektir. Komiteler, eğitim sağlık, sosyal gelişim vb. sektörlerden oluşan danışma organlarıdır. Bir sektördeki harcama eğilimlerini ve yeni politikaların bölgesel etkilerini tahmin etmeye çalışan komisyonların araştırma sonuçları, bütçe tekliflerinin hazırlanmasında kuruluşlara yardımcı olmaktadır (The African Capacity Building Foundation, 2007: 42).

Bu komitelerin tavsiyeleri, ağustosun ilk haftasında toplanan Gelirlerin Bölüşümü toplantısında ele alınır. Toplantıda makroekonomik ve mali çerçeve ile birlikte eyaletlere ve yerel hükümetlere yapılan koşullu yardımlar gözden geçirilir. Toplantıya Ulusal Hazine'nin Genel Müdürü başkanlık eder ve toplantıya ulusal departmanlar, eyalet haznedarları ve yerel hükümet temsilcileri katılır. Toplantı sonunda oluşturulan makro ve mali çerçeve ile eyaletlerin ve yerel hükümetlerin ödeneklerini kapsayan belge, eylül ayında toplanan Harcama Bakanlar Kurulu, Bütçe Konseyi ve Bütçe Formu'nda tartışılır. Kabine'nin resmî bir alt komitesi olan Harcama Bakanlar Komitesi önerilerini eylül ayının sonunda Kabine'ye sunar. Kabine tüm tartışmaların sonunda güncellenen belgeyi onaylar ve bu belge parlamentoya sunulacak olan Orta Vadeli Bütçe Politikası Beyannamesinin hazırlanmasına temel teşkil eder (Zyl, 2003: 9).

2.4.2.4. Orta Vadeli Harcama Komitesinin İncelemeleri

Teknik bir komite olan Orta Vadeli Harcama Komitesi, departmanların bütçe tekliflerini değerlendirmek için eylül ayında toplanır. Komite, harcamacı kuruluşların bütçe tekliflerini incelerken; söz konusu kuruluşların orta vadeli planlarında önerdikleri düzeltmelerle, hükümetin genel politika önceliklerinin ilişkisine ve her bir sektör için belirlenen önemli sorunlara odaklanır. Aynı zamanda, yeni politika tekliflerinin harcanabilirlik ve maliyet açısından güvenilirliğini inceler. Komite, hazırladığı raporu Bakanlar Bütçe Komitesi'ne ve Kabine'ye sunar. Bakanlar Bütçe Komitesi de, yeni politika tekliflerinin her birini ve bunlar için gerekli olan finansman yükünü Hazine'nin analizlerine bağlı kalarak ele alır ve tavsiyelerini Kabine'ye sunar (National Treasury, 2004: 6-7).

2.4.2.5. Orta Vadeli Bütçe Politikası Beyannamesinin Parlamentaoya Sunulması

Kabine'nin makroekonomik ve mali çerçeve ile harcamacı alanların ödeneklerini kapsayan belgenin karara bağlamasından sonra, bu bilgilere ve hükümetin önceliklerine dayanılarak Hazine tarafından hazırlanan bütçe belgesi, Maliye Bakanı tarafından incelenerek düzeltilmekte ve Kabine'den önce Bakanlar Bütçe Komitesi'nde görüşülmektedir. Maliye Bakanı tarafından Ekim'in sonu ya da kasımın başında parlamentoya sunulan bu doküman, hükümetin mali ve bütçesel niyetlerini, asıl bütçe parlamentoya sunulmadan en az 4 ay önce ilan etmektedir. Orta Vadeli Bütçe Politika Beyannamesi, geniş bütçe önceliklerini karara bağlamak ve ana bütçe tavanlarını konsolide etmek için sunulan kamuya açık bir belgedir. Hükümetin mali ve bütçe politikası niyetlerine dikkat çeker ve gelirlerin bölüşümü ve beklenen ekonomik ve fonksiyonel ödenekler ile ilgili bilgiler sağlar (Fölscher and Cole, 2006: 76).

2.4.2.6. Kabine'nin Orta Vadeli Harcama Çerçevesini Onaylaması

Ekim sonunda, Maliye Bakanlığı Orta Vadeli Harcama Komitesinin üç yıllık kaynak tahsisleri ile ilgili önerilerini gözden geçirir ve bu önerileri Bakanlar Bütçe Komitesine sunar. Aynı zamanda Maliye Bakanlığı, eyaletlerin ve yerel hükümetlerin nihai ödeneklerini inceler ve Bütçe Konseyi ve Bütçe Formu'na sunar. Daha sonra Kabine; Bakanlar Bütçe Komitesi, Bütçe Konseyi ve Bütçe Formu'nun önerilerini tartışmak için kasım ayında toplanır. Kabine ulusal hükümet, eyaletler ve yerel hükümetlerin ödenekleri

ile ilgili son kararı verir. Kasımın ortasında ödenekler belirlenir ve Hazine tarafından harcamacı alanlara gönderilir. Bütçe sürecinin son aşamasında bütçe dokümanları hazırlanır. Gelecek mali yıl bütçesi şubat ayında parlamentoya sunulur (National Treasury, 2002: 9).

2.4.3. Değerlendirme

Bütün bu anlatılanlardan yola çıkarak Güney Afrika'da uygulanmakta olan çok yıllık bütçeleme sistemi ile ilgili şunları söyleyebiliriz:

- Güney Afrika'da bütçe süreci ile ilgili yapılan en önemli yeniliklerden biri, her bir departman tarafından stratejik planların hazırlanmasıdır. Stratejik planların sisteme dâhil edilmesiyle birlikte, hizmet dağılımları ve bu hizmetlerin maliyetleri ve faydaları arasındaki bağ güçlendirilmiştir (Zly, 2003: 15).
- Bütçe sürecinde hazırlanan stratejik planlar sayesinde, tahminler yukarıdan aşağıya doğru üç yıllık periyodu kapsayacak şekilde yapıldığı için; politika ve planlar arasındaki ilişki güçlendirilmiştir. Aynı zamanda stratejik politika süreci, bütçe ile ilgili stratejik politika kararlarının alınmasını kolaylaştırmıştır.
- Güney Afrika bütçe sürecinde siyasi katılımı Bakanlar Bütçe Komitesi sağlamak ve sistemde yoğun bir danışma mekanizması bulunmaktadır. Bu yoğun danışma mekanizması sayesinde doğru kararlar alınmakta ve bütçe kaynaklarının gereksiz yerlerde kullanılmasının önüne geçilmektedir.
- Sistem içerisinde, Bütçe Konseyi ve Bütçe Formu, idareler arasında işbirliğini geliştiren mekanizmalar olarak göze çarpmaktadır. Bu mekanizmalar aracılığıyla harcamalar ile ilgili düzenli olarak tartışmalar yapılmaktadır.
- Güney Afrika'da çok yıllık bütçeleme sistemi kapsamlı olmakla beraber, başarılı bir uygulama için; makroekonomik çerçeve, etkin maliye politikası, üç yıllık orta vadeli harcama tahminleri, çok yıllık bütçeyle bağlantılı yıllık bütçe süreci ve sektörel programlar gibi tüm gerekli bileşenleri içinde barındırmaktadır. Bu bileşenler birbiriyle bağlantılıdır ve bütçe sürecinin tamamında güçlü bir siyasal destek vardır (Schlavo-Campo ve Tommasi, 1999: 31).

- Güney Afrika'da çok yıllık bütçeleme sistemi, bir yandan harcama programlarının değişim merkezi haline gelirken, bir yandan da mali durumu iyileştirmiş ve borçları azaltmıştır. Bu durum gelişerek devam etmektedir (Stevens, 2004: 1).

2.5. Ülke Uygulamaları Açısından Çok Yıllı Bütçeleme Sisteminin Değerlendirilmesi

Yukarıda anlatılan ülke örneklerinde de görüldüğü üzere çok yıllık bütçeleme sistemi önce gelişmiş ülkeler, daha sonra ise gelişmekte olan ülkeler tarafından uygulanmaya başlamıştır. İlk deneyimlerde genelde başarısızlıklar yaşanmasına rağmen sistem, Avusturya, İsveç, Yeni Zelanda gibi gelişmiş ülkelerin önderliğinde başarılı bir şekilde uygulanmaktadır.

Aslında, çok yıllık bütçeleme sistemi, bütçe sorunlarının tümünü çözmemiştir. Fakat bu sistem, kamu harcamalarında etkinliği artırmak için yararlı bir araç olarak düşünülmektedir. Çok yıllık bütçe uygulamalarının bütçe sürecinde gecikmelere ve katı uygulamalara sebep olma gibi riskleri barındırmasına rağmen, bu risklerin gelişmiş ülkelerde ortaya çıktığına dair hiçbir kanıt yoktur. Gerçek ülke incelemelerine dayanarak, çok yıllık bütçeleme tecrübelerinin sürekli olarak pozitif yönde ilerlediğini söyleyebiliriz (Boex ve diğerleri, 2000: 104).

Çok yıllık bütçeleme sisteminin ülke uygulamalarına baktığımızda standart bir sistemin olmadığını görmekteyiz. Ekonomik, idari, mali, siyasi vb. yapı ülkeler arasında farklılık arz ettiği için; ülke uygulamaları birbirine benzememektedir. Örneğin İsveç koalisyon hükümetleri tarafından yönetildiği için parlamento bütçe sürecinde daha aktif bir rol oynamaktadır. Ülkenin siyasi yapısı gereği bütçe parlamentoda iki aşamalı bir süreçten geçmektedir. İsveç'te başarılı bir şekilde uygulanan bu sistem diğer ülkeler için aynı sonucu vermeyebilir. Bunların yanı sıra çok yıllık bütçe sisteminin başarısı ya da başarısızlığı, güvenilir ve doğru bir şekilde yapılmış orta vadeli bütçe tahminlerine bağlıdır. Avustralya, İsveç, Yeni Zelanda gibi gelişmiş ülkelerde her yıl orta vadeli tahminler çeşitli mali analizler kullanılarak güncellenmektedir. Böylece tahminlerin doğruluğu ve güvenilirliği artmaktadır

Tablo 1: Bazı OECD Ülkelerinde Genel Yönetim Bütçe Dengesi/GSYİH (%)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Avusturya	-2	-4,4	-4,9	-5,9	-4,1	-2	-2,5	-2,4	-1,9	-0,2	-0,9	-1,6	-4,5	-1,7	-1,7	-0,7	-0,5	-4,3	-5,5	-5,8
Fransa	-4,5	-6,4	-5,5	-5,5	-4	-3,3	-2,6	-1,8	-1,5	-1,6	-3,2	-4,1	-3,6	-3	-2,3	-2,7	-3,4	-8,2	-8,6	-8
Almanya	-2,5	-3	-2,3	-9,7	-3,3	-2,6	-2,2	-1,5	1,3	-2,8	-3,6	-4	-3,8	-3,3	-1,6	0,2	0	-3,2	-5,3	-4,6
Yunanistan	-11	-12	-8,3	-9,1	-6,6	-5,9	-3,8	-3,1	-3,7	-4,4	-4,8	-5,7	-7,4	-5,3	-3,2	-4	-7,8	-13	-9,8	-10
Macaristan	-8,2	-7,6	-13	-8,7	-4,6	-6,1	-7,9	-5,4	-3	-4,1	-8,9	-7,2	-6,4	-7,9	-9,4	-5	-3,7	-4,3	-4,1	-3,6
İtalya	-10	-10	-9,1	-7,4	-7	-2,7	-3,1	-1,8	-0,9	-3,1	-3	-3,5	-3,6	-4,4	-3,3	-1,5	-2,7	-5,5	-5,4	-5,1
Japonya	0,6	-2,5	-3,8	-4,7	-5,1	-4	-11	-7,4	-7,6	-6,3	-8	-7,9	-6,2	-6,7	-1,6	-2,5	-2,7	-7,4	-8,2	-9,4
Hollanda	-4,2	-2,8	-3,5	-9,2	-1,9	-1,2	-0,9	0,4	2	-0,3	-2,1	-3,2	-1,8	-0,3	0,5	0,2	0,7	-4,5	-5,9	-5,3
Yeni Zelanda	-3	-0,3	2,9	2,8	2,8	1,4	0,4	0	1,9	1,8	3,8	4	4,1	5,2	5,9	5	3,1	-1,2	-3,3	-3,9
Norveç	-1,9	-1,4	0,3	3,2	6,3	7,6	3,3	6	15,4	13,3	9,2	7,3	11,1	15,1	18,5	17,7	18,8	9,6	9,9	10,8
Polonya	-4,4	-4,9	-4,6	-4,3	-2,3	-3	-5,1	-5	-6,3	-5,7	-4,1	-3,6	-1,9	-3,7	-6,4	-7,8	-6,8
İspanya	-4	-7,3	-6,8	-6,5	-4,9	-3,4	-3,2	-1,4	-1	-0,7	-0,5	-0,2	-0,4	1	2	1,9	-4,1	-9,6	-8,5	-7,7
İsveç	-8,9	-11	-9,1	-7,3	-3,3	-1,6	1,2	1,2	3,7	1,7	-1,4	-1,2	0,6	2	2,4	3,8	2,5	-2	-3	-2
İngiltere	-6,5	-8	-6,8	-5,8	-4,2	-2,2	-0,1	0,9	3,7	0,6	-2	-3,7	-3,6	-3,3	-2,7	-2,7	-5,3	-13	-13	-13
ABD	-5,9	-5,1	-3,7	-3,3	-2,3	-0,9	0,3	0,7	1,5	-0,6	-4	-5	-4,4	-3,3	-2,2	-2,8	-6,5	-11	-11	-9,4
G. Afrika*	-3,9	-7,4	-5,7	-5,1	-4,5	-4,6	-3,8	-2,3	-2	-1,4	-1,4	-1,1	-2,2	-1,4	-0,3	0,6	0,9	-1,2	-6,8	-5

Kaynak: OECD Economic Outlook, 2009: 297 ve <http://www.tradingeconomics.com/south-africa/government-budget>

* Güney Afrika ülkesi OECD ülkeleri arasında yer almamakla birlikte çalışmanın ikinci bölümünde yer aldığı için tabloya eklenmiştir.

Avustralya ileri tahmin yöntemiyle başladığı çok yıllık bütçe uygulamalarını sürekli olarak geliştirmiştir. 1984 yılında sürece hareket kazandıran “Beyaz Rapor” adlı bütçe reformundan sonra Avustralya bütçe sürecinde sürekli bir değişim yaşanmıştır. Yeni yasal çerçeve kapsamında 1997 yılında Mali Yönetim ve Sorumluluk Kanunu, 1998 yılında Bütçe Dürüstlük Belgesi kabul edilmiştir. Kamu mali yönetimi ve bütçe ile ilgili yapılan bu reformlarla birlikte, Avustralya’da bütçe açıklarının GSYİH’ye oranı yukarıda Tablo 2’den de anlaşılacağı üzere, 1997 yılından sonra inişli çıkışlı bir seyir takip etse de 2008 küresel ekonomik krize kadar, 2004 yılı haricinde %2’nin altında seyretmiştir.

İsveç 1997 yılında yapılan bütçe reformları kapsamında çok yıllık bütçeleme sistemine geçmiş ve 1997 yılında bütçe açığını %1.6’ya kadar düşürmüş, daha sonraki yılların genelinde ise bütçe fazlası vermiştir. Yine 1997 yılında çok yıllık bütçelemeye geçen Güney Afrika, 1997 yılından sonra bütçe açıklarını azaltmaya başlamış ve 2006 yılında bütçe açıklarının GSYİH’ye oranı %0.3’e kadar düşmüştür. 2007 ve 2008 yıllarında ise sırasıyla bütçe GSYİH’nin %0.6 ve %0.9’u kadar fazla vermiştir.

Yeni Zelanda’da 1994 Mali Sorumluluk Kanunu kapsamında mali kararların yansımalarını ve üç yıllık projeksiyonlarını gösteren Ekonomik ve Mali Güncelleştirme Raporları ve gelecek yıl bütçesi ile ilgili olarak özellikle mali stratejilerle kısa ve uzun vadeli mali hedefleri ortaya koyan Bütçe Politikası Beyanı çıkartılmaya başlanmıştır. Çok yıllık bütçelemeyi güçlendiren bu belgelerden sonra Yeni Zelanda bütçesi 1994 yılından 2009 yılına kadar hep fazla vermiştir.

Ancak, 2007 yılının ortalarında ABD’de ortaya çıkan ve 2008 yılının sonlarına doğru tüm dünyaya yayılan küresel kriz ile birlikte Avustralya, İsveç Yeni Zelanda ve Güney Afrika ekonomileri bu krizden olumsuz yönde etkilenmişlerdir. Tablo 2’den de görüleceği üzere bu ülkelerin 2008’den sonraki yıllarda bütçe açıklarının GSYİH’ye oranı 2008’den önceki yıllara göre oldukça kötü seyir izlemiştir.

Çok yıllık bütçeleme sistemini uygulayan gelişmekte olan ve geçiş aşamasındaki ülkelerin birçoğunda; belirsizlik ve istikrarsızlık ile disiplinsiz bir karar alma süreci göze çarpmaktadır. Aynı zamanda bu ülkelerde, çok yıllık harcama tahminlerinin yapılması sürecinde teknik yetersizlikler bulunmaktadır (Schivo-Campo ve Tommasi, 1999: 26). Bu

yüzden, gelişmekte olan ülkeler, gelişmiş ülke uygulamalarından şu dersleri çıkarabilir (Boex ve diğerleri, 2000: 91):

- Çok yıllık bütçeleme, gelişmekte olan ve geçiş aşamasındaki ülkeler için daha faydalı yönetim ve maliye politikası aracı olabilir.
- Hem gelişmekte olan hem de geçiş aşamasındaki ekonomiler için seçilen yaklaşım, ülkenin politik hedeflerini, bütçe kurumlarını ve geleneklerini ve idari kapasitelerini yansıtmalıdır.
- Çok yıllık bütçeleme uygulamasının başlangıcı kademeli bir süreçtir.
- Çok yıllık bütçeleme, bütçe sürecinde yer alan bakanlıkların olumlu ilgi göstermelerini teşvik etmek için kullanılmalıdır.
- Çok yıllık bütçe yaklaşımlarının kullanılabilirliği önemli ölçüde orta vadeli bütçe tahminlerinin doğruluğuna ve güvenirliğine bağlıdır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. TÜRKİYE'DE ÇOK YILLI BÜTÇELEME

Son yıllarda birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülke bütçe sistemlerinde önemli reformlar yaparak, bütçe süreçlerini yıllık bütçe sürecinden çok yıllık bütçe sürecine taşımışlardır. Çok yıllık bütçeleme yaklaşımının temel özelliği cari yılın ötesinde iki veya üç yıllık harcama ve gelir tahminlerini kapsamasıdır. Artık birçok ülke kamusal reformlar kapsamında bütçe süreçlerine orta vadeli bir bakış açısı getirmiştir. Ülkemizde ise kamu mali yönetim sisteminden kaynaklanan sorunlar, meydana gelen ekonomik krizler ve kaynak kullanımında etkinliğin sağlanamaması reform çalışmalarına hız kazandırmıştır. Bu reform çalışmaları kapsamında 2006 yılında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uygulamaya koyulmuştur. Bu kanun, kamu mali yönetim sistemini yeniden düzenlenmiş ve bu yeni sistem ile birlikte yıllık bütçeleme süreci terk edilerek çok yıllık bütçeleme sürecine geçilmiştir.

Bu bağlamda çalışmanın bu bölümünde ülkemizde çok yıllık bütçeleme sisteminin tarihi gelişimi ve bu sisteme geçmeyi gerektiren sebepler ortaya koyulacak sonrasında ise çok yıllık bütçe sürecinin işleyişi açıklanacaktır. Daha sonra çok yıllık bütçeleme sistemine geçilmeden önceki 2000-2005 yıllarına ait öngörülen ve gerçekleşen bütçe gider ve gelirleri ile 2006 yılından bu zamana kadar yayımlanan Orta Vadeli Mali Planlarda öngörülen temel makroekonomik göstergeler ve bütçe ödenek teklif tavanları ile temel makroekonomik gerçekleştirmeler ve bütçe gerçekleştirmeleri değerlendirilecektir. Son olarak da Türkiye'de uygulanmakta olan çok yıllık bütçeleme sistemi çeşitli yönlerden değerlendirilecek, aksayan yanları ortaya koyulacak ve bu aksayan yanların giderilmesi için çözüm önerileri sunulmaya çalışılacaktır.

3.1. Türkiye’de Çok Yıllı Bütçeleme Sisteminin Tarihi Gelişimi

Kamu mali yönetim sistemimiz yıllarca 1927 yılında çıkarılan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunuyla yönetilmiştir. Bu kanun çok az sayıda değişiklikle 80 yıl yürürlükte kalmış ve kamu mali yönetimini düzenleyen temel kanun olma niteliğini sürdürmüştür. Söz konusu kanun uygulamada mali mevzuatımızın anayasası olarak da adlandırılmıştır (Arcagök, 2004: 3). Ancak, 1927 yılında çıkarılan 1050 sayılı Kanunun esasları, Cumhuriyet öncesi dönemde uygulanmaya başlamıştır. Yani, Türk Mali Sistemini düzenleyen 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ile Osmanlı mali idari yapısının büyük bir bölümü Cumhuriyet Türkiye’sinde de devam etmiştir. Hemen hemen her dönem eleştirilen bu idari yapıdaki tıkanmalar ise 1939 İkinci Dünya Savaşı ile birlikte başlamıştır. Çok partili siyasal yaşama geçiş ile birlikte idari yapı günün koşullarına cevap veremez olmuştur. 1961 Anayasası ile çağa ayak uydurmak amacıyla bazı düzenlemeler yapılmış, ancak yeterli olmamıştır (Kolçak, 2006: 368).

Ülkemizde, 1980’lerden sonra bütçenin esnekliğini kaybetmesi, bütçenin hazırlanması ve uygulanması sürecinde üretilen hizmetin etkinliğine bütçenin katkısının azalması, kamu idarelerinin bütçeleri üzerinde karar alabilme önceliğinin olmaması, kaynak tahsis ve harcama prosedürlerinin karmaşık ve uzun süreler alan bir yapıya sahip olması, bütçe sürecinde hizmet-maliyet bağı ile yöneticilerin performansı arasındaki bağıın gerekli bir biçimde kurulamaması, yetki ve sorumluluk dengesinin uygun bir biçimde sağlanamaması, mali mevzuatın günümüz gereksinimlerini karşılamaktan uzak olması, saydamlığın ve hesap verilebilirliğin etkin bir biçimde gerçekleştirilememesinden dolayı keyfi harcama alanlarının bulunması, muhasebe sisteminin istenilen bilgileri üretecek yapıda ve donanımda olmaması ve hesap verme sorumluluğu sisteminin en önemli unsuru olan raporlama yükümlülüğünün bulunmaması gibi nedenlerle dünyada yaşanan reform sürecine paralel olarak 1990’lı yıllarda kamu mali yönetim alanında yeniden yapılanma çalışmalarına başlanmıştır (Barun ve diğerleri, 2007: 114).

1980’li yılların sonunda başlayan popülist uygulamalar ve hemen sonrasında patlak veren körfez krizi ile Türkiye 1994 yılında büyük bir krizle karşı karşıya kalmış, GSMH %6 küçülmüş ve Tüketici Fiyat Endeksi %120’lere kadar tırmanmıştır. Ekonomide yaşanan bu olumsuzlukların yanı sıra, bütçede birlik ve genellik ilkelerine uyulmaması, bütçenin esnekliğini kaybetmesi, bütçenin hazırlanması ve uygulanması aşamasında

üretilen hizmetin etkinliğine bütçesel sürecin katkısının azalması kamu maliyesini etkinlikten uzaklaştırmıştır. Bu gibi sebeplerden dolayı ilgili hükümet, Dünya Bankası'ndan kamu mali yönetimini güçlendirmeye yönelik bir kurumsal reform programı için teknik ve mali yardım talebinde bulunmuştur (Kesik, 2000: 141).

1995 yılında Dünya Bankası'nın desteği ile "Kamu Mali Yönetim Projesi" başlatılmıştır. Projenin amacı, Türk kamu mali yönetim sisteminin yapısal problemlerinin belirlenmesi ve çözüm bulunmasıdır. Proje kapsamında, Dünya Bankası uzmanları ve çalışma gruplarınca çeşitli raporlar hazırlanmıştır (Gül, 2006: 11).

Dünya Bankası'nın 29 Ağustos 1995'te yayımladığı proje değerlendirme raporlarında harcamaların yönetimi ve kontrolü; karmaşık ve günümüzün koşullarına uymayan bütçe yapısı ve sistemleri, bütçe dışı kurumlar ve fonlar, nakit yönetimi ve kamu muhasebesindeki kusurlardan dolayı güçleşmektedir. Bunun sonucunda, genel hükümet harcamaları, son yıllarda hedeflerin çok üzerine çıkmış ve maliye politikası, hükümetin kısa vadeli finansman ihtiyaçlarıyla yönlendirilmiştir. Raporlara göre, kamu harcama yönetimi sürecinin iki temel yapısal sorununun olduğu ortaya konmuştur. Bunlardan birincisi, 1980'lerdeki bütçe politikasının gevşek ve istikrarsız doğası nedeniyle, bazı özel mekanizmaların zamanla hızlı bir şekilde artması ve bütçeye ilişkin karar verme süreçlerinin parçalanmasıdır. İkinci ise, bütçe hazırlama, izleme ve muhasebenin temel yapıları çalışır durumda olmalarına rağmen zamanın çok gerisinde olmasıdır. Bu nedenle bütçe ve muhasebe yapısının güncellenmesi, daha basit ve etkili hale getirilmesi, büyük ölçüde modernizasyon gerektirmektedir. Bunların sonucu olarak, bütçe uygulamasının zayıflamasıyla birlikte, bütçe hazırlama aşaması da güvenilirliğini kaybetmiştir (Barbak, 2010: 291).

1995 yılında Dünya Bankası öncülüğünde başlatılan Kamu Mali Yönetimi Projesi'nin üç ana unsurundan bir tanesini oluşturan Harcama Yönetimi, bütçe sürecinde reformu öngörmüştür. 1998 ve 2000 yıllarında reform yönetimi sorunları gerekçe gösterilerek kapsamı, kaynağı ve hedefleri daraltılan reform projesi, 2002 yılının sonunda tamamlanmıştır (Barbak, 2010: 326).

Kamu mali yönetimi ile ilgili devam eden reform çalışmaları çerçevesinde Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, Özel İhtisas Komisyon Raporu'nda, Katılım Ortaklığı Belgesi'nde, Uuslararası Para Fonu'na (IMF) verilen Niyet Mektupları'nda,

2001, 2002, 2003 yılları programlarında mali yönetim ve bütçede yapılması planlanan değişikliklere yer verilmiştir (Tüleykan, 2009a: 87).

Ülkemizde çok yıllık bütçeleme sistemi esasen Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ile gündeme getirilmiştir. Plana göre orta vadeli harcama programına dayanan, yani planlarla bütçeler ve programlar arasındaki ilişkiyi hedefleyen kamusal karar alma süreci ana hedef olarak belirlenmiş ve bütçe sisteminin bunun üzerine inşa edilmesi önerilmiştir (Arslan, 2004: 27).

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Çalışmaları 14 Ağustos 1999 yılında başlatılmıştır. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı çerçevesinde Devlet Planlama Teşkilatı'na oluşturulan "Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu" Başbakanlık Genelgesi çerçevesinde ilgili kuruluşların görevlendirmiş olduğu uzmanlar ile Planlamanın bu komisyon çalışmalarına katılmasında fayda gördüğü uzman, akademisyen gibi son derece seçkin bir kadroyla çalışmalarını yürütmüştür. Kamusal karar alma sürecinde kamu kaynaklarının daha etkin ve verimli bir şekilde kullanılabilmesi için temel bir çerçeve sağlamak amacıyla toplanan komisyon, beş alt komisyonu oluşturmuştur. Bunlar (Devlet Planlama Teşkilatı, [DPT], 2000: 1-2):

- Orta Vadeli Harcama Sistemine Geçiş Komisyonu,
- Kamu Maliyesinde Saydamlığı Artırılması, Tahakkuk Bazlı Muhasebe ve Raporlama Sistemine Geçiş ile Koşullu Yükümlülüklerin Kamu Mali Yönetimi Kapsamında Yeniden Ele Alınması Komisyonu,
- Parlamentonun Bütçe Denetim Sürecinde Etkinliğinin Artırılması Komisyonu,
- Denetim Sisteminin Etkinliğinin Artırılması ve Performans Denetimine Geçiş Komisyonu,
- Kamu Mali Yönetiminin Kurumsal Anlamda Yeniden Yapılandırılması Komisyonudur.

Belirtildiği üzere Özel İhtisas Komisyonu tarafından oluşturulan beş alt komisyondan birincisi Orta Vadeli Harcama Sistemine Geçiş Alt Komisyonu olmuştur. Bu

da çok yıllık bütçeleme sistemine verilen önemi göstermektedir. Böylelikle harcamaların yönetimine orta vadeli bir bakış açısı kazandırılmak istenmiştir.

Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu tarafından, kaynak ve harcama planlaması için orta vadeli bir yaklaşımın öncelikli olduğu ifade edilmiş, kaynakların nasıl ve hangi birimler tarafından toplanıp, hangi sektörlere dağıtılacağı ve nihayetinde hedef ve stratejilere göre tüm bu işlemlerin nasıl denetleneceğinin planlanması gerektiği vurgulanmıştır. Aynı zamanda komisyon, Beş Yıllık Kalkınma Planlarını, hedefleri belirleyen ama uyulmayan niyet mektupları olmaktan çıkarılarak “plan-program-bütçe” süreci daha gerçekçi işleyen bir yapıya sokulması gerektiğini dile getirmiştir. Komisyon, bütün bunların yapılabilmesi için politika oluşturma planlama ve bütçeleme arasında sıkı bir ilişkinin kurulması gerektiğini önermiştir (DPT, 2000: 5).

Türkiye’de 2001 krizinin yaşanması ve 2006 yılına kadar yürürlükte olan 1050 sayılı Kanuna göre hazırlanan bütçelerde, bütçelerle kalkınma planları, yıllık programlar ve stratejik planlar arasında bağ kurulamaması, bazı mali işlemlerin bütçede yer almaması, bütçe uygulamalarının mali yılla sınırlı olması ve çok yıllık bütçeleme sisteminin olmaması, uygulama sürecinde kamu idarelerine fazla öncelik verilmesi sıkça eleştirilen hususlar olmuştur (Kolçak, 2006: 368). Belirtilen bu olumsuzluklardan dolayı kamu mali yönetiminde yeniden bir yapılandırmaya ihtiyaç duyulmuş ve 10.12.2003 tarihinde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kabul edilmiştir. Ancak 1.1.2004 tarihinde yürürlüğe girmesi gereken Kanun, Anayasa’da uygun değişikliklerin yapılamaması, ikincil mevzuatın yetiştirilememesi ve diğer hazırlık çalışmalarının tamamlanamaması nedeniyle 2004 ve 2005 yılı Bütçe Kanunları ile iki kez ertelenmiş, 22.12.2005 tarihli ve 5436 sayılı Kanun’la önemli değişikliğe uğradıktan sonra 1.1.2006 tarihi itibarıyla yürürlüğe girmiştir. 1050 sayılı Kanun’da bu tarih itibarıyla yürürlükten kaldırılmıştır (Söyler, 2006: 285).

Bu kanunda; hesap verilebilirlik ve yönetim sorumluluğu, mali saydamlık, stratejik planlama, performans esaslı bütçeleme, kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanımı gibi mali yönetimle ilgili hükümlerin yanı sıra kanunun 13, 14, 15, 16, 17 ve 18. maddelerinde çok yıllık bütçelemeye ilişkin hükümler yer almaktadır.

KMYKK'nın 1. maddesinde kanunun amacı; “Kalkınma planları ve programlarında yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verilebilirliği ve mali saydamlığı sağlamak üzere, kamu mali yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını uygulanmasını, tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve mali kontrolü düzenlemek” şeklinde ifade edilmiştir. Kanunun 13. maddesinin c fıkrasında bütçelerin kalkınma planı ve programlarında yer alan politika, hedef ve önceliklere uygun şekilde, idarelerin stratejik planları ile performans ölçütlerine ve fayda maliyet analizine göre hazırlanacağı, uygulanacağı ve denetleneceği belirtilmiştir. Aynı maddenin d fıkrasında bütçelerin, stratejik planlar dikkate alınarak izleyen iki yılın bütçe tahminleriyle birlikte görüşüleceği ve değerlendirileceği hükme bağlanarak bütçeye çok yıllık bir bakış açısı kazandırılmıştır (Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu [KMYKK], 2003: madde 1,13).

Kanunun 14. maddesinde ise; “Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin kamu gelirlerinin azalmasına veya kamu giderlerinin artmasına neden olacak ve kamu idarelerini yükümlülük altına sokacak kanun tasarılarının getireceği mali yük, ödenek türleri itibariyle orta vadeli program ve mali plan çerçevesinde, en az üç yıllık dönem için hesaplayacağı ve tasarılarına ekleyeceği” hükmü yer almaktadır (KMYKK, 2003: madde 14). Bu çerçevede aynı kanunun 15. maddesinde; “Merkezi yönetim bütçe kanununda; yılı ve izleyen iki yılın gelir ve gider tahminleri varsa bütçe açığının veya fazlasının tutarı, açığın nasıl kapatılacağı veya fazlanın nasıl kullanılacağı, vergi muafiyeti, istisnası ve indirimleri ile benzeri uygulamalar nedeniyle vazgeçilen vergi gelirleri, borçlanma ve garanti sınırları, bütçelerin uygulanmasında tanınacak yetkiler, bağlı cetveller, mali yıl içinde gider ve gelirlere yönelik olarak uygulanacak ve kısmen veya tamamen uygulanmayacak hükümler yer alır. Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin her birinin gelir-gider tahminleri, merkezi yönetim bütçe kanununda ayrı bölüm ve cetvellerde gösterilir” şeklinde hükümler yer almaktadır (KMYKK, 2003: madde 15). Böylelikle kamu idarelerinin stratejik plan yapmaları ve bütçelerini bu planlar doğrultusunda hazırlamaları ve bu stratejik planlar dikkate alınarak da çok yıllık bütçeleme sistemine geçiş öngörülmektedir.

5018 sayılı Kanun'un 16. maddesine göre; “Merkezi yönetim bütçesinin hazırlanma süreci, Bakanlar Kurulu'nun Mayıs ayının sonuna kadar toplanarak kalkınma

planları, stratejik planlar ve genel ekonomik koşulların gerekleri doğrultusunda makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri de kapsayacak şekilde Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığınca hazırlanan orta vadeli programı kabul etmesiyle baslar. Orta vadeli program, aynı süre içinde Resmî Gazetede yayımlanır. Orta vadeli program ile uyumlu olmak üzere, gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve ödenek tahminleri ile birlikte hedef açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan orta vadeli mali plan, Haziran ayının onbeşine kadar Yüksek Planlama Kurulu tarafından karara bağlanır ve Resmî Gazete yayımlanır” denilmektedir (KMYKK, 2003: madde 16). Merkezi yönetim bütçesinin hazırlanmasına ilişkin esasları belirten 17. maddede ise “Gelir ve gider tekliflerinin hazırlanmasında; orta vadeli program ve mali planda belirlenen temel büyüklükler ile ilke ve esaslar, kalkınma programı ve yıllık program öncelikleri ile kurumun stratejik planları çerçevesinde belirlenmiş ödenek tavanları, kamu idarelerinin stratejik planları ile uyumlu çok yıllık bütçeleme anlayışı ve idarenin performans hedefleri dikkate alınır” denilmektedir (KMYKK, 2003: madde17).

Son olarak aynı kanununun 18. maddesine göre; orta vadeli mali planı da içeren bütçe gerekçesinin ve genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin son iki yıla ait bütçe gerçekleştirmeleri ile izleyen iki yıla ait gelir ve gider tahminlerinin ilgili diğer belgelerle birlikte bütçe kanun tasarısına eklenerek Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne (TBMM) sunulacağı belirtilmiştir (KMYKK, 2003: madde 18).

Böylece, belirtilen ilgili maddelerle ülkemizde, hazırlanacak bütçe tasarılarına geçmiş iki yılın bütçe gerçekleştirmeleri ile izleyen iki yılın bütçe tahminlerinin de eşlik etmesiyle kamu mali yönetiminde çok yıllık bütçelemeye geçilmiş olmaktadır. Uygulamayla, plan-bütçe ilişkisi güçlendirilmekte, kamu idarelerinin stratejik plan yapması ve bütçelerini bu plana göre hazırlamaları bölgelere yönelik kamu yatırımlarına ilişkin öncelik kriterlerinin belirlenmesi sağlanmaktadır (Tüğen ve Özen, 2004: 130). 5018 sayılı KMYKK ile birçok ülkede daha önce uygulanmaya başlanmış olan modern bir bütçeleme anlayışı Türk bütçe sistemine de dâhil edilmiştir.

Türk bütçe sisteminde çok yıllık bütçeleme anlayışı, 2006 yılından itibaren hem merkezi yönetim bütçesine dâhil kamu idarelerinde hem de merkezi yönetim bütçesine

dâhil olmamakla birlikte genel yönetimin bir parçası olan sosyal güvenlik kurumları ile mahalli idarelerde de uygulanmaya başlamıştır.

Çok yıllık bütçeleme sistemine geçiş için ülkemizde yapılan diğer çalışmalar ise şöyle sıralanabilir (Efe, 2007: 75-76):

- Çok yıllık bütçeleme uygulamasının merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerince daha iyi anlaşılabilmesi amacıyla, söz konusu idarelerin yetkililerinin katılımıyla bir konferans düzenlenmiştir.
- Çok yıllık bütçeleme eğitim rehberi hazırlanmış, bütçe rehberi yenilenmiş, bütçe yönetimi enformasyon sistemi çok yıllık bütçeleme anlayışına uyumlu hale getirilmiştir.
- Kamu idarelerine eğitim desteği sağlanmış.
- Bütçe kanunu ve ekli cetvelleri ile bütçe gerekçesi çok yıllık bütçeleme anlayışı ile uyumlu hale getirilmiştir.
- Uluslararası alanda, ülkemizde çok yıllık bütçeleme uygulamalarının güçlendirilmesi amacıyla Hollanda Maliye Bakanlığı ile ortaklaşa yürütülen Bütçe planlama ve Hazırlık Sürecinin Güçlendirilmesi Projesi (MATRA) başlatılmış, Hollanda örneği Türkiye’de düzenlenen ve Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (BÜMKO) uzmanları ile değişik bakanlıklardan gelen ve bütçenin hazırlık çalışmalarında görevli olan personelin katıldığı eğitim programlarında ele alınmıştır.
- Dünya Bankası Uzmanları ile toplantı yaparak çok yıllık bütçeleme sisteminin uygulamaya koyulması için gerekli koşullar tartışılmış ve 4 Mayıs 2005’te Hollanda Maliye Bakanlığı ile ortaklaşa uluslararası bir konferans düzenlenmiştir.

3.2. Türkiye’de Çok Yıllı Bütçeleme Sistemine Geçmeyi Gerektiren Nedenler

Yıllık olarak hazırlanan bütçeler kamu politikalarının kapsamlı bir şekilde belirlenmesi, stratejik önceliklerin bu çerçevede sıralanması ve bu önceliklerin bütçe araçları yoluyla uygulamaya koyulmasında yetersiz kalmaktadır (Yılmaz, 1999a: 20). Aynı

zamanda bir yıl için hazırlanan bütçelerle politika oluşturma, planlama ve bütçeleme arasında sıkı bir ilişki kurulamamakta, politikalar plan ve bütçe süreçlerine tam olarak yansıtılmamaktadır.

Politikaların plan ve bütçe süreçlerine yansıtılması önem taşımaktadır. Çünkü eldeki kaynakları dikkate almadan oluşturulmuş bir karar verme süreci, mali disiplinden uzaklaşılmasına ve ekonomik sorunların artmasına yol açabilmektedir. Bu nedenle çok yıllık bütçeleme, kaynak dağılımında disiplin sağlanması konusunda önemli bir araç olarak görülmektedir. Çok yıllık bütçeleme sistemi ile hükümetlerin daha planlı ve öngörülebilir ekonomik ve mali politikalar yürütmesi, kamu idarelerinin de belirlenen makro politikalarla uyumlu olarak kendi amaç ve politikalarını ve kaynak dağılımlarını oluşturmaları beklenmektedir (DPT, 2006: 33).

Bütçeleme sürecinde çok yıllık bütçelemeye yer verilmesinin başlıca nedenleri olarak şunları sıralayabiliriz (DPT, 2000: 56-57):

- Planlar ile planların hayata geçirilmesini sağlayan kaynaklar arasında ilişki kurabilmek yıllık bütçeleme sistemi ile mümkün olmamaktadır. Bu şekilde bütçe stratejik karar mekanizması olma işlevini yerine getirememektedir.
- Harcamacı birimler, bütçenin hazırlanması esnasında politikalarını ortaya koyan kapsamlı bir değerlendirme yapamamaktadırlar.
- Kuruluşların bütçe tavanlarının önceden bilinmemesi sebebiyle, kuruluşlar gelecek dönemlere ilişkin cari ve yatırım harcaması bazında planlama yapamamakta ve kuruluşlar farklı kaynaklardan elde edilecek gelirleri bilememektedir.
- Kısa vadeli harcama planları çerçevesinde ekonomik ve mali istikrarı sağlayarak sürdürülebilir büyümeyi gerçekleştirebilmek gibi makroekonomik düzeyde fonksiyonlar sağlanamamaktadır.
- Geçmiş bir-iki yıla ilişkin verilen ödeneklerin ne şekilde kullanıldığının, etkin ve verimli bir şekilde kullanılıp kullanılmadığının görülmesini sağlayacak raporlamanın yanı sıra gelecek yıl bütçesiyle istenilen ödenekle ne kadar çıktı sağlayabileceğini gösterir raporlar sunulamamaktadır.

Yıllık olarak hazırlanan bütçelerin yukarıda sayılan olumsuzluklarını gidermenin yanında çok yıllık bütçelemeye geçmeyi gerektiren diğer nedenleri ise şu şekilde sıralayabiliriz:

- Performansa dayalı bütçeleme sistemine işlerlik kazandırmak, gelecekle ilgili belirsizlikleri azaltmak, özel sektörün yatırım kararları için gerekli ortamı hazırlamak ve uluslararası entegrasyona giriş koşullarını kolaylaştırmak (Tüğen, 2008: 154).
- Çok yıllık bütçeyi bir yönetim aracı olarak kullanmak ve orta vadede uygulanacak politikaları belirlemek ve bütçeleme sürecinin bürokrasideki değişikliklerden etkilenmemesini sağlamak (Erüz, 2005a: 60; Kızıltaş, 2003: 17).
- Kamu idarelerinin bütçeleri arasında veya içinde kaynakların yeniden dağılımına olanak sağlayarak, bütçedeki kaynakların tahsisinde ve kullanılmasında etkinlik ve verimlilik sağlamak (Edizdoğan, 2008: 261).

3.3. Türkiye’de Çok Yıllı Bütçeleme Sisteminin İşleyişi

Çok yıllık bütçeleme 2006-2008 dönemi bütçe hazırlığında uygulamaya koyulmuştur. 2006 yılı merkezi yönetim bütçesi, 2006- 2008 dönemini kapsayacak şekilde Orta Vadeli Programda (OVP) ortaya koyulan makroekonomik çerçeve ve politika önceliklerine ve Orta Vadeli Mali Planda (OVMP) belirlenen ilkeler ve ödenek teklif tavanlarına uygun olarak hazırlanmıştır. OVP ve OVMP, çok yıllık bütçelemenin temelini oluşturmaktadır. Bu iki belgede yer alacak ekonomik ve mali hedefler merkezi yönetim bütçesinin üç yıllık çerçevesini oluşturmaktadır. Bu plan ve programlar her yıl yeniden hazırlanmakta ve izleyen yıllarda günün ekonomik şartlarına göre güncellenmektedir.

Bütçe süreci OVP hazırlık çalışmaları ile başlamakta ve bu aşamada önemli olan husus devlet dairelerinin önceki yıllara ilişkin faaliyetlerini iyi analiz ederek ileriki yıllara ilişkin projeksiyonlarını tespit ediyor olmalarıdır. Bütçe sürecinin en önemli safhası harcamacı kurumları bu zaman diliminde yapacakları ön hazırlıklardır. Bu hazırlıklar kapsamında stratejik planlamayla ilgili gerekli çalışmalar tamamlanarak en küçük birime kadar ihtiyaçların tespit edilmesi ve bütçe teklif sürecine hazırlıklı olunması

gerekmektedir. Bu dönemde yaşanacak olumsuzluklar ve yetersizliklerin etkisi bütün bir bütçe sürecinde etkili olacaktır (Maliye Bakanlığı, 2005: 7). Ülkemizde merkezi yönetim bütçesinin hazırlanmasından sorumlu olan kurum Maliye Bakanlığı'dır. Aynı zamanda bakanlık kamu idareleri arasında koordinasyonu sağlamakla yükümlüdür. Türkiye'de çok yıllık bütçeleme süreci aşağıdaki şekilde işlemektedir.

3.3.1. Orta Vadeli Programın Hazırlanması

5018 sayılı Kanunun 16'ncı maddesi uyarınca, çok yıllık bütçe hazırlık süreci, Bakanlar Kurulunun Mayıs ayının sonuna kadar üç yıllık dönemi kapsayan OVP'yi kabul etmesiyle başlayacaktır. Plan; makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri de kapsayacak şekilde Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'na hazırlanmaktadır (KMYKK, 2003: madde 16). Ancak 26.09.2011 tarihli ve 659 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin (KHK) 17'nci maddesiyle 5018 sayılı Kanunun 16'ncı maddesinde yer alan "Mayıs ayının sonuna kadar" ibaresi "en geç Eylül ayının ilk haftasının sonuna kadar" şeklinde değiştirilmiştir (659 sayılı KHK, 2011: madde 17). Yani bundan sonra Bakanlar Kurulu OVP'yi en geç Eylül ayının ilk haftasının sonuna kadar kabul edecek ve bütçe hazırlık süreci bu tarihten sonra başlayacaktır.

OVP, bütçe sürecini başlatarak stratejik amaçlar temelinde kamu politikaları ve uygulamalarını şekillendirmekte ve kaynak tahsisini bu çerçevede yönlendirmektedir. Aynı zamanda, kamu ve özel kesim için öngörülebilirliği artırmakta bir yol haritası niteliğinde olan bu programın, son yıllarda sosyal ve ekonomik alanda sağlanan gelişmelerin daha sağlam bir zeminde sürdürülmesi suretiyle güven ve istikrara katkıda bulunması beklenmektedir. Dinamik bir yapı arz eden ve üç yıllık perspektife sahip olan program, yıllık uygulamaların sonuçları ve genel şartlardaki değişimler dikkate alınarak, her yıl yenilenmektedir. Bu kapsamda, program uygulamaları ile programı etkileyebilecek dışsal gelişmeler etkili bir şekilde izlenmekte ve değerlendirilmektedir. Programda yer alan amaç ve öncelikler bakımından uygulamanın izlenmesi, değerlendirilmesi ve Bakanlar Kuruluna bilgi sunulmasından Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı sorumludur (DPT, 2005: 1).

Avrupa Birliği'ne üyelik yolunda, toplumun bütün kesimlerinin gözetildiği ve ülkemizin ekonomik ve sosyal kalkınmasının hızlandırıldığı bir ortamda, insanımızın yaşam kalitesini yükseltmek OVP'nin temel amacıdır (DPT, 2005: 2).

3.3.2. Orta Vadeli Mali Planın Hazırlanması

Bütçe hazırlık sürecinde yer alan ikinci doküman OVMP'dir. 5018 sayılı Kanuna OVMP, OVP ile uyumlu olmak üzere, gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleri ile birlikte hedef açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren bir belgedir. Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan OVMP, Haziran ayının onbeşine kadar Yüksek Planlama Kurulu tarafından karara bağlanarak Resmî Gazete'de yayımlanmaktadır (KMYKK, 2003: madde 16). Ancak 26.09.2011 tarihli ve 659 sayılı KHK'nın 17'nci maddesi ile yapılan değişiklikle 5018 sayılı Kanunun 16'ncı maddesinde yer alan "Haziran ayının onbeşine kadar" ibaresi, "en geç Eylül ayının onbeşine kadar" şeklinde değiştirilmiştir (659 sayılı KHK, 2011: madde 17). Artık bundan sonra OVMP en geç Eylül ayının onbeşine kadar Yüksek Planlama Kurulu tarafından karara bağlanacaktır.

Anlaşılabacağı üzere OVMP, OVP'de belirlenen temel amaç ve politikaların hayata geçirilmesine yönelik olarak hazırlanan, merkezi yönetim bütçe büyüklüklerini ve kurumsal bazda ödenek teklif tavanlarını belirleyen bir belgedir. Genel ve özel bütçe kapsamındaki idareler, bu iki belge ile belirlenen sınırlar içinde kendi kurumsal önceliklerini belirleyerek bütçelerini hazırlamaktadırlar.

OVMP'de yer alan en önemli unsurdan birisi, kamu idarelerinin bütçe ödenek teklif tavanlarını belirlemesidir. Böylece, düzenleyici ve denetleyici kurumlar dışında kalan merkezi yönetime dâhil kurumların ödenek tekliflerine ekonomik sınıflandırmanın birinci düzeyinde bir üst limit getirilmektedir. Ödenek tekliflerine sınır getirilmesi, kamu idarelerinin ödenek tekliflerini gereksiz yere yüksek tutmalarını engellemek amacı taşımaktadır (Mutluer ve diğerleri, 2005: 215).

3.3.3. Bütçe Çağrısı ve Bütçe Hazırlama Rehberi ile Yatırım Genelgesi ve Yatırım Programı Hazırlama Rehberinin Yayımlanması

Bütçe sürecinde program ve mali plan aşamaları tamamlandıktan sonra bütçe hazırlığına ilişkin hususların netleşmesi gerekmektedir. Bu amaca hizmet eden dokümanlar; Bütçe Çağrısı ve Eki Bütçe Hazırlama Rehberi ile Yatırım Genelgesi ve Yatırım Programı Hazırlama Rehberidir (Maliye Bakanlığı, 2005: 10).

OVP ve OVMP yayımlandıktan sonra kamu idarelerinin bütçe tekliflerini ve yatırım programını hazırlama sürecini yönlendirmek üzere; Bütçe Çağrısı ve bu çağrının eki olan Bütçe Hazırlama Rehberi Maliye Bakanlığınca, Yatırım Genelgesi ve bu genelgenin eki olan Yatırım Programı Hazırlama Rehberi ise Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığınca hazırlanarak Haziran ayının sonuna kadar Resmî Gazetede yayımlanır (KMYKK, 2003: madde 16). Ancak yine 26.09.2011 tarihli ve 659 sayılı KHK'nın 17'nci maddesi ile yapılan değişiklikle 5018 sayılı Kanunun 16'ncı maddesinde yer alan "Haziran ayının sonuna kadar" olan ibare, "en geç Eylül ayının sonuna kadar" olan ibare ile değiştirilmiştir (659 sayılı KHK, 2011: madde 17). Bundan sonra Bütçe Çağrısı ve bu çağrının eki olan Bütçe Hazırlama Rehberi ile Yatırım Genelgesi ve bu genelgenin eki olan Yatırım Programı Hazırlama Rehberi sırasıyla Maliye Bakanlığı ve Devlet Planlama Teşkilatı tarafından hazırlanarak Eylül ayının sonuna kadar Resmî Gazetede yayımlanacaktır.

Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan Bütçe Hazırlama Rehberi ile Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığınca hazırlanan Yatırım Genelgesi ve bu genelgenin eki olan Yatırım Programı Hazırlama Rehberinin yayımlanmasıyla birlikte, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri gelecek üç yıla ilişkin bütçe tekliflerini hazırlamaya başlamaktadırlar.

Bütçe Hazırlama Rehberi ile Yatırım Programı Hazırlama Rehberi, 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 (KMYKK, 2003: madde 16).

3.3.4. Çok Yıllı Bütçe Tekliflerinin Hazırlanması

Kuruluşlar, OVP'de yer alan amaç ve öncelikler ile OVMP'de verilecek ödenek teklif tavanlarını esas alarak, tedbir önerilerini ve bütçe tekliflerini, 5018 sayılı Kanunun 17'nci maddesi çerçevesinde, hazırlamaktadırlar. Kuruluşlarla bütçe müzakereleri bu doğrultuda yürütülmektedir (DPT, 2006: 1).

Kurumlar bütçelerini Analitik Bütçe Sınıflandırmasına (ABS) göre, kurumsal, fonksiyonel ve ekonomik sınıflandırmanın dört düzeyi ile finansman tipi sınıflandırmayı içerecek şekilde hazırlamaktadırlar.

Gelir ve gider tekliflerinin hazırlanmasında; orta vadeli program ve malî 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 ve idarenin performans hedefleri dikkate alınır (KMYKK, 2003: madde 17).

Kamu idareleri, Stratejik Planları ile Bütçe Hazırlama Rehberinde yer alan esaslar çerçevesinde, bütçe gelir ve gider tekliflerini gerekçeli olarak hazırlar ve yetkilileri tarafından imzalanmış olarak Temmuz ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığına gönderir. Kamu idarelerinin yatırım teklifleri, değerlendirilmek üzere aynı süre içinde Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına verilir. Bütçe teklifleri Maliye Bakanlığına verildikten sonra, kamu idarelerinin yetkilileriyle gider ve gelir teklifleri hakkında görüşmeler yapılabilir (KMYKK, 2003: madde 17). Ancak 26.09.2011 tarihli ve 659 sayılı KHK'nın 17'nci maddesiyle 5018 sayılı Kanunun 17'nci maddesinde yer alan "Temmuz" ibaresi "en geç Eylül" şekliyle değiştirilmiştir (659 sayılı KHK, 2011: madde 17).

Yine 5018 sayılı Kanunun 17'nci maddesinde, gelecek üç yıla ilişkin gider ve gelir teklifleri, ekonomik ve mali analiz yapılmasına imkân verecek, hesap verilebilirliği ve saydamlığı sağlayacak şekilde, uluslararası standartlara uyumlu olarak Maliye Bakanlığı'nca belirlenen sınıflandırma sistemine göre hazırlanması öngörülmüş ve bu kapsamda günümüzde devlet tanımına giren tüm kurum ve kuruluşlarca bütçe kod yapısı değiştirilerek daha güncel olan ABS' ye geçilmiştir. ABS, sadece bir bütçe sınıflandırma modelidir. Türkiye'nin AB'ne katılım sürecinde, bütçe kodlamasının uluslararası standartlara uygun hale getirilmesi gerekliliği, sınıflandırma sistematığının ve kod yapısının sağlıklı bilgi akışını sağlayamaması, fonksiyonel kodlamada ortak kod kullanımının olmaması ve teknik altyapının ortaya çıkan ihtiyaçlara cevap verememesinden dolayı ABS' ye geçilmiştir (Maliye Bakanlığı, 2004: 4-5).

3.3.5. Çok Yıllı Bütçe Tekliflerinin Maliye Bakanlığı'nda Görüşülmesi

Harcamacı kurumlar tarafından oluşturulan bütçe tekliflerine son şekli Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünce verilir. Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünde gelen bütçe tekliflerinin Bütçe çağrısı ve bütçe hazırlama rehberinde belirtilen ilke ve standartlara uygun hazırlanıp hazırlanmadığına, ödenek istemlerinin yasal dayanaklarının ve ekonomik gerekçelerinin yeterli olup olmadığına bakılır. Bu safhada Maliye Bakanlığı ile DPT Müsteşarlığı sıkı bir koordinasyon içinde çalışmaktadırlar (Bütçe Hazırlama Süreci (t.y), [http://www.bumko.gov.tr/ TR/Genel/t.ashx?](http://www.bumko.gov.tr/TR/Genel/t.ashx?)).

Bütçe hazırlığı aşamasında Maliye Bakanlığı ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'nın kurumlardan gelen bütçe tekliflerinde, orta vadeli program ve mali plan ile belirlenen kurumsal tavanlar ve önceliklere ne ölçüde uyduklarına bakmaları çok yıllık bütçeleme yaklaşımının gereğidir. Varsa, tutarsızlıkların düzeltilmesi konusunda ilgili kurum temsilcileri ile görüşerek tutarlılığı sağlamaları, politika, plan ve bütçe bağlantısının gerçekleştirilmesi yönünde önemli bir katkı sağlamaktadır (Maliye Bakanlığı, 2005: 27).

3.3.6. Yüksek Planlama Kurulu Tarafından Makro Tahminlerin Güncellenmesi

Makro ekonomik göstergeler ve bütçe büyüklükleri en geç Ekim ayının ilk haftası içinde Yüksek Planlama Kurulu'nda (YPK) görüşülür. Merkezi yönetim bütçe kanun tasarısının hazırlanmasına esas olan YPK görüşmesi; bütçe hazırlık sürecinin başında hazırlanan orta vadeli program ve orta vadeli planda yer alan ekonomik ve mali tahminlerin, bütçe tasarısı sunulmadan önce, mevcut ekonomik ve mali koşullara göre güncellenmesi ve sonuçlarının tasarıya yansıtılması içindir (Deniz, 2007: 39).

3.3.7. Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Tasarısı ve Parlamente'ye Sunulması

5018 sayılı kanuna göre merkezi yönetim bütçe kanun tasarısına; orta vadeli mali planı da içeren bütçe gerekçesi, yıllık ekonomik rapor, vergi muafiyeti, istisnası ve indirimleri ile benzeri uygulamalar nedeniyle vazgeçilen kamu gelirleri cetveli, kamu borç yönetimi raporu, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin son iki yıla ait bütçe gerçekleştirmeleri ile izleyen iki yıla ait gelir ve gider tahminleri, mahallî idareler ve sosyal güvenlik kurumlarının bütçe tahminleri, merkezî yönetim kapsamında olmayıp, merkezî

yönetim bütçesinden yardım alan kamu idareleri ile diğer kurum ve kuruluşların listesi, eklenir (KMYKK, 2003: madde 18).

Bu haliyle Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan merkezi yönetim bütçe kanun tasarısı ve ekleri mali yılbaşından en az yetmiş beş gün önce ya da diğer bir deyişle en geç 17 Ekim tarihine kadar Bakanlar Kurulu tarafından TBMM'ye sunulmaktadır.

3.3.8. Bütçenin Kanunlaşması

Kurumlar bütçe sunuşlarını üç yıllık perspektife dayalı olarak yapmalıdırlar ve bu sunuşta bütçe tekliflerinin iletilmesinde olduğu gibi hazırlanan ve meclise sunulan bütçenin orta vadeli program ve orta vadeli mali plan ile kurumun stratejik planı arasındaki bağlantı ve ilişki açıkça gösterilmelidir (Maliye Bakanlığı, 2005: 28).

Yürütme organı tarafından hazırlanan bütçe, görüşölmek ve yasallaşmak üzere TBMM'ye verilir. Çünkü bütçe yapma, yani devletin harcamalarını ve gelirlerini belirleme hakkı Meclise aittir.

3.3.8.1. Bütçenin Plan Bütçe Komisyonunda Görüşölmesi

Bakanlar Kurulu tarafından TBMM'ye sunulan bütçe kanun tasarısı; Meclis başkanı tarafından Plan ve Bütçe Komisyonuna gönderilir. Bu komisyon bütçe yasa tasarısı üzerinde teknik incelemeyi yapan komisyon olup, buradaki çalışmaların 55 gün içerisinde tamamlanması gerekir.

1982 Anayasasınının 162. maddesine göre; Plan Bütçe Komisyonunda 25'i iktidardan olmak üzere toplam 40 üye bulunmaktadır. Üyeler komisyon gündemindeki bütçe tasarısı üzerinde önergeler verip, kabul edilmesi halinde, değişiklik yapma imkânına sahiptirler.

Komisyon, merkezi yönetim bütçesine dâhil kuruluşların bütçe tasarılarını tek tek görüşür. Tasarı, program bazında onaylanıp gerekli değişikliklerle kabul edildikten sonra yapılan değişiklikleri ve ekleri içeren bir komisyon raporu ile birlikte TBMM Genel Kurulu'na sunar.

3.3.8.2. Bütçenin Genel Kurulda Görüşülmesi

Tasarı üzerinde görüşme ve oylama yapmak için Meclis Genel Kuruluna ait süre 20 gündür. Meclis genel kurulunda yoğun geçen görüşmeler ve tartışmalar sonrasında bütçenin tümü açık oya sunulur. Kabul oyları red oylarından fazla ise bütçe, TBMM tarafından kabul edilmiş olur.

Merkezi yönetim bütçe kanun tasarısının görüşülmesiyle ilgili 5018 sayılı Kanununun 19. maddesine göre; TBMM, merkezi yönetim bütçe kanun tasarısının metnini maddeler, gider gelir cetvellerini kamu idareleri itibarıyla görüşür ve bölümler halinde onaylar (KMYKK, 2003: madde 19).

TBMM tarafından kabul edilen kanun tasarısı onaylanmak üzere Cumhurbaşkanlığı'na gönderilir. Cumhurbaşkanı, Anayasanın 89 uncu maddesi gereği, bütçe kanununu yeniden görüşülmek üzere TBMM'ye iade edemez. Cumhurbaşkanı tarafından onaylanan merkezi yönetim bütçe kanunu mali yılbaşından önce Resmî Gazetede yayımlanarak mali yılbaşında yani 1 Ocak'ta yürürlüğe girer.

Ülkemizde devlet bütçesi 2006 yılında uygulamaya koyulan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na kadar yıllık olarak hazırlanmıştır.

3.4. Türkiye'de Çok Yıllı Bütçelemeye Geçilmeden Önceki ve Geçildikten Sonraki Yıllara İlişkin Bütçe Büyüklüklerinin Gelişimi ve Değerlendirilmesi

Ülkemizde devlet bütçesi 2006 yılında uygulamaya koyulan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na kadar yıllık olarak hazırlanmıştır. Bilindiği üzere yıllık olarak hazırlanan bütçenin temel özelliği, bütçeye ilişkin yapılan gider-gelir tahminlerinin bir yılı kapsamasıdır. Ancak bütçelerin bir yıl gibi sınırlı bir zaman diliminde hazırlanması gider ve gelirlerin orta vadeli bir bakış içerisinde tahmin edilmesinin önüne geçmekte, bütçe yılını aşan ve bütçe ile ilişkisi olan faaliyetlerin ve bunlara ilişkin sonuçların tahmin edilmesini engellemektedir.

Aşağıda Tablo 2'de yıllık bütçelemenin uygulandığı 2000-2005 yıllarına ait öngörülen ve gerçekleşen bütçe gider ve gelirleri ile bunlar arasında meydana gelen sapmalara yer verilmiştir.

Tablo 2: 2000-2005 Yılları Öngörülen ve Gerçekleşen Bütçe Gelir ve Giderleri ile Meydana Gelen Sapmalar

Bütçe Gider ve Gelirlerinin Gelişimi	YILLAR					
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Öngörülen Giderler (MilyonTL)	46.713	48.360	98.131	145.949	149.945	155.627
Gerçekleşen Giderler (MilyonTL)	46.705	80.579	115.682	140.454	140.020	146.097
Sapma (%)	-1	66	17	-4	-7	-6.1
Öngörülen Gelirler (MilyonTL)	32.585	49.300	71.218	100.782	104.109	126.490
Gerçekleşen Gelirler (MilyonTL)	33.440	51.542	75.592	100.250	110.720	137.980
Sapma (%)	3	5	6	-0.5	6.4	9

Kaynak: <http://www.portal.muhasabat.gov.tr>

Tablo 2’den de görüldüğü üzere bütçede gider ve gelirler ile ilgili yıllık olarak tahminler yapılmış ancak gerçekleşme tutarları sürekli olarak yapılan tahmini tutarların altında veya üstünde gerçekleşmiştir. Buradan da bütçelerin bir yıl gibi sınırlı bir zaman diliminde hazırlanmasının etkili bir şekilde tahmin yapılmasını engellediği görülmektedir. Bu bağlamda tahminlerin etkili bir şekilde yapılması için bütçeye çok yıllık bir bakış açısı kazandırılması ve bütçeye ilişkin gider ve gelirlerin çok yıllık olarak belirlenmesi gerekliliği ortaya çıkmaktadır.

Nitekim ülkemizde 01.01.2006 yılından itibaren çok yıllık bütçeleme sistemine geçilmiş ve Maliye Bakanlığı tarafından OVP ile uyumlu olmak üzere üçer yıllık olarak OVMP’ler hazırlanmaya başlanmıştır. İlk uygulama dönemi 2006-2008 yılları olan çok yıllık bütçeleme sistemi, giderleri öncelik sırasına göre sıralayarak kaynakları bu önceliklere göre dağıtmayı esas almaktadır. Ancak çok yıllık bütçeleme sistemine geçildikten sonra da bütçe büyüklüklerine ilişkin yapılan tahminler ile bütçe gerçekleştirmeleri arasında meydana gelen sapmalar devam etmiştir. Aşağıdaki tablolarda, 2006-2008, 2007-2009, 2008-2010, 2009-2011, 2010-2012, 2011-2013 ve 2012-2014 OVMP dönemlerinde öngörülen temel makroekonomik göstergeler ve bütçe ödenek teklif tavanları ile 2006-2011 yılları temel

makroekonomik gerçekleşmeler ve bütçe gerçekleşmelerine yer verilmiştir. Bu tablolardan yola çıkarak 2006-2011 yıllarına ait temel makroekonomik göstergeler ile bütçe büyüklüklerine ilişkin öngörüler ve gerçekleşmeler arasındaki sapmalar ortaya koyulacaktır.

3.4.1. 2006-2008 Dönemi Orta Vadeli Mali Plan ile Bütçe Gerçekleşmelerinin Değerlendirilmesi

2006-2008 yılları bütçe ödenek teklif tavanlarının belirlenmesinde, OVP’de öngörülen ve Tablo 3’te yer alan makroekonomik göstergeler esas alınmıştır. Kamu idareleri de, 2006, 2007 ve 2008 yıllarına ilişkin bütçe ödenek tekliflerini hazırlarken söz konusu makroekonomik göstergeleri dikkate almışlardır.

Tablo 3: 2006-2008 Dönemi Öngörülen Temel Makroekonomik Göstergeleri

	2006	2007	2008
GSYİH Büyümesi (%)	5.0	5.0	5.0
GSYİH (Milyon YTL, Cari Fiyatlarla)	536.259	588.155	642.266
GSYİH (Milyar Dolar, Cari Fiyatlarla)	364.9	392.5	422.4
TÜFE Yıl Sonu (%)	5.0	4.0	4.0

Kaynak: 2006-2008 OVMP ‘den Yararlanılarak Hazırlanmıştır

2006-2008 OVMP’de 2006 yılı için büyüme hedefi %5, GSYİH 364.9 milyar dolar ve Tüketici Fiyat Endeksi (TÜFE) %5 olarak öngörölmüştür. Ancak büyüme öngörülenden daha fazla olmuş ve %6.9 olarak gerçekleşmiştir. GSYİH artarak 526,4 milyar dolar olmuş, TÜFE ise %9.7 olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2006 Yılı Temel Ekonomik Büyüklüklerin Gerçekleşmeleri

GSYİH Büyümesi (%)	GSYİH (Milyar Dolar)	TÜFE Yılsonu (%)
6.9	526.4	9.7

Kaynak: Dokuzuncu Kalkınma Planı 2012 Yılı Programı Sayfa 7’den Yararlanılarak Hazırlanmıştır

2006-2008 döneminde, merkezi yönetim bütçe giderlerinin azalması ve 2006 yılında 160.143 milyon TL olarak gerçekleşmesi ve faiz giderlerinin bu dönemde azalma eğilimini sürdürerek sırasıyla 48.931, 44.052 ve 41.148 milyon TL olacağı öngörölmüştür.

Ancak bütçe gerçekleştirmelerine baktığımızda, 2006 yılı bütçe giderleri öngörülene nazaran artmış ve 178.126 milyon TL olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 5: 2006-2008 Dönemi Ekonomik Sınıflandırma Bazında Öngörülen Bütçe Ödenek Teklif Tavanları

	2006	2007	2008
Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri(MilyonTL)	160.143	162.280	165.958
Faiz Giderleri(Milyon TL)	48.931	44.052	41.148
Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri/GSYİH(%)	29,86	27,59	25,84
Faiz Giderleri/GSYİH (%)	9,12	7,49	6,41
Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri (MilyonTL)	141.822	150.318	161.638
Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri /GSYİH(%)	26,45	25,56	25,17
Merkezi Yönetim Bütçe Açığı (Milyon TL)	18.322	11.962	4.320
Merkezi Yönetim Bütçe Açığı/GSYİH (%)	-3,42	-2,03	-0,67

Kaynak: 2006-2008 OVMP'den Yararlanılarak Hazırlanmıştır

Merkezi yönetim bütçe giderlerinin gerçekleşme oranındaki artış, büyük ölçüde tedavi ve yeşil kart giderlerinden ve SSK'ya yapılan transferlerden kaynaklanmıştır (Maliye Bakanlığı, 2006: 8).

Bu plan dönemde faiz giderleri azalarak 45.962 milyon TL olarak gerçekleşmiştir. Yine bu dönemde 2006 yılı bütçe gelirleri 141.822 milyon TL olarak öngörülmüş fakat öngörülenden daha fazla gelir elde edilmiş ve bütçe gelirleri 173.902 milyon TL gerçekleşmiştir.

Uzun yıllar yüksek seviyelerde seyreden bütçe açığı sorunuyla karşı karşıya kalan Türkiye, son yıllarda gelir ve gider politikaları arasında gerçekleştirilen uyum, bütçe giderlerinde sağlanan etkinlik ve tasarruf ile vergi gelirlerinde gösterilen yüksek performans sayesinde bütçe açığının azaltılması yönünde önemli bir başarı yakalamıştır. Bu başarının ardında, kararlılıkla sürdürülen mali disiplin ve gerçekleştirilen yapısal reformlar yer almaktadır (Maliye Bakanlığı, 2006: 5).

Tablo 6: 2006 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri (Milyon TL)

	2006
Bütçe Giderleri	178.126
Faiz Giderleri	45.962
Bütçe Gelirleri	173.902
Bütçe Açığı	-4.223
Bütçe Açığı/GSYİH (%)	-0,6
Faiz Dışı Fazla	41.738

Kaynak: 2006 Yılı Genel Faaliyet Raporundan Yararlanılarak Hazırlanmıştır

2006-2008 mali planında bütçe açığının GSYİH'ye oranı bu yıllar için sırasıyla %3,42, %2,03 ve %0,67 olarak öngörülmüştür. Bu planda, orta vadede bütçe açığındaki düşüş eğiliminin devam etmesi ve 2008 yılı sonunda bütçe açığının GSYİH'ye oranının %0,67'ye düşmesi öngörülmektedir. Bununla birlikte 2006 yılı bütçe gerçekleştirmelerine baktığımızda bütçe açığının GSYİH'ye oranı %0,6 olarak gerçekleşmiştir.

3.4.2. 2007-2009 Dönemi Orta Vadeli Mali Plan ile Bütçe Gerçekleşmelerinin Değerlendirilmesi

2007-2009 yılları bütçe ödenek teklif tavanlarının belirlenmesinde, OVP'de öngörülen ve Tablo 7'de yer alan makroekonomik göstergeler esas alınmıştır. Kamu idareleri de, 2007, 2008 ve 2009 yıllarına ilişkin bütçe ödenek tekliflerini hazırlarken söz konusu makroekonomik göstergeleri dikkate almışlardır.

Tablo 7: 2007-2009 Dönemi Öngörülen Temel Makroekonomik Göstergeleri

	2007	2008	2009
GSYİH Büyümesi (%)	7,0	7,0	7,1
GSYİH (Milyar YTL, Cari Fiyatlarla)	622,6	695,9	771,2
GSYİH (Milyar Dolar, Cari Fiyatlarla)	423,4	469,8	521,8
TÜFE Yılsonu (%)	4,0	4,0	-

Kaynak: 2007-2009 OVMP'den Yararlanılarak Hazırlanmıştır

2007-2009 döneminde 2007 yılı için büyüme hedefi bir önceki plana göre revize edilerek %5'ten %7'ye yükseltilmiş ancak Tablo 9'dan da anlaşılacağı üzere büyüme %4,7

olarak gerçekleşmiştir. Bu dönemde GSYİH bir önceki plana göre revize edilerek sırasıyla 423.4 milyar dolar olarak öngörülmüş ancak 648.8 milyar dolar olarak gerçekleşerek tahmin edilenden fazla gerçekleşmiştir. TÜFE ise bir önceki OVMP ve bu OVMP’de %4 olarak öngörülmüş, %8.4 olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 8: 2007 Yılı Temel Ekonomik Büyüklüklerin Gerçekleşmeleri

GSYİH Büyümesi (%)	GSYİH (Milyar Dolar)	TÜFE Yılsonu (%)
0,7	742.1	10,7

Kaynak: Dokuzuncu Kalkınma Planı 2012 Yılı Programı Sayfa 7’den Yararlanılarak Hazırlanmıştır

2007-2009 döneminde, merkezi yönetim bütçe giderlerinin GSYİH’ye oranının azalan bir seyir izlemesi ve 2007, 2008 ve 2009 yıllarında sırasıyla %30,5, %28,6 ve %26,7 olarak gerçekleşmesi öngörülmüştür. Merkezi yönetim bütçe giderleri 2007-2009 OVMP’de 2007 yılı için 189.877 milyon TL olarak öngörülmüş iken, 204.067 milyon TL olarak öngörülenden fazla gerçekleşmiştir. Faiz giderleri de 48.752 milyon TL gerçekleşerek öngörülenden 3.240 milyon TL fazla gerçekleşmiştir.

Tablo 9: 2007-2009 Dönemi Ekonomik Sınıflandırma Bazında Öngörülen Bütçe Ödenek Teklif Tavanları

	2007	2008	2009
Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri (Milyon TL)	189.877	199.027	205.732
Faiz Giderleri (Milyon TL)	44.100	41.760	38.650
Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri/GSYİH (%)	30,5	28,6	26,7
Faiz Giderleri/GSYİH (%)	7,1	6,0	5,0
Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri (Milyon TL)	181.111	196.263	210.143
Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri/GSYİH (%)	29,1	28,2	27,2
Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi (Milyon YTL)	-8.766	-2.764	4.411
Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi/ GSYİH (%)	-1,4	-0,4	0,6
Faiz Dışı Fazla (Milyon YTL)	35.334	38.996	43.061
Faiz Dışı Fazla/GSYİH (%)	5,7	5,6	5,6

Kaynak: 2007-2009 OVMP ‘den Yararlanılarak Hazırlanmıştır

2006-2008 OVMP' de 2007 yılı için bütçe gelirleri 150.318 milyar TL, 2007-2009 OVMP'de ise 181.111 milyon TL olarak tekrar tahmin edilmiş ancak 190.359 milyon TL olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 10: 2007 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri(Milyon TL)

	2007
Bütçe Giderleri	204.067
Faiz Giderleri	48.752
Bütçe Gelirleri	190.359
Bütçe Açığı	-13.707
Bütçe Açığı/GSYİH (%)	-1,6
Faiz Dışı Fazla	35.044

Kaynak: 2007 Yılı Genel Faaliyet Raporundan Yararlanılarak Hazırlanmıştır

Orta vadede, bütçe açığındaki düşüş eğiliminin devam etmesi ve 2008 yılı sonunda bütçe açığının GSYİH'ye oranının %0,4'e düşmesi; 2009 yılında ise merkezi yönetim bütçesinin GSYİH'nin %0,6'sı oranında fazla vermesi hedeflenmiştir. Bütçe açığı bu dönemde 2007 yılı için 8.766 milyon TL öngörülmüş ancak öngörülen olmamış ve 13.707 milyon TL olarak gerçekleşmiştir. Yani bütçe açığı bir önceki döneme göre 9.484 milyon TL artmıştır.

2007-2009 döneminde, faiz dışı fazla tutarı Hükümetin orta vadeli program hedefleri ile uyumlu bir şekilde belirlenmiştir. Faiz dışı fazla 2007-2009 OVMP'de bu yıllar için sırasıyla 35.334, 38.996 ve 43.061 milyon TL olarak öngörülmüş, 2007 yılında çok az bir sapmayla 35.044 milyon TL olarak gerçekleşmiştir.

3.4.3. 2008-2010 Dönemi Orta Vadeli Mali Plan ile Bütçe Gerçekleşmelerinin Değerlendirilmesi

2008-2010 yılları bütçe ödenek teklif tavanlarının belirlenmesinde, OVP'de öngörülen ve Tablo 11'de yer alan makroekonomik göstergeler esas alınmıştır. Kamu idareleri de, 2008, 2009 ve 2010 yıllarına ilişkin bütçe ödenek tekliflerini hazırlarken söz konusu makroekonomik göstergeleri dikkate almışlardır.

Tablo 11: 2008-2010 Dönemi Öngörülen Temel Makro Ekonomik Göstergeleri

	2008	2009	2010
GSYİH Büyümesi (%)	5,5	5,7	5,7
GSYİH (Milyon YTL, Cari Fiyatlarla)	719.888	791.358	869.924
GSYİH (Milyar Dolar, Cari Fiyatlarla)	482.693	527.150	571.154
TÜFE Yılsonu (%)	4,0	4,0	-

Kaynak: 2008-2010 OVMP'den Yararlanılarak Hazırlanmıştır

2006-2008 yıllarını kapsayan ilk OVMP'de her yıl için ortalama %5 büyüme öngörülmüş ancak bu üç yıl içinde büyüme inişli çıkışlı bir seyir takip ederek planların dışında gerçekleşmiştir. İlk OVMP'de 2008 yılı için %5, ikinci OVMP'de, %7 ve üçüncü dönem OVMP'de yani 2008-2009 OVMP'de %5.5 büyüme öngörülmüş fakat büyüme beklenilenin çok altında kalarak 2008 yılında %0.7 olarak gerçekleşmiştir. GSYİH 2008 yılında da artmaya devam etmiştir. 2008 yılında GSYİH 742.1 milyar dolar olarak gerçekleşmiştir. TÜFE bir önceki mali planda %4 olarak öngörülmüş, %8.4 olarak gerçekleşmiştir. 2008-2010 OVMP'de, 2008 için yine %4 öngörülmüş ancak öngörülenin iki kat üzerine çıkararak %10.7 olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 12: 2008 Yılı Temel Ekonomik Büyüklüklerin Gerçekleşmeleri

GSYİH Büyümesi (%)	GSYİH (Milyar Dolar)	TÜFE Yılsonu (%)
0,7	742.1	10,7

Kaynak: 2012 Yılı Programı Sayfa 7'den Yararlanılarak Hazırlanmıştır

2008-2010 yıllarını kapsayan bu plan döneminde, merkezi yönetim bütçe gelirlerinin GSYİH'ye oranının düşme eğilimi göstereceği düşünülmüştür. Bu çerçevede, merkezi yönetim bütçe gelirlerinin 2010 yılı sonunda %27.1 olması öngörülmüştür. 2008 yılının sonunda merkezi yönetim bütçe gelirleri 209.598 milyon TL olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 13: 2008-2010 Dönemi Ekonomik Sınıflandırma Bazında Öngörülen Bütçe Ödenek Teklif Tavanları

	2008	2009	2010
Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri (Milyon TL)	225.859	228.070	238.045
Faiz Giderleri (Milyon TL)	59.300	50.100	47.250
Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri/GSYİH (%)	31,4	28,8	27,4
Faiz Giderleri/GSYİH (%)	8,2	6,3	5,4
Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri (Milyon TL)	206.951	220.755	235.526
Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri /GSYİH (%)	28,7	27,9	27,1
Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi (Milyon YTL)	-18.909	-7.315	-2.519
Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi/ GSYİH (%)	-2,6	-0,9	-0,3
Faiz Dışı Fazla (Milyon YTL)	40.391	42.785	44.731
Faiz Dışı Fazla/GSYİH (%)	5,6	5,4	5,1

Kaynak: 2008-2010 OVMP'den Yararlanılarak Hazırlanmıştır

2008-2010 mali plan döneminde, merkezi yönetim bütçe açığının düşüş eğilimi göstermesi öngörülmüştür. Bütçe açığının GSYİH'ye oranı, 2008 yılında %2.6'ya, 2009 yılında %0.9'a, 2010 yılında ise %0.3'e düşeceği tahmin edilmiştir. 2008 yılında bütçe açığının GSYİH'ye oranı %1.8 olarak gerçekleşmiştir. Bütçe açığı bu dönemde 2008 için 18.909 milyon TL olarak öngörülmüş iken 17.432 milyar TL gerçekleşerek öngörülenden daha az çıkmıştır. 2006'da 4.223 milyon TL olan bütçe açığı 2007'de 13.707 milyon TL'ye çıkmış ve bu artış 2008 yılında da devam etmiştir.

Tablo 14: 2008 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri (Milyon TL)

	2008
Bütçe Giderleri	227.030
Faiz Giderleri	50.661
Bütçe Gelirleri	209.598
Bütçe Açığı	-17.432
Bütçe Açığı/GSYİH (%)	-1,8
Faiz Dışı Fazla	33.229

Kaynak: 2008 Yılı Genel Faaliyet Raporundan Yararlanılarak Hazırlanmıştır

2008-2009 Mali Plan döneminde, GSYİH'ye oranı açısından 2008 yılında %5.6, 2009 yılında %5.4, 2010 yılında ise %5.1 oranında faiz dışı fazla hedeflenmiştir. Yüksek faiz dışı fazla kamu borç stokundaki düşüş eğiliminin sürdürülmesini sağlamıştır. Bu

durum, nominal ve reel borçlanma faizlerinin hızlı bir şekilde düşürülmesine de yardımcı olmuştur. Tablo 13'e göre 2008 yılında bütçenin 40.391 milyon TL fazla vereceği öngörülmüştür. Ancak öngörülen olmamış ve bütçe 33.229 milyon TL fazla vermiştir.

3.4.4. 2009-2011 Dönemi Orta Vadeli Mali Plan ile Bütçe Gerçekleşmelerinin Değerlendirilmesi

2009-2011 dönemi merkezi yönetim bütçesi gelir ve gider tahminlerinin belirlenmesinde, Orta Vadeli Programda öngörülen ve Tablo 15'de yer alan makroekonomik göstergeler esas alınmıştır. Kamu idareleri 2009, 2010 ve 2011 yıllarına ilişkin bütçe ödenek tekliflerini hazırlarken söz konusu göstergeleri dikkate almışlardır.

Tablo 15: 2009-2011 Dönemi Öngörülen Temel Makro Ekonomik Göstergeleri

	2009	2010	2011
GSYH Büyümesi (%)	5,0	5,5	6,0
GSYH (Milyon YTL, Cari Fiyatlarla)	1.109.351	1.245.269	1.395.158
GSYH (Milyar Dolar, Cari Fiyatlarla)	772.690	830.179	900.567
TÜFE Yılsonu (%)	7,5	6,5	5,5

Kaynak: 2009-2011 OVMP'den Yararlanılarak Hazırlanmıştır

Bir önceki OVMP'de büyüme hedefi 2009 için %5.7 olarak öngörülmüş ve bu öngörü 2009-2011 yıllarını kapsayan OVMP'de aşağıya doğru revize edilerek %5 olarak değiştirilmiştir. Tablo 16'dan 2009 yılı büyüme gerçekleşmesine baktığımızda, büyüme öngörülenin altında, negatif büyüme olarak gerçekleşmiştir.

2009-2011 Mali Plan döneminde GSYİH 2009 yılı için 772.690 milyar TL olarak öngörülmüş, 617.6 milyar TL olarak gerçekleşmiştir. Yine bu OVMP'de enflasyon hedefi 2009 yılı için %7,5, 2010 yılı için %6,5, 2011 yılı için %5.5 olarak öngörülmüştür. Enflasyon bir önceki yıla göre azalarak 2009 yılında %6.5 olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 16: 2009 Yılı Temel Ekonomik Büyüklüklerin Gerçekleşmeleri

GSYİH Büyümesi (%)	GSYİH (Milyar Dolar)	TÜFE Yılsonu (%)
-4.7	617,6	6,5

Kaynak: 2009 Yılı Genel Faaliyet Raporundan Yararlanılarak Hazırlanmıştır

2009-2011 OVMP'de merkezi yönetim bütçe giderleri 2009 için 259.104 milyon TL, faiz giderleri 56.750 milyon TL olarak öngörülmüştür. 2009 yılı bütçe gerçekleştirmelerine baktığımızda bütçe giderleri 268.219 milyon TL, faiz giderleri, 53.200 milyon TL olarak gerçekleşmiştir. 2009 yılında 243.592 milyon TL gelir elde edileceği hedeflenmiş iken gerçekleşme bu hedefin %13.4 altında kalarak 215.458 milyon TL olmuştur.

Tablo 17: 2009- 2011 Dönemi Ekonomik Sınıflandırma Bazında Öngörülen Bütçe Ödenek Teklif Tavanları

	2009	2010	2011
Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri (Milyon TL)	259.140	284.229	319.520
Faiz Giderleri (Milyon TL)	56.750	54.792	59.992
Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri/GSYH (%)	23,4	22,8	22,9
Faiz Giderleri/GSYH (%)	5,1	4,4	4,3
Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri (Milyon TL)	243.592	268.309	296.478
Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri/GSYH (%)	22,0	21,5	21,3
Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi (Milyon YTL)	-15.548	-15.920	-23.042
Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi / GSYH (%)	-1,4	-1,3	-1,7
Faiz Dışı Fazla (Milyon YTL)	41.202	38.872	36.949
Faiz Dışı Fazla / GSYH (%)	3,7	3,1	2,6

Kaynak: 2009-2011 OVMP'den Yararlanılarak Hazırlanmıştır

Bir önceki OVMP'de bütçenin 7.315 milyon TL açık vereceği tahmin edilmiştir. Bu dönemde ise bütçe açığı yukarıya doğru revize edilerek bütçenin 15.548 milyon TL açık vereceği öngörülmüştür. Yapılan bu revizeye rağmen beklenen olmamış ve bütçe açığı 2008 yılı açığının yaklaşık 2,5 katı kadar artarak 2009 yılında 52.760 milyon TL olarak gerçekleşmiştir. 2009 yılında bütçe açığının GSYİH'ye oranı ise %5.5 olmuştur.

Küresel krizin, hem ekonomik daralma hem de kriz önlemleri nedeniyle 2009 yılı bütçesi üzerinde olumsuz etkileri görülmektedir. Bu durumun ortaya çıkmasında, gelirlerin büyümeye duyarlı olması, ancak harcamaların önemli bir kısmının büyümeden bağımsız bir şekilde zorunlu olarak gerçekleşmesi belirleyici olmuştur. Bunun yanı sıra; krize karşı alınan ekonomik önlemler kapsamında gelirleri azaltan ve harcama üzerinde baskı oluşturan tedbirlerin uygulanması da bütçe dengeleri üzerinde olumsuz etkide bulunmuştur (Maliye Bakanlığı, 2009b: 23).

Tablo 18: 2009 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri (Milyon TL)

	2009
Bütçe Giderleri	268.219
Faiz Giderleri	53.200
Bütçe Gelirleri	215.458
Bütçe Açığı	52.760
Bütçe Açığı/GSYİH (%)	-5,5
Faiz Dışı Fazla	440

Kaynak: 2009 Yılı Genel Faaliyet Raporundan Yararlanılarak Hazırlanmıştır

Bu Mali Plan döneminde, GSYİH'ye oranı açısından 2009 yılında %3,7, 2010 yılında %3,1, faiz dışı fazla hedeflenmiştir. Belirlenen faiz dışı fazla hedefinin, kamu borç stokunun düşüş eğiliminin sürdürülmesine ve AB tanımlı brüt kamu borç stokunun GSYİH'ye oranının Mali Plan dönemi sonunda %31 seviyesine düşürülmesine katkıda bulunacağı planlanmıştır. Bu durumun, borçlanma faizlerinin aşağıya çekilmesine de yardımcı olacağı öngörülmüştür. Faiz dışı fazla, 2009 yılı sonu itibariyle 440 milyon TL olarak gerçekleşmiştir. Faiz dışı fazlanın GSYİH'ye oranı ise %0,05 olmuştur. 2009 yılında yaratılan merkezi yönetim bütçe fazlasının kamu borç stokunun düşürülmesinde kullanılması planlanmıştır.

3.4.5. 2010-2012 Dönemi Orta Vadeli Mali Plan ile Bütçe Gerçekleşmelerinin Değerlendirilmesi

2010-2012 dönemi merkezi yönetim bütçesi gelir ve gider tahminlerinin belirlenmesinde, Orta Vadeli Programda öngörülen ve Tablo 19'da yer alan

makroekonomik göstergeler esas alınmıştır. Kamu idareleri 2010, 2011 ve 2012 yıllarına ilişkin bütçe ödenek tekliflerini hazırlarken söz konusu göstergeleri dikkate almışlardır.

2010-2012 dönemi OVP ve OVMP krizden çıkış stratejisi olarak hazırlanmıştır. Bu çerçevede uygulanan maliye politikası bir yandan giderleri kontrol altında tutarken diğer yandan da gelirlerin artması ile kriz sürecinde yükselmiş olan bütçe açıklarını azaltmayı hedeflemiştir (Maliye Bakanlığı, 2010: 22).

Tablo 19: 2010-2012 Dönemi Öngörülen Temel Makro Ekonomik Göstergeleri

	2010	2011	2012
GSYH Büyümesi (%)	3,5	4,0	5,0
GSYH (Milyar TL, Cari Fiyatlarla)	1.029	1.118	1.227
GSYH (Milyar Dolar, Cari Fiyatlarla)	641	669	723
TÜFE Yılsonu (%)	5,3	4,9	4,8

Kaynak: 2010-2012 OVMP'den Yararlanılarak Hazırlanmıştır

2009-2011 yıllarını kapsayan OVMP'de büyüme hedefi 2010 yılı için %5.5 olarak belirlenmiştir. 2010-2012 OVMP'de ise hedef aşağıya doğru revize edilerek %3.5 olarak belirlenmiştir. Büyüme 2010 yılında beklenilenin çok daha üzerinde gerçekleşerek %8.9 olmuştur.

GSYİH, 2010-2012 Mali Plan döneminde 641 milyar TL olarak öngörülmüş iken 736 milyar TL olarak gerçekleşmiştir. Yine aynı dönemde 2010 yılı enflasyonu %5.3 olarak tahmin edilmiş iken beklenen olmamış ve enflasyon %6.4 olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 20: 2010 Yılı Temel Ekonomik Büyüklüklerin Gerçekleşmeleri

GSYİH Büyümesi (%)	GSYİH (Milyar Dolar)	TÜFE Yılsonu (%)
8.9	736	6,4

Kaynak: 2010 Yılı Genel Faaliyet Raporundan Yararlanılarak Hazırlanmıştır

Bütçe giderlerine baktığımızda, 2010-2012 OVMP'de merkezi yönetim bütçe giderleri 2010 yılı için 286.828 milyon TL olarak öngörülmüş ancak 294.358 milyon TL olarak gerçekleşmiştir. Yani 2010 yılında bütçe giderleri bir önceki yıla göre yaklaşık %9.5 oranında artmıştır. Yine bu dönemde faiz giderlerinin 2010 yılı için 56.750 milyon TL

olarak gerçekleşeceği öngörölmüş iken faiz giderleri beklenilenin altında gerçekleşerek 48.298 milyon TL olmuştur. Bu anlamda faiz giderleri 2009 yılına göre azalmıştır.

Tablo 21: 2010-2012 Dönemi Ekonomik Sınıflandırma Bazında Öngörölen Bütçe Ödenek Teklif Tavanları

	2010	2011	2012
Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri (Milyon TL)	286.828	298.232	314.442
Faiz Giderleri (Milyon TL)	56.750	55.200	55.400
Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri/GSYH (%)	27,9	26,7	25,6
Faiz Giderleri/GSYH (%)	5,5	4,9	4,5
Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri (Milyon TL)	236.794	253.109	275.359
Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri/GSYH (%)	23,0	22,6	22,4
Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi (Milyon TL)	-50.034	-45.123	-39.083
Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi / GSYH (%)	-4,9	-4,0	-3,2
Faiz Dışı Fazla (Milyon TL)	6.716	10.077	16.317
Faiz Dışı Fazla / GSYH (%)	0,7	0,9	1,3

Kaynak: 2010-2012 OVMP'den Yararlanılarak Hazırlanmıştır

Merkezi yönetim bütçe gelirleri 2010-2012 Mali Plan döneminde 2010 yılı için 236.794 milyon TL olarak öngörölmüş, 254,277 milyon TL olarak gerçekleşmiştir. Böylece 2010 yılında merkezi yönetim bütçe gelirleri 2009 yılına göre %18 oranında yani 39.819 milyon TL artmıştır.

2010-2012 Mali Plan döneminde 2010 yılı merkezi yönetim bütçe açığının GSYİH'ye oranının %4,9 olarak gerçekleşeceği, 2011 ve 2012 yıllarında ise sırasıyla % 4'e ve %3,2'ye düşeceği tahmin edilmiştir. 2010 yılı merkezi yönetim bütçesinde bütçe açığı hedefi 50.187 milyon TL olarak öngörölmüş ancak yılsonu itibariyle gerçekleşme 40.081 milyon TL olmuştur. 2010 yılında bütçe açığının GSYİH'ye oranı %3.6 olarak gerçekleşmiştir. Bütçe açığı 2010 yılı bütçe döneminde 2009 yılına göre yaklaşık %25 oranında azalmıştır.

Tablo 22: 2010 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri (Milyon TL)

	2010
Bütçe Giderleri	294.358
Faiz Giderleri	48.298
Bütçe Gelirleri	254.277
Bütçe Açığı	40.081
Bütçe Açığı/GSYİH (%)	-3,6
Faiz Dışı Fazla	8.217

Kaynak: 2010 Yılı Genel Faaliyet Raporundan Yararlanılarak Hazırlanmıştır

2010-2012 Mali Plan döneminde, faiz dışı fazlanın GSYİH'ye oranının 2010 yılında %0,7, 2011 yılında %0,9, 2012 yılında ise %1,3 olarak gerçekleşeceği öngörülmüştür. Faiz dışı fazla, 2010 yılı sonu itibariyle 8.217 milyon TL olarak gerçekleşmiştir. Faiz dışı fazlanın GSYİH'ye oranı ise 0.7 olmuştur ve beklenen gerçekleşmiştir.

3.4.6. 2011-2013 Dönemi Orta Vadeli Mali Plan ile Bütçe Gerçekleşmelerinin Değerlendirilmesi

2011-2013 dönemi merkezi yönetim bütçesi gelir ve gider tahminlerinin belirlenmesinde, Orta Vadeli Programda öngörülen ve Tablo 23'te yer alan makroekonomik göstergeler esas alınmıştır. Kamu idareleri 2010, 2011 ve 2012 yıllarına ilişkin bütçe ödenek tekliflerini hazırlarken söz konusu göstergeleri dikkate almışlardır.

2011-2013 Dönemi Orta Vadeli Programı ve Mali Planı ile belirlenen maliye politikası bir yandan giderleri kontrol altında tutarken diğer yandan da gelirleri artırarak bütçe açığını azaltmayı hedeflemiştir.

Tablo 23: 2011-2013 Dönemi Öngörülen Temel Makro Ekonomik Göstergeleri

	2011	2012	2013
GSYH Büyümesi (%)	4,5	5,0	5,5
GSYH (Milyar TL, Cari Fiyatlarla)	1.215	1.343	1.485
GSYH (Milyar Dolar, Cari Fiyatlarla)	781	847	913
TÜFE Yılsonu (%)	5,3	5,0	4,9

Kaynak: 2011-2013 OVMP'den Yararlanılarak Hazırlanmıştır

2011-2013 mali plan döneminde 2011 yılı için büyüme %4.5 olarak öngörülmüşken büyüme %8.5 olarak gerçekleşmiştir. Yine bu plan döneminde GSYİH, 781 Milyar Dolar öngörülmüş ancak 766 Milyar Dolar olarak gerçekleşmiştir. TÜFE ise öngörülen rakamın yaklaşık iki katı üzerinde gerçekleşerek %10,5 olmuştur.

Tablo 24: 2011 Yılı Temel Ekonomik Büyüklüklerin Gerçekleşmeleri

GSYİH Büyümesi (%)	GSYİH (Milyar Dolar)	TÜFE Yılsonu (%)
8.5	766	10,5

Kaynak: 2011 Yılı Genel Faaliyet Raporundan Yararlanılarak Hazırlanmıştır

2011-2013 döneminde, merkezi yönetim bütçe giderlerinin GSYİH'ye oranının sırasıyla % 25,7, %25,3 ve %24,2 olarak gerçekleşmesi ve merkezi yönetim bütçesinden 2011 yılı için 312.519 milyon lira gider yapılacağı öngörülmüştür. 2011 yılı sonunda merkezi yönetim bütçesinden beklenenin çok az üzerinde 313.302 milyon TL gider yapılmıştır.

Tablo 25: 2011-2013 Dönemi Ekonomik Sınıflandırma Bazında Öngörülen Bütçe Ödenek Teklif Tavanları

	2011	2012	2013
Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi (Milyon TL)	-33.493	-32.261	-24.359
Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi / GSYH (%)	-2,8	-2,4	-1,6
Faiz Dışı Fazla (Milyon TL)	14.007	20.239	25.641
Faiz Dışı Fazla / GSYH (%)	1,2	1,5	1,7
Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri (Milyon TL)	312.519	339.317	359.103
Faiz Giderleri (Milyon TL)	47.500	52.500	50.000
Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri/GSYH (%)	25,7	25,3	24,2
Faiz Giderleri/GSYH (%)	3,9	3,9	3,4
Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri (Milyon TL)	279.026	307.056	334.743
Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri/GSYH (%)	23,0	22,9	22,5

Kaynak: 2011-2013 OVMP'den Yararlanılarak Hazırlanmıştır

2011-2013 Mali Plan dönemi sonunda merkezi yönetim bütçe gelirlerinin GSYİH'ye oranının %22,5 olarak gerçekleşeceği beklenmektedir. Bu dönemde 2011 yılında 279.026 milyon TL gelir elde edileceği öngörülmüş iken 295.862 milyon TL gelir elde edilerek beklenilenden 16.836 milyon TL daha fazla gelir gerçekleşmiştir.

Bir önceki OVMP'de 2011 yılında bütçenin 45.123 milyon TL açık vereceği tahmin edilmiş, daha sonra bu tutar 2012-2014 OVMP'de aşağıya doğru revize edilerek 33.493 milyon TL olarak belirlenmiştir. Fakat bütçe, 2011 sonunda öngörülen tutarın yarısına yaklaşarak 17.439 milyon TL açık vermiştir.

2012-2014 OVMP'de bütçenin 2011 yılında 14.007 milyon TL faiz dışı fazla vereceği öngörülmüş iken bütçe öngörülenin yaklaşık üç katı kadar yani 24.773 milyon TL faiz dışı fazla vermiştir.

Tablo 26: 2011 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri (Milyon TL)

	2011
Bütçe Giderleri	313.302
Faiz Giderleri	42.212
Bütçe Gelirleri	295.862
Bütçe Açığı	17.439
Bütçe Açığı/GSYİH (%)	-1,4
Faiz Dışı Fazla	24.773

Kaynak: 2011 Yılı Genel Faaliyet Raporundan Yararlanılarak Hazırlanmıştır

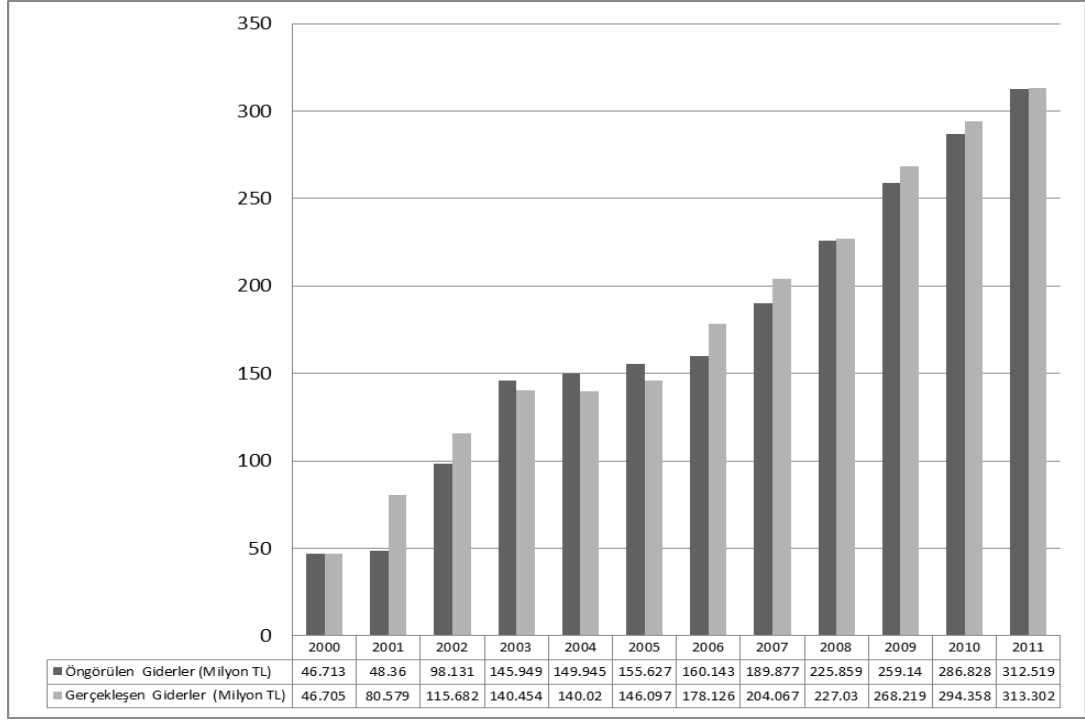
2006-2011 yılları bütçe gerçekleştirmelerine baktığımızda merkezi yönetim bütçe giderleri bu yıllar arasında sürekli olarak artmıştır. Fakat bütçe giderleri 2010 yılına göre sadece %6,4 artarak 313.302 milyon TL olarak gerçekleşmiştir. Faiz giderleri 2006- 2008 yıllarındaki artışını sürdürerek 2009 yılında da artmaya devam etmiş, ancak 2010 yılında bütçeden faiz giderlerine ayrılan pay azalmaya başlamıştır. Faiz giderlerindeki bu azalış 2011 yılında da kendini göstermiştir.

Merkezi yönetim bütçe gelirleri 2006-2011 yıllarında sürekli artmış ve 2011 yılında bütçe gelirleri 2010 yılına göre %16,4 artarak 295.862 milyon TL olmuştur.

Merkezi yönetim bütçe açığına bakacak olursak, her yıl merkezi yönetim bütçe giderleri merkezi yönetim bütçe gelirlerinden daha fazla tutarda arttığı için merkezi yönetim bütçe açığı, 2006-2008 yıllarında sürekli olarak artmıştır. Faiz dışı fazla ise, merkezi yönetim bütçe giderlerinin artmasından dolayı her geçen yıl azalmıştır.

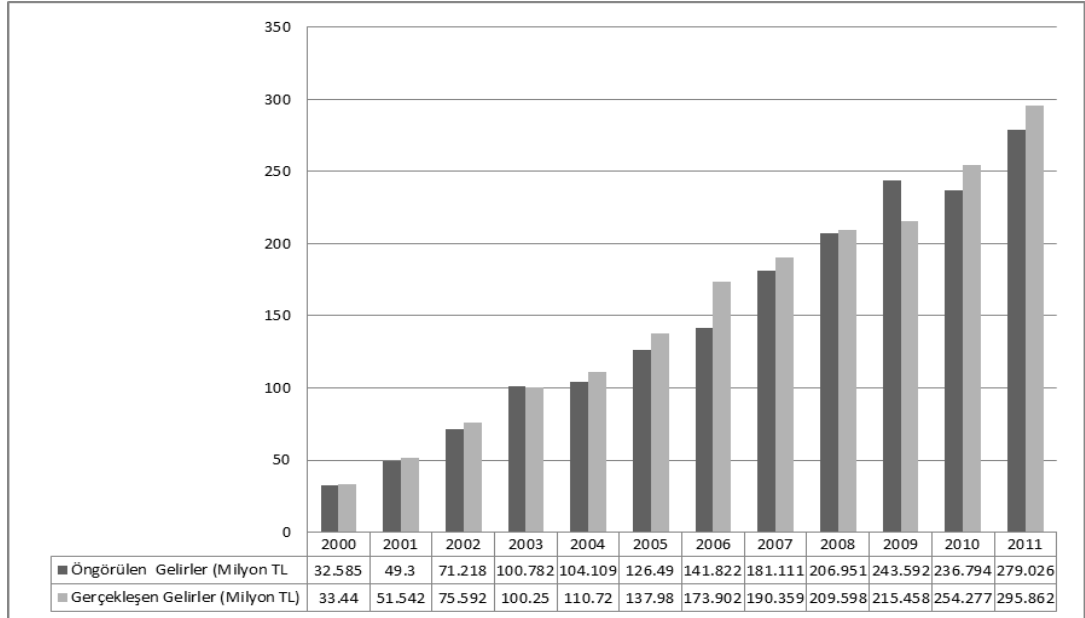
Bütçe açığı 2006-2008 döneminde bu yıllar için sırasıyla 4.223, 13.707 ve 17.432 milyon lira olarak gerçekleşmişti. Bütçe açığındaki bu artış süreci 2009 yılında da kendisini göstermiştir. Ancak 2010 yılında bütçe açığı azalmaya başlamış ve 2011 yılında 2010 yılına göre %56,5 azalarak 17.439 milyon TL olarak gerçekleşmiştir. Bütçe dengesindeki bu iyileşme bütçe gelirlerinin artışından kaynaklanmaktadır. Faiz dışı fazla ise geçen 2010 yılı tutarının yaklaşık üç katına çıkarak 24.773 milyon TL olmuştur. Bununla birlikte 2006-2011 yılları bütçe gerçekleştirmelerine baktığımızda, faiz dışı fazlanın en fazla olduğu yıl 2006, bütçe açığının en fazla olduğu yıl ise 2009 yılı olmuştur.

Grafik 1 : Bütçe Giderlerine İlişkin Öngörülen ve Gerçekleşen Tutarlar



Kaynak: OVMP'lerden, Bütçe Gerçekleşmelerinden ve Tablo 2'den Yararlanılarak Hazırlanmıştır

Grafik 2 : Bütçe Gelirlerine İlişkin Öngörülen ve Gerçekleşen Tutarlar



Kaynak: OVMP'lerden, Bütçe Gerçekleşmelerinden ve Tablo 2'den Yararlanılarak Hazırlanmıştır

Yukarıda yapılan yıllık değerlendirmelerden sonra Grafik 1 ve Grafik 2 aracılığıyla toplu bir değerlendirme yaparak tahminlerin isabetli bir şekilde yapılmadığını görebiliriz.

Grafik 1 ve Grafik 2’ de 2000-2011 yıllarına ilişkin tahmin edilen ve gerçekleşen bütçe gider ve gelirleri gösterilmiştir. Şekillerden de anlaşılacağı üzere yıllık bütçelemenin uygulandığı 2000-2005 yıllarında, bütçe gider ve gelirlerine ilişkin öngörülen tutarlar ile gerçekleşen tutarlar arasında her yıl sapmalar meydana gelmiştir. Çok yıllık bütçeleme sisteminin uygulandığı 2006-2011 yıllarında ise bütçe gelir ve giderlerine ilişkin öngörülen ve gerçekleşen tutarlar arasındaki bu sapmalar devam etmiştir. Nitekim çok yıllık bütçelemeye geçildikten sonra bütçe büyüklüklerine ilişkin yapılan tahminlerdeki sapmaların azalması gerekmektedir. Çünkü artık tahminler yıllık değil de üç yıllık olarak yapıldığı için geleceğe yönelik geniş bir tahmin ortamı bulunmaktadır.

Diğer yandan tahminler dönemler itibariyle yapılmasına rağmen bir önceki dönemde hedeflenen tahminlere niçin ulaşamadığı konusunda ilgili kurum ve kuruluşlar tarafından gerekli açıklamalar yapılmamıştır. Buradan da bütçe ile ilgili yapılan tahminlerin sapmasına yönelik gelişmelerin analiz edilemediği ve bir önceki dönemle bağlantı kurulamadığı ortaya çıkmaktadır. Nitekim çok yıllık bütçeleme sisteminin etkin bir şekilde uygulanması için, orta vadeli tahminlerin gerçekçi ve tutarlı bir şekilde yapılması gerekmektedir.

3.4.7. 2012-2014 Dönemi Orta Vadeli Mali Planın Değerlendirilmesi

2012-2014 dönemi merkezi yönetim bütçesi gelir ve gider tahminlerinin belirlenmesinde, Orta Vadeli Programda öngörülen ve Tablo 28’de yer alan makroekonomik göstergeler esas alınmıştır. Kamu idareleri tarafından 2012, 2013 ve 2014 yıllarına ilişkin sunulacak bütçe tekliflerinde söz konusu göstergeler dikkate alınmıştır.

Tablo 27: 2012-2014 Dönemi Öngörülen Temel Makro Ekonomik Göstergeleri

	2012	2013	2014
GSYH Büyümesi (%)	4,0	5,0	5,0
GSYH (Milyar TL, Cari Fiyatlarla)	1.426	1.572	1.733
GSYH (Milyar Dolar, Cari Fiyatlarla)	822	888	952
TÜFE Yılsunu (%)	5,2	5,0	5,0

Kaynak: 2012-2014 OVMP’den Yararlanılarak Hazırlanmıştır

Yukarıda Tablo 23’ten 2011-2013 dönemine baktığımızda büyüme hedefi 2012 yılı için %5, 2013 yılı için ise %5.5 olarak belirlenmiştir. 2012-2014 OVMP’de ise büyüme

her iki yıl içinde aşağıya doğru revize edilerek 2012 yılı için %4, 2013 yılı için %5 olarak öngörülmüş, 2014 yılı için büyüme ise yine %5 olarak belirlenmiştir. 2012-2014 plan döneminde GSYİH bu yıllar için sırasıyla 822, 888 ve 952 milyar dolar olarak öngörülmüştür. Enflasyon hedefi ise 2012 yılı için %5.2, 2013 ve 2014 yılı için ise %5 olarak belirlenmiştir.

Tablo 28: 2012-2014 Dönemi Ekonomik Sınıflandırma Bazında Öngörülen Bütçe Ödenek Teklif Tavanları

	2012	2013	2014
Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri (Milyon TL)	350.898	381.096	408.644
Faiz Giderleri (Milyon TL)	50.250	53.000	55.000
Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri/GSYH (%)	24,6	24,2	23,6
Faiz Giderleri/GSYH (%)	3,5	3,4	3,2
Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi (Milyon TL)	-21.054	-21.745	-18.133
Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi / GSYH (%)	-1,5	-1,4	-1,0
Faiz Dışı Fazla (Milyon TL)	29.196	31.255	36.867
Faiz Dışı Fazla / GSYH (%)	2,0	2,0	2,1
Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri (Milyon TL)	329.845	359.350	390.511
Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri/GSYH (%)	23,1	22,9	22,5

Kaynak: 2012-2014 OVMP'den Yararlanılarak Hazırlanmıştır

Merkezi yönetim bütçe giderlerine baktığımızda, 2012 yılında 350.898 milyon TL gider yapılacağı öngörülmüştür. 2012-2014 döneminde, merkezi yönetim bütçe giderlerinin GSYİH'ye oranının sırasıyla %24,6, %24,2 ve %23,6 olarak gerçekleşmesi beklenmektedir.

Bu dönemde merkezi yönetim bütçe gelirlerinin artacağı beklenmektedir. Merkezi yönetim bütçe geliri 2012 yılı için 329.845 milyon TL, 2013 yılı için 359.350 milyon TL ve 2014 yılı için 390.511 milyon TL olarak belirlenmiştir. 2012-2014 Mali Plan dönemi sonunda merkezi yönetim bütçe gelirlerinin GSYİH'ye oranının %22,5 olarak gerçekleşeceği beklenmektedir.

2012 yılı merkezi yönetim bütçe açığının GSYİH'ye oranının %1,5 olarak gerçekleşeceği, 2013 ve 2014 yıllarında ise sırasıyla %1,4'e ve %1'e düşeceği tahmin

edilmektedir. Aynı zamanda faiz dışı fazlanın GSYİH'ye oranının 2012 ve 2013 yıllarında %2 ve 2014 yılında ise %1 olarak gerçekleşeceği öngörülmektedir. Yani faiz dışı fazla her yıl daha fazla artırılarak 2012 yılında 29.196 milyon TL, 2013 yılında 31.255 milyon TL ve 2014 yılında ise 36.867 milyon TL olarak gerçekleşeceği öngörülmektedir.

3.5. Türkiye’de Uygulanmakta Olan Çok Yıllı Bütçelemenin Diğer Ülkelerle Karşılaştırılması

Çok yıllık bütçeleme sistemini başarılı bir şekilde uygulayan Avustralya, İsveç ve Yeni Zelanda gibi ülkelerde bütçe süreci çok yıllık bütçe tahminlerinin güncellenmesiyle başlamaktadır. Bu ülkeler her yıl gelecek üç yıl için makroekonomik ve mali yapıyı incelemekte, böylece çok yıllık bütçeleme çerçevesinde uygulanacak varsayımların geçerli olup olmayacağını görme imkânı elde etmekte ve gelecek üç yıl için bütçe stratejilerini belirlemektedir. Çok yıllık tahminlerin güncellenme süresi Yeni Zelanda için altı aydır. Avustralya, İsveç ve Güney Afrika gibi sistemi başarılı bir şekilde uygulayan ülkeler de, bu güncellemelere yeterli zamanı ayırmaktadırlar. Yapılan bu güncellemeler ile ekonomik ve mali değişkenlerde meydana gelen değişiklikler tahminlere yansıtılmaktadır. Ülkemizde ise bütçe süreci çok yıllık bütçeleme sisteminin bir gereği olan çok yıllık tahminlerin güncellenmesiyle başlamamakla birlikte, çok yıllık tahminlerin güncellenmesi için sadece 1 hafta zaman ayrılmaktadır. Bu bağlamda ülkemizde de çok yıllık tahminlerin güncellenmesi için yeterli zaman ayrılmalı ve bu güncellemelere gereken önem verilmelidir.

Avustralya’da ileriye yönelik tahminler sistemi başarılı bir şekilde uygulanmaktadır. Çünkü siyasiler sistemi sahiplenmiş, sistemle ilgili getirilen kurallara bağlı kalınmış ve idari açıdan hesap verilebilirlik mekanizmaları sağlamlaştırılmıştır. Aynı zamanda, kamu kurumlarına personel yönetimi ve kamu harcaması alanlarında esneklik tanınmıştır. Sistemin Türkiye uygulamasına baktığımızda ise, bütçenin parlamentoda hızlı bir şekilde oylanması ve parlamentoda bütçeyle ilgisi olmayan popülist tartışmaların yapılması, siyasi sahiplenmenin yeteri kadar olmadığını göstermekte, OVP ve OVMP’lerin geç yayımlanması ise getirilen kurallara tam anlamıyla bağlı kalınmadığını ortaya koymaktadır.

Diğer yandan Yeni Zelanda’da bütçe süreci içerisinde Aralık ayında çıkarılan Yıl Ortası Ekonomik ve Mali Güncelleştirme Raporu sayesinde, mali yılın sonunda çıkarılan güncelleştirme raporundan sonra alınan veya uygulanan mali kararlar ile ekonomide ortaya

ıkan yeni durumlar ilgili tablolara ve rakamlara yansıtılmakta ve buna göre yapılan c yıllık tahminler tekrar gözden geçirilmektedir. Bu belgenin bir benzeri ise Yıl Ortası Ekonomik ve Mali Görünüm Raporu adı altında Avustralya hükümeti tarafından çıkarılmaktadır. Söz konusu bu rapor Avustralya hkmetinin mali performansını halka göstermekte ve ekonomik ve mali görünümle ilgili güncel bilgiler sağlamaktadır. Türkiye’de ise makroekonomik önceliklerin belirlendiği OVP’nin yayımlanmasından bütçenin kanunlaşmasına kadar olan süreçte meydana gelen değişiklikleri değerlendirmeye tabi tutan bir belge çıkarılmamaktadır. Bu durumda, bütçe hazırlık süreci başlangıcında belirlenmiş olan öncelikler ile bütçe hazırlık süreci sonunda bu önceliklerin gerçekleşme ya da değişme durumu arasında karşılaştırma yapma imkânı olmamaktadır. Bu bağlamda Türkiye’de de bütçe hazırlama sürecinin başlangıcından, bütçenin kanunlaşmasına kadar olan zaman diliminde meydana gelen değişiklikleri değerlendirmeye tabi tutan bir belgenin yayımlanması gerekmektedir.

lke uygulamalarından Güney Afrika’ya baktığımızda, bu ülkede bütçe sürecinde siyasi katılımı Bakanlar Bütçe Komitesi sağlamakta ve sistemde yoğun bir danışma mekanizması bulunmaktadır. Bu yoğun danışma mekanizması sayesinde doğru kararlar alınmakta ve bütçe kaynaklarının gereksiz yerlerde kullanılmasının önüne geçilmektedir. Sistem içerisinde, Bütçe Konseyi ve Bütçe Formu, idareler arasında işbirliğini geliştiren mekanizmalar olarak göze çarpmaktadır. Bu mekanizmalar aracılığıyla harcamalar ile ilgili düzenli olarak tartışmalar yapılmaktadır. Ülkemizde ise idareler arasında koordinasyonu sağlayan ve kamu kaynaklarının verimli bir şekilde kullanılması için harcamalar ile ilgili düzenli olarak analiz ve değerlendirmelerde bulunan bir kurum bulunmamaktadır. Aynı zamanda Türk bütçe sürecinde etkili ve yoğun bir danışma mekanizmasının aksine, bölünmüş bir yapı kendini göstermektedir. OVP’nin Devlet Planlama Teşkilatı tarafından hazırlanıp Bakanlar Kurulu tarafından onaylanması, OVMP’nin ise Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanıp Yüksek Planlama Kurulu tarafından onaylanması bu bölünmüşlüğün kanıtıdır.

Türkiye’de gerek OVP’de gerekse de OVMP’de sırasıyla gelecek c yıla ilişkin öncelikler ve harcama tavanları belirlenirken, bakanlıkların görüşleri dikkate alınmamaktadır. Örneğin ikinci bölümde çok yıllık bütçe süreçleri değerlendirilen ülkelerden biri olan Yeni Zelanda’da, bütçeleme sürecinin ilk aşaması olan stratejik safhada gelecek c yıla ilişkin bütçe stratejileri belirlenirken bakanlıklar ile birlikte teknik

çalışmalar yürütülmekte ve böylece bakanlıkların talepleri sürecin başlangıcında dikkate alınmaktadır. Ayrıca, bütçe hazırlık süreci içerisinde bakanlıkların, üç yıl için belirlenmiş olan temel bütçe büyüklükleri dışına çıkmasına izin verilmemektedir. Bakanlıkların bu yönde ortaya çıkması muhtemel talepleri, bütçe yasalaşmadan önce parlamentoda Kabine tarafından incelenmekte, ardından da parlamento tarafından onaylandıktan sonra bütçeye eklenebilmektedir. Bu bağlamda, Yeni Zelanda'da işleyen bu mekanizma Türkiye'deki çok yıllık bütçeleme sürecine de dâhil edilmelidir.

Bir diğer yandan 26.09.2011 tarihli ve 659 sayılı KHK'nın 17'nci maddesiyle OVP'nin yayımlanma tarihinin Eylül ayının ilk haftasına çekilmesi, Türkiye'de bütçe hazırlama takvimini kısaltmıştır. Bu KHK ile yaklaşık sekiz ay olan bütçe hazırlama takviminin uzunluğu dört aya indirilmiştir. Çok yıllık bütçeleme sistemini başarılı bir şekilde uygulayan Yeni Zelanda ve Güney Afrika gibi ülkelerde ise bütçe hazırlık çalışmaları yaklaşık on iki ay sürmektedir. Ülkemizde bütçe hazırlıkları için ayrılan zamanın diğer ülkelere göre çok kısa olması, çok yıllık bütçeleme sisteminin etkili bir şekilde uygulanmasının önüne geçecektir. Çünkü çok yıllık bütçeleme sisteminin gerekliliklerinin bu kadar kısa bir zaman dilimi içerisinde yerine getirilmesi çok zor olacaktır.

3.6. Türkiye'de Uygulanmakta Olan Çok Yıllı Bütçelemenin Değerlendirilmesi

Merkezi yönetim bütçe sistemine getirilen en önemli yeniliklerden biri, çok yıllık bütçeleme sistemine geçiş olmuştur. Bütçenin bir yılla sınırlandırılması kalkınma planları ile yıllık planlar arasında kurulacak olan bağın önüne geçmektedir. Çok yıllık bütçeleme sistemi ile hükümetlerin daha planlı ve öngörülebilir ekonomik ve mali politikalar yürütmesi, kamu idarelerinin de belirlenen makro politikalarla uyumlu olarak kendi amaç ve politikalarını ve kaynak dağılımlarını oluşturmaları beklenmektedir. Aynı zamanda bir yıl için hazırlanan bütçelerle politika oluşturma, planlama ve bütçeleme arasında sıkı bir ilişki kurulamamakta, politikalar plan ve bütçe süreçlerine tam olarak yansıtılamamaktadır. Bu anlamda çok yıllık bütçeleme ile politika oluşturma, planlama ve bütçeleme arasındaki ilişkinin kurulması öngörülmektedir.

Çok yıllık bütçeleme sisteminde kamusal karar alma sürecinde temel belirleyici ihtiyaçlar değil, kaynak yapısı olduğundan ekonomide kamuya ayrılacak kaynaklar mevcut programları karşılayacak düzeyde değilse, daha az öncelikli olan programlar bütçe

kapsamından çıkarılır. Kamusal kararlar, ekonomide var olan kaynak yapısına göre alınmakta ve önceliklerine göre ekonomide var olan harcama alanlarına dağıtılmaktadır. Çok yıllık bütçeleme sistemi, bir kamu kaynak kullanım sistemidir. Amaç kamu kaynaklarının daha etkin ve verimli bir şekilde dağıtımının sağlanmasıdır (Tüleykan, 2009a: 105).

Çok yıllık bütçeleme sürecinde en önemli aşama çok yıllık bütçelemenin politik ve mali temellerini belirleyen makro çerçevenin oluşturulmasıdır. Makro çerçeve OVP, mali çerçeve ise OVMP tarafından oluşturulmaktadır. Bu siyasi dokümanların bütçe sürecinde politikaların ortaya koyulması, bunların önceliklendirilmesi ve orta vadede ne düzeyde kaynak ayrıldığına görülmesini sağlayacak bir çerçeve sunması açısından önemli bir misyonu bulunmaktadır (Yılmaz ve Biçer, 2010: 55). Bu dokümanlar ile sürekli sözü edilen politika oluşturma, planlama ve bütçeleme arasındaki bağ etkili bir şekilde kurulabilecektir.

Sözü edilen bu iki dokümanın politikaların ortaya koyulması, bunların önceliklendirilmesi, bunlara ne düzeyde kaynak ayrıldığına net olarak görülmesini sağlayacak bazı özelliklere sahip olması beklenmektedir. Örneğin OVP’de ileriye yönelik önceliklerin somut bir şekilde ortaya konması, önceliklerin seçimine ilişkin yaklaşımların ve varsayımların açık bir biçimde belirtilmesi gerekmektedir. Ayrıca program boyunca karşılaşılabilecek risklerin ve bunların önlenmesi ile ilgili açıklamaların da metinde yer alması istenir. Ancak bugüne kadar yayımlanan OVP’lerde öncelikler konusunda genel bir yaklaşım sergilenmekte, bunların arasında bir hiyerarşi gözetilmemekte ve programın riskleri konusunda bir değerlendirmede bulunulmamaktadır (Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı, [TEPAV], 2005: 17). Örneğin, 2009-2011 dönemini kapsayan OVP’de, 2008 yılında dünyada yaşanan krizin ekonomiye olası etkisi konusunda temel noktalara değinmekle birlikte, bu etkinin azaltılmasına ya da giderilmesine yönelik önlemlere yer verilmemiştir. Bu eksiklik, kamu politikalarının kaynak çerçevesinin net bir şekilde belirlenememesine sebep olmaktadır (Yılmaz ve Biçer, 2010: 55).

OVP’ler şimdiye kadar ileriye yönelik büyüme ve enflasyon gibi bazı makro göstergeler ile sektörler bazında tekrarlana gelen bazı öneriler üzerine oturtulmuş bir yapı izlenimi vermektedir. Halbuki; OVP aynı zamanda geçmişte uygulanan politikaların sonuçlarının da tartışıldığı bir belge olmalıdır. Yani OVP kendi performansını

değerlendirmelidir. Aynı zamanda geçmişte yapılan öngörülerin ne ölçüde gerçekleştiği konusunda da bilgiler vermelidir. Fakat OVP'ler gelecek dönemde hangi politikaların niçin uygulanmasına devam edileceği, başka ne gibi yeni politika ve önlemlerin uygulanacağı konusunda kamuoyuna bilgi sunan belgelere dönüşmemişler ve klasik DPT program yazma mantığı ile geleceğe yönelik temennileri dile getirmişlerdir (TEPAV, 2008: 40-41).

Mali çerçeveyi belirleyen OVMP'ler ise, özellikle bütçe politikaları açısından herhangi bir ayrıntıyı içermeyen genel ifadelerle yetinen beş sayfalık bir belge olma özelliğini devam ettirmektedir (TEPAV, 2009: 22). OVMP'lerden gelir gider tahminleri ve borçlanma ile ilgili varsayımları, risk senaryolarını içermesi, geçmişle karşılaştırma yapma imkânı verecek bir veri setini sunması ve OVP'deki önceliklerle ilgili olarak hangi bakanlığa ne kadar kaynak ayrıldığıнын, program önceliklerinin ödenek tavanlarına ne kadar yansıtıldığıнын açıklanması beklenmektedir (TEPAV, 2005: 17). Ancak 2006 yılından beri yayımlanan OVMP'lerin bu fonksiyonları yeterince yerine getiremediği görülmektedir. Bununla birlikte OVMP'lerde geçmiş dönem uygulama sonuçlarıyla ilgili bilgiler, karşılaştırmalı olarak yer almadığından hükümetin orta vadede başarısını değerlendirmek zorlaşmaktadır.

OVP ve OVMP'ler içerdikleri özellikler nedeni ile tam anlamı ile bir ekonomik program belgeleri olma özelliğini göstermemektedirler. Gelecek yıllarda OVP ve OVMP'nin uygulanana gelen standart formatından çıkarılarak, içinde alınan tedbirlere ilişkin uygulama sonuçlarına ait bilgilerin yer aldığı birer ekonomik ve mali program belgesi, hatta topluma verilen bir niyet mektubu haline getirilmesi gerekmektedir (TEPAV, 2009: 23). Bir diğer önemli nokta da OVP ve OVMP'lerin bütçe ve kaynak sürecini yönlendiren politika ve plan metinleri olarak kabul edilmesidir. Bu yüzden, çok yıllık bütçeleme sisteminin etkin işlemesi için bu program ve planların ekonomik, mali ve sosyal politikaların oluşumu ve uygulanmasında etkin bir şekilde kullanılması gerekmektedir (Yılmaz ve Biçer, 2010: 61).

Diğer yandan OVP ve OVMP'lerin belirlenen zamanlarda yayımlanmaması bütçe ile ilgili politika değerlendirmelerinin TBMM ve kamuoyu tarafından etkili bir şekilde yapılmasının önüne geçmektedir (TEPAV, 2012: 16). Bu açıdan OVP ve OVP'lerin geç yayınlanması kamuoyunun bilgilendirilmesi anlamında önemli ölçüde hesap verilebilirlik problemini ortaya çıkarmaktadır. Buna ek olarak, bu belgeler harcamacı kuruluşlara

bütçelerini hazırlarken bir çeşit rehber olma niteliği de taşıdıkları için, geç yayınlanmaları kuruluşların bütçe hazırlığına başlamaları açısından da zaman kaybına yol açmaktadır (TEPAV, 2008: 38).

5018 sayılı KMYKK'nın 16. maddesine göre OVP'nin Mayıs ayının sonuna kadar OVMP'nin ise Haziran ayının onbeşine kadar yayımlanması gerekmektedir. Aşağıda Tablo 21'e baktığımızda, OVP bir dönem haricinde OVMP ise sürekli olarak gecikmeli bir şekilde yayımlanmıştır. Özellikle son üç dönemde OVP ve OVMP'ler yaklaşık 4'er ay gecikmeli olarak yayımlanmıştır.

Tablo 29: Orta Vadeli Program ve Orta Vadeli Mali Planların Yayınlanma Tarihleri ve Gecikme Durumları (2006-2014)

	Plan ve Program Dönemi	Yayımlanma tarihi	Gecikme Durumu
Orta Vadeli Program	2006-2008	31.05.2005	Zamanda
	2007-2009	13.06.2006	2 Hafta
	2008-2010	21.06.2007	3 Hafta
	2009-2011	28.06.2008	4 Hafta
	2010-2012	16.09.2009	3,5 Ay
	2011-2013	10.10.2010	4,5 Ay
	2012-2014	13.0.2011	4,5 Ay
	Plan ve Program Dönemi	Yayımlanma Tarihi	Gecikme Durumu
Orta Vadeli Mali Plan	2006-2008	02.07.2005	2 Hafta
	2007-2009	15.07.2006	1 Ay
	2008-2010	03.07.2007	2 Hafta
	2009-2011	08.07.2008	3 Hafta
	2010-2012	18.09.2009	3 Ay
	2011-2013	10.10.2010	4 Ay
	2012-2014	13.10.2011	4 Ay

Kaynak: <http://www.resmigazete.gov.tr>

OVP'den kaynakların tahsis edileceği öncelikli sektörlerin neler olacağı konusundaki hükümet tercihlerini göstermesi beklenmektedir. Bu anlamda da bu belge bütçenin beyni konumundadır (TEPAV, 2006: 25). Bu plan hem TBMM'ye hem de kamuoyuna bütçe politikaları konusunda hükümetin niyetini göstermek açısından önemli bir belge olma özelliği taşımaktadır. OVMP ise temel olarak OVP'de koyulan hedeflerin ve önceliklerin hayata geçirilmesinde gerekli kaynakların ilgili kuruluşlara tahsis edilmesine imkân veren, dolayısı ile OVP'ye yani bütçenin beynine kan veren bir belge olma özelliğini taşımaktadır (TEPAV, 2012: 16-17). Bu anlamda söz konusu bu iki belgenin bütçeleme sürecinde çok önemli işlevlerinin olmasına rağmen, kanuni sürelerinde yayımlanmayıp, sürekli olarak geciktirilmesi, belgelerden beklenen işlevlerin yerine getirilememesine neden olmaktadır.

OVP'nin Devlet Planlama Teşkilatı tarafından hazırlanıp Bakanlar Kurulu tarafından onaylanması, OVMP'nin ise Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanıp Yüksek Planlama Kurulu tarafından onaylanması, politikalar arasında eşgüdüm sorununa ve kaynak tahsisinde problemlere yol açmaktadır. Çünkü her iki politika belgesi farklı birimler tarafından hazırlanmaktadır (Çakmak ve Meydan, 2010: 136). OVMP'nin OVP ile uyumlu olarak hazırlanacağı düşünülse bile, bu belgelerin farklı birimler tarafından onaylanması ise OVMP'ye siyasi desteğin daha az olduğunu göstermektedir. Bununla birlikte, bahsedilen her iki belgenin aynı siyasi karar mercii tarafından onaylanmaması, özellikle bütçe takvimi açısından bazı sorunlara yol açmakta, yukarıda da söylendiği gibi OVP ve OVMP'ler geç yayımlanabilmektedir. OVMP'nin geç yayımlanması ise bütçe çağrısı ve bütçe hazırlama rehberinin geç yayımlanmasına sebep olabilmektedir (Demirbaş, 2006: 246-247). Bu sorunlarının önüne geçebilmek için makro çerçeveyi belirleyen bu belgeler tek bir belgede birleştirilmelidir. Ya da OVMP'de OVP gibi Bakanlar Kurulu tarafından onaylanmalıdır. Böylece her iki belgeye de siyasi destek sağlanabilecek ve gecikmeler önenebilecektir.

Bir diğer yandan, orta vadede mali çerçeveyi ortaya koyan ve OVP'ler ile uyumlu olarak hazırlanan OVMP'lerde, her dönem sürekli olarak revizyona gidilmesi, tahminlerin gerçekçi ve tutarlı bir şekilde yapılmadığını ortaya koymaktadır. Çünkü bütçe büyüklüklerine ve makroekonomik göstergelere ilişkin üç yıllık dönemi kapsayacak şekilde yapılan tahminler ile bunların yılsonu gerçekleştirmeleri arasında sürekli olarak sapmalar meydana gelmektedir. Bu duruma örnek verecek olursak; 2006-2008 OVMP'de 2008 yılı için %5 büyüme öngörülmüş, daha sonra bu oran 2007-2009 OVMP'de %7, 2008-2010 OVMP'de ise %5.5 olarak revize edilmiş fakat yapılan tüm bu revizelere rağmen 2008 yılında büyüme %0,7 olarak gerçekleşerek beklenenin çok altında olmuştur. Bütçe büyüklükleri açısından baktığımızda ise, bütçe açığı 2008-2010 OVMP'de 2009 yılı için 7.315 milyon TL olarak öngörülmüş ve daha sonra bu tutar 2009-2011 OVMP'de yukarı doğru revize edilerek 15.548 milyon TL olarak öngörülmüştür. Ancak bütçe açığı 2009-2011 OVMP'de öngörülen tutarın yaklaşık 3,5 katı artarak 2009 yılında 52.760 milyon TL olarak gerçekleşmiştir. Bu bağlamda yapılan tahminlerin sağlam bir yapıya kavuşması için, çeşitli analiz teknikleri kullanılmalı ve yapılan tahminler denetlenmelidir. Aynı zamanda OVMP'de yer alan bütçe büyüklüklerine ilişkin varsayımların tutarlı ve

güvenilir hale gelmesi için tüm kamu idareleriyle ön görüşmeler yapılarak idarelerin talepleri dikkate alınmalıdır.

Konuya bütçe teklifleri açısından baktığımızda, kamu idareleri bütçe tekliflerini, Maliye Bakanlığına OVMP’de belirlenen bütçe ödenek teklif tavanlarına uygun bir şekilde üç yıllık dönemler itibariyle vermektedirler. Ancak bütçe tekliflerinin Parlamentoda onaylanması sürecine bakıldığında sadece izleyen yılın bütçesine ait gelir ve gider teklifleri görüşülmekte, sonraki iki yıla ait gelir gider tahminleri ise Parlamento’ya sunulduğu halde onaylanmamaktadır. Yani sonraki iki dış yılın bağlayıcılığı bulunmamaktadır. Cari yılın bütçesinde ise bütçe tavanları bağlayıcılığa sahiptir. Ancak uygulamada, esnek sistemde var olması gereken bu bağlayıcılık yumuşatılmakta, bütçe uygulaması sırasında gerçekleştirilen ödenek aktarması ve ödenek eklemesi gibi bütçe işlemleri harcama tavanlarında yukarı yönlü sapmalara sebebiyet vermekte ve mali disiplini bozucu etki yaratmaktadır (Çakmak ve Meydan, 2010: 136).

Ülkemizde çok yıllık bütçeleme yaklaşımının önemi anlaşılmalıdır. Ekonomik ve siyasi çevrelerde konunun daha ayrıntılı tartışılması, ilginin yoğun olarak bu alana yöneltilmesi, kamu ve özel sektörde üst düzey karar alma mercilerinin ve harcamacı idarelerin sistemi sahiplenmelerinin sağlanması gerektiği açıktır. Ayrıca, güvenilir çok yıllık bütçe tahminleri yapmanın önemli olduğu ve bu hususta kamu gider ve gelirlerine ilişkin tahminler çok önem taşımaktadır. Çok yıllık bütçeleme sistemini uygulayan ülkelerde; uygulama başlamadan çok yıllık bütçe unsurlarının tanıtıldığı ve test edildiği ve edinilen tecrübeler ışığında bütçe hazırlama sürecinin zaman içerisinde değiştirildiği ve bunun çok aşamalı bir süreç olduğu görülmektedir (DPT, 2006: 27).

Çok yıllık bütçeleme sisteminin sağlıklı bir şekilde uygulanabilmesi için mali istikrar ve sürdürülebilirlik sağlanmalı, politika önceliklerinin tespiti ile kaynakların tahsisi arasında güçlü bir bağ kurulmalı, çok yıllık bütçe döngüsü yıllık bütçe döngüsüne entegre edilmelidir. Bu uygulamaların ilk dönemlerinde siyasi sahiplenmenin de hayati önem taşıdığı görülmektedir (DPT, 2006: 27). Bununla birlikte, çok yıllık bütçelemenin kaynak dağılımında ve kullanımında etkinliği sağlayarak, kaynakların ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılması amacını yerine getirebilmesi için tüm kamu idarelerinin idari kapasiteleri geliştirilmeli ve bu idarelerde kurum kültürü oluşturulmalıdır. Çünkü sadece kurum ve kuralların oluşturulması yeterli olmamaktadır (Kesik, 2010: 36).

SONUÇ

Devlet bütçesi, ülkelerin ekonomik ve sosyal gelişmelerine katkıda bulunarak ekonomik istikrarın sağlanmasına ve sürdürülmesine yardımcı olan en temel araçlardandır. Nitekim ülkeler günümüzde kıt kaynaklarla sınırsız ihtiyaçların dengelenmesi sorunuyla karşı karşıya olduklarından, ihtiyaç ve kaynaklar arasında dengeyi sağlamak için bütçeyi araç olarak kullanmaktadırlar.

Zamanla ekonomik ilişkilerin artması sonucu mali sorunların ortaya çıkmasıyla ülkeler bütçe ve bütçeleme sistemlerinde değişiklikler yapmak amacıyla bu sorunlarını gidermeye çalışmışlardır. Böylece bütçe sistemleri devletlerin ekonomik hayatında giderek önem kazanmaya başlamıştır. Öte yandan halkın yürütme organının mali alanda keyfi davranışlarını önlemek ve denetleme isteği bütçeleme sistemlerini sürekli olarak geliştirmektedir. Geliştirilen çağdaş bütçe sistemleriyle bütçe, kamu yönetiminde verimlilik ve etkinliğin sağlanması amacıyla kullanılmaya başlanmış ve bir yönetim aracı olarak geliştirilmesi yoluna gidilmiştir. Bütçede yer alan amaçları etkin bir şekilde yerine getirmek için değişik sistemler geliştirilmiştir. Bunlardan birisi de bütçenin ve etkilerinin bir yıldan daha uzun süreli olarak değerlendirmelere tabi tutulmasını sağlayan, çok yıllık bütçeleme uygulamasıdır.

Çok yıllık bütçeleme sistemi, bir kamu kaynak kullanım sistemidir. Çok yıllık bütçeleme temel olarak, makroekonomik dengenin ve mali disiplinin sağlanmasını, politikacıların ve karar alıcıların uzun vadeli düşünebilme ve karar alabilmesinin kolaylaşmasını, siyasi karar verme sürecinde verimliliği ve kamusal kaynakların dağılımında etkinliğe ulaşmayı hedeflemektedir.

Bu sistem öncelikle gelişmiş ülkeler tarafından uygulanmaya başlamıştır. Gelişmiş ülke uygulamalarında başarı sağlandıktan sonra gelişmekte olan ülkeler de bütçelerini çok yıllık olarak hazırlamaya başlamışlardır. İlk deneyimlerde genelde başarısızlıklar yaşanmasına rağmen sistem, Avusturya, İsveç, Yeni Zelanda gibi gelişmiş ülkelerin önderliğinde başarılı bir şekilde uygulanmaktadır.

Ülke uygulamalarına baktığımızda, çok yıllık bütçeleme, bütçe sorunlarının hepsini çözmemiştir. Fakat bu sistem, kamu harcamalarında etkinliği artırmak için faydalı bir araç olarak düşünülmektedir. Çok yıllık bütçe uygulamalarının bütçe sürecinde gecikmelere ve katı uygulamalara sebep olma gibi riskleri barındırmasına rağmen, bu risklerin gelişmiş ülkelerde ortaya çıktığına dair hiçbir kanıt yoktur. Çok yıllık bütçeleme sistemini iyi bir şekilde uygulayan ülke örneklerine dayanarak, çok yıllık bütçeleme tecrübelerinin sürekli olarak pozitif yönde ilerlediğini söyleyebiliriz.

Diğer yandan, çok yıllık bütçe uygulamalarında standart bir sistemin olmadığını da görmekteyiz. Ekonomik, idari, mali, siyasi vb. yapı ülkeler arasında farklılık arz ettiği için ülke uygulamaları birbirine benzememektedir. Örneğin İsveç koalisyon hükümetleri tarafından yönetildiği için parlamento bütçe sürecinde daha aktif bir rol oynamaktadır. Ülkenin siyasi yapısı gereği bütçe parlamentoda iki aşamalı bir süreçten geçmektedir. İsveç'te başarılı bir şekilde uygulanan bu sistem diğer ülkeler için aynı sonucu vermeyebilir.

Çok yıllık bütçeleme sisteminde gelişmiş ülkeler açısından yeterli deneyime sahip olduğu söylenebilir. Sistem gelişmekte olan ülkelerde ise yeni uygulanmaya koyulmuştur. Özellikle Dünya Bankası ve IMF'nin katkılarıyla oldukça geniş az gelişmiş ülke grubunda uygulanmaya başlanan sistemin, söz konusu ülkelerde yeterli başarı düzeyine ulaştığını gösteren kanıtlar henüz oldukça azdır. Günümüzde yalnızca Güney Afrika gibi birkaç az gelişmiş ülkede iyi işleyen çok yıllık bütçeleme sistemi bulunmaktadır.

Çok yıllık bütçeleme sistemini uygulayan ülkelerde; uygulama başlamadan çok yıllık bütçe unsurlarının tanıtıldığı ve test edildiği ve edinilen tecrübeler ışığında bütçe hazırlama sürecinin zaman içerisinde değiştirildiği ve bunun çok aşamalı bir süreç olduğu görülmüştür.

Ülkemizde ise, bütçenin bir yılla sınırlandırılması kalkınma planları ile yıllık planlar arasında kurulacak olan bağın önüne geçmekteydi. Aynı zamanda bir yıl için hazırlanan bütçelerle politika oluşturma, planlama ve bütçeleme arasında sıkı bir ilişki kurulamamakta, politikalar plan ve bütçe süreçlerine tam olarak yansıtılmamaktaydı. Ancak politikaların plan ve bütçe süreçlerine yansıtılması önem taşımaktadır. Çünkü eldeki kaynakları dikkate almadan oluşturulmuş bir karar verme süreci, mali disiplinden uzaklaşılmasına ve ekonomik sorunların artmasına yol açabilmektedir. Bu nedenle çok yıllık

bütçeleme, kaynak dağılımında disiplinin sağlanması konusunda önemli bir araç olarak görülmektedir. Nitekim Türk bütçe sisteminde çok yıllık bütçeleme anlayışı, 5018 sayılı Kanunun bir parçası olarak ilk kez 2006 yılından itibaren, hem merkezi yönetim bütçesine dâhil kamu idarelerinde hem de merkezi yönetim bütçesine dâhil olmamakla birlikte genel yönetimin bir parçası olan sosyal güvenlik kurumları ile mahalli idarelerde de uygulanmaya başlamıştır.

Ülkemizde uygulanmakta olan çok yıllık bütçeleme sisteminin yukarıdan aşağıya doğru en önemli iki ögesi OVP ve OVMP'dir. Sözü edilen bu iki dokümanın politikaların ortaya koyulması, bunların önceliklendirilmesi, bunlara ne düzeyde kaynak ayrıldığıнын net olarak görülmesini sağlayacak bazı özelliklere sahip olması beklenmektedir. Ancak bugüne kadar yayımlanan OVP'lerde öncelikler konusunda genel bir yaklaşım sergilenmekte, bunlar arasında bir hiyerarşi gözetilmemekte ve programın riskleri konusunda bir değerlendirmede bulunulmamaktadır.

OVP'ler şimdiye kadar geleceğe yönelik büyüme ve enflasyon gibi bazı makro göstergeler ile sektörler bazında tekrarlanan gelen bazı öneriler üzerine oturtulmuş bir yapı izlenimi vermektedir. Halbuki; OVP aynı zamanda geçmişte uygulanan politikaların sonuçlarının da tartışıldığı bir belge olmalıdır. Mali çerçeveyi belirleyen OVMP'ler ise, özellikle bütçe politikaları açısından herhangi bir ayrıntıyı içermeyen genel ifadelerle yetinen beş sayfalık bir belge olma özelliğini devam ettirmektedir. Aslında; OVMP'lerden gelir gider tahminleri ve borçlanma ile ilgili varsayımları, risk senaryolarını içermesi, geçmişle karşılaştırma yapma imkânı verecek bir veri setini sunması ve OVP'deki önceliklerle ilgili olarak hangi bakanlığa ne kadar kaynak ayrıldığıнын, program önceliklerinin ödenek tavanlarına ne kadar yansıtıldığıнын açıklanması beklenmektedir.

Diğer yandan OVP ve OVMP'lerin belirlenen zamanlarda yayımlanmaması bütçe ile ilgili politika değerlendirmelerinin TBMM ve kamuoyu tarafından etkili bir şekilde yapılmasının önüne geçmektedir. Bu belgeler harcamacı kuruluşlara bütçelerini hazırlarken bir çeşit rehber olma niteliği de taşıdıkları için, geç yayımlanmaları kuruluşların bütçe hazırlığına başlamaları açısından da zaman kaybına yol açmaktadır.

OVP ve OVMP'nin farklı birimler tarafından hazırlanması, politikalar arasında eşgüdüm sorununa ve kaynak tahsisinde problemlere yol açmakta, farklı birimler tarafından onaylanması ise her iki belgeye de siyasi desteğin sağlanmadığını

göstermektedir. Aynı zamanda, OVP ve OVMP'lerde yapılan revizyonlar, tahminlerdeki tutarsızlıkları ortaya koymaktadır. Üç yıllık dönemi kapsayacak şekilde yapılan tahminler ile gerçekleştirmeler arasında bir uyumun olmaması, tahminlerin gerçekçi bir şekilde yapılmadığını göstermektedir.

Bu anlatılanlardan yola çıkarak, OVP ve OVMP'ler içerdikleri özellikler nedeni ile tam anlamı ile bir ekonomik program belgeleri olma özelliğini göstermemektedirler. Gelecek yıllarda OVP ve OVMP'nin uygulanana gelen klasik formatından çıkarılarak, içinde alınan tedbirlere ilişkin uygulama sonuçlarına ait bilgilerin yer aldığı birer ekonomik ve mali program belgesi, hatta topluma verilen bir niyet mektubu haline getirilmesi gerekmektedir. Ayrıca, makro çerçeveyi belirleyen bu belgeler ya tek bir belgede birleştirilmeli ya da OVMP'de OVP gibi Bakanlar Kurulu tarafından onaylanmalıdır. Böylece politikalar arasında eşgüdüm sağlanacak, her iki belgede siyasi destek alacak ve söz konusu bu belgeler zamanında yayımlanabilecektir.

Çok yıllık bütçeleme sisteminin başarılı bir şekilde uygulanması için ekonomik, siyasi, sosyal ve mali alanda gerekli olan istikrar sağlanmalı ve sağlanan bu istikrar devam ettirilmelidir. Aynı zamanda, makro ekonomik çerçeve sağlıklı bir şekilde belirlenmeli, harcama öncelikleri belirlenerek bu harcama önceliklerine ilişkin maliyetler etkin bir şekilde bütçeleştirilmeli ve çok yıllık bütçe döngüsü yıllık bütçe döngüsüne entegre edilmelidir. Diğer yandan, bu konuda başarıya ulaşabilmek için politik destek olmalı ve kararlı bir tutum izlenmeli, kapsamlı bir bütçe hazırlanmalı ve harcamaların kontrolünde etkinlik sağlanmalı, uygulama sonuçları doğru olarak raporlanmalı ve saydamlık ilkelerine uygun hareket edilmelidir. Bunların yanı sıra çok yıllık bütçe sisteminin başarısı ya da başarısızlığı, güvenilir ve doğru bir şekilde yapılmış orta vadeli bütçe tahminlerine bağlıdır.

KAYNAKÇA

- AKÇA, Yusuf (1998), **Bütçe ve Devlet Muhasebesi**, 2. Baskı, İstanbul: Emek Matbaacılık.
- AKDOĞAN, Abdurrahman (2001), **Kamu Maliyesi**, 14. Baskı, Ankara: Gazi Kitabevi.
- AKSOY, Şerafettin (1994), **Kamu Bütçesi**, İstanbul: Filiz Kitabevi.
- AKTAN, Hasan Basri (2005), “Çok Yıllı Bütçeleme ve Türkiye Uygulaması”, **Vergi Dünyası**, 286, 17-20.
- ALTUĞ, Figen (2004), **Kamu Bütçesi**, İstanbul: Ezgi Kitabevi.
- ARCAGÖK, M. Sait (2004), “ Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda Öngörülen Düzenlemeler”, **Bütçe Dünyası**, 2 (18), 3-9.
- ARSLAN, Murat (2004), “Orta Vadeli Harcama Sistemi ve Türkiye’de uygulanabilirliği”, **Sayıştay Dergisi**, 54, 3-36.
- Australian Government, Com Law, **Charter of Budget Honesty Act**, 1998, No:22, <http://www.comlaw.gov.au/Details/C2004C00949/> (10.09.2011).
- Australian Public Service Commission (2003), “The Australian Experience of Public Sector Reform”, Commonwealth of Australia, **Occasional Paper:2**, 7-174
- BARBAK, Ahmet (2010), **Kamu Yönetimi Çalışmaları: Kamu Yönetimi ve Reform**, Sayı: 09, Bölüm 12: Yapısal Uyarlama Sürecinde Bütçe Reformu, Ankara.
- BARUN, Bayram - EKİNCİ, Mustafa - TEMİZEL, Özlem (2007), “Kamu Mali Yönetiminin Etkiliğin Sağlanmasında Dış Denetimin Rolü”, **22. Türkiye Maliye Sempozyumu: Mali Yapılanma Sürecinde Stratejik Yönetim ve Sosyal Güvenlik Sisteminin Kamu Maliyesine Etkileri**, 111-146.

BATIREL, Ömer Faruk (1996), **Kamu Bütçesi**, Sekizinci Baskı, İstanbul: Marmara Üniversitesi Nihad Sayar Eğitim Vakfı Yayınları No:513/747.

BİLİCİ, Nurettin ve BİLİCİ, Adem (2011), **Kamu Maliyesi**, Ankara: Seçkin Yayıncılık.

BLONDAL, Jon R. (2001), “Budgeting in Sweden”, **OECD Journal and Budgeting**, Volume:1, No:1, 27-59.

_____ (2003), “Budget Reform in OECD Member Countries: Common Trends”, **OECD Journal on Budgeting**, Volume:2, No:4, 7-25.

_____ (2004), “The Legal Framework for Budget System an International Comparison”, **OECD Journal and Budgeting Specials Issues**, Volume:4, No:3, 311-342.

BLONDAL, Jon R. – BERGVAL, Daniel – HAWKESWORTH, Ian – SMITH, Rex (2008), “Budgeting in Australia”, **OECD Journal on Budgeting**, Volume:8, No:2, 1-64.

BOEX, L.F Jameson – MRTINEZ-VAZQUEZ, Jorge – McNAB, Robert (2000), “Multi-Year Budgeting, A Review of International Practices and Finance”, **Public Budgeting and Finance**, Volume:20, Issue:2, 91-112.

CAMPOS, J. Edgardo – PRADHAN, Sanjay (1999), “Budgetary Institutions and the Levels of Expenditure Outcomes in Australia and New Zealand”, **Asian Development Bank Publications**, Philippines, http://www.adb.org/Documents/Papers/Budgeting_Institutions (21.07.2011).

CANSIZ, Harun (2007), “Bazı Ülkelerde ve Türkiye’de Çok Yıllı Bütçe Uygulamaları”, **Afyon Kocatepe Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi**, 1, 95-116.

CHAN, Mathew – NIZETTE, Mark – RANCE, Lisa – BROUGHTON, Charles (2002), “Australia”, **OECD Journal on Budgeting**, Volume:1, No:4, 9-174.

COŞKUN, Gülay (1991), **Devlet Bütçesi**, 3. Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi.

ÇAKMAK, Z.Zeren ve MEYDAN, Dilek (2010), “Yeni Zelanda’da Orta Vadeli Harcama Sistemi ve Türkiye için Alınacak Dersler”, **Bütçe Dünyası Dergisi**, 1 (33), 125-138.

DEAN, Peter (1997), “The Relevance of a Medium Term Expenditure Framework to the Needs Of Developing and Transitional Countries”, **Draft Report**, World Bank.

DEMİRBAŞ, Tolga (2006), **Kamu Harcama Yönetimi Bağlamında Orta Vadeli Harcama Sistemi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi**, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Bursa.

DENİZ, Nuray (2007), **İyi Uygulama Örnekleri Çerçevesinde Kamu Yatırım Bütçesinin Etkin Yönetimi ve Türkiye İçin Model Önerisi**, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ankara.

DOROTONSKY, Bill (2009), “**Medium Term Expenditure Framework: Stock – taking**”, Joint Vienna Institute, World Bank.

DPT (2000), **Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara.

_____ (2006), **Kamu Harcama ve Kontrol Sistemlerinin İyileştirilmesi, Kamu İhaleleri Özel İhtisas Komisyon Raporu**, Ankara.

EDİZDOĞAN, Nihat (2008), **Kamu Bütçesi**, Yedinci Baskı, Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.

EFE, Z.Zeren (2007), “Uluslararası Uygulamalar Işığında Çok Yıllı Bütçeleme”, **Bütçe Dünyası Dergisi**, 2 (25), 68-79.

EGELİ, Haluk – AKDENİZ, H. Ahmet – AKSARAYLI, Mehmet – TÜĞEN, Kamil – ÖZEN, Ahmet (2007), “Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Kritik Kontrol Noktaları Analizi: Türkiye’deki Kamu Kurumları Uygulaması”, **Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF Dergisi**, 22 (1), 27-47.

ERÜZ, Ertan (2005a), “Orta Vadeli Bütçe Sistemi’ne Geçerken Vergi Politikamız”, **Vergi Dünyası**, 289, 58-62.

_____ (2005b), “Yeni Mali Yönetim Yapısında Performans Esaslı Bütçeleme”, **20. Maliye Sempozyumu: Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma**, Denizli: Pamukkale Üniversitesi İİBF Yayını.

FALAY, Nihat (1995), **Program Bütçe ve Sıfır-Esaslı Bütçe Sistemleri**, İstanbul: Filiz Kitabevi.

FOLSCHER, Alta ve COLE, Neil (2006), “South Africa: Transition to Democratic Offers Opportunity for Whole System Reform”, **OECD Jurnal on Budgeting**, Volume:6, No:2, 61-97.

FRANK, Niklas (2004), Reforming the Public Expenditure Management System: Medium Term Expenditure Framework Performance Management and Fiscal Transparency, Chapter 6: The Swedish Budget Process: Expenditure Targets and Top-down Decisions, **The World Bank and Korea Development Institute Conference Proceedings**, 71-83.

Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararname (2011), **T.C. Resmi Gazete**, 28103, 02.11.2011.

Government Offices of Sweden (2008), “Central Government Budget Process”, **Ministry of Finance**, Article No:1, 1-12.

GUSTAFSSON, Allan (2004), Reforming the Public Expenditure Management System: Medium Term Expenditure Framework Performance Management and Fiscal Transparency, Chapter 5: MTEF in Sweden, **The World Bank and Korea Development Institute Conference Proceedings**, 57-67.

GÜL, Hasan (2006), “Kamu Mali Yönetim Reformu ve İç Denetim”, <http://www.strateji.balikesir.edu.tr/documents/kmhg.ppt> (Erişim:09.11.2011).

GÜRSOY, Bedri (1981), **Kamusal Maliye** (Bütçe), İkinci Cilt, İkinci Baskı, Ankara: A.Ü.S.B.F Yayınları No: 481.

HOVE, Mfandaedza and WYNNE, Andy (2010), “The Experience of Medium Term Expenditure Framework and Integrated Financial Management Information system Reforms in Sub- Saharan Africa”, The African Capacity Building Foundation, **Occasional Paper**, No:9, 1-52, <http://www.acbf-pact.org/Data/Sites1/docs/> (21.05.2011).

JACKSON, Andres (2002), “Taking The Pludge: The Conversion to Multi-year Budgeting”, **Government Finance Review**, 24-27.

Kalkınma Bakanlığı, **Dokuzuncu Kalkınma Planı** (2007-2013), 2012 Yılı Programı, http://www.dpt.gov.tr/2012PROGRAM_BKK_30102011.pdf/ (28.12.2011).

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (2003), **T.C. Resmî Gazete**, 25326, 24 Aralık 2003.

KARABACAK, Serkan (1999), “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: İsveç Örneği”, DPT, **Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü**, Ankara.

KESİK, Ahmet (2000), “Türk Mali Yönetiminin İşleyiş Yönünden Yeniden Yapılandırılmasına Yönelik Çabaların Yönü ve Bu Çabaların Değerlendirilmesi”, **15. Türkiye Maliye Sempozyumu: Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Bu Yapılandırmada Performans Yönetimi ve Denetiminin Yeri**, 139-167.

_____ (2005), “Avrupa Birliği Sürecinde Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Çok Yıllı Bütçenin Uygulanabilirliği”, **Sosyo Ekonomi Dergisi**, Ocak- Haziran, 127-142.

_____ (2010), “Türkiye’de Yeni Bütçeleme Süreci”, **Dış Denetim Dergisi** (Temmuz-Eylül), 1, 27-36.

KIZILTAŞ, Emine (2003), “Çok Yıllı Bütçeleme Sistemi”, **Bütçe Dünyası Dergisi**, 16, 13-18.

KOLÇAK, Menşure (2006), “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun Türk Mali Sistemine Getirdikleri”, **Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 7 (1), 367-384.

LANGA, Bheki ve JEROME, Afeikhena (2004), “Participatory Budgeting in South Africa” **Working Paper Series** -2004/1, 1-18.

LJUNGMAN, Gösta (2007), “The Medium Term Fiscal Framework in Sweden”, **OECD Journal on Budgeting**, Volume:6, No:3, 1-18.

Maliye Bakanlığı (2005), **Mali Reformlar Kapsamında Yeni Bütçeleme Anlayışı: Merkezi Yönetim Bütçesi ve Çok Yıllı Bütçeleme**, Ankara.

_____ (2006), **2006 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri ve Beklentileri Raporu**, Ankara, <http://www.bumko.gov.tr/> (05.01.2011).

_____ (2007), **Merkezi Yönetim Kapsamındaki İdareler ve Sosyal Güvenlik Kurumları 2006 Yılı Genel Faaliyet Raporu**, Ankara, <http://www.bumko.gov.tr/> (05.01.2011).

_____ (2008), **Merkezi Yönetim Kapsamındaki İdareler ve Sosyal Güvenlik Kurumları 2007 Yılı Genel Faaliyet Raporu**, Ankara, <http://www.bumko.gov.tr/> (05.01.2011).

_____ (2009a), **Merkezi Yönetim Kapsamındaki İdareler ve Sosyal Güvenlik Kurumları 2008 Yılı Genel Faaliyet Raporu**, Ankara, <http://www.bumko.gov.tr/> (05.01.2011).

_____ (2009b), **2009 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri ve Beklentileri Raporu**, Ankara, , <http://www.bumko.gov.tr/> (05.01.2011).

_____ (2010), **Merkezi Yönetim Kapsamındaki İdareler ve Sosyal Güvenlik Kurumları 2009 Yılı Genel Faaliyet Raporu**, Ankara, <http://www.bumko.gov.tr/> (05.01.2011).

_____ (2011), **Merkezi Yönetim Kapsamındaki İdareler ve Sosyal Güvenlik Kurumları 2010 Yılı Genel Faaliyet Raporu**, Ankara, <http://www.bumko.gov.tr/> (05.01.2011).

_____ (2012), **Merkezi Yönetim Kapsamındaki İdareler ve Sosyal Güvenlik Kurumları 2011 Yılı Genel Faaliyet Raporu**, Ankara, <http://www.bumko.gov.tr/> (05.01.2011).

_____, **Orta Vadeli Mali Plan (2006-2008)**, 02.07.2005 tarih ve 25863 sayılı Resmî Gazete.

_____, **Orta Vadeli Mali Plan (2007-2009)**, 15.07.2006 tarih ve 26229 sayılı Resmî Gazete.

_____, **Orta Vadeli Mali Plan (2008-2010)**, 03.07.2007 tarih ve 26571 sayılı Resmî Gazete.

_____, **Orta Vadeli Mali Plan (2009-2011)**, 03.07. 2008 tarih ve 26930 sayılı Resmî Gazete.

_____, **Orta Vadeli Mali Plan (2010-2012)**, 18.09.2009 tarih ve 27353 sayılı Resmî Gazete.

_____, **Orta Vadeli Mali Plan (2011-2013)**, 10.10.2010 tarih ve 27725 sayılı Resmî Gazete.

_____, **Orta Vadeli Mali Plan (2012-2014)**, 13.10.2011 tarih ve 28083 sayılı Resmî Gazete.

MCDONALD, Christine (2009), “Modern Budget Reform and the Impact on Parliaments: The Australian Experience”, 1-13, <http://www.oecd.org/dataoecd/23/47/42470507.pdf/> (08.08.2011).

MCINTYRE, Di, ve NICHOLSON, Jillian (1999), “The Budget Process: A Guide for South African Legislators”, The Health System Trust, 1-39, <http://www.hst.org.za/uploads/files/budget.pdf> (18.08.2001).

- MCKAY, Keith (2004), “Two Generation of Performance Evaluation and Management System in Australia”, **ECD Working Paper Series**, No:11, 1-29.
- MOLANDER, Per (2001), “Budgeting Procedures and Democratic Ideals: An Evaluation of Swedish Reforms”, **Journal of Public Policy**, Volume:21, No:1, 23-52.
- MUTLUER, Kamil – ÖNER, Erdoğan – KESİK, Ahmet (2005), **Bütçe Hukuku**, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- National Treasury Republic of South Africa (2002), “Medium Term Expenditure Framework Treasury Guidelines: Preparing Budget Submissions”, <http://www.treasury.gov.za/document/guidelines> (09.01.2011).
- National Treasury Republic of South Africa (2004), “Medium Term Expenditure Framework Treasury Guidelines: Preparing Budget Proposals for the 2005 MTEF”, <http://www.treasury.gov.za/document/guidelines> (09.01.2011).
- NILSSON, Kajsa (2003), “Performance Management in Swedish Central Government”, *ESV*:22, <http://www.esv.se/PageFiles/2781/> (01.09.2011).
- ODI (2005), “Linking Policies and Budgets: Implementing Medium Term Expenditure Frameworks in a Prsp Context”, **Briefing Paper**, <http://www.odi.org.uk/resources/download/1368.pdf> (10.06.2011).
- ÖZEN, Ahmet (2008), Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiyede Uygulanabilirliği, Ankara: T.C. Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No:2008/382.
- PEHLİVAN, Osman (2010), **Kamu Maliyesi**, Trabzon: Derya Kitabevi.
- Public Governance and Territorial Development Public Governance Committee (2010), “Budget Reform Implications of the Fiscal Situation: Developments in Australia”, **OECD 31th Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials**, Greece, 1-16.
- RAJARAM, Anand (2005), “Public Expenditure Reviews and Medium Term Expenditure Frameworks”, *Mainstreaming Social Protection in Bank ESW in Africa*.

SCHEERS, Bram – STERCK, Miekatrien – BOUCKAERT, Geert (2005), “Lessons from Australian and British Reforms in Results-Oriented Financial Management”, **OECD Journal on Budgeting**, Volume:5, No:2, 134-163.

SCHIAVEO–COMPO Salvatore and TOMMASI, Daniel (1999), **Managing Government Expenditure, Strengthening Performance in Public Expenditure Management**, Chapter 13, Multi Year Expenditure Programming Approaches, Assian Development Bank, Manila, Philippines, http://www.adb.org/Documents/Manuels/Govt_Expenditure/Chap13.PDF (25.07.2011).

SCHIAVEO–COMPO, Salvatore (2009), “Potemkin Villages: Medium Term Expenditure Framework in Developing Countries”, **Public Budgeting and Finance**, 1-26.

SÖNMEZ, Nezihe (1994), **Kamu Bütçesi ve Bütçe Politikası**, Anadolu Matbaacılık.

SÖYLER, İlhami (2006), “Kamu Mali Yönetim Sisteminin Bütçe Teknik ve Süreçlerindeki Değişiklikler ve Yenilikler Açısından Değerlendirilmesi”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 16, 283-300.

SPACKMAN, Michael (2002), “Multi Year Perspective in Budgeting and Public Investment Planning”, **National Investment Research Associates**, <http://www.oecd.org/dataoecd/17/18/2081306.pdf> (18.06.2011).

STEVENS, Mike (2004), “MTEF Experience In Sub-Saharan Africa”, **Korea MTEF Paper**, 1-13, <http://www.worldbank.org/publicsector/pe/Bhutan/%20Workshop/d.doc> (28.08.2011).

SUUR, Mr Lembit (t.y), “Budgeting in Australia”, Australian Government Department of Finance and Deregulation, <http://www.pftac.org/2-Pifma/> (15.9.2011).

TEPAV (2005), **Mali İzleme Raporu** (Temmuz), <http://www.tepav.org.tr/tr/calismalarimiz/s/299> (27.01.2011).

_____ (2006), **Mali İzleme Raporu**, Haziran 2006 Bütçe Sonuçları, <http://www.tepav.org.tr/tr/calismalarimiz/s/299> (27.01.2011).

- _____ (2008), **Mali İzleme Raporu**, 2008 Yılı Haziran-Temmuz-Ağustos Ayları Bütçe Sonuçları, Orta Vadeli Program (OVP) ve Orta Vadeli Mali Plan (OVMP) İle İlgili Bazı Sapmalar, <http://www.tepav.org.tr/tr/calismalarimiz/s/299> (27.01.2011).
- _____ (2009), **Mali İzleme Raporu**, 2009 Yılı Temmuz-Ağustos-Eylül Ayları Bütçe Sonuçları, Orta Vadeli Program ve Mali Planın Satır Araları, 2010 Mali Yılı Bütçesi ve Makro Çerçeve Üzerine Bazı Değerlendirmeler, <http://www.tepav.org.tr/tr/calismalarimiz/s/299> (27.01.2011).
- _____ (2012), **Mali İzleme Raporu**, 2012 Mali Yılı Bütçesi ve Makro Çerçeve, <http://www.tepav.org.tr/tr/calismalarimiz/s/299> (10.02.2011).
- The African Capacity Building Foundation (2007), Final Report: Review of Public Expenditure Management in Sub-Saharan Africa, 1-80.
- The World Bank (1998), **Public Expenditure Management Handbook**, Washington, <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/handbook/pem98.pdf> (09.06.2001).
- TOSUN, Erkan (2007), **Kamu Mali Yönetimi Devlet Bütçesi Odaklı Bir Yaklaşım**, Ankara: Devlet Bütçesi Uzmanları Derneği Yayını.
- Treasury of New Zealand (1996), “Putting It Together: An Explanatory Guide to New Zealand’s State Sector Financial Management System”, <http://www.treasury.govt.nz/publications/guidance/publicFinance/pit/> (02.09.2011).
- _____ (2005), “A Guide to the Public Finance Act”, <http://www.treasury.govt.nz/publications/guidance/publicFinance/pfguide/> (02.09.2011).
- _____ (2011), “Putting It Together: An Explanatory Guide to New Zealand’s State Sector Financial Management System”, <http://www.treasury.govt.nz/publications/guidance/publicFinance/pit2011/> (02.09.2011).
- TÜĞEN, Kamil (2008), **Devlet Bütçesi**, İzmir: Bassaray Matbaası.
- TÜĞEN, Kamil ve ÖZEN Ahmet (2004), “Çok Yıllı (Orta Vadeli) Bütçele Sistemi ve Uygulamaları”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 6 (3), 113-129.

TÜLEYKAN, Hayrettin (2009a), “Çok Yıllı Kamu Bütçelemesi ve Türkiye Uygulaması”, **Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi**, 1, 75-111.

_____ (2009b), “Kamu Bütçeleme Sistemleri ve Çok Yıllı Bütçeleme”, **Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi**, 2, 1-23.

URL, “ Bütçe Hazırlama Süreci”, (t.y), <http://www.bumko.gov.tr> (11.11.2011).

WEBB, Richard (2002), “The Commonwealth Budget: Process and Presentation” , Department of the Parliamentary Library, Australia, **Research Paper**, No:10, 1-37.

XAVIER, John Antony (1998), “Budget Reform in Malaysia and Australia Compared”, **Public Budgeting and Finance**, 99-116.

YILMAZ, Binhan Elif ve Susam, Nazan (2005), “Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma Sürecinde Orta Vadeli Harcama Sistemine Geçişin Bütçe Büyüklükleri Üzerindeki Etkileri: Türkiye Üzerine Bir Tahmin Modeli”, **20. Türkiye Maliye Sempozyumu: Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma**, Pamukkale Üniversitesi, İİBF Yayın No:1.

_____ (2007), “Türkiye’de Bütçe Sisteminin Yeniden Yapılanması Çerçevesinde Orta Vadeli Harcama Sistemine Geçiş 2000-2008 Yılları Değerlendirmesi”, **Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi**, 2, 215-242.

YILMAZ, Hakkı Hakan (1999a), “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Dünya Bankası Orta Vadeli Harcama Sistemi”, DPT Yayını, 1-53.

_____ (1999b), “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılmasında Yeni Zelanda Deneyimi”, DPT, **Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü Finansman Dairesi**, Ankara.

YILMAZ, Hakkı Hakan ve BİÇER, Mustafa (2010), “Türkiye’de Mali Reformlar Sonrası Değişen Politika Oluşturma, Planlama, Bütçeleme Süreci ve Orta Vadeli Harcama Sisteminin Uygulanabilirliği”, **İktisat, İşletme ve Finans Dergisi**, 25 (287), 33-64.

ZLY, Albert Van (2003), “Country Case Study 5: Operationalising the MTEF as a Tool for Poverty Reduction: South Africa”, Overseas Development Institute, London, 4-21.

<http://www.tradingeconomics.com/south-africa/government-budget/> (17.12.2011).

<http://www.resmigazete.gov.tr/default.aspx> (20.02.2012).

https://portal.muhasibat.gov.tr/mgmportal/faces/khbDetay_yeni?birimDizini=1924005+%C3%96zet+Tablolar&_afLoop=12794911178041166&tur=1924+-+2005+Konsolide+B%C3%BCt%C3%A7e+%C4%B0statistikleri&_afWindowMode=0&_adf.ctrl-state=5b8de8odq_162 (05.04.2012).

ÖZGEÇMİŞ

07.06.1987 tarihinde Kayseri’de dünyaya gelen Erkan KILIÇER, ilköğretimini Atatürk İlkokulunda, ortaöğretimini Namık Kemal İlköğretim okulunda, liseyi ise Bünyan Şehit Piyade Teğmen Bekir Öztürk Çok Programlı Lisesinde tamamlamıştır. 2005 yılında Karadeniz Teknik Üniversitesi Maliye bölümünü kazanmıştır. 2009 yılında Maliye bölümünden mezun olduktan sonra aynı yıl içerisinde Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı, Maliye yüksek lisans programına kabul edilmiştir. Daha sonra 2011 yılında Niğde Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye bölümünde Araştırma Görevlisi olarak işe başlamıştır. Halen bu kurumda Araştırma Görevlisi olarak çalışmaya devam etmektedir.