

T.C.
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
MALİ HUKUK PROGRAMI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

ÇOK YILLI BÜTÇELEME: KAVRAMSAL ÇERÇEVE VE
DÜNYA ÖRNEKLERİ

Çiçek ÇİFTÇİ

Danışman
Prof. Dr. Hayal Ayça ŞİMŞEK

İZMİR-2022

TEZ ONAY SAYFASI



YEMİN METNİ

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum “Çok Yıllı Bütçeleme: Kavramsal Çerçeve Ve Dünya Örnekleri” adlı çalışmanın, tarafımdan, akademik kurallara ve etik değerlere uygun olarak yazıldığını ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

07/02/2022

Çiçek ÇİFTÇİ

İmza

(Faint, large, stylized watermark text, possibly reading 'YEMİN' or similar, is visible across the page.)

ÖZET
Yüksek Lisans Tezi
Çok Yıllı Bütçeleme: Kavramsal Çerçeve ve Dünya Örnekleri
Çiçek ÇİFTÇİ

Dokuz Eylül Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Maliye Anabilim Dalı
Mali Hukuk Programı

1980'lerden sonra birçok gelişmiş ülkede iktisadi sorunların çözümü, mali disiplinin sağlanması, mali saydamlığın ve hesap verebilirliğin sağlanması amacıyla kamu mali yönetimi yaklaşımında reform hareketliliği başlamıştır. Dünya Bankası ülkeler arasındaki reform hareketliliğini ve gelişmeleri gözlemlemiştir. Dünya Bankası, Kamu Harcama Raporlarında bu duruma ilişkin değerlendirmeleri analiz etmiştir. Bu raporun sonuçlarına göre, Dünya Bankası Kamu Harcamaları Yönetimi El Kitabını yayınlayarak, ülkelerin yeniden yapılanma süreçlerinde rehber olarak orta vadeli harcama sistemi olarak adlandırılan çok yıllık bütçeleme sistemini önermiştir. Dünya Bankası önderliğinde birçok gelişmiş ülke ve gelişmekte olan ülke kamu mali yönetim sistemlerini yeniden şekillendirmiş ve yıllık bütçelemeden çok yıllık bütçelemeye geçmiştir.

Bu çalışmada çok yıllık bütçeleme sisteminin kavramsal çerçevesi ele alınmakta, sistemin gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerinin örnekleri incelenmekte ve son olarak sistemin Türkiye'deki uygulaması değerlendirilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Orta Vadeli Harcama Sistemi, Türkiye'de Çok Yıllı Bütçeleme, Orta Vadeli Program.

ABSTRACT
Master's Thesis
Multi Year Budgeting: Conceptual Framework and World Practices
Çiçek ÇİFTÇİ

Dokuz Eylül University
Graduate School of Social Sciences
Department of Finance
Financial Law Program

Reform mobility in the public financial management approach has started in order to solve economic problems, to ensure fiscal discipline, to get financial transparency and accountability, in many developed countries after 1980's. The World Bank has observed the reform mobility and developments among the countries. The World Bank has analyzed the evaluations of this situation in its Public Expenditure Reports. According to the results of this report, the World Bank published The Public Expenditure Management Handbook and proposed the multi-year budgeting system, called the medium-term expenditure system, as a guide to the restructuring processes of countries. Under the leadership of the World Bank, many developed and developing countries reformed their public financial management systems and switched from annual budgeting to multi-year budgeting.

In this study, the conceptual framework of the multi-year budgeting system is discussed, practices of developed and developing countries of the system are examined, and finally the application of the system in Turkey is evaluated.

Keywords: Medium Term Expenditure Framework System, Multi-Year Budget in Turkey, Medium Term Program.

ÇOK YILLI BÜTÇELEME: KAVRAMSAL ÇERÇEVE VE DÜNYA ÖRNEKLERİ

İÇİNDEKİLER

TEZ ONAY SAYFASI	ii
YEMİN METNİ	iii
ÖZET	iv
ABSTRACT	v
İÇİNDEKİLER	vi
KISALTMALAR	x
TABLOLAR LİSTESİ	xi
ŞEKİLLER LİSTESİ	xiii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

ÇOK YILLI BÜTÇELEME SİSTEMİNİN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ

1.1. ÇOK YILLI BÜTÇELEME SİSTEMİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ	4
1.2. ÇOK YILLI BÜTÇELEME SİSTEMİNİN TANIMI VE KAPSAMI	9
1.2.1. Çok Yıllı Bütçeleme Sisteminin Uygulanma Nedenleri	9
1.2.2. Çok Yıllı Bütçeleme Sistemi İle İlgili Tanımlar ve Çok Yıllı Bütçeleme Sistemi'nin Özellikleri	11
1.2.3. Çok Yıllı Bütçeleme Sisteminin Zayıflıkları	14
1.3. ÇOK YILLI BÜTÇELEME SİSTEMİNİN İLKELERİ	15
1.4. ÇOK YILLI BÜTÇELEME SİSTEMİNİN AMAÇLARI	16
1.4.1. Mali Disiplini ve Makroekonomik Dengeyi Sağlamak	19
1.4.2. Stratejik Önceliklendirme Ve Kaynak Tahsisinde Etkinliği Sağlamak	20
1.4.3. Kaynak Kullanımında Etkinliği Sağlamak	20
1.5. ÇOK YILLI BÜTÇELEME SİSTEMİNİN AŞAMALARI	21
1.6. ÇOK YILLI BÜTÇELEME SÜRECİ	25

1.7. ÇOK YILLI BÜTÇELEME SİSTEMİNİN OLUMLU VE OLUMSUZ YÖNLERİ	30
1.7.1. Çok Yıllı Bütçeleme nin Olumlu Yönleri	30
1.7.2. Çok Yıllı Bütçeleme nin Olumsuz Yönleri	32
1.8. ÇOK YILLI BÜTÇELEMENİN BAŞARILI BİR ŞEKİLDE UYGULANABİLMESİ İÇİN GEREKEN TEMEL KOŞULLAR	33
1.8.1. Politik Destek ve Kararlılık	33
1.8.2. Bütçe, kamusal faaliyetlerin tümünü kapsamalı	34
1.8.3. Makro Ekonomik Politikalar İyi Hazırlanmalı	34
1.8.4. Sektör/ Bakanlık Düzeyinde Kararlılık	35
1.8.5. Tüm Düzeylerde Kararlılık	35
1.8.6. Politika Kararlarını Maliyet Sonuçlarıyla Sınırlama İsteği	36
1.8.7. Harcamaların Kontrolünün Etkinliği	36
1.8.8. Sonuçların Raporlanması ve Saydamlık	36
1.8.9. Muhasebe Sisteminin Geliştirilmesi ve Bilgisayarların Kullanımı	37
1.8.10. Politikacılara ve Üst Düzey Yöneticilere Bilgi Sağlama	38
1.9. ÇOK YILLI BÜTÇELEMEYLE POLİTİKA OLUŞTURMA, PLANLAMA VE BÜTÇE İLİŞKİSİNİ KURMA	38
1.10. ÇOK YILLI BÜTÇELEME SİSTEMİ İLE GELENEKSEL BÜTÇELEME SİSTEMİ ARASINDAKİ FARKLILIKLAR	42
1.10.1. Kaynak Aktarımının Tahmini	42
1.10.2. Politika Oluşturma, Planlama Ve Bütçeleme İlişkisi	42
1.10.3. Performans ve Hizmet Sağlanması	43
1.10.4. Yöneticilerin Özerkliği	43

İKİNCİ BÖLÜM

ÇEŞİTLİ ÜLKELERDE ÇOK YILLI BÜTÇELEME UYGULAMALARI

2.1. AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ'NDE ÇOK YILLI BÜTÇELEME UYGULAMALARI	45
2.1.1. Çok Yıllı Bütçenin Yasal ve İdari Çerçevesi	45
2.1.2. Çok Yıllı Bütçenin Uygulanması	50

2.2. YENİ ZELANDA’DA ÇOK YILLI BÜTÇELEME UYGULAMALARI	52
2.2.1. Yasal ve İdari Çerçeve	53
2.2.2. Çok Yıllı Bütçeleme Uygulanması	54
2.2.2.1. Stratejik Aşama	57
2.2.2.2. Tahsisat Bütçelerinin Hazırlanması ve Bütçe Politikalarının Geliştirilmesi	58
2.2.2.4. Bütçe Dökümanlarının Hazırlanması ve Sunumu	59
2.2.2.5. Bütçe Kanununun Çıkarılması	60
2.3. GÜNEY AFRİKA’DA ÇOK YILLI BÜTÇELEME UYGULAMALARI	61
2.3.1. Yasal ve İdari Çerçeve	62
2.3.2. Çok Yıllı Bütçeleme Uygulanması	63
2.3.2.1. Politika Önceliklerinin Belirlenmesi	63
2.3.2.2. Stratejik Planların Gözden Geçirilmesi ve Yeni Bütçe Tekliflerinin Hazırlanması	63
2.3.2.3. Bütçe Çerçevesi ve Gelir Bölüşümünün Gözden Geçirilmesi	64
2.3.2.4. Orta Vadeli Harcama Komitesinin İncelemeleri	65
2.3.2.5. Orta Vadeli Bütçe Politikası Beyannamesinin Parlamente’ye Sunulması	65
2.3.2.6. Kabine’nin Orta Vadeli Harcama Çerçevesini Onaylaması	66
2.4. İSVEÇ’TE ÇOK YILLI BÜTÇE UYGULAMASI	67
2.4.1. Yasal ve İdari Çerçeve	67
2.4.2. Çok Yıllı Bütçeleme Uygulanması	68

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE ÇOK YILLI BÜTÇELEME SİSTEMİ

3.1. TÜRKİYE’DE ÇOK YILLI BÜTÇELEME SİSTEMİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ	83
3.2. ÇOK YILLI BÜTÇELEMESİNE GEÇİŞ NEDENLERİ	86
3.3. ÇOK YILLI BÜTÇELEME SİSTEMİNİN YASAL DAYANAĞI	89
3.4. ÇOK YILLI BÜTÇELEME SİSTEMİNİN AMAÇLARI	91
3.5. ÇOK YILLI BÜTÇELEME SÜRECİ	92

3.5.1. Orta Vadeli Programın Hazırlanması	98
3.5.2. Orta Vadeli Mali Planın Hazırlanması	102
3.5.3. Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Bütçe ve Yatırım Teklifleri	104
3.5.4. Bütçe Kanunu Teklifi	105
3.6. ORTA VADELİ PROGRAMIN DEĞERLENDİRİLMESİ	107
3.7. ORTA VADELİ PROGRAM ANALİZİ	108
3.7.1. Ekonomik Büyüme Hedef ve Gerçekleşmeleri	112
3.7.2. Enflasyon Hedef ve Gerçekleşmeleri	114
3.7.3. İşsizlik Oranı Hedef ve Gerçekleşmeleri	115
3.7.4. Cari İşlemler Dengesi Hedefleri ve Gerçekleşmeleri	116
3.7.5. Bütçe Dengesi Hedef ve Gerçekleşmeleri	117
SONUÇ	120
KAYNAKÇA	127

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
BÜMKO	Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü
DDK	Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar
IMF	İnternational Monetary Fund (Uluslararası Para Fonu)
KMYKK	Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
MTEF	Medium Term Expenditure Framework
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development (Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü)
OMB	Office of Management and Budget (Bütçe ve Yönetim Ofisi)
OVHS	Orta Vadeli Harcama Sistemi
OVMP	Orta Vadeli Mali Plan
OVP	Orta Vadeli Program
s.	Sayfa No
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: İsveç'te Bütçe Oluşturma Süreci	s. 69
Tablo 2: Almanya'da Bütçe Oluşturma Süreci	s. 76
Tablo 3: Ülkelerin Bütçe Dengesi /Gsyih Gerçekleşmeleri	s. 78
Tablo 4: Ülkelerde Ekonomik Büyüme Oranları	s. 79
Tablo 5: Türkiye'de Çok Yıllı Bütçe İşleyişi	s. 97
Tablo 6: 2006 Yılından 2022 Yılına Kadar Üç Yıllık Hazırlanan OVP Hedefleri	s. 110
Tablo 7: 2006 Yılından 2021 Yılına Kadar Gerçekleşen Makroekonomik Gösterge Oranları	s. 111

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1: Çok Yıllı Bütçeleme Sisteminin 7 Temel Aşaması	s. 22
Şekil 2: Orta Vadeli Harcama Süreci	s. 28
Şekil 3: Çok Yıllı Bütçelemenin Sistematik Süreci	s. 29
Şekil 4: Politika Oluşturma, Planlama ve Bütçe İlişkisi	s. 40
Şekil 5: ABD’de Federal Bütçe Süreci	s. 49
Şekil 6: Yeni Zelanda Bütçesinin Hazırlanma Süreci ve Parlamento Aşamaları	s. 55
Şekil 7: Çok Yıllı Bütçeleme Sisteminin Temel Çıktıları ve Yıllık Projeksiyonlar	s. 56
Şekil 8: Türkiye’de Çok Yıllı Bütçeleme Süreci	s. 96

GİRİŞ

Hükümetlerin belirli bir dönemi kapsayan gelir ve gider tahminlerinin ortaya konulması ile gelirlerin toplanması ve giderlerin yerine getirilmesine ilişkin hususların yürütülmesine izin veren bir kanun olan bütçe; kamusal hizmet harcamalarının önceliklendirilmesi, kaynakların hedeflenen stratejik durum öncelikleri doğrultusunda sarfedilmesi, aktarımı gerçekleştirilen kaynakların uygulama çalışmalarında verimli ve etkili olacak şekilde kullanılabilmesi, mali disiplinin gerçekleştirilebilmesi ve hesap verebilirlik hedeflerini gerçekleştirmede bütçe ana araç halini almaktadır. Bu nitelikleri bakımından bütçe maliye politikasının en etkili aracı olmuştur.

Bütçenin ekonomik yapıdaki rolünün artmasıyla 1980’li yıllar sonrası küreselleşen dünyanın da yarattığı değişim ve gelişimler sonucunda ülkeler mevcut kamu mali yönetim sistemlerinde yenilik arayışlarına yönelim göstermişlerdir. Gelişmiş ülkelerin öncülüğünde başlayarak, gelişmekte olan ülkelerin de bu değişimleri takip etmesiyle ülkeler ekonomik istikrarı sağlamak, mali disiplin, kaynak yönetiminde hesap verebilirlik ve kamusal hizmetlerin sunulması ile mevcut kaynak kullanımında etkin olma gibi hedefleri gerçekleştirme yolunda ciddi reform uygulamaları hayata geçirmişlerdir.

Dünya Bankası gelişen ve değişen dünyada ülkelerin kamu mali yönetim yapıları üzerinde gerçekleştirilen ciddi reform hareketlerini gözlemleyerek ve bu gözlem sonucunda yürüttüğü çalışmalarda elde ettiği bulguları Kamu Harcama Raporları ile analiz etmiştir. Dünya Bankası çeşitli ülkelerin reform hareketleri üzerinde yaptığı analiz sonucu elde ettiği veriler doğrultusunda, kamu mali yönetimlerini güçlendirme yolunda reform yapmayı hedefleyen ülkelere bir rehber niteliğinde olması amacıyla 1998 yılında Kamu Harcama Yönetimi El Kitabını yayınlamıştır. Dünya Bankası bu kitapta, kamu mali yapılarında reform gerçekleştirilen çeşitli ülke değerlendirmeleri sonucu değişime ayak uyduracak ülkelere yol göstermek maksadıyla kamu bütçeleme sisteminde orta vadeli harcama sistemini önermiştir. Bu sistemin literatürde orta vadeli harcama sistemi, orta vadeli harcama çerçevesi gibi birçok isimlendirmesi olmakla birlikte, ülkemizde kamu mali yönetim sistemi reformunun yasal dayanağı olan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu’nda çok yıllık bütçeleme ifadesi yer almaktadır.

Bütçede harcama planlamasının tek bir yıla yönelik odaklanması yerine, kamu mali yapılarını güçlendirmeyi hedefleyen ülkelerin gerçekleştirdikleri reformlar doğrultusunda uygulamaya konulan ve birden fazla yılı içerisine alan daha uzun dönemli bakış açısı kazandıran çok yılı içeren bütçeleme anlayışı, orta vadeli harcama sisteminin temel bileşenini ifade etmektedir. Çok yıllık bütçeleme; uzun dönemde harcama planlaması yapılmasına olanak vererek daha doğru ve tutarlı kararlar alınmasını, kamu harcamalarının stratejik hedeflere göre daha önde gelen alanlara yapılmasını, kaynakların bu harcamaları gerçekleştirmede daha etkin olacak nitelikte ve verimli bir şekilde kullanılmasını, harcama yönetiminde şeffaflığı ve bütçede mali disiplinin sağlanması gibi hedeflere yönelik benimsenen bir sistem olmuştur.

Çok yıllık bütçeleme sisteminin ilk uygulamasını yürüten ülkelerde aşırı iyimser yönde yapılan ekonomik değer tahminlerinden dolayı mevcut düzeyde elde edilebilir olan kaynakların aşırı tahmin edilmesine neden olmak gibi birçok farklı sorunlarla karşılaşmıştır. Ancak sistemin uygulanmasını başarılı kılan gerekli şartlar sağlandığında çok yıllık bütçeleminin ülkelerin mali yapılarını iyileştirmede ve mali disiplini sağlamada önemli gelişmeler sağladığı gözlenmektedir.

Çalışmamızda çok yıllık bütçeleme sisteminin kavramsal çerçevesi incelenerek sistemi uygulamada çeşitli ülke örnekleriyle birlikte Türkiye açısından amaçlanan katkının sağlanıp sağlanamadığı tezin yanıt aradığı temel soruyu oluşturmaktadır. Çalışmada; çok yıllık bütçeleme sisteminin tarihsel gelişiminden sistemin ülkelerin mali yapısı üzerinde etkide bulunduğu olumlu - olumsuz yanlarına ve gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde uygulanma süreçleri incelenmeye çalışılmıştır.

Çalışma içeriği üç bölüme ayrılarak oluşturulmuştur. Çalışmanın Birinci bölümünde çok yıllık bütçeleme sisteminin kavramsal çerçevesi incelenmektedir. İkinci bölümünde çeşitli ülkelerde çok yıllık bütçeleme uygulamaları ele alınmaktadır. Üçüncü bölümünde ise Türkiye’de çok yıllık bütçeleme sisteminin işleyişi anlatılmaktadır.

Çalışmanın birinci bölümü içerisinde ilk olarak; çok yıllık bütçeleme sisteminin tarihsel gelişimi hakkında söz edilmekte, ardından sistemin tanımlaması ve kapsamı ele alınmaktadır. Çok yıllık bütçeleme sisteminin tanımının yapıldığı bu bölümün alt başlığında, sistemin uygulanma nedenleri, özellikleri, sistemin zayıflıkları, sistemin ilkeleri, amaçları içinde en temel olarak; mali disiplini ve makroekonomik dengeyi

sağlamak, stratejik önceliklendirme ve kaynak tahsisinde etkinliği sağlamak ve kaynak kullanımında etkinliği sağlamak hakkında gerekli bilgi akışı sağlanmaktadır. Sistemin kapsamının ardından sistemin aşamaları ve süreci detaylı olarak tek tek ele alınmaktadır. Akabinde sistemin olumlu ve olumsuz yönlerinden bahsedilerek, Dünya Bankası yayınında yer alan ve genel kabul görmüş sistemin uygulanmasında başarıyı sağlayacak temel koşullar detaylandırılarak incelenmektedir. Politika, planlama ve bütçeleme arasında sağlanması gerekli olan zaruri bağlantıdan da söz edildikten sonra ilk bölüm için son olarak çok yıllık bütçeleme sistemi ile geleneksel bütçeleme sistemi arasındaki farklılıklar ele alınarak sistemin kavramsal çerçeve anlayışını kapsayan unsurlar incelenmiştir.

Çalışmanın ikinci bölümünde dünya ülkelerinin mali yapıları, gelişmişlik düzeyleri, ekonomik ve idari koşulları birbirinden farklılık gösterdiğinden, çok yıllık bütçeleme sisteminin tek bir örnek uygulama biçiminde incelenmesi mümkün gözükmemektedir. Bundan dolayı çok yıllık bütçeleme sisteminin uygulanma süreci farklı koşullara sahip birden fazla ülke üzerinde değerlendirmeler yapılarak incelenmektedir. Çeşitli Ülkelerde Çok Yıllı Bütçeleme Uygulamaları başlıklı ikinci bölümde incelenen ülkeler arasında Amerika Birleşik Devletleri, Yeni Zelanda ve Güney Afrika ülkeleri yer almaktadır. Çok yıllık bütçeleme sistem değişikliğinin bu ülkelerdeki yasal ve idari çerçevesi ile sistemin uygulanma süreci ve sistemin ülkelerin mali yapısında yarattığı etki incelenmektedir.

Çalışmanın son bölümünü oluşturan üçüncü bölümde Türkiye’de yürütülmekte olan çok yılı içeren bütçeleme sisteminin uygulanması süreci incelenmiştir. Bu inceleme içerisinde Türkiye’de çok yıllık bütçelemenin tarihsel gelişimine ve sisteme geçiş nedenlerine yer verilerek çok yıllık bütçeleme sisteminin yasal dayanağı, sistemin ülkemizdeki amaçları, Türkiye’de uygulanan çok yıllık bütçeleme sürecinin işleme biçimi ele alınmaktadır. Ülkemizde çok yıllık bütçeleme uygulamalarının işleyişinde rol alan temel unsurlar olarak Yeni Ekonomi Programı (Orta Vadeli Program) ve Orta Vadeli Mali Plan üzerinde hazırlanma süreçlerine yer verilerek değerlendirmeler yapılmaktadır.

BİRİNCİ BÖLÜM

ÇOK YILLI BÜTÇELEME SİSTEMİNİN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ

Bu bölümde; çok yıllık bütçeleme sisteminin tarihsel gelişiminden söz edilip, sistemin tanımı ve kapsamı, sistemin ilkeleri, amaçları üzerinde durulmuştur. Akabinde sistemin temel aşamaları, süreci, sistemin olumlu ve olumsuz yönleri anlatıldıktan sonra uygulamanın başarılı sayılacak şekilde yürütülebilmesi için gereken temel koşullar ve politika oluşturma, planlama ve bütçeleme ile arasındaki bağlantı ve çok yıllık bütçeleme sisteminin geleneksel bütçe sisteminden farklılıklar ele alınmıştır.

1.1. ÇOK YILLI BÜTÇELEME SİSTEMİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ

Hükümetlerin toplumsal hizmet beklentilerini ve yönelimlerini yansıtmada bir planlama aracı niteliğini taşıyan bütçe; hem hukuksal açıdan hem de iktisadi ve sosyal açıdan temel politika dökümanı olup, maliye politikasının en önemli unsuru olarak kabul edilmektedir.¹

Kamuya yönelik mal ve hizmetlerin sunulması için yapılması planlanan harcamalar ve bu harcamaları finanse edecek kamusal gelirlerin elde edilmesiyle bu kaynakların hangi alanlara tahsis edileceği hususu politik bir süreç sonunda belirlenmektedir. Karar alıcılar tarafından planlanan politikaların hayata geçirilmesi bütçe ile sağlanmaktadır. Mali disiplinin gerçekleştirilebilmesi, hesap verebilirlik, harcamaların önceliklendirilmesi, kaynakların hedeflenen stratejik durum önceliklerine göre sarfedilmesi ve dağıtımı gerçekleştirilen kaynakların uygulama çalışmalarında etkin ve verimli şekilde kullanılabilmesi hedeflerini gerçekleştirir bütçe ana araç halini almaktadır.

Maliye politikasının bir aracı olarak bütçelerin etkin bir şekilde hazırlanması ve uygulanmasının olumlu sonuçlar yaratabilmesi yolunda ülkeler bütçe sistemlerinde yeni arayışlara yönelmişlerdir.

Dünya sürekli değişim göstermektedir. Bu değişim beraberinde iktisadi, sosyal ve siyasi hayatta değişiklikler meydana getirmiş ve ülkeleri global ve bölgesel gelişme

¹ Murat Arslan, “Orta Vadeli Harcama Sistemi (Çok Yıllı Bütçeleme) ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, Sayıştay Dergisi, Sayı 54, 2004, s.3.

eğilimine yönelmiştir. Bu gelişim içerisinde özellikle 1980’lerden itibaren etkisi hızla tüm dünya ülkelerinde yaygınlaşan küreselleşme olgusu beraberinde devlet anlayışında da bu gelişime paralel değişikliklerin ortaya çıkmasına neden olmuştur. 1980’li yıllardan sonra küreselleşme akımı ile birlikte devletin üstlendiği işlev ve faaliyetler de değişim göstermeye başlamıştır.

Küreselleşme sürecinin kamu maliyesi üzerindeki ilk etkileşimi 1970’li yıllarda yaşanan petrol kriziyle gerçekleşmiş olup siyasi etkileşimler 1980 sonrası hız kazanmıştır. Krizin ardından yaşanan ekonomik güçlükler Keynesyen politika anlayışındaki uygulamaların kapsamını daraltmıştır. Gelişen bu süreç ile birlikte yeni bir düşünce akımına yönelik politika uygulamaları hayata geçirilmiştir. Neo liberal olarak adlandırılan bu yeni iktisadi düşünce akımı devletin ekonomi ve sosyal yaşam üzerindeki etkinliğinin azaltılması gereğini, sermaye hareketlerinin serbest bırakılması, özelleştirmenin arttırılması, kamu harcamaları ve vergilerin azaltılması yoluyla vurgulamıştır. Dolayısıyla küreselleşme eğilimlerinin devletlerin ekonomi üzerinde uyguladığı politikaları önemli ölçüde etkilediği görülmektedir.² Küreselleşmenin devletlerin üstlendiği işlev ve faaliyetleri üzerinde yarattığı değişimler gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler açısından farklılıklar göstermektedir.

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde devletin üstlendiği işlev ve faaliyetler; küreselleşmenin etkisiyle gelişmiş ülkelerde, teknolojik üstünlüğü korumak, kâr getirici alanların önünü açmak, sermayenin uluslararası işleyişini kolaylaştırmak ve bu arenada onun güvenliğini sağlamak gibi işlevler üstlenmektedir. Gelişmekte olan ülkelerde durum, bir yandan sermaye girişini kolaylaştırmak (mal ve finans piyasalarındaki serbesti, serbest bölgeler, yüksek faizler, aşırı mevduat garantileri, özelleştirme gibi uygulamalarla), öte yandan sermaye kârlarını arttırmak (özellikle bilinen uyum politikaları çerçevesinde ve ücretlerin istemlerini bastırmak) gibi işlevlere ağırlık verilmesi ön planda tutulmaktadır.³

Devletin işlev ve faaliyetlerinin zaman içinde değişim göstermesiyle, kamusal fonksiyonların yerine getirilmesinde önemli yer tutan bütçe sistemlerinin de ortaya çıkan ihtiyaçlar doğrultusunda gerekli değişime ayak uydurması gerekliliği gündeme gelmiştir. Günümüz dünyasında ön plana çıkan küreselleşme süreci kamu yönetiminde geleneksel devlet anlayışının eksikliklerini ortaya çıkarmıştır. Küresel reform hareketi

² Hayal A. Şimşek ve Asuman Altay, “Küresel Kriz Ortamında Türkiye’de Maliye Politikalarının Değerlendirilmesi”, Finans-Politik ve Ekonomik Yorumlar Dergisi, Cilt:46, Sayı:528, 2009, s.12.

³ Celalettin Yanık ve Mustafa Kara, “Küreselleşmenin Sosyal Devlet Anlayışındaki Dönüşüme Etkisi: Genel Bir Değerlendirme”, Hak İş Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi, Cilt:3, Sayı:6, Kasım 2015, s.22.

niteliğinde yeni bütçeleme yaklaşımı olarak kamu harcama yönetimi anlayışı ortaya çıkmıştır. Böylece kamu yönetiminde başlayan yenilikçi hareket ile bütçeden beklenen amaçları etkin olacak bir şekilde yerine getirme yolunda bütçe sistemlerinde yeni sistemler geliştirilmiştir.

Küreselleşme olgusu ile birlikte ortaya çıkan yeni devlet anlayışı da geleneksel devlet anlayışı işlevlerinden gelir dağılımında adaletin ve kaynak tahsisinde etkinliğin, iktisadi kalkınmanın ve ekonomik istikrarın sağlanması işlevlerini üstlenmesi ile birlikte; bu işlevlerin devlet tarafından düzenleyici olarak yerine getirilmesi gerekliliğini benimsemiştir.⁴

Küreselleşme sürecinde yaşanan bu gelişmeler doğrultusunda meydana gelen ve kaynakların tahsisinin rasyonel şekilde yürütülmesini amaçlayan modern bütçe sistemlerinin gelişim sürecinde kamu maliyesinde disiplin sağlanması, kaynakların etkili ve verimli olacak şekilde kullanılması, şeffaflığın sağlanmasıyla beraber harcama sürecinde hesap verme sorumluluğunun gerekliliği ortaya çıkmıştır.⁵

Son yıllarda, kamu harcamalarının artması ve akabinde vergilerdeki artış ile hükümet politikaları sonucu ortaya çıkmış ekonomik krizler birçok ülkede kamu mali yönetim yapılarındaki anlayışın irdelenmesine neden olmuştur. Bu çerçevede, kamusal mal ve hizmet sunmada kalitenin yükseltilmesi, kaynak kullanım kapasitesinin artırılması, kaynak kullanımında etkililik, verimliliğin sağlanması, siyasi ve yönetsel hesap verme sorumluluğu ve mali saydamlığı sağlama hedeflerinin geliştirilmesine yönelik uygulamalar hız kazanmıştır.⁶

Kamu harcamalarında istenilen mali disiplin düzeyinin gerçekleştirilmesi, mali saydamlığın sağlanabilmesi ve hesap verebilirliğin yanında kamu harcama yönetimindeki sorunların çözülmesi, krizlerin atlatılması ve yeni krizleri meydana getirecek sebeplerin ortadan kaldırılmasına yönelik olarak birçok gelişmiş ülke bütçe sistemlerinde köklü değişikliklere gitmiş ve kamu mali yönetim sistemlerini yeniden yapılandırma çabalarını hızlandırmışlardır. Dünya Bankası, ülkelerin mali

⁴ Meliha Ener ve Esra Demircan, “Küreselleşme Sürecinde Yeni Devlet Anlayışı ve Türkiye”, **Yönetim Bilimleri Dergisi**, 4:2 2006, Journal of Administrative Sciences, s.202.

⁵ Tolga Bal, “Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Sistemin Uygulanabilirliğinin Arttırılmasına Yönelik Öneriler”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 101, Nisan- Haziran 2016, s.2.

⁶ Ertan Erüz, “Yeni Mali Yönetim Yapısında Performans Esaslı Bütçeleme”, 20. **Türkiye Maliye Sempozyumu**, Pamukkale Üniversitesi, İ.İ.B.F, Maliye Bölümü, Yayın no: 1, Denizli, 2005, 23 – 27 Mayıs, s.61.

sistemlerinde yürütmeye çalıştıkları bu yeni girişimleri gözlemleyerek Kamu Harcama Raporlarında bu durumu analiz etmiştir.

Dünya Bankası'nın gerçekleştirdiği analizler sonucu ortaya çıkan Kamu Harcamaları Raporu ile amacı, ülkelerin bütçe süreçlerinin bütününün gözden geçirilerek değerlendirilmesidir. Dünya Bankası sunduğu bu raporlar ile bütçe süreci dışında, ülkelerdeki ekonomik gelişmeleri takip etmeyi, verdiği mali destek paketlerinin ve uyumlaştırma kredilerinin veriliş amacına uygun bir şekilde kullanılıp kullanılmadığını ve kamu mali yönetim ile ilgili geliştirip ülkelere önerdiği politikaların uygulamasına yardımcı olmayı ve bu uygulamaların sonuçlarını kontrol etmeyi amaçlamaktadır.⁷

Dünya Bankası yapılan analizlerle ortaya çıkardığı Kamu Harcama Raporları doğrultusunda Dünya Bankası Kamu Harcama Yönetimi El Kitabını yayınlarak kamu bütçeleme sisteminde orta vadeli harcama sistemini önermiştir. Yayımlanan bu kitap kamu harcama yönetiminde reform yapmak isteyen ülkeler için rehber niteliğinde olmuştur. Dünya Bankası kaynaklarında "Medium Term Expenditure Framework" adlandırması yapılan orta vadeli harcama sistemi için literatürde ülkeden ülkeye farklılık göstermekle birlikte orta vadeli harcama yönetimi, orta vadeli harcama çerçevesi ve çok yıllık harcama planlaması gibi farklı isimlendirmeler kullanılmaktadır. Ülkemizde ise kamu mali yönetim sistemi reformunun yasal dayanağı olan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nda bu uygulamaya çok yıllık bütçeleme olarak yer verilmektedir.

Nitekim kökeni 1940'lı yıllara giden çok yıllık bütçeleme sistemi İkinci Dünya Savaşı sonrasında kamu bütçeleme alanına program bütçe ile tanıtılan iki önemli yenilikten biri olmuştur. Savaş sonrası dönemde oluşturulan bütçeler; yürütülen programlar daha geniş kapsamlı olarak hazırlandığından, çok yıllık bütçeleme uygulamalarının bu dönemdeki işlev biçimi, uzun dönemde etki gösterecek büyümeyi gerçekleştirmek için plan yapmak olmuştur. İlk olarak birden fazla yılı içeren bütçe tahminine ABD öncülük etmiş olup orta vadeli harcama tahmininin sistematik olarak geliştirilmesi İngiltere tarafından 1960'ların başında gerçekleştirilmeye başlanmıştır.⁸

⁷ H. Hakan Yılmaz, "Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Dünya Bankası Orta Vadeli Harcama Sistemi", **DPT**, Ankara, Ağustos 1999, s.1.

⁸ Özhan Çetinkaya, Erdal Eroğlu ve Kenan Taş, "Türkiye'deki Çok Yıllı Bütçeleme Uygulamasının Stratejik Planlar ve Orta Vadeli Mali Planlar Bağlamında Etkinliğinin Değerlendirilmesi", **Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi**, Sayı: 22, 2011, s.126.

Çok yıllık bütçeleme sisteminin sistematik olarak geliştirilmesi 1960’larda Plowden Komitesi tarafından kamu harcamalarının kontrolünün sağlanması düşüncesi üzerine önerilmiştir. Komite, toplam harcama kapasitesini belirleyen birimlerin birbirlerinden ayrı hareket ettiğini ve ülkenin kısa vadede aldığı harcama kararlarıyla gelecek kaynak düzeyi hususunun düşünülmemesinin gelecek dönemde yaratacağı maliyetleri göremediğini fark etmiştir. Ayrıca, İngiltere’de gelişmiş maliyetleme yöntemleri kullanılmasına rağmen teknik açıdan bütçe sürecinin yeterli olmadığını gözlemlemiştir. Komite elde ettiği bu bulgular üzerine kamu harcama planlamasının gelecek birkaç yılı içerecek şekilde düzenlenmesini önermiştir. Böylece, çok yıllık bütçeleme, İngiltere ile birlikte diğer gelişmiş ülkelerde yeni programları tespit etme ve gelecek yıl bütçelerinde onlara gerekli olan finansmanı sağlamaya yönelik öngörülerde bulunma görevini üstlenmiştir.⁹

Çok yıllık bütçeleme sisteminin bu ilk şeklini uygulayan ülkelerin karşılaştığı sorunlar şunlardır:¹⁰

- İlk olarak yeni programları belirlemede çok yıllık bütçe tahminlemeleri yapıldığında ekonomik büyüme oranını fazla tahmin etme eğilimi, planlama döneminde elde edilebilir kaynakların aşırı tahmin edilmesine neden olmuştur.
- Harcamacı kuruluşların orta vadeli harcama tahminlerini kendilerine verilen harcama yetkisi olarak görmeleri kamu harcamalarında yeniden gözden geçirmeleri güçleştirmiştir.
- Yapılan planlarda reel ifadeler yer aldığından 1970’lerde yaşanan ekonomik büyümedeki azalış ve enflasyondaki artış, harcama tahminlerinin fiyat artışlarına otomatik olarak ayarlanmasını sağlarken gelirlerde sıkıntı yaşanmıştır. Bu durum kamu maliyesi üzerinde baskı oluşturmuştur.

1980’lerden sonra küreselleşmenin de etkisiyle yeni bütçeleme yaklaşımı olan kamu harcama yöntemi çerçevesinde kaynak kullanımında etkin yönetim ve verimlilik üzerine yeni arayışlara gidilmesinin sonucunda çok yılı içeren bütçeleme sistemi eksiklikleri ile yeniden şekillendirilip gelecekte yapılacak harcamaları kısıtlama görevini yerine getirmesi konusunda geliştirilmiştir.

⁹ Tolga Demirbaş, **Kamu Harcama Yönetimi Bağlamında Orta Vadeli Harcama Sistemi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi**, Bursa Uludağ Üniversitesi, SBE, Maliye Anabilim Dalı, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Bursa 2006, s.52.

¹⁰ J. R. Blöndal, Budget Reform in OECD Member Countries Common Trends, **OECD Journal on Budgeting**, Cilt:2, Sayı.4,2003, s.12.

1.2. ÇOK YILLI BÜTÇELEME SİSTEMİNİN TANIMI VE KAPSAMI

1998 yılında Dünya Bankası'nın çeşitli ülke analiz raporları doğrultusunda yayınladığı Kamu Harcamaları Yönetimi El Kitabı (The Public Expenditure Management Handbook); hükümetlerin iyileştirilmiş güçlü bir bütçe performansına nasıl ulaşabileceklerine yönelik bir rehber niteliğinde hazırlanmıştır. Dünya Bankası bu kitap ile çeşitli ülke örneklerinin de analiz sonuçlarına yer vererek kamu harcama yönetimlerinin bütçeyi nasıl etkilediği hususu üzerine geniş bir çerçeve oluşturmuştur.

Dünya Bankası, hükümetlerin makro ekonomik disiplini sağlamalarına yardımcı olmak, kamu kaynaklarını stratejik önceliklere göre dağıtmak ve kamu kaynaklarının tahsisini etkili, kullanımının da verimli bir şekilde sağlamak amacıyla orta vadeli harcama sistemi olarak adlandırdığı bir kamu kaynak kullanım modelini önermiştir.¹¹

Çok yılı içeren yapıdaki bütçeleme, kaynak tahsisini uzun vadeli bir perspektifle inceleyerek bütçede rasyonel seçimi artırması için bir reform olarak uzun yıllardır önerilmektedir.¹²

1.2.1. Çok Yıllı Bütçeleme Sisteminin Uygulanma Nedenleri

Dünya Bankası'nın bu sistemi reform önerisi olarak geliştirmesinin nedeni; yıllık bütçelerin, gelecek yıllara özgü tahmin ve taahhütleri içermemesidir. Ayrıca bütçenin yıllık olması bütçeyle ilgili ekonomik faaliyetleri, gelecekte karşılaşılabilecek maliyetleri ve bunların sonuçlarını öngörememektedir. Yıllık olarak hazırlanan bütçeler esas itibarıyla sadece uygulandıkları dönemdeki ihtiyaçları yansıtmakta ve bu şekilde gerçekleştirilen kaynak dağılımı geçici bir yapıyı temsil etmektedir. Dolayısıyla bir yıllığına hazırlanan bütçeler, politikaların belirlenmesinde, stratejik önceliklere göre kaynakların kullanılmasında ve bu önceliklerin bütçe

¹¹ Nazan Susam ve Binhan Elif Yılmaz, "Türkiye'de Bütçe Sisteminin Yeniden Yapılanması Çerçevesinde Orta Vadeli Harcama Sistemine Geçiş: 2000-2008 Yılları Değerlendirmesi", **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 9, Sayı: 2, 2007, s.219.

¹² Aaron, Wildavsky, "Controlling Public Expenditure: The Theory of Expenditure Limitation", **OECD Journal on Budgeting**, 2003, Cilt:2, Sayı:4, s.39.

araçlarıyla uygulanabilmesinde yetersiz kalabilir. Bu durumdan da faaliyetin performansının olumsuz etkileneceği söylenebilir.¹³

Bütçeleme bir yıllık ele alınıp uygulandığında yapısında birtakım sorunlar barındırmaktadır. Bu sorunlardan bazıları şu şekilde sıralanabilir:¹⁴

- **Uzağı İyi Görememe (Miyopluk):** Yıllık olarak hazırlanan bütçelerde yalnız gelecek yıl için harcamalar yeniden gözden geçirilebilecektir. Orta dönemli bir bakış açısıyla yapılabilecek harcamalar hem öngörülemez hem de uzun vadeli programların yeterli düzeyde kontrolü sağlanamayacaktır.
- **Aşırı Harcama:** Uzun vadede hazırlanan programlarla alakalı gelecek yıllarda yapılması gerekli hale gelecek büyük miktarlardaki maliyetler öngörülemez için gelecekte mali disiplin sorunlarına yol açabilecektir.
- **Tutuculuk (Conservatism):** Bütçe rakamlarının yıllar itibarıyla ortaya çıkardığı artış yönündeki değişimler, geleceğe daha uzun vadeli bakılabilmesini engelleyecektir.
- **Dar Görüşlülük (Parochialism):** Yürütülen programlarda beklenen gelirlerin gelecekte beklenen maliyetler ile karşılaştırılması yapılmadan uygulanmasıdır.

Çok yıllık bütçeleme sistemine geçiş sağlanmasına etki eden öncüllerin başında yıllık bütçe oluşturma sürecinin sorunları daha da kötü hale getirdiği varsayımı yer almaktadır. Çünkü orta vadeli program ve yürütülecek faaliyetlerin muhtemel etkileri, yıllık bütçe oluşturma sürecinin tartışmaları esnasında genel olarak pek düşünülmemektedir. Bu durum mali açıdan, orta vadeli süreç boyunca sürdürülmesi mümkün olmayan bir yapıya bürünen ve potansiyel pozitif yöndeki cari bütçe yılı sermaye harcamalarının etkilerini negatif doğrultuda tetikleyen, reel harcamalarının beklenenin aksine ve tartışılabilir tersi bir yan etkide bulunmasına neden olabilir.¹⁵

Kamu harcamaları için stratejik önceliklere göre dağıtılacak kaynak yapısındaki durumun bugün ve gelecekte kamusal karar alma sürecinde politika oluşturmaya ve planlama yapmaya mutlak bir şekilde etkisi bulunmaktadır. Bu çerçevede Dünya Bankası kaynaklarında orta vadeli harcama sistemi olarak adlandırılan çok yıllık bütçeleme; harcamaların politik önceliklerle yönlendirilmesi,

¹³ World Bank, **Public Expenditure Management Handbook**. Washington, USA, 1998, s.21-22.

¹⁴ Wildavsky, s.39.

¹⁵ Salvatore Schiavo Campo ve Daniel Tommasi, Managing Government Expenditures, **Asian Development Bank**, Bölüm: 13, 1999, s. 25.

karar alıcılara kaynak tahsisi kararlarında ve kaynak kullanımında daha fazla sorumluluk veren stratejik politika ve harcama çerçevesi olarak tanımlanmaktadır.¹⁶

Orta vadeli harcama sistemi küreselleşmenin ülke uygulamalarına getirmiş olduğu kamunun yeniden yapılandırılması çalışmaları kapsamında ele alınan olgulardan biridir. Aslında bütçe plan ilişkilerinin geliştirilmesi ve politikalara olumlu şekilde yansımaları açısından bu tür çalışmalar son yıllarda giderek önem kazanmaya başlamıştır. Bu çerçevede orta vadeli harcama sistemi, politika-plan-bütçe bağlantısının gerçekleştirildiği bir süreçtir.¹⁷

1.2.2. Çok Yıllı Bütçeleme Sistemi İle İlgili Tanımlar ve Çok Yıllı Bütçeleme Sistemi'nin Özellikleri

Peter Dean (1997)'e göre çok yıllık bütçe sistemi; karar alacakların orta vadede yapılacak harcama hususunda limit ölçüsünü öngörmelerine destek sağlayan ve bu sınırların orta vadede harcama politikaları ve maliyetleri ile ilişkilendirilmesine olanak tanıyan kamu harcama programlarını iyileştirmeye yönelik bir süreçtir.¹⁸

M. Holmes ve A. Evans (2003)'ün ifade ettiği başka bir tanımlamayla çok yıllık bütçeleme; genel bir tanımlamayla geleneksel bir yıla odaklanan bütçeden orta vadeli bir perspektife geçişi kapsayan bir terim olarak tanımlanmaktadır.¹⁹

Çok yıllık bütçe; literatürde dar tanımıyla, çok yıllık bir süreç içerisinde elde edilecek gelirleri tahmin eden ve tahsisat aktarmadaki tavan değerleri tespit eden bütçe olarak yer almaktadır. Bu dar tanım, çok yıllık bütçelemeyi ayrıntılı bir şekilde tanımlamamakta olup, çok yıllık bütçe sadece sonraki birkaç yılın tahsisatının planlanmasından oluşmamaktadır. Bu bütçeleme sistemi, yıllık bütçe hazırlık sürecinin, özellikle orta vadeli gelir ve gider tahminleri veya orta vadeli hazırlanan bir mali plan gibi çok yıllık anlayış ile birlikte değerlendirmeye alınan, politika-plan-bütçe

¹⁶ World Bank, s.48.

¹⁷ Haluk Egeli ve Mehmet Dağ, "Orta Vadeli Harcama Sistemi ve Ülke Uygulamalarının Değerlendirilmesi", **International Journal of Academic Value Studies**, Cilt:3, Sayı:16, 2017, s.483.

¹⁸ Peter Dean, "The Relevance of a Medium Term Expenditure Framework to the Needs of Developing and Transitional Countries", **Basilmamış Rapor, World Bank**, May 1997, s. 1.

¹⁹ Malcolm Holmes ve Alison Evans, "A Review of Experience in Implementing Medium Term Expenditure Frameworks in a PRSP Context: A Synthesis of Eight Country Studies", **Overseas Development Institute**, London, November 2003, s.5.

arasında sağlanması gereken bağlantının gerçekleştirildiği bir yaklaşımdır.²⁰ Bu bütçe yaklaşımındaki en ehemmiyetli ilke, bütçe ve tahsisatların birden çok yılı kapsayan süreç üzerine değerlendirilmesidir.²¹

Çok yıllık bütçeleme sistemi aşağıdaki özellikleri taşımaktadır:²²

- Genel maliye politikası hedeflerini belirlemekte ve gelecek bütçelerde onlara kaynak tahsis etme yolunu inşa etmektedir.
- Uygulanan politikaların maliyetlerini ortaya çıkarmaktadır. Bu sayede ne kadar kaynak tüketimi yapıldığı ve gelecek dönemdeki bütçelere yönelik kaynağın ne kadarının tahsis edilebileceği konusunda bilgi edinilebilmektedir.
- Mevcut kararların gelecek bütçeler üzerinde uzun dönemli etkilerini öngörmektedir. Ayrıca, orta vadeli maliye politikası hedefleri ve harcama üzerine yapılan tekliflerin birbirine uygunluğunu kolaylaştırmaktadır.
- Orta vadede belirlenen mali hedeflere daha güvenilir ve doğru şekilde yönelim gösterilmesini sağlamaktadır.
- Toplum üzerindeki güveni daha da güçlendirmek maksadıyla güvenilir bir mali konsolidasyon anlamını taşımaktadır.

Kaynak kullanımında görevli üst yöneticilerin kaynak tahsis etme sürecinde sorumluluklarını arttırmayı amaçlayan bu bütçeleme sistemi; tavandan tabana kaynak çerçevesini, mevcut politikaların cari ve orta vadeli maliyetlerinin aşağıdan yukarıya doğru tahmin edilmesini ve son olarak da bu maliyetlerin var olan kaynaklarla eşleştirilmesini içermektedir.²³

Son yıllarda bütçe sistemlerinde yaşanan aksaklıkların giderilebilmesi için göz önünde tutulan çok yıllık bütçeleme sistemi dünya ülkeleri arasında giderek yaygın bir uygulama alanı bulmaktadır. Çok yıllık bütçelemeye önem verilmesinin birçok gerekçesi bulunmaktadır. Bunlardan bazıları şöyle sıralanabilir:²⁴

²⁰ Ahmet Kesik, “Yeni Kamu Mali Yönetim Sisteminde Orta Vadeli Program ve Mali Plan Çerçevesinde Çok Yıllı Bütçenin Uygulanabilirliği”, **Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma Konulu 20. Türkiye Maliye Sempozyumuna sunulan tebliğ**, Denizli, Mayıs 2005, s.135.

²¹ Harun Cansız, “Bazı Ülkelerde ve Türkiye’de Çok Yıllı Bütçe Uygulamaları”, **Afyon Kocatepe Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, Cilt: 9, Sayı: 1, 2007, s.97.

²² Magdalena Tomczynska, **Recommendations On Time Horizon Of Budget Process**, Kiev: Ukraine Macroeconomic Reform Project, Case Foundation, 2001, s.1.

²³ Birol Kovancılar ve Serkan Cura, “Performans Esaslı Bütçeleme ve Orta Vadeli Harcama Sistemi”, **Celal Bayar Üniversitesi İİBF, Prof. Dr. Naci Birol MUTER’e ARMAĞAN**, Manisa 2014, s.61.

²⁴ Ahmet Kesik, “Avrupa Birliği Sürecinde Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Çok Yıllı Bütçelemenin Uygulanabilirliği”, **Sosyoekonomi**, Ocak- Haziran, 2005/1 (Avrupa Birliği), s.135-136.

- Çok yıllık bütçeleme sistemiyle hükümetler orta vadeli amaç ve ileriye yönelik hedeflerini şeffaf bir şekilde belirleyebilmektedirler. Dolayısıyla orta vadede elde edilecek kaynaklar stratejik önceliklere göre dağıtılabilmektedir.
- Çok yıllık bütçeleme yıllık bütçelerin gelecekte öngöremediği eksiklikleri gidermektedir
- Çok yıllık bütçeleme ile yöneticilere kamu kaynaklarının tahsisinde etkililik ve kaynakların kullanımında verimlilik teşvik edilmektedir.
- Çok yıllık bütçeleme politikalarının bugün ve gelecekte doğurabileceği ihtiyaçları ve bunlar için gereken kaynakları öngörmeye etkin bir araç görevini üstlendiği için politika değiştirebilen karar vericilere kolaylık sağlamaktadır.
- Çok yıllık bütçeleme birbiriyle tutarlı bir kaynak- harcama dengesi kurarak mali disiplini sağlar ve makroekonomik istikrar düzeyinin iyileştirilmesine yönelik katkıda bulunur.
- Çok yıllık bütçeleme, kamunun yapacağı harcamaları ve elde edeceği gelirleri çok yıla sahip bir perspektifte düzenleyerek uzun zaman diliminde kamu sektörünün alacağı pozisyonu taahhüt etmektedir. Ayrıca kamu kesiminde kaynakların belirlenen önceliklere göre tahsis edilmesine kolaylık sağlamak ve mali disiplinin sağlanmasına katkı sunmaktadır.²⁵
- Ülkelerin çok yıllık bütçeleme sistemine geçmesinde bu sistemin bütçe istikrarını artırıcı etkisinin olması, bütçe formülasyonunu geliştirmesi, daha verimli kaynak tahsisi ve zaman içerisinde belirsizliği azaltıcı etkisinin olması gibi nedenler olduğu söylenebilir.²⁶

²⁵ Hayrettin Tüleykan, “Kamu Bütçeleme Sistemleri ve Çok Yıllı Bütçeleme”, **Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi**, Sayı:2, 2009, s.1.

²⁶ Merk OLaf, “Medium-term Expenditure Frameworks in MENA Countries”, **OECD Working Group 3 GFD**, Cairo, , 7-8 May 2006, s.4.

1.2.3. Çok Yıllı Bütçeleme Sisteminin Zayıflıkları

Çok yıllık bütçeleme sisteminin birçok faydasının bulunması yanında sistemin zayıflıkları da mevcuttur. Bu zayıflıklar şöyle sıralanabilir:²⁷

- Yıllık olarak hazırlanan bütçe çalışmalarında ileriye yönelik yapılan tahminlere aşırı güven oluşması, uygulanan mali politikalarda durağanlık ve esneksizlik ile sonuçlanabilir.
- Aşırı iyimser yapıda oluşturulmuş birden fazla yılı içeren tahminler, gereksiz kamusal hizmetlerin yerine getirilmesine neden olabilir ve bu durum bütçe harcamaları üzerinde arttırıcı etkide bulunabilir.
- Belirlenen hedef önceliklerine ve seçilen yaklaşım sistemine bağlı olarak çok yıllık bütçe yaklaşımı, yıllık oluşturulmuş bütçelerin temel hedef önceliklerinden gösterilecek özeni ve kaynakları saptırabilecek; karmaşık ve idari yönden maliyetli bir araç olabilir.
- Çok yıllık bütçeleme sisteminde tahminlerin reel artış değerlerini içerecek şekilde yapılması enflasyonist dönemlerde harcamaları doğrudan arttırıcı etkide bulunabilir. Bütçe gelirlerinden bağımsız bir şekilde ortaya çıkan bu artışlar mali disiplinin gerçekleştirilmesini güçleştirebilir.²⁸
- Çok yıllık bütçelemenin kaç yıl ele alınarak sınırlandırılacağı hususu önem ifade etmektedir. Çünkü gelecekte ele alınan yıl sayısında artış oldukça daha kapsamlı bir tahmin içeriği oluşmakta ancak bu durum da belirsizliği beraberinde getirmektedir. Buna karşılık ele alınacak zamanın kısa olması daha güvenilir ve doğru tahminleme yapılmasına olanak tanırken geleceğe ilişkin geniş bir projeksiyon içermez.²⁹ Çok yıllık bütçeleme uygulama bakımından ülkeden ülkeye farklılık göstermekle birlikte genel olarak üç yılı ya da beş yılı içine alacak şekilde oluşturulmaktadır.

²⁷ Jameson Boex, Vázquez, Jorge Martinez ve Robert McNab, "Multi Year Budgeting: A Review of International Practices and Lessons for Developing and Transition Economies", **Georgia State University Andrew Young School of Policy Studies**, Working Paper 98-4, November 1998, s.2.

²⁸ Blöndal, s.12.

²⁹ Schiavo Campo ve Tommasi, s.145.

1.3. ÇOK YILLI BÜTÇELEME SİSTEMİNİN İLKELERİ

Çok yıllık bütçeleme sisteminde kamu kaynak kullanımının etkin ve verimli bir şekilde sağlanması için; kapsamlılık ve mali disiplin, yasal olma, esneklik, rekabet, doğruluk, bilgi, şeffaflık ve hesap verebilirlik gibi sistemin temel ilkelerinin sağlanması gereklidir.

Çok yıllık bütçeleminin temel ilkeleri şöyle sıralanabilir:

- **Kapsamlılık ve mali disiplin**

Bütçe, birlik ilkesi gereği, devletin tüm finansal hareketlerini kapsayacak nitelikte olmalıdır. Her türlü kurumsal problemin bütün bağlantılarıyla tespit edilerek gerekli düzenlemelerin yapılabilmesi için bütçenin bütün mali süreçleri kapsamı gerekir.³⁰ Kapsamlılık ilkesi ile; sorunların tespitinin sağlanmasında bütüncül bir yaklaşımın olması, kurumsal problemler ile diğer tüm sorunların tespit edilmesi ve bu durum sonucuna göre politika oluşturulması kastedilmektedir. Ek olarak, devlet bütçesindeki mali işlerin tümünü içermesi de bu kavramın bir gereği olmuştur.³¹ Disiplin, ekonomi ile sentezlendiğinde bütçenin sadece hükümete yönelik politikaları uygulamak için gerekli kaynakları özümsemesi gerektiği anlamına gelmektedir.

- **Yasal olma (meşruluk)**

Politika değiştirebilen karar vericilerin, bütçenin uygulanması sürecinde ister bütçe formülasyonundan bağımsız ister bütçe formülasyonu sırasında olsun, orijinal politika kararına katılmaları ve bu kararları kabul etmeleri gerektiği anlamına gelmektedir.³²

- **Esneklik**

Esneklik ilkesi süreçle ilgili tüm kararların mevcut olduğu noktaya yönlendirilmesi olarak ifade edilmektedir. Kamusal hizmet faaliyetlerinin yerine getirilmesinde bu hususta görevli yönetici kişilerin yönetimi ilgilendirecek kararların alınmasında, bakanların ise program kararlarına yönelik daha fazla yetkilendirilmesi gerektiğini vurgulamaktadır. Bu yetkinin yerine getirilmesinde şeffaflık ve hesap verebilirlik birlikte stratejiye sıkı bir şekilde bağlı kalarak yapılmalıdır.³³

³⁰ World Bank, s.1-2.

³¹ Egeli ve Dağ, s..485.

³² World Bank, s.1-2.

³³ World Bank, s.1-2.

- **Rekabet**

Yürütülen politikaların gözlemlenmesinin ardından değerlendirmelerin yapılması, kuruluşların performans yapısının devamlı olarak artmasını sağlayacaktır.³⁴

- **Tahmin edilebilirlik (öngörülebilirlik)**

Bu ilke politikaların ve programların verimli ve etkili bir şekilde uygulanabilmesi bakımından önemlidir. Makro politikalarda istikrarın olduğu ve mevcut politikanın finansmanın sağlanabildiği ortamda kamu sektörü daha iyi performans gösterecektir.³⁵

- **Doğruluk (Dürüstlük)**

Bütçe tahminleri için kullanılan gelir ve gider rakamlarının tarafsız bir şekilde oluşturulmasını ifade etmektedir. Önyargılı projeksiyonlardan türetilen bir bütçenin hem teknik hem de politik kaynakları olabilir. Aşırı iyimser tahminler stratejik önceliklerin belirlenmesi üzerinde bütçe kısıtlamalarını yumuşatmakta ve kaynakların etkili ve verimli şekilde kullanılmasında olumsuz etkide bulunmaktadır.³⁶

- **Bilgi**

Bütçe konusundaki işlemlerle ilgili tamamen, doğru ve olması gereken süre zarfında elde edinilen bilgi, kamusal karar alma sürecinin ve bütçenin doğruluğunun başarılı olmasında önemli yer tutmaktadır.³⁷

- **Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik**

Kamusal karar alma sürecindeki tüm bilgilerin toplumdaki herkese açık bir şekilde ulaşılabilir olmasını ifade eder. Karar alıcıların kararlarını alma sürecinde tüm bilgilere sahip olmalarını ve bu kararların uygulanmasından da sorumlu tutulmalarını vurgulamaktadır.³⁸

1.4. ÇOK YILLI BÜTÇELEME SİSTEMİNİN AMAÇLARI

Küreselleşme yolunda ilerleyen ülkeler arasında etkileşimin artmasından dolayı ülkelerin gerçekleştirdikleri mali reformlar ve bunların neticesinde yürüttükleri mali politikalar birbirini takip eden ülkeleri etkisi altına almıştır. Son yıllarda çok yıllık bütçeleme sistemine geçiş yapan ülkelerin sayısındaki artışa yönelik ülkelerin

³⁴ World Bank, s.1-2.

³⁵ World Bank, s.1-2.

³⁶ World Bank, s.1-2.

³⁷ World Bank, s.2.

³⁸ World Bank, s.1-2.

yapısında genel olarak elverişli düzeyde değerlere inen enflasyon rakamlarının da etkisi ile birlikte, orta vadeli ekonomik istikrar sağlayıcı çabalarına yönelmek, mali disiplini sağlayıcı ve bütçe- plan ilişkisini güçlendirici etkide bulunmak, performans esasına dayalı bütçeleme sistemine işlerlik kazandırıcı etkide bulunmak, yürütülecek kamu hizmetlerinde etkinliği arttırmak, geleceğe yönelik belirsizlikleri azaltıcı etkide bulunmak, özel sektörün alacağı yatırım kararları için gerekli ortamı hazırlamak, uluslararası entegrasyonlara giriş şartlarını kolaylaştırıcı etkide bulunmak gibi nedenlerin etkisinden söz edilebilir.³⁹

Göktaş (2006), çok yıllık bütçeleme sisteminin temel amaçlarını şöyle sıralamaktadır:⁴⁰

- İyileştirilmiş bir makroekonomik yapıya sahip olunması ve finansal denge kurulması,
- Hükümetin yürüttüğü politikalar ile birimlerin gider öncelikleri ve bütçeleme arasında daha derin bir bağ oluşturulması,
- Yapılacak harcamaların hükümetin sosyo-ekonomik programının esas alınarak önceliklendirilmesi ve en öncelikli işlevlere kaynak ayrılması suretiyle işlevler arası ve fonksiyon içi kaynak tahsisatının sağlıklı bir temele dayandırılması,
- Daha güvenilir temellere dayalı bütçe tavanlarının oluşturulması suretiyle bütçenin öngörülebilirlik boyutunun artırılması,
- Harcama yapan kuruluşlara saptanmış bütçe kısıtlamaları ile onayı sağlanmış politika ve programlar dahilinde kuruluşların kendi bütçelerini yönetme konusunda daha fazla esneklik sunarak kamu kaynaklarının daha etkin bir düzeyde kullanımının sağlanması.

Çok yıllık bütçeleme sisteminin nihai amaçlarından biri; bütçe uygulamasının (program uygulaması) kalitesini iyileştirmektir. Vakaların hepsi, buna devam etmenin olağanüstü uzun bir yol olacağını, ama olgunlaşan kategorideki ülkeler de çok yıllık bütçeleme sisteminin bu konuda yapabileceği en önemli katkıyı göstermeye başladığını, yani politika ve finansmanın daha fazla öngörülebilirliğini vurgulamaktadır.⁴¹

³⁹ Kamil Tüğen ve Ahmet Özen; “Çok Yıllı (Orta Vadeli) Bütçeleme Sistemi Ve Uygulamaları”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt6, Sayı:3, İzmir, 2004, s.114.

⁴⁰ Abdülkadir Göktaş, “Türkiye’de Çok Yıllı Bütçeleme”, **Maliye Bakanlığı, Bütçe Ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü**, 23 Mayıs 2006, s.4.

⁴¹ Holmes Ve Evans, s.27.

Dünya Bankası (1998) ise çok yıllık bütçeleme amaçlarını şöyle sıralamaktadır:⁴²

- Gerçekçi ve tutarlı bir kamu kaynak yapısı geliştirmek suretiyle makroekonomik dengenin iyileştirilmesi,
- Sektörler arasında ve sektör içinde kaynakların stratejik önceliklere göre dağılımının geliştirilmesi,
- Hem politikaların hem de bunlara ayrılan kaynakların tahmin edilebilirliğinin artırılması ve bunun sonucunda da bakanlıkların planlarını daha ileriye götürebilmeleri ile uygulanan programların devamlılığının sağlanması,
- Fonların etkin ve verimli bir şekilde kullanılması için gerekli olan teşviklerin artırılmasıyla beraber, harcamaları yapan kuruluşların özerkliklerinin artırılması ve katı bütçe kısıtlarının konulması.

Yukarıdaki temel amaçların yanında çok yıllık bütçeleme diğer amaçları şöyle sıralanabilir:⁴³

- Bütçede denkliliği gerçekleştirmek, yoksulluk boyutunu düşürme stratejisi kapsamında bütçe ile kaynakların kısır noktalara doğru akışını gerçekleştirmek,
- Bütçede yer alan kuruluşlar için öngörülebilirliği arttırmak ve mali kaynakların daha etkin nitelikte kullanılmasını sağlamak,
- Orta vadedeki maliye politikası hedeflerini belirleyerek, hükümetlerin kısa süre zarfındaki mali disiplini bozucu kararlara yönelmesini engellemek,
- Hükümetin oluşturduğu politikalar ile birimlerin gerçekleştireceği harcama öncelikleri ve bütçeleme arasında derin bir bağ oluşturmak.
- Mali saydamlığın ve mali sorumluluğun yerine getirilmesine katkı sağlamak ve mali disipline uymada kamu idarelerine rehber olmak da çok yıllık bütçeleme bir diğer amacıdır.⁴⁴
- Mali disiplin sorumluluğunun yerine getirilmesi; harcama kontrollerinin kapsanmasını, yapılacak gelir ile gider tahminlerinin gerçekçi olmasını ve mali hedef ölçülerini yükselterek daha çok çaba harcanmasını gerektirmektedir. Bu ise ancak harcamayı gerçekleştirecek olan kuruluşun etkin rolü ve hedeflenen makro ekonomik

⁴² World Bank, s.48.

⁴³ Mehmet Tunçer ve Erkan Kılıçer, “Örnek Ülkelerde ve Türkiye’de Çok Yıllı Bütçeleme Sistemi”, Finans Politik & Ekonomik Yorumlar, Cilt: 50, Sayı: 580, 2013, s.111.

⁴⁴ Ertan Tosun, “Kamu Mali Yönetimi Devlet Bütçesi Odaklı Bir Yaklaşım”, Devlet Bütçe Uzmanları Derneği Yayını, Ankara 2007, s.295.

amaçlarla bağlantılıdır. Söz konusu makro ekonomik hedefler çok yıllık bütçeleme tarafından ortaya çıkarılmaktadır.⁴⁵

- Çok yıllık bütçe lemede, tüm harcamalar etkin bir şekilde önceliklendirilip sektörler arasında kaynak tahsisini iyileştirme amaçlanmaktadır.⁴⁶

Ülkelerin bütçe sistemlerini uygulamada karşılaştıkları sorunların farklılık arz etmesi, bu sistemin amaçları arasındaki önceliklerin de yer değiştirmesine yol açabilmektedir. Ülke uygulamalarında görülen belirli amaçlara vurguyu göz önüne almadan, kapsamlı şekilde uygulanan çok yıllık bütçeleme nin 3 temel amacı bulunmaktadır: Bu amaçlar; mali disiplini ve makroekonomik dengeyi sağlamak; stratejik önceliklendirme ve kaynak tahsisinde etkinliği sağlamak ve kaynak kullanımında etkinliği sağlamak olarak sıralanmaktadır.⁴⁷

1.4.1. Mali Disiplini ve Makroekonomik Dengeyi Sağlamak

Çok yıllık bütçeleme sisteminin en önemli amaçlarından biri kamu bütçesinde mali disiplini sağlamaktır. Tahsis edilecek kaynakları önceliklendirip, bunun hakkında ilgili kurum ve kuruluşlara, kamuoyuna ve piyasalara doğru zamanda bilgi vermek, devlet bütçesinde mali disiplini sağlayıcı etkide bulunabilir.

Bütçenin hazırlanması ve uygulamaya konulması sürecinde yerine getirilen hizmetin etkinliğine bütçesel sürecin desteğinin artması, kaynak ayırma ve harcama prosedürlerinin basit ve kısa süreli olması, mevcut durumdaki mevzuatın günün koşullarını karşılamaya elverişli olması, kuruluşların hazırladıkları bütçelere güveninin olması gibi etmenler bütçede gerçekleşmesi beklenen mali disiplini sağlamada etkili olmaktadır.⁴⁸

Makroekonomik denge, kamu kaynak yapısının tutarlı ve gerçekçi bir şekilde iyileştirilmesiyle sağlanabilmektedir. Çok yıllık bütçeleme süreci içerisinde iktisadi birimler, hükümetin kamusal hizmetler üzerine, iktisadi ve finansal hedeflemelerine

⁴⁵ Hüseyin Güçlü Çiçek, “Türkiye’de Orta Vadeli Harcama Sistemi Uygulamasına İlişkin Bir Alan Araştırması”, Maliye Dergisi, Sayı: 161, Temmuz -Aralık 2011, s.168.

⁴⁶ Philippe Le Houerou ve Robert Taliercio, Medium Term Expenditure Frameworks: From Concept to Practice Preliminary Lessons from Africa. **Africa Region Working Paper Series**, 28, February 2002, s.4

⁴⁷ Cansız, s.99-100.

⁴⁸ Devlet Planlama Teşkilatı, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, **Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, 2000, s.10-11.

ilişkin orta vadeli yaklaşımlarını öğrendikten sonra geleceğe yönelik kararlarını daha gerçekçi bir şekilde belirleyebilirler. Böylece orta vadeli mali hedeflere ulaşabilme durumu görülebilir ve daha istikrarlı bir makroekonomik politika izlenebilir.

1.4.2. Stratejik Önceliklendirme Ve Kaynak Tahsisinde Etkinliği Sağlamak

Çok yıllık bütçeleme sistemi ile sektöre yapılacak kamusal harcamalar için ayrılacak kaynaklar ortaya konmakta ve her bir projenin ya da çıktının kaynak yapısı tespit edilmektedir.⁴⁹

Çok yılı içeren bütçe sistemi ile hükümetlerin orta vadedeki amaç ve hedeflerini şeffaf olarak belirlemeleri gerektiğinden, kaynakların kurumlar ve sektörler arasında stratejik durum önceliklerine göre dağılımı gerçekleştirilebilir. Böylelikle hükümetin belirlediği öncelikler ile kamusal alandaki öncelikler ve hedefler arasındaki bütünlük bütçe vasıtasıyla sağlanabilir. Bu sayede de kaynak tahsisinde etkinlik sağlanabilir.⁵⁰ Ancak yürütülen politika maliyetleri elde edilebilir kaynaklarla finanse edilemiyorsa bu politikalara ayrılan ödeneklerin azaltılması gerekliliği söz konusudur. Bu durum bütçe hazırlık aşamasında dikkate alındığında, hükümet elde edilebilir kaynakları stratejik önceliklere göre yeniden tahsis edebilir. Böylelikle hükümet önceliği daha az olan projelerden tasarruf yapma imkanına sahip olabilir.⁵¹

1.4.3. Kaynak Kullanımında Etkinliği Sağlamak

Tahsisi gerçekleştirilecek kaynakların etkin kullanımı, yürütülecek programların uygulanmaya elverişli olma kapasitesine ve yürütülen hizmet maliyetlerinin azaltılarak gerçekleştirilmesine bağlıdır. Aynı zamanda kamu kaynaklarının doğru kullanılması ve israf edilmemesi kamu hizmet kalitesinin artmasına katkıda bulunmaktadır.

Kamusal kaynakların dağılımında etkinliğe ulaşmak; hükümetlerin önceliklerinin yer değiştirmesi durumunun gelecek yıl bütçelerine yansıtılmasına

⁴⁹ Tüleykan, s.11.

⁵⁰ Cansız, s.99-100.

⁵¹ Egeli ve Dağ, s.484-485.

olanak tanımakta olup kamu idareleri bütçeleri arasında kaynakların yeniden dağıtımını sağlayabilmektedir.

Çok yıllık bütçeleme sisteminin amaçlarından kaynak kullanımında etkinliği sağlamakla asıl hedeflenen elde edilebilir kaynakların sürdürülebilir bir yapıda olması ve mali disiplinin sağlanmasıdır. Böylelikle kamuda verimli ve etkili hizmet kalitesine ulaşılacaktır.

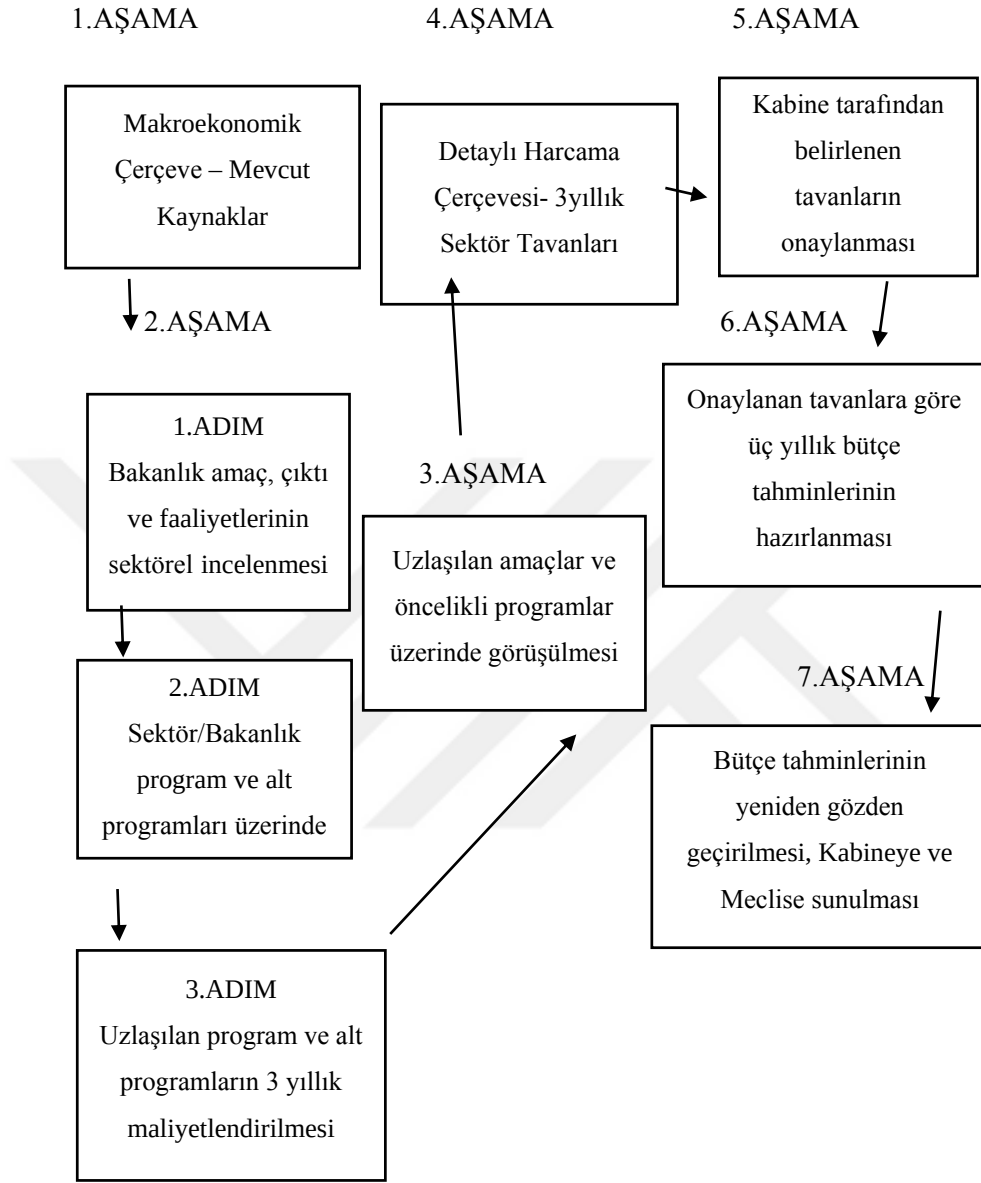
1.5. ÇOK YILLI BÜTÇELEME SİSTEMİNİN AŞAMALARI

Çok yılı içeren bütçeleme sistemi temelde yapı olarak üç aşamaya ayrılarak oluşturulmaktadır. Bu aşamaların ilkinin Orta Vadeli Mali Yapı oluşturmaktadır. İlk aşamayı içeren bu yapı içerisinde, maliye politikası amaçlarına, mali hedeflere ve projeksiyonlara yer verilmektedir. İkinci aşamayı oluşturan Orta Vadeli Bütçe Yapısı ise mali amaçları ve öncelikler doğrultusunda tespit edilmiş kaynak aktarımını esas almaktadır. Son olarak üçüncü aşamayı ifade eden Orta Vadeli Harcama Yapısı ise bütçe üzerine çıktı odaklı bir anlayış yapısı kazandırmaktadır. Sistemin aşamaları belirtilen bu üç yapı doğrultusunda şekil almakta ve bütçe hazırlık süreçleri çok yılı içeren bir bakış açısına göre yürütülmektedir.⁵²

Dünya Bankası'nın 1998 yılında yayınlarken çok yıllık bütçeleme sistemini geliştirdiği kitapta sistem 7 aşamalı süreç olarak anlatılmaktadır. Bu aşamalar şekil yardımıyla aktarılacak olup her bir aşama tek tek ele alınacaktır.

⁵² Haluk Egeli, **Orta Vadeli Harcama Sistemi Ve Bütçe Uygulamalarına Yansımaları (2006-2012 Dönemi Türkiye Analizi)**, 1. Baskı, Altın Nokta Yayınevi, İzmir, 2013, s. 28.

Şekil 1: Çok Yıllı Bütçeleme Sisteminin 7 Temel Aşaması



Kaynak: World Bank, s.51.

Şekil 1’de yıllık bütçe sistemiyle bütünleştirilerek işlerlik kazandırılan bir orta vadeli bütçeleme yaklaşımının temel aşamaları gösterilmektedir. Sistem yukarıdan aşağıya doğru işlerken, sektör ya da harcamacı kuruluş düzeyinde de aşağıdan yukarıya doğru işlemektedir.

1.Aşama: Dünya Bankası yaklaşımına göre çok yıllık bütçeleme sisteminin ilk aşaması elde edilebilir kaynakları belirleyen makro ekonomik çerçevenin belirlenmesidir. Bu aşamada gelecek üç yılı kapsayan zaman için gelir ve gider projeksiyonları yapan bir makroekonomik çerçeve geliştirilmeye çalışılmaktadır.

Orta vadede elde edilebilir kaynakların bir çerçevesini gösteren bu plân, çok yıllık bütçeleme sisteminin başlangıçtaki ilk adımını oluşturmakla birlikte yıl içerisinde düzenli olarak güncel hale getirilmekte ve oluşturulan bu plan sistemin daha sonra gelen aşamalarında da gerekli rolü almaktadır.⁵³ Buradaki temel faaliyet mali disiplinin sağlanması için gerekli olan makro çözümleme ve modelleme çalışmalarının yürütülmesidir. Mali açıdan neyin ekonomik ve uygun olduğu hakkında bilginin edinilmesi karar verme sürecini bu çerçevede kısıtlamak için gereklidir. Bu kademedeki hayata geçirilen çalışmada, iktisadi projeksiyonların finansal hedefler ile ilişkilendirilmesinin önemi, modellerin oluşturulması ve kullanılmasındaki gereksinimler özellikle göz önünde bulundurulmalıdır.

2. Aşama: Makro ekonomik çerçevenin belirlenmesinin ardından paralel bir şekilde devam eden sektörlerin/ bakanlıkların amaç ve faaliyetlerinin kabul edildiği ve sonrasında maliyetlendirildiği inceleme sürecini içermektedir. Sektör inceleme süreci 3 aşamadan oluşmaktadır. Bunlar;

- 1.) amaçlar, çıktılar ve faaliyetler konusunda anlaşma sağlanması,
- 2.) kabul edilen programların ve alt programların gözden geçirilmesi ve geliştirilmesi
- 3.) kabul edilen programların maliyetlerinin hesaplanması.⁵⁴

3. Aşama: Maliye Bakanlığı ile sektör bakanlıkları arasında bir dizi toplantının yapıldığı bir aşamadır, burada ikinci aşamada yapılan sektör incelemesinin çıktıları üzerinde durulmaktadır.⁵⁵

4. Aşama: Bir önceki aşamada oluşturulan makroekonomik çerçeve ve sektör değerlendirmesinin sonuçlarının gözden geçirilmesiyle Maliye Bakanlığı stratejik duruma göre harcama çerçevesinin geliştirilmesini sağlamaktadır. Geliştirilen bu çerçeve belli fonlama kararlarının gerek sektörler arasında gerekse sektör içinde tercihine olanak tanınmasıyla birlikte, bütçe yılı ve bütçe yılını izleyen gelecek iki yıl için öngörülecek sektör harcama tavanlarının tespit edilmesine de temel teşkil

⁵³ Demirbaş, s.68.

⁵⁴ World Bank, s.52.

⁵⁵ World Bank, s.52.

etmektedir. Maliye Bakanlığı'nın geliştirdiği bu stratejik harcama çerçevesi ve geçici sektör tavanları stratejik kaynak dağılımı konusunda esas kararı alacak olan Kabine'ye yol gösterici bir nitelik taşıması amacıyla kullanılmalıdır.⁵⁶ Birinci ve ikinci aşamada elde edilen sonuçlar ve ortaya konan mali ve ekonomik yapının belirleyiciliğinde Maliye Bakanlığı sektör sınırlarının tespit edilmesi için yürütülmesi gereken temel hazırlık çalışmasını yapmakta ve kabineye gönderilecek bütçe tavanlarını burada belirlemektedir.⁵⁷

5. Aşama: Çok yıllık bütçeleme sürecinin en önemli aşamalarından biri olan 5. aşamada temel karar alma organı olan Kabine sektör öncelikleri ve kaynak yapısının belirleyiciliğinde orta vadeli kaynak bölüşümünü sektörel yapmaktadır. Burada yapılan işlem gelecek üç yıl için sektörlerin/bakanlıkların kaynak yapılarının (bütçe tavanlarının) belirlenmesi suretiyle olmaktadır.⁵⁸

6. Aşama: Bu aşamada bakanlıklar/sektörler kabinenin kararlaştırmış olduğu sektör limitleri dahilinde bütçe tahminlerinde gerekli olan düzeltmeleri yapmaktadırlar. Yani bakanlıklar/sektörler bütçelerini ve onu izleyen iki yıllık bütçe projeksiyonlarını belirlenen tavan değerlerini gözden geçirerek yeniden bir derleme yapmaktadırlar. Kabine tarafından bakanlığa atfedilen kararlar ile hükümetin bütçesel önceliklerini yansıtan hususlar üzerine verilen yeni kararlar da bu aşamada dikkate alınmaktadır. İkinci, üçüncü ve dördüncü aşamalarda bakanlık tarafından yürütülen hazırlık çalışmaları 6.aşamada sonuç bulmakta ve nihayetinde bakanlığın taslak bütçesi ortaya çıkmaktadır.⁵⁹

7. Aşama: Bu son aşamada gerekli düzeltmeleri yapılan bütçe tahminleri tekrar Maliye Bakanlığı tarafından gözden geçirilerek nihai onay için Kabine'ye ve Meclis'e sunulmaktadır.⁶⁰ Bu son aşama içerisinde Maliye Bakanlığı bakanlıklardan bütçe tahminlerini almakta onları biraraya getirmektedir. Bunun üzerine gerekli analizlerin yapılmasının ardından bütçe tahmini Kabineye gönderilmektedir. Kabine'nin son olarak yaptığı kontrol ve onayının ardından bütçe kanun halini almak üzere parlamentoya ve varsa onun ilgili komisyonlarına sunulmaktadır.⁶¹

⁵⁶ World Bank, s.52.

⁵⁷ Yılmaz, s.38.

⁵⁸ World Bank, s.52-53.

⁵⁹ Yılmaz, s.41.

⁶⁰ World Bank, s.54.

⁶¹ Yılmaz, s.42.

Çok yıllık bütçeleme sisteminin hazırlık süreci ve uygulanma aşamaları, aşağıdan yukarı/ yukarıdan aşağıya birbiri arasında ilişkili olan ve her bir aşamanın bir diğer aşamayı beslediği 7 temel aşamadan oluşmakta olup stratejik planlama sürecinin işleyişi ile gerçekleşmektedir.

1.6. ÇOK YILLI BÜTÇELEME SÜRECİ

Bütçede kamu kaynaklarının etkin ve verimli olacak şekilde kullanılıp stratejik önceliklere göre dağıtılmasında etkili bir araç olarak getirilen en önemli kurumsal düzenleme çok yıllık bütçeleme sistemidir.

Kamu kaynaklarının stratejik önceliklere göre aktarımını gerçekleştiren şeffaf bir plan ve bütçe oluşturma süreci olarak tanımlanabilecek⁶² olan çok yılı içeren bütçe sistemi, yukarıdan aşağıya bir kaynak zarfından mevcut politikaların cari ve orta vadeli maliyetlerinin aşağıdan yukarıya tahmininden ve sonuçta yıllık bütçe süreci içinde bu maliyetlerin mevcut kaynaklarla eşleştirilmesinden oluşmaktadır.⁶³

Devletin iktisadi karar birimleri, hükümetin ekonomik ve mali hedeflerine özgü orta vadedeki yaklaşımlarını göz önünde bulundurarak, geleceğe dair uygulamayı planladığı kararlarını daha gerçekçi olacak şekilde tespit edebilmesini çok yılı içeren bütçeleme süreci ile gerçekleştirebilmektedirler.⁶⁴

Bütçeleme süreci çok yılı kapsayacak şekilde düşünüldüğünde, idareler gelecek perspektifli olarak hareket edeceğinden, gelecek sıkıntıları atlatmak için gerekli tedbirler alınabilecek ve bu sayede harcamaların denetimi üzerinde ve kaynak harcama yönetiminde etkinlik sağlanabilecektir. Yani, kaynak aktarım süreci belirsizliklerden arınmış olacaktır. Öte yandan, çok yılı içeren bütçe sistemi ile bütçe harcamalarının orta vadeli zaman zarfında izlenebilmesi de sağlandığından, çıktı tahminleri ve geleceğe yönelik projeksiyonlar rahatça görülebilecek, harcama üzerine belirlenen

⁶² Zuhall Ergen, "Orta Vadeli Harcama Sistemi Üzerine Kavramsal Bir Yaklaşım", **Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 16, Sayı: 1, 2007, s.306.

⁶³ World Bank, s.48.

⁶⁴ Çetinkaya ve diğerleri, s.122.

önceliklerin yeniden düzenlenmesiyle, bütçe ödenek aktarımında ve kullanımında etkinlik sağlanabilecektir.⁶⁵

Çok yılı içeren bütçeleme süreci temelde üç yapı üzerine oluşturulmuştur. Birinci adım, makroekonomik çerçeve ile istikrarlı bir şekilde yerine getirilecek hizmetlerde yapılan kamu harcamaları için ayrılabilir toplam kaynağın yukarıdan aşağıya (top-down) doğru tahmin edilmesidir. İkinci adım, işlerliği sürmekte olan ve yeni uygulanması planlanan faaliyet ve programların maliyetlerinin aşağıdan yukarıya doğru tahmin edilmesidir. Üçüncü adım ise, toplam kaynakların ortaya çıkarılan bu maliyetleri ile karşılaştırmasının yapıldığı süreçten oluşmaktadır.⁶⁶ Bu bağlamda geliştirilen orta vadeli harcama sistemi (OVHS) uygulamasının bütçe üzerine eklediği en önemli yenilik, yapılması planlanan kamu hizmet faaliyetlerinin büyüklüğünün hazırda bulunan mevcut kaynakların göstergesi doğrultusunda çerçevesinin çizilmesi ve bu durumun doğal bir sonucu olarak da kaynakların belirlenen stratejik durum öncelikleri doğrultusunda dağıtımının gerçekleştirilmesidir.⁶⁷

Kaynak yönetimi sürecine makro düzeyde getirilen en önemli fayda ise ekonomide mevcut bulunan kaynak yapısına göre kamusal faaliyet üzerine hizmet kararlarının alınması ve kararların önceliklerine göre harcama alanlarına aktarılmasıdır. Bir başka ifadeyle, eğer ekonomik düzende kamu kesimine ayrılması planlanacak olan kaynaklar, yürütülmesi mevcut ve öngörülen programları tamamlayacak düzeyde değilse, öncelik sıralamasında geride kalan programlar bütçe kapsamından çıkarılır ve denge sağlanana kadar aynı şekilde işleme devam edilir. Önceliklerin belirlendiği bu süreç içinde faaliyetlerin öncelik sıralaması belirlenmekte faaliyet çalışmalarının bazılarının daha gerilerde yer verilmekte iken bazıları daha sonraki yıllara ötelenmekte veya sektör bütçesi içerisinde çıkarılmaktadır. Burada sunumu yapılacak kamusal hizmetlerin ne kadar verimli olduğu ve topluma ne kadar katkı sağladığı göz önüne alınmaktadır. Bunun neticesinde hizmetlerin, kamu gücü tarafından yerine getirilmesi gereken bir hizmet olup olmadığı ve bu hizmet

⁶⁵ Osman Nuri Aras, Eren Erdoğan ve Rukiye Kök, “Türkiye’de Uygulanan Orta Vadeli Programın Ödemeler Dengesi Tahminleri Doğrultusunda Performansının Analizi”, **Finans Politik & Ekonomik Yorumlar**, 2014, Cilt: 51, Sayı: 595, s.9.

⁶⁶ Yılmaz, s.16.

⁶⁷ H.Hakan Yılmaz ve Mustafa Biçer, “Türkiye’de Mali Reformlar Sonrası Değişen Politika Oluşturma, Planlama, Bütçeleme Süreci ve Orta Vadeli Harcama Sisteminin Uygulanabilirliği”. **İktisat İşletme ve Finans**, Cilt: 25, Sayı: 287, 2010, s.44.

sunumunun özel sektöre bırakılıp bırakılmayacağı üzerine değerlendirme yapılmaktadır. Öncelikli olarak, kamusal karar sürecinde planlama geleneksel bütçeleme anlayışında hakim olan ihtiyaçlardan ziyade, eldeki mevcut kaynak göstergesine göre oluşturulmaktadır.⁶⁸ İkincil olarak, kaynakların belli bir sınır dâhilinde hükümet tarafından tespit edilmiş ihtiyaçlara göre tahsisinin sağlanmasının gerçekleştirilmesi öngörülmektedir. Eğer gelirle yapılacak harcamaların karşılaştırılması sonucu ortada ciddi bir dengesizlik söz konusu ise gelir arttırıcı ve gelir yapısını iyileştirmeye yönelik politika uygulamalarının gerekliliği de ayrıca ön plana çıkmaktadır.⁶⁹

Çok yılı içeren bütçeleme yaklaşımı ile kaynakların sektör/bakanlık projeksiyonlarına yukarıdan-aşağıya bir şekilde bütünleştirilmesi ile oluşmaktadır. Yukarıdan aşağı oluşan kaynak zarfı, temelde mali hedefleri göstermektedir. Bu makroekonomik model, hükümetin finansal yükümlülüklerini ve hükümetin programında yer alan kamu hizmeti reformu gibi yüksek maliyetli projeleri dahil gelir ve harcamaları tahmin etmektedir.⁷⁰ Yukarıdan aşağıya oluşum sürecinde yer alan kaynakların makro ekonomik yapıyla dengeli olarak örtüşmesi ve yapılan tahminlerin doğruluğu esastır.⁷¹

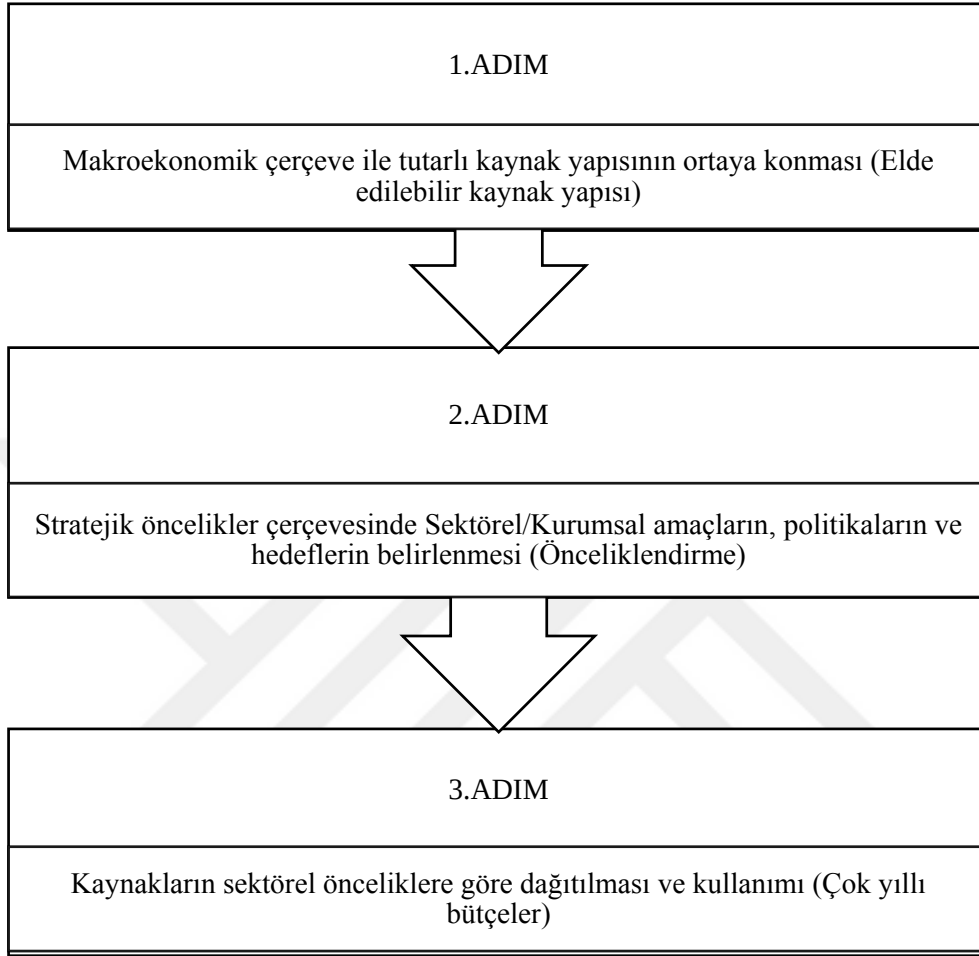
⁶⁸ World Bank, s.4.

⁶⁹ Yılmaz, s.17.

⁷⁰ Huerou ve Talierto, s.2.

⁷¹ Çiçek, s.170.

Şekil 2: Orta Vadeli Harcama Süreci

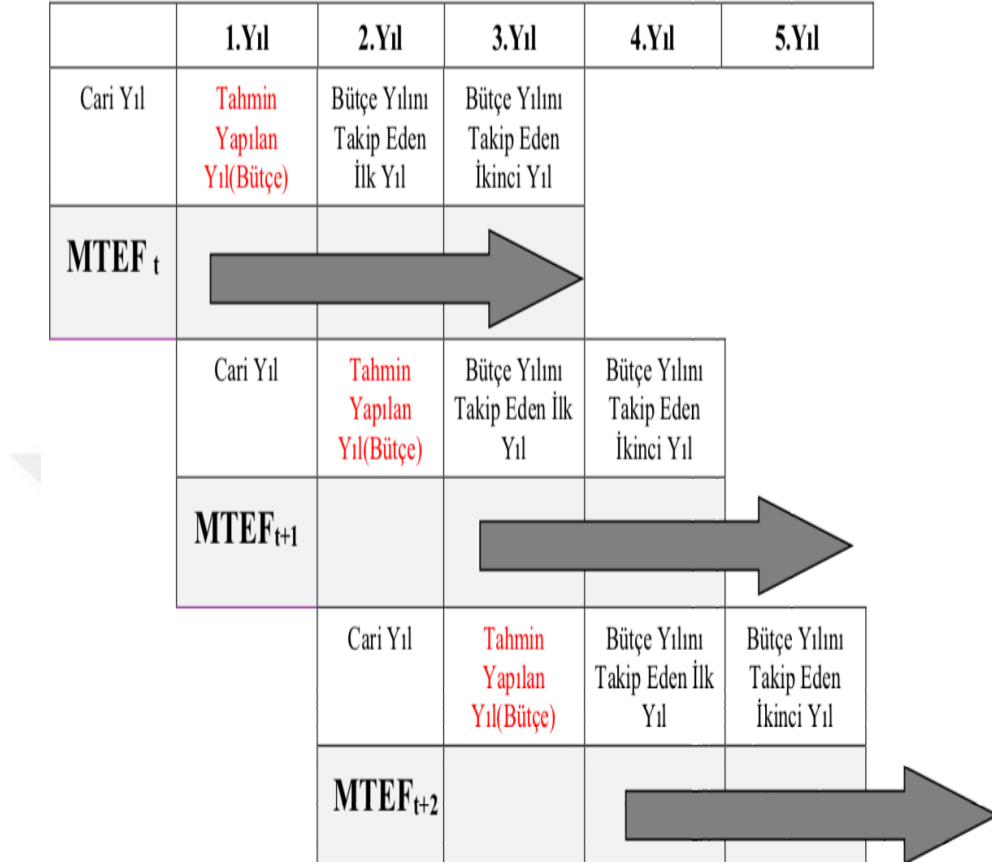


Kaynak: Yılmaz, Orta Vadeli Harcama Sistemi, s.59.

Çok yılı içeren bütçeleme sisteminin esası gelecek mali yılın yanında o yılı izleyen gelecek iki yılın da bütçe gelirlerinin ve yapılacak harcamaların tahmini olarak açıklanabilir. Söz konusu yaklaşım, ilgili mali yılın yanında bir sonrasında takip eden yılın ve ayrıca 3. yıla ait gelir ve harcama tahminlerini de kapsamaktadır.⁷²

⁷² Ergen, s.306.

Şekil 3: Çok Yıllı Bütçelemenin Sistematik Süreci



Kaynak: YILMAZ, Orta Vadeli Harcama Sistemi, s.19.

MTEF, her yıl periyodik olarak tekrar eden ve her bir MTEF'in birbirini takip etmekte olduğu bir süreci ifade etmektedir. Yukarıdaki şekilde yer aldığı üzere hazırlanan her MTEF birbirini izleyen gelecek üç yılı kapsamaktadır. Bir diğer MTEF_{t+1} öncesinde olan MTEF_t'nin gelecek bütçe yılını izleyen ilk yıl olarak ifade edilen yılı bütçe yılı olarak almakta (2.yıl) ve bir yıl daha fazlasını içererek (4.yıl) süreci ileriye doğru taşımaktadır. MTEF_{t+2} yine aynı döngüyü içerecek şekilde başlangıç noktasına göre (MTEF_t) kaynak kullanım sürecinde yapılacak planlamayı bir yıl daha ileriye taşıyarak 5. yılı kapsamı içine almaktadır.⁷³

Çok yılı içeren bütçe sistemi esasen dinamik bir yapıya sahiptir. Uygulamada makroekonomik değişkenlere ve genel politika tercihlerindeki değişikliklere bağlı

⁷³ Yılmaz, s.18-19.

olarak her yıl revize edilebilir. Bu çerçevede hükümetlerin iktisadi ve mali programlarının yürütülmesi, mali disiplinin sağlanması ve kamu mali reformlarının gerçekleştirilmesi hususundaki kararlılığını da gösterir.⁷⁴

1.7. ÇOK YILLI BÜTÇELEME SİSTEMİNİN OLUMLU VE OLUMSUZ YÖNLERİ

Çok yılı içeren bütçeleme sisteminin uygulanması durumunda sistemin olumlu yönleri de olumsuz yönleri de ortaya çıkmaktadır.

1.7.1. Çok Yıllı Bütçelemenin Olumlu Yönleri

Çok yılı içeren bütçeleme sisteminin yürütülmesinde gerçekleşen olumlu gelişmelerden bazıları şöyle sıralanabilir:

- Çok yıllık bütçeleme, bütçeleme sürecinde mali sorumluluğun ve şeffaflığın iyileştirilmesiyle ayrıca taahhüt ve harcamaya yönelik önceliklerin sistematik olarak incelenmesi sonucu oluşan mekanizmayla, kamu giderlerinin aktarımında verimlilik teşviki sağlanmaktadır.⁷⁵
- Orta dönemde yürütülen bütçe programları, mevcut durumdaki politika ve gelecekte öngörülecek tahminlerin daha gerçekçi yapılabilmesine imkan vererek kamu harcamaları üzerinde saydamlık ilkesini artırmayı sağlamaktadır.⁷⁶
- Bir yıla ait harcama tahminlerinin onu izleyen yılın bütçe oluşum sürecinde başlangıç noktası olması ayrıca bütçe sürecinin güvenilirliğini ve devamlılığını da arttırmaktadır.⁷⁷
- Çok yılı içeren bir bütçeleme, hükümetin orta döneme mahsus mali stratejisi ve politika öncelikleri bağlamında yıllık bütçe tartışmalarının yerleştirilmesi suretiyle bütçe sürecinin devamlılığını sağlamaktadır. Her yıl yenilenecek revizyon çalışmaları ile cari yıl gelişmeleri ve orta vadede yapılacak olan veya yapılmasına devam edilecek

⁷⁴ Kara, Fatih; Parlamento ve Çok Yıllı Bütçeleme: Türkiye Örneği, **Yasama Dergisi**, S.27, 2014, s.128.

⁷⁵ Boex ve diğerleri, s.2

⁷⁶ Susam ve B. Elif Yılmaz, s.221.

⁷⁷ Boex ve diğerleri, s.2.

olan faaliyetlerin gelişimi takip edilerek, gereken önlemlerin alınmasıyla hizmetlerin sunumunda süreklilik sağlanır.⁷⁸

- Çok yılı kapsayan bütçeleme süreci içinde iktisadi karar birimleri, hükümetin kamusal hizmet faaliyetlerine, iktisadi ve finansal hedeflerine ilişkin tavır ve yaklaşımlarını öğrenerek gelecek planları üzerine alınacak kararlarını daha gerçeğe uygun belirleyebilmektedir. Bu bağlamda çok yıllık bütçeleme gelecek hakkında oluşacak belirsiz durumları azaltarak özel sektörün yatırım üzerine ilgileneceği kararların verilmesi için gerekli ortamı oluşturmaktadır.⁷⁹

- Ekonomideki mevcut kaynak durumuna göre politik kararların alınması ve stratejik öncelik durumlarına göre harcama alanlarına dağıtılması çok yıllık bütçeleme sisteminin kaynak kullanımı sürecine getirdiği en önemli fayda sayılabilir. Bu noktada kamusal kararların alınması sürecinde nitelikli olarak belirleyici durumda yer alan ihtiyaçlar değil eldeki mevcut kaynak durumu yer almaktadır. Sistemin bu şekilde harcama kaynak dengesini sağlaması hükümetin belli sınırlar içinde kalmasını kolaylaştırır.⁸⁰

- Çok yılı kapsayan bütçe ile bütçeleme süreç döngüsünün bir yılı aşarak üç ya da beş yıla çıkması, demokratik yapıya sahip ülkelerdeki seçim sistematığına uygun olarak, hükümetin hizmetlerini gerçekleştirdiği dönem boyunca gerçekleştirmeyi planladığı politikaları somut bir şekilde görülebilmektedir. Ayrıca hükümetin politika hedef noktalarını ve önceliklerini şeffaf ve dengeli bir şekilde tespit etmelerini zorunlu kılmaktadır.⁸¹ Böylelikle orta vadeli bir zaman zarfında kamu kaynaklarının nasıl kullanılacağı, sektörlerle birimler arasında ve sektörlerle birimler içinde belirlenen öncelikler arasında tahsisinin nasıl olacağı tespit edilmiş olmaktadır.⁸²

- Çok yılı içeren bütçeleme sistemi, temelde gerçeği yansıtan makroekonomik analizler aracılığıyla belirli limitte bulunan kamu kaynaklarının tahsis edilmesinde etkin ve verimli olabilecek alanlara gerçekleştirilmesini sağlayabilirken öte yandan çok yıllık bütçeleme bazı olumsuz yanları da barındırmaktadır.⁸³

⁷⁸ Boex ve diğerleri, s.2

⁷⁹ Tüğen ve Özen, s.115.

⁸⁰ Hayrettin Tüleykan, **Çok Yıllı Bütçeleme ve Türkiye Uygulaması**, Marmara Üniversitesi, SBE, Maliye Anabilim Dalı, Mali İktisat Bilim Dalı, (Yayınlanmış Doktora Tezi), İstanbul 2009 (Türkiye Uygulaması), s.19.

⁸¹ Boex ve diğerleri, s.2

⁸² Kesik, s.53.

⁸³ Kesik, Avrupa Birliği, s.136.

1.7.2. Çok Yıllı Bütçelemenin Olumsuz Yönleri

Çok yılı içeren bütçeleme sisteminin yürütülmesinde olumlu gelişmelerin sağladığı katkıların yanında birçok olumsuz gelişmelerin de yaratacağı sakıncalar söz konusu olmaktadır.

Çok yıllık bütçeleme sisteminin uygulanmasının olumsuz yönleri şöyle sıralanabilir:⁸⁴

- Sistem, uygulanacak mali politikalar üzerinde katılık ve durağanlığa yol açabilir.
- Gelecek yıllarda da fiyat artışlarının devamlılık arz edeceği ve harcamalarda otomatik tahminleme anlamını karşılamakta olan bu durum, kamu finansman dengesini bozucu etkide bulunabilmektedir.
- Çok yıllık bütçe ile geleceğe dair öngörülecek ekonomik büyüklük değişkenleri aşırı tahminlenebilmektedir. Bu durum ise, aşırı gelir tahminlemesi ve kamu harcamaları üzerine artan baskı ile sonuçlanmaktadır.
- Ekonomik husustaki belirsizlik yaratan durumlar, gelecekte planlanacak mali politikaları olumsuz yönde etkileyebilecektir.
- Kamu harcamalarının yenilenmesini engelleyebilir; enflasyonun etkin olduğu dönemde bütçenin reel artışları kapsayan çok yıllık tahminleri harcamaları arttırıcı etkiye neden olabilmektedir. Söz konusu dönemde enflasyon etkilerinin göz ardı edilmesi mali disiplini bozucu etkide olabilir, kamu hizmetlerinin sunumu aksayabilir.⁸⁵
- Çok yıllık bütçe uygulamalarında geleceğe yönelik yapılan tahminlere aşırı inanma, mali politikalar üzerinde atalet ve esneksizlikle sonuçlanabilir.⁸⁶
- Çok yılı içeren bütçe tahminlerinin gelir ya da harcama kısmına ilişkin tahmin hataları, kamu hizmetlerinin sunumunu engelleyebilmektedir.⁸⁷
- Orta vadede kaynak aktarımının belirli giderlere yapılması, ekonomide yeni yürütülmesi planlanan politikalar için kaynak kıtlığı sıkıntısı yaşanması gibi durumlar hükümetler için yüksek maliyet oluşturacak ek kaynak arayışlarına yol açabilir. Çok

⁸⁴ Kamil Tüğen, **Devlet Bütçesi**, Bassaray Matbaası Çamdibi- İZMİR, Eylül 2015, s.178.

⁸⁵ Duran Bülbül, **Devlet Bütçesi**, (Teoride, Politika ve Uygulama), Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Göre Güncellenmiş ve Genişletilmiş 3.Baskı, Turhan Kitabevi, Eylül 2018, s.121.

⁸⁶ Boex ve diğerleri, s.2.

⁸⁷ Kesik, Avrupa Birliği, s.136.

yılı kapsayan programların aşırı iyimser yönde oluşturulması, önceliği daha az olan kamusal hizmet faaliyetlerinin de gerçekleştirilmesini sağlayabilir. Bir diğer ifadeyle gereğinden daha fazla tahmini yapılan kaynaklar, yürütülecek harcamaları dengelemekte yeterli gelmeyebilir ve bütçe dengesi bunun sonucu açık verebilir.⁸⁸

Çok yılı içeren bütçeleme sisteminin yürütülmesinde olumlu gelişmelerin sağladığı katkılar ve olumsuz gelişmelerin yarattığı sakıncalı durumlar göz önüne alındığında, sistemin başarılı bir şekilde uygulamaya konulması ve yürütülmesi önem arz etmektedir.

1.8. ÇOK YILLI BÜTÇELEMENİN BAŞARILI BİR ŞEKİLDE UYGULANABİLMESİ İÇİN GEREKEN TEMEL KOŞULLAR

Çok yıllık bütçelemelerde uygulama ülkeden ülkeye göre farklılık gösterse de başarıya ulaşmanın ölçütleri Dünya Bankasının 1998 yılında yayınladığı ve tüm ülkelere rehberlik etmesi amacıyla çok yıllık bütçeleme yaklaşımının geliştirildiği kitabında ortaya konmuştur. Bu bağlamda, çok yıllık bütçeleme sisteminin başarılı olabilmesi için genel kabul görmüş ölçütler şu şekilde belirtilmiştir:

1.8.1. Politik Destek ve Kararlılık

Çok yıllık bütçeleme sisteminin uygulanmasında politik desteğin önemli bir ölçüt olmasının temel nedenlerinden biri, kuruluşların/sektörlerin, harcama kısıtları dâhilinde bütçelerini hazırlamalarıdır. Eğer politikacılar, sıkı harcama kısıtları ile kararlaştırılan öncelikleri uygulamada isteksiz olurlarsa süreç kolay bir şekilde zedelenabilir.⁸⁹ Harcamaların yeniden yapılandırılmasında yer alan zor kararları almak ve bunlara uymak için en üst düzeyde politik destek ve kararlılık olması gerekmektedir. Bazı bakanlıklar kendi faaliyetleriyle ilgili olarak sektörlerinde hedeflediklerinin daha altına inebilirler bu şekilde kaynaklar öncelikli olan diğer sektörlerin faaliyetlerine yönelebilirler.⁹⁰

⁸⁸ Susam ve B. Elif Yılmaz, s.222.

⁸⁹ Overseas Development Institute, *Implementing a Medium-Term Perspective to Budgeting in the Context of National Poverty Reduction Strategies*, London, s.8.

⁹⁰ World Bank, s.54.

Politik destek ve kararlılık bilhassa planlanan kararların uygulamaya konulabilmesi ve belirli bir sürecin sonunda gerçekleşmesi bekleniyor olan sonuçların karşılanabilmesi bakımından kaçınılmaz olmaktadır.⁹¹

1.8.2. Bütçe, kamusal faaliyetlerin tümünü kapsamalı

Bütçe, hükümetin yürüttüğü tüm mali nitelikteki işlemleri içerecek biçimde hazırlanmış olmalıdır.⁹² Bu çerçevede çok yılı kapsayan bütçelemelerde kamu sektörünün tamamını içine alan kapsamlı bir yapıyı yansıtacak sistem oluşturulmalıdır. Bütçede birlik sağlanmasını bozmaya yönelik karşılaşılan tüm faaliyetler imkanlar dahilinde ortadan kaldırılmalıdır. Bu doğrultuda kamu alanında gerçekleştirilen ve kamu kaynaklarından yararlanan faaliyetlere OVHS süreci içerisinde yer verilmelidir.⁹³

Kamu harcama kontrollerinin iyileştirilmesi gereklidir. Bu doğrultuda yapılacak iyileştirmeler bütçede kaynak yapısındaki aşırı harcama istemlerini engelleyici görev alacaktır.⁹⁴

Çok yıllık bütçeleme sisteminin uygulanmasında kamusal faaliyetlerin tümünü içeren bir bütçenin hazırlanması ve harcamaların iyileştirilmesi; harcamacı kuruluşlara ait tahsisat kullanımlarının amaç dışı harcanmasını önleyecektir.

1.8.3. Makro Ekonomik Politikalar İyi Hazırlanmalı

Başarılı bir şekilde uygulanan çok yıllık bütçe uygulamasının temel faktörlerinden biri çok iyi hazırlanmış makro ekonomik politikalaradır.

Çok yıllık bütçeleme sisteminin başarılı şekilde yürütülmesi için ülkede gelecek yıllara özgü olarak oluşturulacak makroekonomik politikaların ve uygulamaya konulacak hizmetlerin maliyetlerinin öngörüsünün yapılmasını mümkün kılacak süreçleri kapsamaması gerekmektedir.⁹⁵

⁹¹ Yılmaz, s.43.

⁹² World Bank, s.1.

⁹³ Yılmaz, s.43.

⁹⁴ Cansız, s.101.

⁹⁵ Schiavo Campo ve Tommasi, s. 20.

İyi düzeyde sayılabilecek bir yapıda çerçevesi oluşturulmuş olan makroekonomik değerlendirme ve tahminler; çok yıllık bütçeleme sistemine temel teşkil etmesinden dolayı öncelikli olarak büyük önem ifade etmektedir. Yapılan bu değerlendirme ve tahminlerin yürütülmesinde işlenen verilerin güvenilirliği ve elde edilen çıktılarının doğruluğu harcama planlamasının etkin bir şekilde yapılması açısından çok önem arz etmektedir. Bu açıdan sistemin uygulamasını yürüten ülke geliştirilmiş bir makroekonomik yönetim yapısına muhakkak sahip olmalıdır.⁹⁶

1.8.4. Sektör/ Bakanlık Düzeyinde Kararlılık

Harcamaların yeniden yapılandırılmasında alınan zor kararların anlaşılmasında ve bu kararlara bağlılıkta sadece en üst düzeyde politik destek değil sektör/bakanlık düzeyinde destek ve kararlılık gerekmektedir.⁹⁷ Bu noktada öncelikli önem arz eden husus, sektör ve sektöre ait faaliyetlerin çok iyi belirlenmiş ve sınıflandırılmış olmasıdır. Bu sayede sektörde alınan ehemmiyeti yüksek ve zor kararların anlaşılabilmesindeki güçlük ortadan kalkmakla birlikte bu kararları devam ettirebilmek için gereken kararlılık kolayca gösterilmiş olacaktır.⁹⁸

1.8.5. Tüm Düzeylerde Kararlılık

Bütçenin yürütülmesi esnasında kaynak kullanımının yeniden tahsis edilmesini gerekli kılacak ek harcama kararlarının alınmaması için bütçe kararlarına tüm farklı düzeylerde uyulması anlamında bir kararlılık olmalıdır.⁹⁹ Söz konusu yeni harcama kararlarıyla kastedilen bütçe hazırlanıp kabul edilme aşamasından sonra bütçeye yönelik yeni alınan kararlardır.

Bütçe, öncelikli olarak sağlıklı bir düzende oluşturulmalı ve sonrasında ödenek üstü harcama ve ek bütçe çıkarma gibi yollara gidilmemelidir. Aksi halde programı oluşturulan kaynak dağılımı ile kullanımı değişikliğe uğrayacak ve bütçe hedefleri üzerinde planlanandan öte etkiler meydana gelecektir.¹⁰⁰

⁹⁶ Yılmaz, s.43.

⁹⁷ World Bank, s.54.

⁹⁸ Yılmaz, s.44.

⁹⁹ World Bank, s.54.

¹⁰⁰ Arslan, s.10.

1.8.6. Politika Kararlarını Maliyet Sonuçlarıyla Sınırlama İsteği

Bütçe sürecinin yapısı dışında alınmış olan kamusal politika kararlarının mali açıdan doğacak sonuçlarıyla beraber sınırlandırılmasının gerektiğine yönelik bir istek olmalıdır.¹⁰¹ Politika kararlarının maliyet sonuçlarıyla sınırlamanın önemindeki temel amaç çok yıllık bütçeleme uygulamasında disiplinin sağlanmasıdır. Bütçe süreci içinde alınmayan kararların bütçe süreci üzerindeki sonuçlarına sınırlama koymak, alınan politik kararların sonuçlarını doğru analiz etmek bakımından önem arz etmektedir.¹⁰²

1.8.7. Harcamaların Kontrolünün Etkinliği

Bütçe süreci içinde alınan kararlar kamusal alandaki harcamalarda kontrollü yapının iyileştirilmesi ile kaynakların yeniden tahsis edilmesini ve aşırı harcama dolayısıyla bozulmasından zarar görmesini engelleyecektir.¹⁰³ Bütçenin yürütülmesinde karşı karşıya kalınan esas sorunlardan bir tanesi de gerçekleştirilen giderlerin olması gerektiği gibi faaliyete geçirilmesinde yeterli kontrolün sağlanamamasıdır. Bundan dolayı da harcamacı birimlerin ödenek aktarımında yürütülen programlardan kolaylıkla değişikliğe gitme alışkanlığı edinmiş olmalarıdır. Ama harcamalara yönelik kontrolün sağlanmasında geliştirilen uygulamalar birimlerin harcama fazlalıkları ve ödenek aktarımları sonrasında kolaylıkla sapmalarını önlemede etkili bir rol oynayacaktır.¹⁰⁴

1.8.8. Sonuçların Raporlanması ve Saydamlık

Yürütülen kamusal politikalara yönelik alınan kararların yürürlüğe konulması itibarıyla ortaya çıkan durumların raporlanmasına yönelik uygulamalar geliştirilmelidir.¹⁰⁵ Hükümetlerin, sorumluluk bilincinde olan bir kamu mali

¹⁰¹ World Bank, s.54.

¹⁰² Cansız, s.102.

¹⁰³ World Bank, s.55.

¹⁰⁴ Yılmaz, s.45.

¹⁰⁵ World Bank, s.55.

yönetiminin gerektirdiği usulde yürürlükte bulunan kanun maddelerinin gereklerine uyum sağlayıp sağlamadıkları ve iktisadi rasyonalitenin gerektirdiği kararların olması gereken zamanda ve yerinde bir karar olarak alınıp alınmadığının kamuoyu denetimi bu raporlar yoluyla yapılmaktadır. Aynı şekilde kararları uygulamada bakanlıkların ve kurumların yürüttükleri faaliyetlerinin ekonomik sonuçları iyi hazırlanmış ve belli bir teknik temele oturtulmuş mali raporlar ile anlaşılabilir. Bilgi teknolojilerinde yaşanan gelişmeyle bilgiye ulaşmanın her geçen zamanda daha da kolay hale gelmesi kamusal yönetimde saydamlık kavramını önemli kılmıştır. Kaynakların tahsis edilme sürecinde yürütülen faaliyet çalışmaları üzerine çıktıların tutarlı ve anlaşılmaya müsait bir şekilde kamuoyuna iletilmesi bilhassa orta vadede toplumda çok yıllık bütçelemeye yönelik bilinç tabanının yaratılması bakımından önem ifade etmektedir. Etkili bir raporlama sisteminin olması ve gerekli bilgilendirmenin yapılması rollerin ve sorumlulukların daha anlaşılır olmasına, sağlanması gereken iç ve dış denetimlerin etkili olacak şekilde yapılmasına olanak tanıyacaktır. Yine burada parlamento adına denetim yapma görevini üstlenmiş bir ulusal denetim kurumu ile teknik açıdan bağımsız sayılan bir istatistik kurumunun varlığı ortaya çıkarılan bilgilerin ve elde edilen raporların doğruluğunun, güvenilirliğinin sağlanmasında önem arz etmektedir.¹⁰⁶

1.8.9. Muhasebe Sisteminin Geliştirilmesi ve Bilgisayarların Kullanımı

Çok yılı içeren bütçeleme yaklaşımını başarılı kılan ölçütlerden biri sistemin bilgi akışını sağlayacak gelişmiş bir muhasebe yapısının kullanılıyor olmasıdır. Yürütülen kamusal projeler finansal çıktılarıyla birlikte gerekli muhasebe kayıtlarında tümüyle açık bir şekilde yer almalı ve yapılan kayıtlardan istenilen mali analizleri oluşturmaya temel teşkil edecek köprü tablolar meydana getirilmelidir. Muhasebe sisteminin geliştirilmesi ve bu sistemin bilgi akışını en kısa süreçte sağlayabilecek teknik donanımı barındırması gerekmektedir. Bu doğrultuda bilgisayarların teknik yapıya elverişli şekilde kullanılması ve gerekli yazılım programlarının varlığı önem ifade etmektedir.¹⁰⁷

¹⁰⁶ Yılmaz, s.45-46.

¹⁰⁷ Yılmaz, s.46.

1.8.10. Politikacılara ve Üst Düzey Yöneticilere Bilgi Sağlama

Çok yıllık bütçe uygulamasının başarılı bir şekilde gerçekleştirilmesinde etkili olan faktörlerden bir diğeri de karar alıcıların sağlıklı bir şekilde karar vermelerini sürdürebilmeleri açısından uygulama sürecinde gerekli yerlere bilgi akışını sağlayacak açıklamalar yapılmalıdır.¹⁰⁸

Mekanizmanın nasıl ilerlediğinin, programların ne düzeyde yürütüldüğünün ve uygulama sonucu ortaya çıkan sorunların aktarılması bu bilgilendirmeler için büyük önem ifade etmektedir. Karar vermede söz sahibi olanlara zamanında ve gerekli bilgi akışını sağlamak işleyişin daha sağlıklı bir şekilde gerçekleşmesine katkı sağlayacaktır.¹⁰⁹

1.9. ÇOK YILLI BÜTÇELEMEYLE POLİTİKA OLUŞTURMA, PLANLAMA VE BÜTÇE İLİŞKİSİNİ KURMA

Politika oluşturma, planlama ve bütçeleme arasında kurulması gerekli zorunlu bağlantı, ancak iyi bir şekilde tasarlanmış ve mekanizmaları ortaya konmuş çok yılı içeren bütçeleme sistemi ile kurulabilir.¹¹⁰

Bütçenin etkin oluşu, ihtiyaçlar ve var olan kaynaklar arasındaki dengeyi etkili şekilde sağlamayı gerektirir. Çok yılı içeren bütçeleme, söz konusu üç süreç arasındaki ilişkiyi oluşturmak suretiyle bütçelerin tahmin edilebilirlik ve güvenilirlik düzeyinin artırılmasına katkıda bulunmaktadır.¹¹¹

Entegre politika, planlama ve bütçeleme temelde politika öncelikleri tarafından yönlendirilen ve bütçe gerçeği tarafından disipline edilmiş bir harcama programlarına sahip olmakla ilgilidir. Çok yılı içeren bütçeleme, esasen politika, plan ve bütçe arasında bağlantı oluşturulmasının en etkili aracı olmaktadır. Politikaların, mevcut durumda bulunan kaynak ve bütçeye bağımlı olmadan yürütülmesi, etkinliğe yakın olmayan bir karar mekanizmasının sonucunu doğurur.¹¹²

¹⁰⁸ World Bank, s.55.

¹⁰⁹ Yılmaz, s.46.

¹¹⁰ Devlet Planlama Teşkilatı, s.7.

¹¹¹ Kesik, Avrupa Birliği, s.130.

¹¹² World Bank, s.32.

Çok yıllık bütçeleme sisteminin önemli bir fark yaratıcı özelliği; orta vadeli bir perspektifte politika, planlama ile bütçeleme entegrasyonu oluşudur.¹¹³

Çok yılı içeren bütçeleme sistemi, politika, kaynaklar ve bütçe arasındaki ilişkinin etkililiğinin sağlanması, bütçede öngörülebilirliğin ve güvenirliliğin artırılması ve ayrıca mikro karşıtı mali disiplinin yürütülmesi, harcamaların önceliklendirilmesi, stratejik durum önceliklerine göre kaynakların aktarılması ve dağıtımını yapılan kaynakların arzu edilen seviyede verimli ve etkili şekilde yönetilmesi hedefini taşımaktadır.¹¹⁴

Bütçeleme sürecinin ileriki yıllarda karşılaşılabilecek sorunların üzerinde durmayı, çok yılı içeren bütçelerin bağlayan nitelikte olmayışı ve belirlenen hedef maddelerinin siyasi ve bürokratik işlemlerce önemsenmemesi, kaynakların geleneksel bütçe anlayışında yönetildiği gibi, hükümetin yalnızca verilmiş vazifeleri yerine getirecek şekilde kullanılması ile sonuç bulmaktadır. Bundan dolayı, bilhassa gelişme çabası içinde olan ülkelerde politika, planlama ve bütçe arasındaki ilgili bağlantıyı sağlamlaştırmak gerekir.¹¹⁵

Çok yılı içeren bütçeleme sistemi politika yaratma, planlama ve bütçe arasındaki ilgili bağlantının sağlamlaştırılmasında olası çözümün odağı olarak görülmektedir.¹¹⁶

Çok yıllık bütçeleme sisteminde planlama ve kaynak yönetimi sürecinde politika oluşturmada ilk olarak, bir önceki planlama ve uygulama süreci gözden geçirilmekte olup 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.¹¹⁷

Çok yılı içeren bütçeleme sistemi, makroekonomik bir çerçeve oluşturarak, yönetsel politikalar ile bütçenin elverişli olanaklarını bütünleştirerek bütçede mali disiplini bozmaya yönelik etkileri zayıflatıcı bir etki oluşturmaktadır. Bu sistem, kaynak tahsisi ve yönetiminde harcama yapan birimlere sorumluluğu yükleyerek yetki

¹¹³ Holmes ve Evans, s.5.

¹¹⁴ Hayrettin Tüleykan, **Türkiye’de Çok Yıllı Bütçeleme**, 1.Baskı, Gazi Kitabevi, Ankara, Mart 2020, (Çok Yıllı Bütçeleme), s.28.

¹¹⁵ Kesik, Avrupa Birliği, s.137.

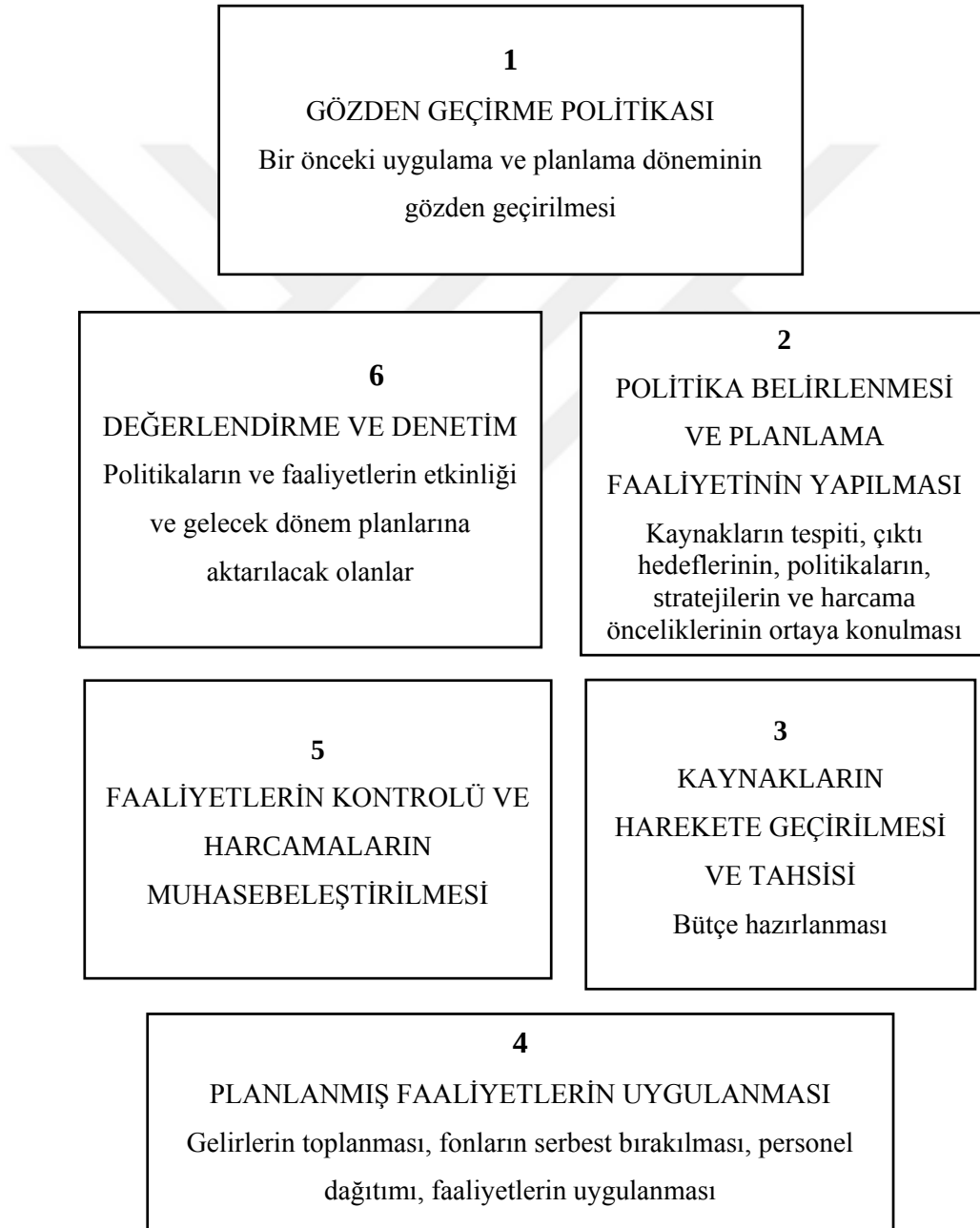
¹¹⁶ Houerou ve Taliencio, s.2.

¹¹⁷ Tügen ve Özen, s.122.

veren bir sistemdir. Başarıya ulaşmış olan çok yılı içeren bütçeleme yaklaşımının özelliği, var olan kaynakların belirlenen politika öncelikleri ile uyumlu hale getirilmesine katkı sağlayacak gerekli kurumsal mekanizmaları sağlamasıdır.

Etkili bir politika oluşturma, planlama ve bütçeleme bağlantısının sağlanabilmesi için ihtiyaç duyulan süreç aşağıdaki şekilde gösterilmektedir.

Şekil 4: Politika Oluşturma, Planlama ve Bütçe İlişkisi



Kaynak: World Bank, s.32.

Şekil 4 içerisinde bir ekonomide kaynak kullanım yapısının yönetiminde etkili bir politika ile birlikte oluşturulmuş plan ve bütçe arasındaki bağlantıyı sağlayabilecek esas işleyiş gösterilmektedir.

İlk olarak süreç, bir önceki döneme ait politikaların ve belirlenen önceliklerin değerlendirilmesiyle başlamaktadır.

İkinci olarak, değerlendirmesi yapılan politika ve öncelikler belirlenir. Ekonomiden ayrılacak kaynakların tespiti yapılırken de hedefler, politikalar, stratejiler ve harcama öncelikleri ortaya konulur.

Üçüncü aşamada, ikinci aşamada belirlenen politikalar, öncelikli amaçlar ve mevcut kaynaklarla uyumlu olması şartıyla bazı sektörlerle özgü olarak hazırlanan bütçe ya da sektörlerle dağıtılması gereken kaynakların aktife geçirilmesi gerekmektedir. Bu safhada, kaynakların ne tür harcama noktalarına yapılacağı ve hangi büyüklükte dağıtımın gerçekleştirileceği de saptanmış olacaktır.

Dördüncü aşamada, belirlenmiş kamusal hizmetlerin yerine getirilmesi için gelir kalemlerinin toplanması, fonların serbest bırakılması, gerekli personel ve kaynağın harekete geçirilmesini de içerecek hazırlanan bütçe uygulamasına geçilmektedir.

Beşinci olarak, faaliyetlerin kontrolü ve bütçede yer alan gider kalemlerinin muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Son aşama olarak uygulama sonuçları ve faaliyetlerin etkinliğinin değerlendirilmesi yapılmakta ve başta belirlenen hedefler ve kurallar doğrultusunda faaliyet sonuçlarının denetimi ile tamamlanmaktadır. Yapılan bu denetim izleyen yılda oluşturulacak politika-plan-bütçe bağlantısı için mevcut durum analizi yapılmasına olanak tanıyan verileri hazırlamaktadır. Bu çerçevede çok yılı içeren bütçe lemede politika-plan-bütçe bağlantısı birbirini kontrol eden bir süreç içinde devam ettirilir.

1.10. ÇOK YILLI BÜTÇELEME SİSTEMİ İLE GELENEKSEL BÜTÇELEME SİSTEMİ ARASINDAKİ FARKLILIKLAR

Çok yılı içeren bütçeleme sistemi ile geleneksel bütçe sistemi arasında kamu kaynak aktarımının tahminlemesi, politika, plan ve bütçe ilişkisinin oluşturulmasında, performans ve hizmet sağlanmasında ve yöneticilerin özerkliğinde olacak şekilde bazı temel farklılıklar vardır. Çok yılı içeren bütçelemeyi klasik bütçeleden ayıran bu esas farklılık noktaları, geleneksel bütçeleme sisteminden çok yıllık bütçeleme sistemine geçilmesinin önemini ortaya koymaktadır.

Geleneksel bütçeleme sistemi ile çok yıllık bütçeleme sistemi arasındaki yukarıda sözü edilen temel farklılıklar ayrı ayrı başlıklar altında ele alınacaktır.

1.10.1. Kaynak Aktarımının Tahmini

Geleneksel bütçe lemede kaynak talebi, ihtiyaç sistemine göre belirlenmekte olup kaynakların sınırlı oluşuna göre ayrımı göz ardı edilmektedir. Bundan dolayı ilgili sektör lere yapılan kaynak aktarımı belirsizlik içermektedir. Bu durum beraberinde verimli olmayan bir hizmet yönetimini ortaya çıkarmaktadır.

Çok yılı içeren bütçeleme sisteminde ise birden fazla yılı kapsayacak şekilde oluşturulan gerçe ğe uygun bütçe tavanlarının sayesinde ilgili sektör lere yapılan kaynak aktarımında tahmin edilebilirlik düzeyi daha iyi seviyede oluşturulmaktadır. Bu sayede yetkililer gerçe ğe uygun daha tutarlı planlar hazırlayabilmektedir. Bunun neticesinde de yerine getirilen hizmet faaliyetlerinin yönetiminde verimli ve etkin olmayı sağlamaktadırlar.¹¹⁸

1.10.2. Politika Oluşturma, Planlama Ve Bütçeleme İlişkisi

Geleneksel bütçeleme sisteminde politik alternatifler ekonominin karşılayabilece ği kaynak gerçe ğine ba ğımlı olmadan ele alındığından dolayı politika, planlama ve bütçeleme arasındaki ba ğlantı zayıf kalmaktadır. Bundan dolayıdır ki

¹¹⁸ Yılmaz, s.55.

yapılan harcamalar politika karar alıcıları tarafından belirlenen öncelikleri yansıtmamaktadır.

Çok yıllık bütçeleme sisteminde politika oluşturma'nın kaynak yapısına bağılılığı çok yüksektir. Bundan dolayı, politika, planlama ve bütçeleme arasındaki bağlantı çok daha güçlü bir yapıyı temsil etmekte olup harcamalar politika karar alıcıları tarafından belirlenen öncelikleri yansıtabilmektedir.¹¹⁹

1.10.3. Performans ve Hizmet Sağlanması

Geleneksel bütçeleme sisteminde çıktılar üzerine kurulu teşvik mekanizmalarının yetersizliğinden dolayı işleyiş daha çok girdi kontrolü üzerine oluşturulmuştur.

Çok yılı içeren bütçe'lemede yoğunluk sağlanan konu üzerinde anlaşılması kolay çıktılar'ın elde edilmesidir. Bu çıktı ve sonuçlar sistemin etkin şekilde işleyebilmesi için önem ifade etmektedir. Teşvikler performansı arttırmaya yönelik bir yapı üzerine oluşturulmuştur. Sektör yöneticilerinin sorumlulukları elde edilen çıktılar üzerinde gösterdikleri performanslarda görülebilmektedir.¹²⁰

1.10.4. Yöneticilerin Özerkliği

Geleneksel yani klasik bütçeleme sisteminde genel olarak yönetimde görevli kişilerin üzerine düşen yetki ve sorumlulukları sınırlı düzeydedir. Bunun esas nedeni işleyiş sürecinin ağırlıklı olarak sadece girdi odaklı oluşturulmuş olması veya sıkı bir girdi kontrolüne dönüşmesi olarak bilinmektedir.

Çok yıllık bütçeleme sistemi çerçevesinde yöneticilerin özerk durumları geleneksel yapıya göre daha fazladır. Katı bütçe kısıtlarının uygulanmasındaki disiplin ve mali sorumluluk yapısı yöneticilere kaynak kullanımlarını uygulama sürecinde daha fazla özerklik verilmesini mümkün kılmaktadır.¹²¹

¹¹⁹ Yılmaz, s.55

¹²⁰ Yılmaz, s.55.

¹²¹ Yılmaz, s.55.

İKİNCİ BÖLÜM

ÇEŞİTLİ ÜLKELERDE ÇOK YILLI BÜTÇELEME UYGULAMALARI

Çok yılı içeren bütçeleme sistemi diğer bütçe reformlarında olduğu gibi öncelikle gelişmiş ülkelerde geliştirilmiş, daha sonra da gelişmekte olan ülkelere adapte edilmeye çalışılmıştır.

1960'lı yıllarda İngiltere öncülüğünde yürütülen çok yıllık bütçeleme uygulamaları, tarihi ve kültürel değerler arasındaki etkileşim dolayısıyla zaman içerisinde diğer İngiliz Milletler Topluluğu ülkelerinde de uygulamasına geçilme hazırlıkları yapılmıştır. Bunun neticesinde Avustralya, Yeni Zelanda ve Kanada çok yılı içeren bütçe yaklaşımının ilk uygulama örneklerini gerçekleştiren ülkelere olmuştur.¹²²

OECD üyesi konumunda olan ülkelerin takriben yarısı çeşitli boyutlarda çok yılı içeren bütçe sistemini uygulama programlarına geçiş sağlamıştır. 1980'li yıllardan sonra İngiltere, İsveç, Yeni Zelanda ve Avustralya gibi çeşitli ülkelerde bütçe sistemlerini değiştirmeye yönelik önemli adımlar atılmıştır. Bunun neticesinde ciddi reformlar gerçekleştirilmiş olup, mali sistem yapılarının yeniden yapılandırılmasına yönelik ya çok yıllık bütçe uygulamalarını hayata geçirmişlerdir ya da çok yılı içeren bütçe sistemi uygulamalarının daha etkin olmasını sağlayacak yeni çalışmalar yapılmıştır. Gelişme çabası içinde olan bazı ülkeler ise çok yıllık bütçeleme sistemine geçişi hedefleyen reform programlarını IMF ve Dünya Bankası ile olan bağlantıları çerçevesinde farklı isimlendirmelerle çeşitli aşamalardaki çok yıllık bütçeleme sistemini pratikte uygulama çabası içine girmişlerdir (Gana, Güney Afrika, Malawi, Gine, Kenya, Tanzanya ve geçiş dönemi yaşayan bazı doğu bloku ülkeleri gibi).¹²³

Bütçe reformlarının bir gereği olarak son yıllarda birçok ülkede çok yıllık bütçeleme sistemi ağırlık kazanmaya başlamıştır. Ülkelerin gelişmişlik düzeyleri, mali sistemleri ve idari yapılarına bağlı olarak çok yıllık bütçeleme sistemine yönelik uygulamalar ülkeler arasında farklılıklar göstermektedir.¹²⁴ Bundan dolayı çok yıllık

¹²² Aras ve diğerleri, s.10.

¹²³ Yılmaz, s.42.

¹²⁴ Egeli, s.35.

bütçeleme uygulamasının tek bir uygulama şekli ve tek uluslararası örnek verme durumu mümkün olamamaktadır.

Bu bölümde Amerika Birleşik Devletleri, Yeni Zelanda ve Güney Afrika ülkelerinde çok yıllık bütçeleme sistemi uygulamalarının işleyişi ve ülke değerlendirmeleri ele alınmaktadır.

2.1. AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ'NDE ÇOK YILLI BÜTÇELEME UYGULAMALARI

Amerika Birleşik Devletleri, 50 eyalet ve bir federal bölgeyi içinde barındıran federal anayasal cumhuriyettir. Amerika Birleşik Devletleri anayasal sisteminde siyasi güç, bağımsız fakat birbiriyle bağlantılı şekilde faaliyet gösteren organlar arasında bölüştürülmüştür. Federal hükümetin işleyişi üç farklı organın oluşumundan meydana gelmektedir. Bunlar yasama görevini üstlenen Kongre, yürütme görevini yerine getiren Başkan ve yargı görevini yürüten Yüksek Mahkemedir.¹²⁵

Amerika Birleşik Devletleri hükümetinin bütçe sistemi; Başkan ve Kongrenin ne miktarda harcama yapacağını, harcamaların finansmanı için miktarın hangi ölçüde olacağını ve ne şekilde gelir elde edileceği, neden harcama yapılacağını, kaynakların federal kurumlar arasında bölüşümünün nasıl sağlanacağını tespit etmektedir. Dolayısıyla, hükümetin bütçe sistemi kaynakların özel kuruluşlar arasındaki paylaşımına etki eden bir mali araç işlevine sahip olmaktadır.¹²⁶

2.1.1. Çok Yıllı Bütçenin Yasal ve İdari Çerçevesi

Amerika Birleşik Devletleri hükümetinde federal bütçenin onaylanması süreci; yürütme organını temsil eden Başkanın, Bütçe ve Yönetim Ofisi (Office of Management and Budget- OMB) ile birlikte bütçe önerisini oluşturmasıyla birlikte bütçe önerisini yasama organını temsil eden Kongre'ye sunumu ile gerçekleşmektedir.

¹²⁵ Kasım Erdem, “Anayasal Organlar ve Kuvvetler Ayrılığı”, **ABD Kongresinde Yasama, Denetim ve Bütçe Süreçleri**, (Ed. Semra Gökçimen), TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları, Yayın No:11, TBMM Basımevi, 1.Baskı, Ankara, Ekim 2019, s.1.

¹²⁶ A Budget For A Better America, Analytical Perspectives: Budget Of The U.S. Government, 2020, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2019/03/budget-fy2020.pdf>. (04.01.2020), s.101.

Amerika Birleşik Devletleri'nde federal hükümet bütçesi olduğu gibi eyaletlerin ayrı bütçeleri de bulunmaktadır. Bu eyaletler arasında bir kısmı çok yılı içeren bütçeleme sistemini uygulayan eyaletlerin bütçe hazırlığında yasamanın gücünü yeniden güçlendirmesi ve etkisini arttıracak olması, sistemin uzun dönemli stratejik planlama yapma olanağı sağlaması, kurumların bütçeleme maliyetlerini indirmesi ve bütçe çalışmalarına daha az zaman ayırmayı hedeflemeleri gibi çeşitli nedenler dolayısıyla yıllık bütçe programından çok yılı içeren bütçe uygulamasına geçiş sağlamıştır.¹²⁷ Bu sebepler sonucunda 50 eyaletten oluşan ABD'nin 21 eyaletinde çok yılı içeren bütçe yaklaşımı uygulanırken diğer eyaletlerde yıllık bütçe uygulamasına devam edilmektedir.¹²⁸

ABD'de federal bütçe süreci dört aşamayı kapsayan bir süreçte tamamlanmaktadır. Yürütme görevini yerine getiren Başkanın bütçe önerisini Kongreye sunması ilk aşamayı oluştururken diğer aşamaları; Kongre tarafından bütçe kararının oluşturulması ve bu kararın onaylanması, bütçenin yürürlüğe girerek, uygulamaya konulması ve bütçenin denetimi oluşturmaktadır.

ABD federal bütçe süreci her yıl Nisan ayında başlamaktadır. Mali yıl başlangıcı olarak belirlenen 1 Ekim'e kadar, bütçenin hazırlanması süreci ve onaylanma aşamaları Kongre ve Başkanın üstüne düşen sorumluluğu yerine getirmesiyle tamamlanmış olmalıdır. Bütçe sürecinin başlamasıyla bütçenin uygulamaya başlaması arasında yaklaşık on sekiz ay gibi bir süreç yer almaktadır. Mali yıl ise 1 Ekim'de başlamakta olup izleyen yılın Eylül ayının 30 uncu gününde son bulmaktadır. ABD'de bütçe aralarında bağlantı olan iki esas aşama sonucu meydana gelmektedir. Bu aşamalardan ilki, bütçe önerisini Başkan'ın oluşturması iken bütçe üzerinde Kongre'nin çalışma süreci de ikinci aşamayı oluşturmaktadır.¹²⁹

ABD'de bütçe sürecinin başlama dönemi, Başkan'ın bütçeyi Kongre'ye sunum aşamasını gerçekleştirmesinden itibaren 9 ay öncesine ve mali yıl başlangıç zamanından da 18 ay öncesine denk gelmektedir. Bütçenin Kongre'ye gönderimi sağlanmadan önceki süreç ise şöyle ilerlemektedir:¹³⁰

¹²⁷ Egeli ve Dağ, s.491.

¹²⁸ Tüleykan, Çok Yıllı Bütçeleme, s.38.

¹²⁹ Yiğit Karahanoğulları, "ABD'nin Federal Bütçe Süreci", **Maliye Dergisi**, Sayı:160, Ankara, Ocak-Haziran 2011, s.271.

¹³⁰ Bilal Kocabaş, "Amerika Birleşik Devletlerinde Federal Bütçenin Hazırlanması Süreci Ve Orta Vadeli Harcama Çerçevesinin Oluşturulması", **Sayıştay Dergisi**, Sayı:69, 2008, s.93.

Nisan: Yönetim ve Bütçe Ofisi ((Office of Management and Budget-OMB) Planlama Rehberi'ni yayımlamaktadır.

Haziran/Temmuz: OMB, harcama yapan birimlerin bütçe teklif hazırlığında oluşturulan belgelerde yer alması gereken bilgilerle alakalı olarak A-11 Sirküleri (Circular A-11) ismiyle detaylı bir rehber yayımlamaktadır.

Temmuz/Eylül: Harcama yapan birimler bütçe teklif hazırlığında oluşturulan belgeleri tamamlayarak OMB'ye sunumunu gerçekleştirmektedir.

Ekim/Kasım: OMB, Bakanlıklar için belirlenecek toplam bütçe büyüklüğünü Sonbahar Gözden Geçirmesi (Fall Review) sürecinin akabinde değerlendirip kararlaştırmaktadır.

Kasım/Aralık: Bütçeye itiraz edilmesi süreci işlemektedir ve nihai karar Başkan tarafından verilmektedir.

Aralık/Ocak: OMB ve harcama yapan birimler Kongre'ye sunumu yapılmak üzere bütçe dokümanlarını tamamlamaktadır.

Şubat ayının ilk Pazartesi Günü: Bütçenin Kongre'ye sunumu Başkan tarafından gerçekleştirilmektedir.

Başkan tarafından sunumu gerçekleştirilen bütçe, Kongre'nin kabul edeceği temel bütçe taslağını oluşturmaktadır. Bütçe kabulünün sağlanabilmesi için, Kongrenin iki kanadını oluşturan Temsilciler Meclisi ve Senatonun bütçe komitelerinin bütçe önerisi üzerinde aynı görüşe sahip olması gereklidir. Alt komiteler bütçe üzerinde ayrıntılı çalışma yürütebilmekte ve bütçe programlarını değiştirebilmektedir.¹³¹

ABD'de orta vadeye yönelik gider tahminlerinin yapılması, bütçe süreci uygulamalarının ilk zamanlarında değil de belirli bir aşamanın tamamlanmasından sonra öne sürülmektedir. Başka bir deyişle harcama yapan birimler bütçe teklif belgelerinin sunumu gerçekleştirildikten sonra OMB hazırlık sürecini başlatmakta, akabinde Kongre'ye sunulmak üzere Başkan'ın bütçe önerisi hazırlanmaktadır. Hazırlanan federal hükümete ait politikaların ilerleyen yıllarda gider sınırları arasında kalmasını garanti altına almak için, orta vadede yönelik gider tahminlemeleri yapılmaktadır. Yapılan bu gider tahminleri ilerleyen yıllara yansımaları gerçekleşecek

¹³¹ Akın Türer ve Ercan Çeliker, "Federal Bütçenin Kongrede Görüşülmesi", **ABD Kongresinde Yasama, Denetim ve Bütçe Süreçleri**, (Ed. Semra Gökçimen), TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları, Yayın No:11, TBMM Basımevi, 1.Baskı, Ankara, Ekim 2019, s.241.

maliyet değerlerini ortaya koymakta olup Başkan'ın bütçe önerisinin içeriğinde yer almaktadır. Başkan'ın bütçe önerisinin içeriğinde esas olarak dört belgeye yer verilmektedir. Bu dokümanlar:¹³²

- ABD Hükümeti Bütçesi
- Analitik Perspektifler
- Tarihsel Tablolar (Orta vadeli harcama çerçevesi, izleyen mali yıl ve onu takip eden dört yılı da içermekte olan projeksiyonlar (1+4 yıl) olarak bu doküman içinde yer almaktadır.)
- Ekler'dir.

Bütçe teklifi, temel ekonomik varsayımlarının önemli ölçüde tartışılmasının yanı sıra bir önceki yılın tahminlerine karşı uzlaşmayı da içerir.¹³³

Bütçe teklifinin içeriğinde yer alan dört ana belgeden analitik değerlendirmeler belgesi; bütçe gerekçesi niteliğinde bir doküman olup, performans değerlendirmeleri, harcama azaltıcı programlar, borçlanmaya ilişkin detaylar ve ekonomik varsayım ve analizleri içermektedir. Tarihsel Tablolar; 1940'lerden itibaren gelir, harcama, bütçe açığı veya fazlası ve istihdama ilişkin verileri içermektedir. Ekler dokümanı ise Kongredeki bütçe ödenek komisyonlarının kullanımı için hazırlanan bir metindir ve programlara ayrılan ödenekler ile federal kurumlar için öngörülen ödeneklerin dağılımını göstermektedir.¹³⁴

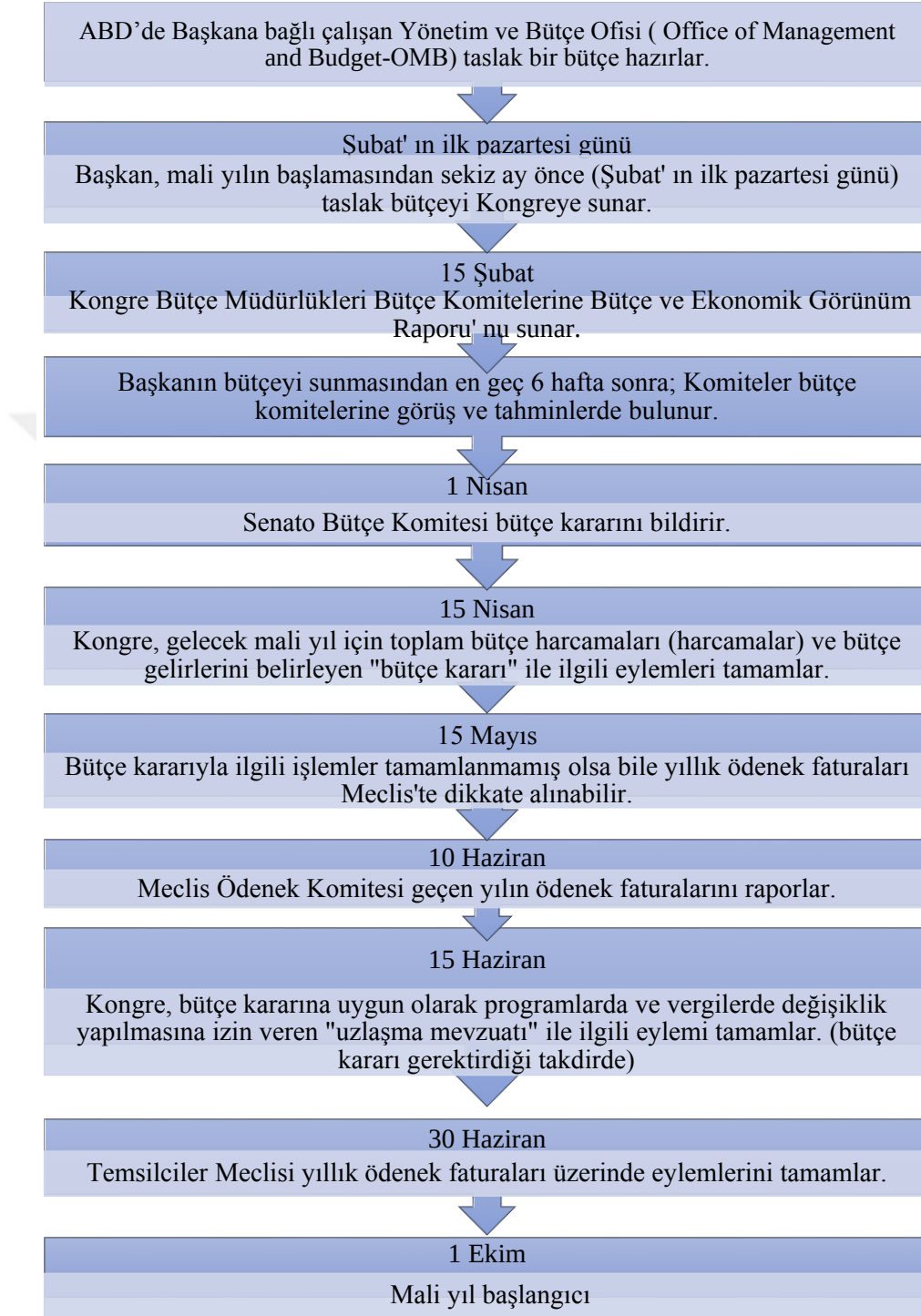
Bütçe teklifi yukarıda sayılan dört ana belgeden meydana gelmekle birlikte ilgili mali yıl ve onu takip eden gelecek 4yılı da içine alarak bütçe tahminleri toplam 5 yıllık hazırlanmaktadır.

¹³² Kocabaş, s.95.

¹³³ Oecd, s.459.

¹³⁴ Türer ve Çeliker, s.240.

Şekil 5: ABD’de Federal Bütçe Süreci



Kaynak: Jr. Heniff Bill, The Congressional Budget Process Timetable, Congressional Research Service Report for Congress, CRS, Washington DC, 2003,
<https://www.senate.gov/reference/resources/pdf/98-472.pdf>. (03.01.2020), s.1.

ABD'nin resmi olarak çok yıllık bütçeleme yaklaşımı bulunmamaktadır. Bütçe, bilhassa 1974 yılı sonrasında askeri stratejik planlarının yanındaki süreçte orta vadedeki projeksiyonları birleştirmek üzere gelişmiştir. Genellikle, OMB ile bakanlıklar arasındaki bağlantı orta vadede öngörülerin yapılmasıyla önemli ölçüde değişme göstermemiştir.

Yönetim ve Bütçe Ofisi'nin gelecek dört yıl için öne sürdüğü tahminlemelerin sonraki yıllarda herhangi bir bağlayıcılığı bulunmayıp yalnızca bütçe kararlarının etkilerinin uzun vadeli sürece yayılım göstermesini sağlamak üzere öne sürülmektedir. Çok yılı içeren harcama programlarındaki sınırların kanuni olarak bağlayıcı olma özelliği bulunmamaktadır.¹³⁵

ABD'deki federal bütçe sürecinde birkaç yıllık unsurlardan en önemlisini çok yılı içine alan cari bütçe ödenekleri oluşturmaktadır. Bu önemli unsur, net sermaye projeleri için düzenlenen bütçe içerisinde yerini bulmaktadır. Buna ek olarak, ABD Federal Hükümet Bütçesi'nde izleyen bütçe yılına ek olarak dört yıl için elde edilecek gelir ve yapılacak gider tahminleri yer almaktadır. Çok yılı içeren bütçe tahminlerinin yapılmasındaki maksat, uygulanmakta olan maliye politikası kararlarına yönelik uzun vadeli bir çerçeve oluşumunu sağlamaktır. Böylelikle harcama kalemleri ile bütçe durum dengesindeki açıklığın mali politikalara sadık kalınacak şekilde yürütülmesinin neticesinde ilerleyen zamanda nasıl bir yapı içerisinde olacağı gösterilmektedir.¹³⁶

2.1.2. Çok Yıllı Bütçenin Uygulanması

ABD'de federal bütçenin hazırlanması, görüşülmesi ve onaylanması aşamaları aylara yayılan ayrıntılı ve kapsamlı bir süreci içermektedir. Başkan'ın taslak olarak sunumunu gerçekleştirdiği bütçe üzerinde yasama organının değişiklik yapma ve denetim yetkisi bulunmaktadır.

Çok yıllık bütçeleme sistemi ABD federal bütçesinde ve bazı eyalet bütçelerinde uygulanmaktadır. Bu nedenle ülkede tek tip bir çok yıllık bütçeleme sürecinden söz etmek mümkün olamamaktadır.¹³⁷ Nitekim federal bütçe uygulamasına bakıldığında

¹³⁵ Oecd, "Comparisons of OECD Country Legal Frameworks for Budget Systems", **OECD Journal on Budgeting**, Cilt: 4, Sayı: 3, 2006, s.459.

¹³⁶ Boex ve diğerleri, s.16-17.

¹³⁷ Egeli ve Dağ, s.491.

gelecek bütçe yılı ve sonraki dört yılı da içine alan döneme ait elde edilecek gelir ve yapılacak gider tahminlerinin olduğu gözlemlenmektedir. Bunu gerektirici sebep ise, Türkiye’de uygulanmakta olan çok yılı içeren bütçe sisteminin gerektirici kılan sebebi gibi yürürlükte olan maliye politikası kararları için uzun vadeli bir çerçeve oluşumu sağlamaktır.¹³⁸

ABD federal bütçesinin hazırlıklarını kapsayan aşamaların aşağıdan yukarıya doğru örgütlenmesi, hazırlık sürecinin yaklaşık on sekiz ay kadar geniş bir zaman dönemine yayılmış olması ve sürecin Kongredeki siyasi dengelerle belirlenen karmaşık bir yapıya sahip olması, çok yıllık bütçeleme sürecinin gelecek yıllara yönelik tahminlemelerinin gerçekleşme olasılığını zayıflatmaktadır.¹³⁹ Bundan dolayı çok yıllık bütçeleme sisteminin temel özelliği olan bütçe oluşturma ve planlama ilişkisinin sağlıklı bir şekilde kurulmasında, makroekonomik dengelerin gözetilmesi yavaşlamaktadır. Öte yandan çok yıllık tahminlerin başarısı federal bütçe açıklarının kontrolünün sağlanması ve bütçede mali disiplinin sağlanabilmesi açısından da önem taşımaktadır. ABD’nin eyaletlerinde çok yıllık bütçeleme sistemi uygulamaları gerek kapsadıkları yıllar gerekse bütçe süreçleri yönünden farklılıklar göstermektedir. Federe devletlerin vergi gelirlerinin ağırlıklı olarak konjonktüre duyarlı gelir vergilerinden oluşması orta vadeli tahminlerin tutarlılığını ortadan kaldırarak ciddi sapmalara yol açmakta ve sonuçlar açısından sistemden beklenen etkinliğe ulaşılmasını güçleştirmektedir.¹⁴⁰

ABD’de çok yıllık bütçeleme sistemi, bütçe ödeneği ve harcamalar arasındaki fark üzerine odaklanmaktadır. ABD bütçeleme sürecinde, yasama organı olan Kongre, harcama düzeyleri hususuna yönelik doğrudan yetkisini kullanmamaktadır. Bütçe ödeneği, yıl içinde uygun bir düzeye sahip dolar cinsinden bütçeye kaydedilmektedir. Bütçenin geçerliliği bir yılın sonunda tamamlanırken, bazı durumlarda kullanıma konu olmamış ödenekler takip edecek yıl içinde gerçekleştirilebilmektedir.¹⁴¹

ABD’de çok yıllık tahminlerinin yapıyor olması harcama tercihlerini etkileyerek doğrudan yıllık bütçe kontrolü içinde olmayan daha zorunlu gider programlarına yönelim sağlamaya katkıda bulunmuştur. Fakat çok yıllık tahminler

¹³⁸ Kocabaş, s.104.

¹³⁹ Karahanoğulları, s.287.

¹⁴⁰ Egeli ve Dağ, s.492.

¹⁴¹ Tüleykan, Türkiye Uygulaması, s.42-43.

çeyrek yüzyıl zamandır yapılmasına rağmen, harcamalardaki artışların önü kesilememiştir. Dolayısıyla, ABD için gelecekte meydana gelecek etkiler hakkında bilgi sağlayan çok yıllık bütçeleme yaklaşımı harcama artışını etkin şekilde kısıtlamaya yeterli gelmemiştir.¹⁴² 2008 küresel krizinin etkilerini atlattıktan sonra federal hükümet bütçe açığını azaltma çalışmalarını sürdürmüştür. Bu sayede, 2011 yılında -%8.4 olarak gerçekleşen bütçe açığı 2015 yılında -%2.4'e kadar düşüş göstermiştir. Ancak 2016 yılında -%3.1, 2017'de -%3.4, 2018 yılında -%3.8, 2019 yılında -%4.6 olarak artan bütçe açıklarının gerçekleşmesi ile harcama artışlarının kontrolü sağlanamamıştır. 2020 bütçesinde de harcamalardaki artış sorununa dikkat çekilmiştir. Aşırı harcamaları kontrol etmek gerektiğinin önemini vurgulayan Başkan, federal eyaletleri savunma harici programlı harcamalarını isteğe bağlı olarak bütçe sınırının %5 altına düşürmeye yönlendirdi.¹⁴³ Ancak yaşanan Kovid 19 küresel salgını harcamalar üzerinde ağır bir şekilde etkisini göstermiştir. 2020 yılı yaşanan bütçe açığı -%14.9 olarak gerçekleşmiştir.¹⁴⁴

2.2. YENİ ZELANDA'DA ÇOK YILLI BÜTÇELEME UYGULAMALARI

Dünya ülkelerinin çoğunda kamu mali yönetimi alanında gerçekleştirilmek istenen reform hareketliliği Yeni Zelanda da söz konusu olmaktadır.

Yeni Zelanda için özellikle 1970lerden sonra dünya ticareti içerisinde meydana gelen belirsizlikler, petrol fiyatlarında yaşanan yükselişler, İngiltere'nin Avrupa Birliği Topluluğuna dahil olması ve hükümetlerin yürütmüş oldukları müdahaleci ve yanlış politikalar nedeniyle ülkede ekonomik anlamda performans düşüklüğünün çok ciddi boyutlarda yaşandığı ifade edilmektedir. Hükümetin uygulamakta olduğu karmaşık yapıdaki müdahaleleri kaldırmak, mümkün olduğunca piyasa kurallarının uygulamasına geçilmesini gerçekleştirmek ve devletin kaynak kullanımında etkinliğini sağlamak amacıyla 1980 sonrası dönemde gerek ekonomik ve sosyal yapı

¹⁴² Bill Dorotinsky, "Medium-term Perspectives in Budgeting: The U.S. Case" Reforming the Public Expenditure Management System: Medium-Term Expenditure Framework, Performance Management, and Fiscal Transparency, The World Bank and Korea Development Institute Conference Proceedings, Bölüm 8, March 2004, s.105.

¹⁴³ A Budget For A Better America, Analytical Perspectives: Budget Of The U.S. Government, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2019/03/budget-fy2020.pdf>.(05.01.2020)

¹⁴⁴ <https://tradingeconomics.com/united-states/government-budget>. (10.01.2021)

üzerinde gerekse de kamu mali yönetimi üzerinde ciddi ve köklü reformlara gidilmiştir.¹⁴⁵

2.2.1. Yasal ve İdari Çerçeve

Yeni Zelanda'da 1980'lerin ortalarından bu zamana kadar bütçe süreçlerini yöneten yasal çerçeve, iddiası yüksek ve kendine has bir şekilde benzeri yaşanmamış reformların bir yansıması olarak, bütçe için kanuni yapı yeniden gözden geçirilmiştir.¹⁴⁶

Yeni Zelanda'da bütçe sürecinin geçirmiş olduğu bir dizi reform içinde çok yıllık bütçeleme sürecinin temelini 1989 tarihli Kamu Maliyesi Yasası ve 1994 tarihli Mali Sorumluluk Yasası oluşturmaktadır. Çok yılı kapsayan bütçeleme sistemine yönelik İngiliz Milletler Topluluğu yaklaşımındaki çeşitli örneklerde olduğu gibi, Yeni Zelanda'daki bütçe reformlarının da öncelikli hedefi, bütçe sürecinde saydamlığı ve hesap verebilirliği artırarak hükümet üzerinde mali disiplini daha çok yerleştirecek bir araç geliştirmek olmuştur. Çok yılı içeren projeksiyonlar; hükümetin mali açığını azaltmak, kamu borç düzeyini aşağıya çekmek ve ekonomideki kamu sektörü payını düşürme hususundaki stratejik mali hedefleri ile ayrışan kamu politikaları için bir ön tespit mekanizması işlevi görmektedir.¹⁴⁷

Yeni Zelanda'da bütçeleme ve performans planlaması, gelir ve harcama planlamasının yapıldığı, önceliklerin ve hedeflerin belirlendiği, devlet kurumlarına ve finansal kurumlara harcamalar konusunda sınırlar koyan ve gelecek mali yıl için harcamaları yetkilendiren çok yıllık süreçtir.¹⁴⁸

Bütçe sürecinde bakanlıklar ve ilgili birimler bütçe stratejilerini ve büyüklüklerini gelecek üç yılı kapsayacak şekilde hazırlamaktadırlar. Yeni mali yılın

¹⁴⁵ H.Hakan Yılmaz, "Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılmasında Yeni Zelanda Örneği", DPT, **Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü Finansman Dairesi**, Ankara, Haziran 1999(Yeni Zelanda Örneği), s.3.

¹⁴⁶ J. R. Blöndal, The Legal Framework for Budget System an International Comparison, **OECD Journal and Budgeting Specials Issues**, Cilt:4, Sayı:3, 2004 (The Legal Framework for Budget System), s.312.

¹⁴⁷ Boex ve diğerleri, s.14-15.

¹⁴⁸ Treasury of New Zealand, "Putting It Together: An Explanatory Guide to New Zealand's State Sector Financial Management System", 2011, <https://treasury.govt.nz/publications/guide/putting-it-together-explanatory-guide-new-zealands-state-sector-financial-management-system-html#section-5>. (05.01.2020), s.22.

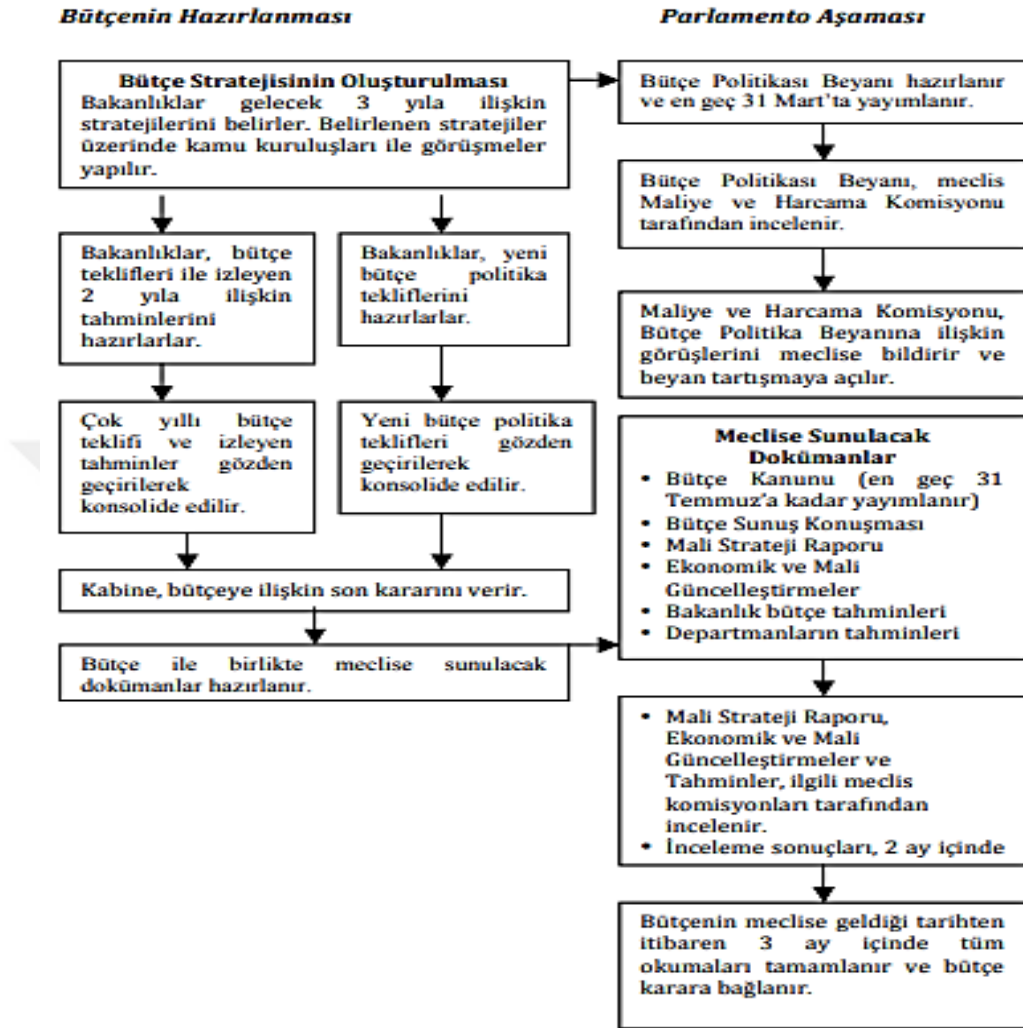
başlaması ile beraber üç yılı içeren bütçeleme ile alakalı strateji oluşturma hazırlıkları da yapılmaktadır. Hükümet bu çalışmaları dikkate alarak mevcut ve öngörülen ekonomik yapı içinde gelecek üç yıl için bütçe stratejilerini ve amaçlarını kararlaştırmakta, bunların yazılı bir belge halinde yayımlanmasını sağlamaktadır. Yeni Zelanda bütçe sisteminde mali yıl 1 Temmuz olarak başlamakta ve gelecek yılın Haziran ayı sonunda son bulmaktadır.¹⁴⁹

2.2.2. Çok Yıllı Bütçelemenin Uygulanması

Yeni Zelanda bütçeleme süreci stratejik aşama, tahsisat bütçelerinin hazırlanması ve bütçe politikalarının geliştirilmesi, bütçe tahminlerinin gözden geçirilmesi ve önerilen bütçe politikalarının değerlendirilmesi, bütçe dökümanlarının hazırlanması ve sunulması ve son olarak bütçe kanununun çıkarılması aşamalarından oluşmaktadır. Bu aşamalar sırasıyla ele alınacaktır.

¹⁴⁹ Yılmaz, Yeni Zelanda Örneği, s.35.

Şekil 6: Yeni Zelanda Bütçesinin Hazırlanma Süreci ve Parlamento Aşamaları



Kaynak: Z. Zeren Çakmak ve Dilek Meydan, “Yeni Zelanda’da Orta Vadeli Harcama Sistemi ve Türkiye için Alınacak Dersler”, Bütçe Dünyası Dergisi, 1 (33), 2010, s.130.

Yeni Zelanda’nın çok yıllık bütçeleme uygulamalarının belirli idari ve teknik çerçeve içinde ele alınması, uygulanmanın kolay ve sistemli bir şekilde uygulanmasına da imkan tanımaktadır.

Yeni Zelanda’da bütçenin hazırlanması ve onanması sürecinde oluşturulan temel çıktılarıyla bu çıktıların kapsam alanı içindeki projeksiyon yılları aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

Şekil 7: Çok Yıllı Bütçeleme Sisteminin Temel Çıktıları ve Yıllık Projeksiyonlar

	Cari yıl	Tahmini Yapılan Yıl (bütçe yılı)	İzleyen 1.yıl	İzleyen 2.Yıl	Sonraki Yıllar (10-40 yıl)
Altı Aylık Ekonomik ve Mali Güncelleştirme Kasım – Aralık					
Bütçe Politikası Beyanı					
Bütçe Paketi (Genellikle Mayıs)					
• Bütçe Konuşması					
• Mali Strateji Raporu					
•Ekonomik ve Mali Güncelleştirme					
•Ödenek Tahminleri					
•Departman Tahmin Raporları					
• Bütçe Kanunu					
Ödeneklerin Ek Tahminleri (Nisan-Haziran)					
Uzun Vadeli Mali Durum Tablosu (en az her 4 yılda bir)					

Kaynak: Treasury of New Zeland, <https://treasury.govt.nz/publications/guide/putting-it-together-explanatory-guide-new-zealands-state-sector-financial-management-system-html#section-5>. (05.01.2020), s.25.

Çerçevesi Şekil 7’deki gibi oluşturulan bütçe sürecinin aşamaları sırasıyla tek tek ayrı alt başlıklarda ele alınıp incelenecektir.

2.2.2.1. Stratejik Aşama

Yeni Zelanda bütçeleme süreci yukarıdaki şekilde de görüldüğü üzere stratejik aşama olarak adlandırılan çalışmalar ile başlamaktadır. Stratejik aşama genellikle Ağustos – Aralık ayları arasında gerçekleşir. Bu aşama, bütçeye yönelik stratejik öncelikler, harcama, gelir, öngörülen mali fazlalık ve kamu borç niyetleri gibi hedefleri içeren genel bir stratejinin geliştirilmesini içerir. Stratejik aşamada alınan kararlar çok yılı içeren bütçeleme hazırlıklarının temel yapısını oluşturup stratejik çalışmaların temel ürünü olan Bütçe Politikası Beyanı adlı belge içerisinde mali yıl başlangıcında yayımlanmaktadır. Bütçe Politikası Beyanı, Hazine tarafından hazırlanmakta ve 1994 yılında kabul edilen Mali Sorumluluk Kanununun bir gereği olarak Maliye Bakanı’nın imzası ile yayımlanıp en son 31 Mart tarihine kadar parlamentoya sunumu yapılmaktadır. Bütçe Politikası Beyanı Aralık ayında Yarım Yıllık Ekonomik ve Mali Güncelleştirme Raporu ile birlikte yayımlanmaktadır. Bu rapor sayesinde esas bütçe tahminleri oluşturulduktan sonra alınan yeni güncel bilgiler ile cari ve izleyen üç yılın tahminleri güncellenmektedir ¹⁵⁰

Stratejik aşamada hükümet, mevcut ve tahmini yapılan ekonomik düzende izleyen üç yıla ait bütçe stratejilerine ve amaçlarına karar vermektedir. Ayrıca bununla kısa ve uzun vadedeki planlarını ve hedeflerini kamuoyuyla paylaşmaktadır.¹⁵¹ Bütçe Politikası Beyanı, hükümetin gelecek üç yılı kapsayacak süreç için tahmin ettiği kamusal büyüklükleri ve uygulamayı planladığı politikaları ilgili departmanlara ve toplumun diğer kesimlerine açıklaması yönünden önemi büyük olan bir bütçe dokümanı niteliğini taşımaktadır. Kamu kuruluşları kendilerine ait bütçeyi oluştururken bu belge içerisinde öngörüsü yapılmış hususları kendileri için başlangıç noktası olarak saptamaktadır. Ayrıca kamu kesiminin büyüklüğünün takip eden üç yıl içinde nasıl değişim göstereceği ve faaliyet kollarının neler olacağı hususunda özel

¹⁵⁰ Treasury of New Zealand, <https://treasury.govt.nz/publications/guide/putting-it-together-explanatory-guide-new-zealands-state-sector-financial-management-system-html#section-5>. (05.01.2020), s.24-25.

¹⁵¹ Blöndal, (The Legal Framework for Budget System), s.324.

sektör daha keskin bir öngöründe bulunabilmektedir. Bunun neticesinde de kamu kesiminin yaratacağı belirsizlik durumu azalış gösterecektir.¹⁵²

2.2.2.2. Tahsisat Bütçelerinin Hazırlanması ve Bütçe Politikalarının Geliştirilmesi

Stratejik aşamanın tamamlanmasının ardından bütçe oluşturma süreci içerisinde hem tahsisat bütçelerinin hazırlanması hem de bütçe politikalarının geliştirilmesi eş zamanlı olarak yapılmaktadır.

Normal koşulların geçerliliğinde Kasım-Şubat ayları aralığında bakanlar ve kurumların üst düzey yöneticileri izleyen yıl için bakanlıklara gerçekleştirilmesi planlanan ödenek bütçelerini ve satın alma sözleşmelerini taslak halinde hazırlamaktadırlar. Bakanlıklar kendilerine ait bütçeyi oluştururken; ayrıca gelecek iki yıl için bütçe tahminlerini de hazırlamaktadır. Bu aşamada ek olarak, bakanlıklar bütçe tekliflerini oluştururken mevcut politikalarını da gözden geçirerek, elde edilecek gelirlerini ve yapılacak giderlerine etkiye bulunabilecek farklı politika önerilerinde bulunabilmektedirler. Bu süreçte bütçeye getirilen yeni politika önerileri, daha evvel stratejik aşamada içerisinde belirlenmiş bütçe öncelik durumları ve mali göstergeler ile denge içerisinde olmalıdır.¹⁵³

2.2.2.3. Bütçe Tahminlerinin Gözden Geçirilmesi ve Önerilen Bütçe Politikalarının Değerlendirilmesi:

Tahsisat bütçelerinin hazırlanması ve bütçe politikalarının geliştirilmesinin ardından Şubat-Nisan ayları içerisinde aynı zaman aralığında yapılmak üzere bütçe tahminleri gözden geçirilir ve önerilen bütçe politikalarının değerlendirmesi yapılır.

Bütçenin kanun halini almasından sonra harcama yapan birimlerin kendileri için tahsisi yapılmış kaynak dışına çıkılmaması hususunda katı kurallara sahip olan bütçe sistemi, gelir ve gider üzerine oluşturulmuş öngörülerin bir kez daha üzerinden geçilerek son halini almaktadır. Bu oluşum içinde bütçe öngörülerini hususunda

¹⁵² Yılmaz, Yeni Zelanda Örneği, s.47.

¹⁵³ Çakmak ve Meydan, s.128.

gerçekleşeceği tahmin edilen değişikliklerin önerisinin yapılması çok sıkı kurallara tabi tutulmuştur. Bütçenin uygulamaya geçirilmesinin sonrasında yeni mal ve hizmet üretilmesi üzerine karar alınması, maliyetlerin değişmesi, bütçe içerisindeki harcama düzeylerinde değişiklik olması gibi çeşitli sebeplerle ek ödenek talepleri oluşabilir. Oluşan bu talepler meclisin onay vermesinden sonra bütçeye dahil olmaktadır.¹⁵⁴

Bir önceki aşamada bakanlar ve kurulların en üst düzey yöneticilerinin öne sürdüğü bütçe politikaları Şubat-Nisan ayları içerisinde hükümet tarafından incelenerek denetimi sağlanmaktadır. Yapılan bu incelemeler üzerine hükümet, bütçe politikalarını öncelik durumlarına göre değerlendirerek karar vermektedir. Hükümet, öneride bulunulan bütçe politikalarını bakanlıkların hazırlamış oldukları bütçeler üzerine ilişkili olarak gözden geçirmekte ve gerekli değerlendirme çalışmalarını yürütmektedir.¹⁵⁵

2.2.2.4. Bütçe Dökümanlarının Hazırlanması ve Sunumu

Bu aşamaların tamamlanmasının ardından, Maliye Bakanı tarafından Meclise hazırlanan bütçenin sunumu bir paket halinde gerçekleştirilmektedir. Mali yıl başlangıcı olan 1 Temmuzdan evvel bütçenin Meclise bir paket halinde sunumunun gerçekleştirilmesi kanuni bir zorunluluk olmuştur. Geçmiş uygulamalar incelendiğinde genel olarak bütçenin Mayıs veya Haziran ayı ortalarında meclise sunumunun yapıldığı görülebilmektedir. Meclise sunumu bir paket halinde gerçekleştirilen bütçe dökümanları şu temel başlıklardan oluşmaktadır.¹⁵⁶

- İzleyen mali yıl için hazırlanan Tahsisat Bütçesi Kanunu,
- Bütçe Konuşması ve Mali Strateji Raporu,
- Bütçe Ekonomik ve Mali Güncelleştirme Raporu,
- Bütçe Tahsisatları (ödenekleri),
- Departmanların(kurumların) Tahmin Raporları.

¹⁵⁴ Yılmaz, Yeni Zelanda Örneği, s.51.

¹⁵⁵ Yılmaz, Yeni Zelanda Örneği, s.53.

¹⁵⁶ Yılmaz, Yeni Zelanda Örneği, s.53-54.

2.2.2.5. Bütçe Kanununun Çıkarılması

Bütçe hazırlık aşamaları içerisinde hazırlığı tamamlanmış olan Mali Strateji Raporu; Ekonomik ve Mali Güncelleştirme Raporu ile kurumların ve bakanlıkların tahminleri, parlamentoda Maliye ve Harcama Komisyonunun incelemesine sunulmaktadır. Maliye ve Harcama Komisyonu, bakanlıkların bütçelerini incelenmek üzere ilgili sektörel komisyonlara sevk etmektedir. Sektörel komisyonlar kendilerine gelen bakanlık bütçe tekliflerinde yer alan harcama tavanlarını ve ödenek taleplerini incelemekte ve yaptığı incelemelerin sonuçlarını hazırlamış oldukları bir raporla 2 ay içinde parlamentoya tekrar sunmaktadır. Bu sırada Maliye ve Harcama Komisyonu ise Mali Strateji Raporu ve Bütçe Ekonomik ve Mali Güncelleştirme Raporu üzerindeki incelemelerini tamamlamaktadır. Bütçenin bu komisyon tarafından incelenmesi aşaması yapılan tahminlerin tartışılması olarak isimlendirilmektedir. Parlamentoda Bütçe Kanunu üzerinde gerçekleşen son tartışma durumları bütçenin parlamentoya sunulmasından itibaren 3 ay içinde son bulmaktadır. Ayrıca son görüşmelerde Mali Strateji Raporu, Bütçe Ekonomik ve Mali Güncelleştirme Raporu ve Maliye ve Harcama Komisyonu Raporu da ele alınmaktadır. Bu görüşme de tamamlandıktan sonra bütçe, Temsilciler Meclisi tarafından kabul edilmiş olup, ardından Kraliçeye bağlı Genel Valinin onay vermesi ile bütçe yasalaşmış olmaktadır.¹⁵⁷

Yeni Zelanda'da çok yıllık bütçe tahminlerinin düzenli raporlanmasıyla hükümetin gerçekleştireceği politika ve faaliyetler sürekli gözden geçirilmektedir. Böylelikle hükümetin hesap verme sorumluluğu ve şeffaflık sağlanabilmektedir. Ayrıca Yeni Zelanda'da çok yıllık bütçe uygulamasının bir diğer başarısı mali disiplinin sağlanması olmuştur. Sistemin başarılı uygulamasının yarattığı bütçe fazlaları 2008 küresel krizinin etkisi ile 2014 yılına kadar bütçe açığı vererek kapatılmıştır. 2015 yılında yeniden düzelen bütçe dengesi %0.2, 2016'da %0.7, 2017'de %1.5, 2018'de %1.9, 2019'da %2.4 bütçe fazlası vermiştir. 2020 yılında yaşanan Kovid 19 küresel salgının etkisiyle gerçekleştirilen harcama artışları -%7.5 bütçe açığı yaratmıştır.¹⁵⁸

¹⁵⁷ Treasury of New Zeland, <https://treasury.govt.nz/publications/guide/putting-it-together-explanatory-guide-new-zealands-state-sector-financial-management-system-html#section-5>. (05.01.2020), s.29.

¹⁵⁸ <https://tradingeconomics.com/new-zealand/government-budget>. (10.01.2021).

2.3. GÜNEY AFRIKA'DA ÇOK YILLI BÜTÇELEME UYGULAMALARI

Güney Afrika'nın tarihi bütçe sistemindeki; planlama ve bütçeleme fonksiyonları arasında bağlantının olmaması, bütçenin geçmiş yıla odaklı olması, 1994 seçimlerinden önce parlamentonun bütçedeki rolünün yetersizliği ve girdi odaklı bütçeleme yapısı gibi eksikliklerden dolayı bütçe sisteminin yeniden yapılandırılması ve değerlendirilmesi ihtiyacı duyulmuştur. Bu yüzden de bütçe reformları gerçekleştirilmiştir.¹⁵⁹

*Güney Afrika, mali alandaki önemli reform hareketliliği; 1994 demokratik seçimlerinden sonra oluşturulmuş bir ülkedir. Başlangıçtaki olumsuz koşullara rağmen, mali pozisyonda oldukça dikkate değer adımlar atmıştır. Fakat, 1996 Anayasası'ndan önce Güney Afrika'da zayıf ve oldukça parçalı bir mali yapı olduğu ifade edilebilir. Denetim ve gözetime ilişkin yetersizlikler etkinsizliğe yol açarken, bütçe yapısı da merkezi ve yerel idareler düzeyinde parçalı bir görünüm sergilemekteydi. 1994 yılında başlatılan mali reform stratejisi 1996 yılına gelindiğinde bütçe ve finansal yönetim reformu 1996 Anayasası ile zorunluluk haline gelmiştir. Bu reform 1998 yılında Kamu Maliyesi Yönetim Yasası ile hayata geçirilmiştir.*¹⁶⁰

Güney Afrika'da gerçekleştirilen reformlardan biri olarak 1985 yılında hedeflere göre yönetim sistemi kabul edilmiştir. İlk olarak ABD'de 18 Nisan 1973 tarihinde, kamu kurumlarında Planlama Programlama Bütçeleme Sistemi yerine bu sistemin uygulanması için 21 kuruma bir genelge gönderilmiştir. Üst ve alt yöneticiler tarafından kurum hedeflerinin ortaklaşa belirlendiği, kurumda çalışan herkese belirlenen hedeflere yönelik görev ve sorumluluklarının tanımlandığı ve bunların kurumu yönetmek için bir rehber olarak kullanıldığı bir süreçten oluşmaktadır. Sistemde kamusal kaynakların tahsisinin her zaman çalışanların karşılıklı görüşmeleriyle yapılması esastır. Sistemin başarısı yönünden temel unsur, iletişimdir. ABD'de istenilen sonuçların elde edilememesi ile sistem uygulamasından vazgeçilmiştir. Güney Afrika'da bu sistemle çok yıllık bütçeleme yaklaşımına yönelik ilk girişimini gerçekleştirmiştir. Ancak harcama yapan birimlerin yıllık bütçe üzerinde

¹⁵⁹ Van Albert Zyl, "Country Case Study 5: Operationalising the MTEF as a tool for Poverty Reduction: South Africa", Overseas Development Institute, London, May 2003, s. 4.

¹⁶⁰ Tania Ajam & Janine Aron, 2007. "Fiscal Renaissance in a Democratic South Africa," CSAE Working Paper Series 2007-10, Centre for the Study of African Economies, University of Oxford., s.1-2.'dan aktaran Birol Karakurt, "Küresel Krizlerin Etkilerini Azaltmada Mali Yönetişimin Rolü: BRICS Ülkeleri Örneği", Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi, Cilt: 12, Sayı:2, 2016, s.205.

ısrarını sürdürmesi ve sistemi destekleyici nitelikte oluşan girişimlerin yetersiz kalması bu denemenin başarı elde edememesine sebep olmuştur.¹⁶¹

2.3.1. Yasal ve İdari Çerçeve

Güney Afrika’da çok yılı içeren bütçeleme uygulaması Hazine tarafından ilk olarak 1994 yılında başlatılmıştır. Oldukça kapalı ve içsel bir sistem olan uygulama, üst düzey devlet yöneticileri ile sınırlı kalmıştır. Hükümet, reform ve sürdürülebilir bir mali çerçeve içinde dönüşüm gereğini kabul etmekle birlikte, uygulama başarısızlıkla sonuçlanmıştır.¹⁶²

Güney Afrika’da günümüzde uygulanmakta olan sistem ise 1997’de “İdareler Arası Mali İlişkiler Kanunu” ile sunulan reform paketinde yer alan orta vadeli harcama çerçevesiyle 1998 yılında yürürlüğe konan sistemdir.¹⁶³ Bütçeleme sistemi 3 yıllık bir dönemi (bütçe yılı ve ilave 2 dış yılı) kapsamakta, her yıl gözden geçirilerek ilerlemektedir. 1998 yılında uygulamaya konan ve süreci derinleştirilerek başarılı bir şekilde uygulanan sistem hem federal devlet hükümeti hem de eyalet hükümetlerinde koordineli bir şekilde yürütülmektedir.¹⁶⁴

Mali yıl 1 Nisan itibariyle başlamakta ve gelecek yılın Mart ayı sonunda son bulmaktadır. Bütçesel süreç; hükümet ve harcama yapan kurumların harcama tavanlarını belirlemesi ile başlamaktadır. Orta vadeli harcama çerçevesinde yer alan İlk 2 dış yılın (t ve t+1) bir evvel oluşturulan orta vadeli harcama çerçevesindeki tahminler güncelleştirilerek hazırlanırken üçüncü dış yıl (t+2) tahminleri genellikle Hazine’nin makroekonomik modeline dayanılarak bir önceki yıl için yapılan tahminler büyüme ve enflasyon oranlarına göre uyarlanarak hesaplanmaktadır.¹⁶⁵

¹⁶¹ Zyl, s. 4.

¹⁶² Zyl, s. 5.

¹⁶³ Alison, Hickey - Van Albert Zyl, “2002 South African Budget Guide and Dictionary”, Idasa, Cape Town, 2002, s. 38.

¹⁶⁴ Salvatore Schiavo Campo ve Daniel Tommasi, s.31.

¹⁶⁵ Zyl, s. 4.

2.3.2. Çok Yıllı Bütçelemenin Uygulanması

Güney Afrika’da bütçeleme 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.¹⁶⁶ Güney Afrika’da bütçeleme süreci alt başlıklar halinde ele alınacaktır.

2.3.2.1. Politika Önceliklerinin Belirlenmesi

Bakanlar Bütçe Komitesi, Bütçe Konseyi ve Kabine yeni orta vadeli harcama dönemi için, nisan ayından eylül ayna 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.¹⁶⁷

Güney Afrika’da kuruluşların, belirlenen harcama tavanları dâhilinde harcama tekliflerini hazırlamalarına yardımcı olabilmek için bir harcama öncelikleri notu da hazırlanmaktadır. Bu not için Kabine, Mayıs ayında toplanarak öncelikleri görüşmektedir. Önceliklerin belirlenmesinde, çeşitli politika belgelerinden yararlanılmaktadır.¹⁶⁸

2.3.2.2. Stratejik Planların Gözden Geçirilmesi ve Yeni Bütçe Tekliflerinin Hazırlanması

Ulusal Hazine, Nisan’ın ortasında bütün ulusal kuruluşlara ve eyalet hazinelerine, bütçe tekliflerini hazırlamaları için bütçe kılavuzunu gönderir. Bu

¹⁶⁶ 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> (08.01.2020), s. 3.

¹⁶⁷ Zyl, s. 8.

¹⁶⁸ Demirbaş, s.152.

aşamada harcama alanları gösterge niteliğindeki ödeneklerini alırlar ve bunun etrafında planlamalarını yaparlar. Nisan'dan Ağustos'a kadar harcama alanları orta vadeli bütçe tekliflerini hazırlarlar. Kuruluşlar, alt-harcama tavanlarına uygun olarak bütçe tekliflerini hazırlarken stratejik plânlarını gözden geçirmekte ve hükümetin duyurduğu genel önceliklere uymaya çalışmaktadır. Teklifler, önceden belirlenen formata göre hazırlanmakta ve Hazine'ye iletilmektedir. Buna göre teklifler; kuruluşun amacını, temel hedeflerini, (Hazine tarafından bildirilmiş olan) orta vadeli harcama tavanlarını, geçmiş harcama trendlerini, çıktı ve hizmet sunum eğilimlerini vb. içermektedir. Tekliflerin içerdiği en önemli unsurlardan birisi de kuruluşun, stratejik önceliklerin değişmesi ile ilgili olarak sunduğu politika seçenekleridir.¹⁶⁹

2.3.2.3. Bütçe Çerçevesi ve Gelir Bölüşümünün Gözden Geçirilmesi

Hazinenin harcama grupları ve bütçe uzmanları, harcamacı birimlere danışarak bütçe tekliflerini değerlendirirken bir yandan da makroekonomik ve mali çerçeve ile idareler arasındaki gelir bölüşümü konuları gözden geçirilir. Bu aşamada; maliye politikası, genel harcama büyümesi, enflasyon varsayımları ve borç faizi projeksiyonlarına odaklanılmakta ve gelir bölüşümü değerlendirilmektedir.¹⁷⁰

Ağustos'un ilk haftasında yapılan Gelirlerin Bölüşümü toplantısı sonunda oluşturulan makro ve mali çerçeve ile eyaletlerin ve yerel hükümetlerin ödeneklerini kapsayan gelir bölüşümü belgesi, Eylül ayında, daha sonra Kabine'nin resmî bir alt komisyonu olan Bütçe Komisyonu'nda, Bütçe Konseyinde ve yerel idare düzeyindeki Bütçe Forumunda tartışılmakta; tüm bu tartışmalardan hareketle Kabine, güncel hale getirilen bu belgeyi Ekim'de onaylamaktadır. Bu belge ayrıca, kısa bir süre sonra parlamentoya sunulacak olan orta vadeli bütçe politikası beyannamesinin hazırlanmasına da temel oluşturmaktadır.¹⁷¹

¹⁶⁹ Demirbaş, s.153.

¹⁷⁰ National Treasury Republic of South Africa(2004), <http://www.treasury.gov.za/document/guidelines> (08.01.2020), s. 13.

¹⁷¹ National Treasury Republic of South Africa (2004), <http://www.treasury.gov.za/document/guidelines> (08.01.2020), s. 7-8.

2.3.2.4. Orta Vadeli Harcama Komitesinin İncelemeleri

Teknik bir komite olan Orta Vadeli Harcama Komitesi, kuruluşların 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 maliyetleme 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.¹⁷²

2.3.2.5. Orta Vadeli Bütçe Politikası Beyannamesinin Parlamente'ye Sunulması

Orta Vadeli Bütçe Politikası Beyannamesi, bütçe sürecinin yukarıdan aşağıya doğru olan aşamasının ya da politika önceliklerinin gözden geçirilmesinin sonucudur ve bir ön bütçe raporudur. Kabine'nin makroekonomik ve mali çerçeve ile gelir bölüşümü konularını karara bağlamasından sonra, bu bilgilere ve hükümetin önceliklerine dayanılarak Hazine tarafından hazırlanan rapor, Maliye Bakanı tarafından incelenerek düzeltilmekte ve Kabine'den önce bakanlar bütçe komisyonunda görüşülmektedir. Maliye Bakanı tarafından Ekim'in sonu ya da Kasım'ın başında Parlamente'ye sunulan bu döküman, hükümetin mali ve bütçesel niyetlerini, asıl bütçe parlamente'ye 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 kamuya açık sunulan bir belgedir.¹⁷³

¹⁷² National Treasury Republic of South Africa (2004), <http://www.treasury.gov.za/document/guidelines> (08.01.2020), s. 6-7.

¹⁷³ National Treasury Republic of South Africa (2004), <http://www.treasury.gov.za/document/guidelines> (08.01.2020), s. 5.

2.3.2.6. Kabine'nin Orta Vadeli Harcama Çerçevesini Onaylaması

Maliye Bakanlığı Ekim sonunda Orta Vadeli Harcama Komitesinin üç yıllık kaynak tahsisleri ile ilgili önerilerini gözden geçirir ve bu önerileri Bakanlar Bütçe Komitesine sunar. Aynı zamanda bu komisyonun tavsiyelerine ilaveten, Bütçe Konseyi ve Bütçe Formu önerileri de Kabine'nin yapacağı incelemeye dâhil edilmektedir. Daha sonra Kabine; Bakanlar Bütçe Komitesi, Bütçe Konseyi ve Bütçe Formu'nun önerilerini tartışmak için Kasım ayında toplanır. Kabine'nin, harcamacı kuruluşların orta vadeli kaynak tahsislerindeki değişikliklere ilişkin kararı, Hazine tarafından kendilerine bildirilmektedir. Bütçe hazırlığı sürecinin son aşamasında ise kuruluşlarca bütçe belgeleri hazırlanmakta ve Hazine tarafından konsolide edilmektedir. Bütçe sürecinin son aşamasında bütçe dokümanları hazırlanır. Yıllık bütçe ve Orta vadeli harcama çerçevesi, parlamentoya Şubat ayında sunulmaktadır.

Güney Afrika'da uygulaması yürütülen çok yılı içeren bütçeleme sistemi kapsamlı olup, başarılı bir şekilde uygulanabilmesi için; makroekonomik çerçeve, etkin olacak maliye politikası, üç yılı içeren orta vadede yapılmış harcama öngörülürü, çok yıllık bütçe yaklaşımıyla bağlantılı yıllık bütçe süreci ve sektörel programlar gibi tüm gerekli bileşenleri içinde barındırmaktadır. Söz konusu bu bileşenler birbiriyle bağlantılıdır ve bütçe sürecinin tamamında güçlü bir siyasal destek vardır.¹⁷⁴

Güney Afrika'da çok yılı içeren bütçeleme sistemi, bir yandan harcama programlarının değişim merkezi haline gelirken, bir yandan da mali durumu iyileştirmiş ve borçları azaltmıştır. Bu durum gelişme göstererek devam etmektedir.¹⁷⁵

Güney Afrika'da çok yılı içeren bütçe uygulaması ile bütçe açıkları azaltılmaya çalışılmıştır. Ancak sistem başarılı bir şekilde uygulanmasına rağmen mali disiplin sağlanamamıştır. Bütçe dengesi 2010-2015 yılları arasında -%4 dolaylarında seyretmiş 2016 yılı itibariyle -%3,8 seviyesine inmiştir. Ancak 2017 yılı ve sonrası için bütçe dengesi artan seyrinde açık vermeye devam etmiştir. 2017 yılı için -%4,4, 2018'de -%4,7, 2019'da daha da artan bütçe açığı -%6.7 oranında gerçekleşmiştir. Kovid 19

¹⁷⁴ Salvatore Schiavo Campo ve Daniel Tommasi, s.31.

¹⁷⁵ Mike Stevens, "MTEF Experience In Sub-Saharan Africa", Korea MTEF s. 1-13, <http://www.worldbank.org/publicsector/pe/Bhutan/%20Workshop/d.doc>, (08.01.2020)

küresel salgını bütçe dengesi üzerindeki ağır yükü 2020 yılı için gerçekleşen -%12.3 bütçe açığı ile görülmektedir.¹⁷⁶

2.4. İSVEÇ’TE ÇOK YILLI BÜTÇE UYGULAMASI

Üniter bir devlet yapısına sahip olan İsveç, Türkiye’nin yapısal özelliklerine benzerlik gösteren ülkeler arasındadır. Kamu mali yönetiminde etkinlik arayışlarının ve reform çalışmalarının başta gelişmiş ülkelerde bütçe sistemleri üzerinde geliştirmelerin yapıldığı dönemde İsveç’te de kaynak kullanımında etkinlik arayışlarına yönelik reform çalışmalarına başlanmıştır. İsveç, 1980 sonrası yaşanan krizler sonrası başlatılan reform hareketi ile uygulamasına geçtiği çok yıllık bütçeleme sistemini günümüzde başarılı bir şekilde uygulayan ülkelerden biri olmuştur.

2.4.1. Yasal ve İdari Çerçeve

İsveç’te 1997’den itibaren yeni ve sıkı bir bütçe reformu yürürlüğe konulmuştur. Kabul edilen reform ile maliye politikaları tutarlı olacak şekilde yukarıdan aşağıya kaynakların tahminini gösteren çok yıllık bütçeleme sürecine geçilmiş, devlet harcamaları için nominal üç yıllık tavan getirilmiş ve tahminlerin geliştirilmesine önem verilmiştir.¹⁷⁷ 1980’lerin sonlarında bütçe fazlası veren İsveç hükümeti, 1990’ların başlarında en yüksek bütçe açıklarıyla karşı karşıya kalmıştır. Bu açıklar çok yüksek bir kamu borçlanma durumunu yaratmıştır ve 1990-94 döneminde brüt borçlar ikiye katlanmıştır. Kamu maliyesinin bozulmasında bir etken olarak görülen bütçe sürecinin geliştirilmesi konusunda, İsveç’te 1994 yılından itibaren köklü değişiklikler yapılmıştır.¹⁷⁸

İsveç’te çok yılı içeren bütçeleme sistemine ilişkin ilk uygulamanın amacı, yıllık bütçe lemede her yıl yapılan geçmiş yıl odaklı ayarlamaların önüne geçmek, böylelikle kaynak tahsisinde arzu edilen etkinlik düzeyine ulaşmak olmuştur. 1980’lerin ortalarında başlatılan reform hareketi, birimlere daha fazla esneklik getirmekle birlikte yıllık bütçe ile geçmişte alınmış olan kararları sorgulamalarını

¹⁷⁶ <https://tradingeconomics.com/south-africa/government-budget>. (10.01.2021)

¹⁷⁷ Tunçer ve Kılıçer, s.113.

¹⁷⁸ Susam ve B. Elif Yılmaz, s.226.

öngören ve üç yıllık bütçeleme olarak bilinen yeni bir girişimi başlatmıştır. Bütçe sürecinin genişletilmesini sağlayan bu uygulamayla; gelecek üç yıllık dönemde üretilecek sonuçlara ve çıktılara odaklanılmasını sağlamak üzere öncelikle pilot düzeyde test edilmiş ve 1980’lerin sonlarına doğru hükümetin tamamında uygulamaya geçilmiştir.¹⁷⁹

2.4.2. Çok Yıllı Bütçelemenin Uygulanması

İsveç, yıllık bütçe süreci için baz olarak çok yıllık bütçeleme çerçevesini kullanmaktadır. Bütçe gelecek bütçe dönemi ve onu izleyen iki yıl olmak üzere 3 yıllık bir süre için hazırlanmaktadır. 3 yılı kapsayan gelir ve gider tahminlerinin her yıl güncellemesi yapılarak ilderlenmektedir. Çok yıllık bütçeleme çerçevesi makroekonomik durum içerisinde hükümetin mali politika amaçları ile makroekonomik amaçların operasyonel boyutu arasında bir bağ kurmaktadır.¹⁸⁰ Çok yıllık bütçeleme birbirini tamamlayan 3 aşamada yürütölmektedir. İlk aşama hükümetin mali politika amaçlarının makroekonomik terimlerle ifade edilmesidir. İkinci aşamada, birtakım ekonomik varsayımlar baz alınarak bu amaçlar toplam maksimum harcama seviyesine dönüştürölmektedir. Üçüncü aşamada ise, her bir harcama alanının nasıl finanse edileceğı belirlenerek toplam harcama tavanları daha işlevsel hale getirilmektedir. Her bir harcama alanı için belirlenen ödenekler maksimum toplam harcama seviyesinden daha azdır.¹⁸¹

Mali yılın 1 Ocak’ta başlayıp 31 Aralık’ta bittiğı ölkede, mali yıl takvim yılı ile aynıdır. İsveç’te bütçe sürecine, mali yılın başında kabul edilmiş olan çok yıllık tahminlerin güncellenmesi ile başlanmaktadır. Ölkede bütçe sürecinin başında gerçekleştirilen güncelleştirilmiş makroekonomik tahminler, bütçe politikasının durumunu ortaya koymaktadır.¹⁸²

İsveç’te mevcut bütçeleme süreci üç aşamadan oluşmaktadır.¹⁸³

¹⁷⁹ Demirbaş, s.120.

¹⁸⁰ Blöndal, J.R. “**Budgeting in Sweden**”, OECD Journal on Budgeting, Cilt:1, Sayı:1, 2001, (Sweden), s.31.

¹⁸¹ Arslan, s.15.

¹⁸² Tunçer ve Kılıçer, s.113.

¹⁸³ Serkan Karabacak, “**Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: İsveç Örneğı**”, Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı, Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü. Finansman Dairesi, Temmuz 1999, s.7.

- Çok yıllık bütçeleme çerçevesi,
- Kabinenin bütçe oturumları,
- Bakanlıklara toplam fon tahsisidir. Bu durum, her Bakanın kendisini birer Maliye Bakanı yapmaktadır.

Birinci aşama, bütçe uygulaması sürecinin birbirini takip eden aşamalar için baz oluşturacak çok yıllık bütçeleme çerçevesinin güncelleştirilmesini kapsamaktadır. Söz konusu durum, harcamacı bakanlıkların sunacağı ve üzerinde tartışılacak bilgi bazlı olmak üzere Maliye Bakanlığı'nın sorumluluğu altındadır.

İkinci aşama makro düzeyde kaynak tahsisinin yer alacağı ve her bir belirlenmiş 27 harcama alanının finansmanını sağlayan Kabine bütçe oturumlarıdır. Burada Maliye Bakanlığı'nın teklifine dayalı ortak alınan Kabine kararları söz konusudur. Burada alınan kararlar ile Parlamento'ya sunulan kanun birleştirilmektedir.

Üçüncü aşama Maliye Bakanı'nın bütçe uygulama sürecinin detaylarından geniş ölçüde geri çekilmesidir. Her bir bakan kendi harcama alanı içerisindeki ödeneklere tahsis edilecek toplam fondan sorumludur. Bu safha her bir harcama alanında harcamacı bakanlıkların teklif ettikleri ödeneklerin Kabine ve Maliye Bakanlığı'nca son bir kez gözden geçirilmesiyle sona ermektedir.

Bütçe sürecini oluşturan üçüncü aşamada Maliye Bakanı, müdahalede bulunma yetkisini geri planda tutmaktadır. Bu noktada, her bakanın kendi maliye bakanı olduğu anlayışı yer almaktadır. Yani her bakan, kendi harcama alanındaki toplam kaynak düzeyini ödenekler arasında tahsis etmekten sorumludur.¹⁸⁴

Tablo 1: İsveç'te Bütçe Oluşturma Süreci

Ocak-Mart	Maliye Bakanlığı, harcamacı bakanlıkların tekliflerine göre çok yıllık bütçe çerçevesini güncelleştirir.
Mart Ortası	Maliye Bakanlığı gelecek yıl ve sonraki iki yıl için Kabine'ye kendi bütçe tavsiyelerini sunar.
Mart Sonu	Her 27 harcama alanı için gelecek ve sonraki iki yıldaki toplam harcama seviyelerinin kabul edildiği Kabine bütçe oturumları yapılır.

¹⁸⁴ Blöndal,(Sweden), s. 29.

15 Nisan	Hükümet İlkbahar Mali Politika Kanun Tasarısı'nı (SFPB) Parlamento'ya sunar.
Nisan-Mayıs	Harcamacı Bakanlıklar kendi harcama alanları içerisindeki alanlara ödenekleri tahsis eder.
15 Haziran	Parlamento hükümetin İlkbahar Mali Politika Kanun Tasarısı'nı, kanunen üzerinde değişiklik yapabilmesi imkanı bulunmasına rağmen hiçbir düzeltme yapmaksızın onaylar.
Haziran- Ağustos	Bütçe dokümanları hazırlanır.
Eylül Başları	Kabine Parlamento'ya sunulabilmesi için nihai bütçe tasarısını kabul eder.
20 Eylül	Bütçe tasarısı Parlamento'ya sunulur.
Kasım Sonu	Parlamento her bir 27 harcama alanı için toplam harcamaları onaylar.
Aralık Sonu	Parlamento 27 harcama alanı içindeki alt harcama kısımlarını onaylar.
1 Ocak	Mali yıl başlangıcıdır.

Kaynak: Karabacak, s.8.

İsveç'te bütçe teklif sürecinin Parlamento'da görüşülmesi ve oylanması aşaması yukarıdan aşağıya doğru bütçeleme yaklaşımı ile yapılmakta, onaylanma aşaması ise üç safhada tamamlanmaktadır. Bütçenin sunulmasından önce Parlamento, İlkbahar Mali Politika Yasa Tasarısı kapsamında toplam hükümet harcamalarının seviyesini onaylamaktadır. Bütçe tasarısı (hükümet ayrı olarak daha üst bir sınır önermedikçe) Parlamento'nun onayladığı bu üst harcama sınırı içerisinde olmalıdır. Parlamento'nun bütçe tasarısı üzerindeki müzakereleri iki ayrı safhaya ayrılmaktadır. Öncelikle, Parlamento her bir 27 harcama alanı için harcamaların seviyesini onaylamakta, daha sonra her 27 harcama alanı içindeki alt harcama kısımlarını onaylamaktadır.¹⁸⁵ Burada amaç, çeşitli politika alanlarındaki hedeflerin ve uygulanan programların etkilerinin saydam bir şekilde görülebilmesini sağlamaktadır. Faaliyet

¹⁸⁵ Nuray Deniz, **İyi Uygulama Örnekleri Çerçevesinde Kamu Yatırım Bütçesinin Etkin Yönetimi ve Türkiye İçin Model Önerisi**, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ankara Mayıs 2007, s.62.

odaklı yönetim biçimini sürdüren bu anlayışta ayrıca her bir politika alanı da programlara ve alt-programlara bölünmekte ve birimler alt-programlardan sorumlu olmaktadır.¹⁸⁶ Ülkede uygulanmakta olan orta vadeli harcama sistemine göre, ortaya konulan ekonomik varsayımlar doğrultusunda mevcut veriler her yıl Maliye Bakanlığınca gözden geçirilerek güncellenmekte ve bütçe politikasına yön verilmektedir. Parlamento komiteleri bütçe görüşmeleri içerisinde anahtar bir rol oynamaktadır. Maliye Komitesi ile sektörel komiteler arasında çok kapsamlı bir iş bölümü bulunmaktadır. Maliye Komitesi bütçe tasarısının tamamından sorumlu, sektörel komiteler ise kendi harcama alanları içinde ödeneklerin dağıtımından sorumludur.¹⁸⁷ Yapılan çok yıllık tahminlerin sonucunda büyüme oranı beklenenin üzerinde gerçekleştiği takdirde bu durum bir sonraki yıla ilişkin ek kaynak kullanılmasına yol açabilmektedir. Bu da mali disiplini bozucu etkiye bulunabilmektedir. Çünkü orta vadeli süreçlere göre yapılan tahminlerin beklenen hedeflerden sapma göstermesi halinde her yılın bütçesinin yeniden gözden geçirilmesi gerektiği anlamını taşıyacağından sistemin başarısının ekonomik istikrardan geçtiği söylenebilir.¹⁸⁸ İsveç, diğer ülke uygulamalarından farklı olarak, kullanılmayan ödeneklerin ileriki dönemlere taşınabilmesi ve izleyen yıl ödeneğine karşılık finansman sağlanması gibi yeni uygulamalar başlatmıştır. Bunun yanında verimlilik çalışmalarına ayrıca özel bir önem verilmiş ve bu sayede kamu hizmetlerinin kalitesi yükseltilmeye çalışılmıştır. Bu da bütçe süreçlerinin orta vadeli hedeflere uygun bir doğrultuda yürütüldüğünü göstermektedir.¹⁸⁹ İsveç'te de çok yıllık bütçeleme uygulamasının ilk denemeleri istenilen sonuçları vermemiş olsa da, sonrasında yapılan değerlendirmelerin doğru analiz edilmesi sayesinde sistemden beklenen sonuçlar elde edilmeye başlanmıştır. Bugün İsveç dünya ülkeleri arasında refah düzeyi en yüksek ülkelerden biri olmayı başarmıştır. Türkiye'nin de aynı dönemde benzer sorunlarla mücadele ettiği dönemde uygulanan politikaların verimli olmayışı yapılan reformların iyileştirici olmayışı gibi nedenlerden dolayı beklenen başarıyı elde edemediği söylenebilir. İsveç'te çok yıllık bütçe sürecinin uygulanmasında Türkiye için çıkarılacak dersler olduğu görülmektedir. Ülkenin çok yıllık bütçeleme sistemini

¹⁸⁶ Demirbaş, s.119.

¹⁸⁷ Deniz, s.62.

¹⁸⁸ Egeli ve Dağ, s.493.

¹⁸⁹ Karabacak, s.38

başarılı bir şekilde uygulaması bütçe dengesinde sağladığı istikrarlı ilerleyişte de gözlemlenebilmektedir. 2015 yılında bütçe dengesinde açık veya fazla vermeyen İsveç hükümeti 2016 yılında -%1, 2017 yılında -%1,4, 2018 yılında -%0,8, 2019 yılında -%0,6 açık vermiştir. İsveç'te yıllar itibariyle mali disiplini sağlamada etkin bir süreç izlendiği bütçe dengesi verilerinde gözlemlenmektedir. 2020 yılında Kovid 19 salgının etkisinden dolayı bütçe dengesi -%2,7 açık vermiştir. Ancak 2021 yılı itibariyle bütçe dengesi -%0.20 açık vererek ülkede yeniden mali disiplini sağlama yolunda istikrarlı bir yol izlendiği söylenebilir.

2.5. ALMANYA'DA ÇOK YILLI BÜTÇE UYGULAMASI

Ülkelerin kamu mali yönetimlerinin ekonomik gelişmeleri üzerindeki etkilerini iyileştirme yolunda yaşanan reform hareketliliği döneminde Almanya'da benzer amaçlar doğrultusunda birçok köklü değişikliğe gitmiştir.

1949 yılında kabul edilen anayasada bütçe planlarının birden fazla yılı içerecek şekilde hazırlanması gerektiği ve bu doğrultuda eyalet ve federal yönetimin birkaç yıllık planlar hazırlaması öngörülmüştür. Bu değişim sonucunda amaçlanan; bütçe kararlarının ekonomi üzerindeki etkisinin boyutunu gözlemlemek, hesap hareketliliğini sağlamak ve muhasebe sistemlerinde ilerleme kaydetmek olmuştur.¹⁹⁰

2.5.1. Yasal ve İdari Çerçeve

Almanya federal devleti, yönetimin çeşitli düzeylerindeki bütçe çalışmaları için detaylı ve kapsamlı bir yasal çerçeveye sahiptir. Demokratik cumhuriyete sahip Almanya Federal Hükümeti, Federal Başbakan ve Federal Bakanlıklardan oluşmaktadır. Federal düzeyde yasama görevini Federal Meclis ve Federal Konsey yerine getirmektedir. Yürütme görevi, Federal Cumhurbaşkanı ile Federal Başbakan yönetimindeki Federal Hükümet tarafından yürütülmektedir. Eyalet düzeyinde de çeşitli yasama, yürütme ve yargı organları vardır. Ekonomik büyüme ve finansal genişleme için bütçe sistemindeki eksikliklerin sistemsel ilerlemeyi engellemesi

¹⁹⁰ Hüseyin Güçlü Çiçek ve Sibel Mutlucan Sayın, “Federal Alman Bütçe Sistemi ve Bütçe Reform Çalışmaları”, Maliye Dergisi Sayı:163, Temmuz-Aralık 2012, s.292.

sonucunda bütçe reform çalışmaları hızlandırılmıştır. Gelecekte oluşacak ekonomik sıkıntıların üstesinden gelebilmek ve finansal sorunlara çözüm bulabilmek maksadıyla bütçeye yönelik reformlar 1949 Federal Alman Yasasının kabulüyle başlamış ve sonrasında önemli derecede iyileştirmeler yapılmıştır. 1967 yılında yürürlüğe giren Ekonomik Büyüme ve Gelişmeyi Teşvik Yasası ile kurumların bütçelerini oluştururken makroekonomik dengeyi gözetmeleri ve bütçelerini oluştururken beş yıllık bir dönemi kapsayan orta vadeli mali planlama hazırlamaları hüküm altına alınmıştır.¹⁹¹ 1969 yılında Bütçe Prensipleri Yasası, federal devletin ve eyaletlerin zorunlu ve yasal çerçeveye tabi kendi bütçelerini oluşturmaları için yürürlüğe konulmuştur. Her yıl bir mali plan hazırlama yükümlülüğünün getirilmesi ile federal hükümette mali disipline ve bütçe politikasında üstlenilmesi gereken sorumluluğa olan ihtiyaç konusundaki özen gösterilmiş olacaktır. Böylelikle dengeli bir maliye politikası sürdürülmesine de katkı sağlanmış olacaktır.¹⁹² Yapılan bu reformlar sonrasında federasyon ve eyaletler için Bütçe Prensipleri Yasası'na uyumlu olmak üzere bütçe ile yapılması gerekli tüm işlemlerin ayrıntılı olarak yer aldığı Federal Bütçe Kodu çıkarılmıştır. 1990 ve 1994 yıllarında üzerinde bütçe sistemini iyileştirmeye yönelik çeşitli reformlar yapılmıştır. Demokratik Alman Cumhuriyeti'nin bütçe hukuku bir bütün olarak 1990 yılında Bütçe Prensipleri Yasası ve Federal Bütçe Kodu ile uyumlu hale getirilerek uygulanmaya çalışılmıştır. Ancak birleşmenin ortaya çıkardığı iktisadi sorunların üstesinden gelmeye yönelik istikrarlı bir strateji geliştirilememiş ve Alman bütçe süreci kademeler halinde kötü hal almaya başlamıştır. 1998'de, Federal Bütçe Kodu ve Bütçe Prensipleri Yasası'nda değişiklik öngören Bütçeleme Mevzuatına Adaptasyon Yasası kamu sektörünü rahatlatmaya yönelik reform olarak yürürlüğe girmiştir. 2005 yılında Kamu Özel Ortaklığının Kuruluşu Yasası ile yapılan reform, sonuçları ve etkileri bakımından, bütçenin ekonomik gelişmelere uyumunu sağlamak ve çift kayıtlı muhasebe ve bütçeleme sisteminin uygulamaya konulmasının elverişli olup olmayacağını ölçmek amacıyla yürürlüğe konulmuştur. Yıllık Bütçe Tüzüğü'nün işlevi, bütçeyi oluşturmaktır. Bütçe Tüzüğü, aynı zamanda kalıcı bir tüzük olarak Federal Bütçe Kodu'na dahil edilmesi uygun olmayan olan bazı hükümleri içerir. Bütçe Tüzüğü, statüde Federal Bütçe Kodu

¹⁹¹ Egeli ve Dağ, s.494.

¹⁹² Astrid Lübke, "MTEF in Germany" Medium-term Financial Planning in the Federal Republic of Germany, Session 1-3 : International Experiences in MTEF PRESENTERS, 2008, s.2.

ile eşittir ve sınırlı bir periyot için Federal Bütçe Kodu'nun ayrıık hükümlerini değiştirebilir. Ancak Federal Konseyin onayını gerektiren bir yasa olan Bütçe Prensipleri Yasası'nın hükümlerini değiştiremez.¹⁹³

2.5.2. Çok Yıllı Bütçelemenin Uygulanması

Almanya'da uygulanmakta olan çok yıllık bütçeleme yaklaşımı birden fazla yılı içeren tahminlerden oluşan orta vadeli mali planlama ile özdeşleşmiştir. Mali planlama yapılmasını gerekli kılan sebepler şu şekilde sıralanabilir:¹⁹⁴

- Yıllık bütçede olan kararları alırken orta vadede kamu maliyesinde ortaya çıkması muhtemel gelişmeleri dikkate almak,
- Yeni tedbirlerin, reform projelerinin, tüzük ve benzeri mali etkilerinin erken bir aşamada belirlemek,
- Gelecek yıllardaki maliye politikası faaliyetleri için var olan kapasiteyi uygun zamanda değerlendirmek,
- İstenmeyen maliye politikası eğilimlerini uzun vadeli etkileriyle beraber doğru zamanda tespit etmek ve erkenden önlemlerini almak maksadıyla ihtiyaç duyulmuştur.

Mali yılın takvim yılı ile aynı olduğu ülkede çok yıllık bütçeleme, beş yıllık bir dönemi kapsayan orta vadeli mali plânlama olarak ifade edilmektedir. Almanya'da mali yıl 1 Ocak'ta başlamaktadır ve mali yılbaşından önce bütçenin onayı zorunludur. Federal gelir ve gider tahminlerini gösteren bütçe kanunu tasarısı Eylül ayı başında Federal Meclis ve Federal Konsey'e aynı anda sunulmaktadır. Fakat yürürlüğe girebilmesi için Federal Konsey onayı zorunlu değildir.¹⁹⁵

Beş yıllık orta vadeli plan cari yıl, gelecek mali yıl için taslak bütçe ve takip eden üç yılın tahminlerini içeren beş yıllık bir mali dönemi kapsamaktadır. Planlama süresi 5 yılı kapsamaktadır. 2022 yılı bütçesi göz önünde bulundurulursa:¹⁹⁶

- Mevcut mali yıl (2021),
- Gelecek mali yıl için taslak bütçe (2022),

¹⁹³ Çiçek ve Sayın, s.293-295.

¹⁹⁴ Lübke, s.3.

¹⁹⁵ Deniz, s.70.

¹⁹⁶ Lübke, s.3.

-Üç planlama yılı daha (2022-2024).

Federal hükümet, gelecek mali yıl için bütçe hazırlama çalışmalarına bir yıl öncesinden başlamaktadır. Almanya federal bütçesinin oluşum süreci başında resmi olarak, Federal Maliye Bakanlığı'nın tüm harcama birimlerine yönelik olarak bir bütçe çağrısı yayınlaması yer almaktadır. Başlama zamanı, Aralık ayı sonu veya Ocak ayı başında Federal Maliye Bakanlığı tarafından en yüksek federal otoritelere bir genelge dağıtılması ile gerçekleşmektedir.¹⁹⁷ Bu genelgeye dayanarak en yüksek federal otoriteler sırasıyla kendilerine bağlı kurumlara önerilerini sunmaları için çağrıda bulunurlar. Her kurum, kendi harcama planını belirlemektedir.¹⁹⁸ Yapılan bu çağrıda, harcamacı kurumların devam etmekte olan yıllık bütçe için harcama talepleri ve yıllık bütçe talebine bağlı olarak izleyen üç yıla ait bütçe hedeflerine yer verilmesi istenmektedir. Harcamacı kurumlar, harcama taleplerinin hazırlanmasında çok yıllık projeksiyonları nasıl geliştirecekleri konusundaki direktiflere bağlı kalarak yıllık bütçe tavanlarını içeren bütçe tekliflerine hazırlamak zorundadırlar. Bakanlıklar tarafından önerilen yıllık bütçe tekliflerine sermaye yatırım harcamaları gibi cari olmayan harcamaları da içermektedir. Harcamacı kurumlardan gelen asgari harcama talepleri ile azami bütçe sınırlarını gösteren teklifler Federal Maliye Bakanlığı ile kurumlar arasında görüşülmekte ve yıllık bütçe talepleri ve çok yıllık harcama projeksiyonları, hükümetin orta dönemli mali strateji hedefleri ile karşılaştırılmaktadır.¹⁹⁹

Federal Almanya'da bütçe ile birlikte mali plânın hazırlanması, mali yılbaşından yaklaşık 13 ay önce, geçmiş mali plândaki tahminlerin güncellenmesi ile başlamaktadır. Bu güncellemenin yapılabilmesi için Maliye Bakanlığı içinde bir dizi araştırma yapılmaktadır. Buna göre o ana kadar kesinleşen harcama düzeyi, parlamentonun gelecek mali yıllara taahhülle sonuçlanan kararları, genel ekonomik durumu tehdit eden riskler vb. unsurlar analiz edilmektedir.²⁰⁰ Daha sonra Federal Maliye Bakanı tarafından gelir ve giderler mali yılın başında tekrar değerlendirilir. Bu aşamalardan sonra bütçe görüşmelerine başlanır.²⁰¹ Bu aşamalardan geçen çeşitli departman bütçeleri en yüksek federal otoritelerin ve her bakanlığın harcama ve gelir

¹⁹⁷ Lübke, s.3.

¹⁹⁸ Çiçek ve Sayın, s.297.

¹⁹⁹ Boex ve diğerleri, s.9.

²⁰⁰ Demirbaş, s.131.

²⁰¹ Çiçek ve Sayın, s.297.

kalemlerini içerecek şekilde taslak bütçe haline getirilir. Taslak bütçenin hazırlanması sürecinde her yıl beş yıllık bir mali plan hazırlanır. Bu plan, milli ekonominin beş yıllık hedeflerini kapsayacak şekilde cari yıl, gelecek mali yıl için taslak bütçe ve takip eden üç yılın tahminlerini içeren beş yıllık bir mali dönemi içermek zorundadır. Bütçe tasarısı daha sonra parlamento aşamasına gelmektedir. Federal Başbakan, taslak bütçeyi aynı anda mali plan, mali rapor ve her iki yılın yardım raporları ile birlikte hem Federal Meclise hem de Federal Konseye gönderir. Bir kural olarak Federal Meclisteki bütçe toplantısı en geç Eylül ayının ilk haftasında yapılır. Bütçe, Federal Meclis ve Federal Konsey aracılığı ile yasanın geçmesinden sonra Federal Maliye Bakanı ve Federal Başbakan tarafından yeniden imzalanır ve Federal Cumhurbaşkanı tarafından da imzalandıktan sonra kanun haline gelir. Genellikle Aralık ayının sonlarında Federal Hukuk Gazetesi'nde (Resmi Gazete) yayımlanır.²⁰² Alman bütçe oluşturma süreci aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

Tablo 2: Almanya'da Bütçe Oluşturma Süreci

2020	
ARALIK	2022yılı bütçesinin ve 2021-2024 mali planının hazırlanmasını öngören genelgenin harcamacı kuruluşlara gönderilmesi
2021	
OCAK-ŞUBAT	Bütçe ve finansal tahminlerin hazırlanması Bütçe maddelerinin yeniden değerlendirilmesi ve planlanması
MART-NİSAN	Departman tekliflerinin Federal Maliye Bakanlığına yollanması Departman ile Maliye Bakanlığı arasında 2022 bütçe taslağı ve 2021-2024 mali planı hakkında teknik görüşmelerin başlaması
MAYIS	Ekonomik gelişmenin orta vadeli projeksiyonu ve orta vadeli vergi geliri tahmini Mali Planlama Kurulu Toplantısı
HAZİRAN- TEMMUZ	Bakanlıklar seviyesinde bütçe pazarlıklarının başlaması Taslak bütçe ve finansal plan ile ilgili Kabine önerisi

²⁰² Çiçek ve Sayın, s.299-300.

AĞUSTOS	Taslak bütçenin tartışılmak üzere mali planlamanın ise bilgi amaçlı olarak Federal Meclise (Bundestag-BT) ve Federal Konseye (Bundestrat-BR) gönderilmesi
EYLÜL-EKİM	Bundestag'da ilk tartışma Bundestrat'da ilk tartışma Bundestag komitelerinde tartışmaların başlaması
KASIM	Ekonomik kalkınma kısa vadeli projeksiyon ve kısa vadeli vergi geliri tahmini Federal Meclisin Bütçe Komitesinde gerçekleşen nihai tartışma Mali Planlama Kurulu Federal Mecliste 2 ve 3. tartışma
ARALIK	Federal Konseyde 2. tartışma Bütçe Kanunu'nun ilanı
2022	Bütçenin uygulanması
2023	Hesapların denetlenmesi

Kaynak: Çiçek ve Sayın, s.300.

Almanya'da orta vadeli harcama sisteminin amacı olan, mali ve ekonomik krizle mücadele çabalarının ardından mali disiplinin sağlanması, kamu hizmetlerinde etkinlik ve verimlilik sağlanması için bütçe açıklarının azalacağı düşüncesiyle uygulanan programlar yıllar içerisinde başarı göstermiştir. 2017 yılı verilerine bakıldığında ülkede bütçe dengesi %1,4 fazla vermiştir. 2018 yılında bütçe dengesinde fazla %1,9 ile devam etmiştir. 2019 yılında ise %1,5 ile bütçe fazla vermiştir. 2020 yılında tüm dünyayı etkileyen Kovid 19 salgınının etkisi diğer ülkelerde olduğu gibi gider artışına sebep olmuştur. Alınan kısıtlama kararlarının da etkisi ile 2020 yılı bütçesi -%4,3 açık vermiştir. 2021 yılında toparlanma çabalarını sürdürse de harcama artışı kontrolünü sağlayamamış ve bütçe -%3,7 açık vermiştir.

Almanya'daki bütçe oluşturma süreci incelendiğinde, uygulanan çok yıllık bütçeleme sisteminin mevcut mali uygulamaların orta dönemli projeksiyonlarına yönelik politika hedeflerine ulaşılmasında önemli katkı sağladığı görülmektedir. Sistem ayrıca gelecek dönem için yapılan tahminler yoluyla bütçe-politika uyumunu

sağlamlaştırmakta ve bütçe süreçlerinin istikrarlı bir şekilde sürdürülmesine yardımcı olmaktadır. ²⁰³ Ülkede, hazırlanan beş yıllık orta vadeli mali planlar maliye politikalarının istikrarlı bir şekilde uygulanabilmesi açısından olumlu bir araç olarak görülmektedir. Çünkü yapılan çalışmalarda bütçe hazırlama süreci başlangıcından itibaren pek çok gelir ve gider kalemi değerlendirilmekte ve gelecek yıllara ilişkin riskler de göz önüne alınmaktadır. ²⁰⁴

Tablo 3: Ülkelerin Bütçe Dengesi /Gsyih Gerçekleşmeleri

BÜTÇE DENGESİ/GSYİH						
YILLAR	ABD	YENİ ZELANDA	GÜNEY AFRİKA	İSVEÇ	ALMANYA	TÜRKİYE
2017	-%3,4	%1,5	-%4,4	-%1,4	%1,4	-%1,5
2018	-%3,8	%1,9	-%4,7	-%0,8	%1,9	-%1,9
2019	-%4,6	%2,4	-%6,7	-%0,6	%1,5	-%2,9
2020	-%14,9	-%7,5	-%12,3	-%2,7	-%4,3	-%3,5
2021	-%16,7	-%1,3	-%5,7	-%0,2	-%3,7	-%2,7

Kaynak: <https://tradingeconomics.com/> dan alınan verilerle tarafımca derlenmiştir.

Tablo 2’de de görüldüğü üzere mali disiplini sağlama yolunda çalışmamızda incelenmiş olan ülkelerin son 5 yıl içerisindeki gelişimi gözlemlenmiştir. 2020 yılı Kovid 19 salgını öncesi ABD sürekli artan harcamalarını durduramamıştır. Yaşanan salgının etkisiyle izleyen yılda da bütçe açığında rekor yaşanmıştır. Yeni Zelanda ülkesinin sistemi uygulamadaki başarısı ülke incelemesinin yapıldığı kısımda aktarılmıştır. Tablodan da görüldüğü üzere mali disiplin dengesini istikrarlı bir şekilde sağlayan Yeni Zelanda ülkesi 2020 yılına kadar bu başarısını sürdürmüştür. Salgın etkisinin ağır sonuçlar yarattığı 2020 yılı sonrasında ise yeniden bütçe dengesindeki başarısını sürdürmeye başlamıştır. Güney Afrika ülkesi için harcama ve gelir dengesinin incelenen yıllar itibariyle sağlanamadığı ve salgının da ağır etkiler yarattığı

²⁰³ Boex ve diğerleri, s.8.

²⁰⁴ Egeli ve Dağ, s.494.

ülkede yaşanan yüksek bütçe açığı ile görülebilmektedir. İsveç ülkesinde bütçe dengesini sağlamaya yönelik çabanın olduğu bütçe açığındaki iyileşmenin salgın dönemi haricinde yıllar itibariyle azalış göstermesinden de anlaşılmaktadır. Almanya hükümetinde ise bütçe dengesinde salgın öncesi fazlalık söz konusu iken 2020 yılı ve sonrasında harcamaların arttığı ve bunların uygun değerde karşılanamadığı verilen bütçe açıklarıyla görülmektedir. Türkiye açısından tabloya bakıldığında artan seyide izleyen bütçe açığının devamlılığı görülmektedir. Ülkelerin sistemi uygulamadaki başarısı; istikrarlı hedeflere yönelik program çalışmaları ve sistematik uygulamalar sonucunda bütçe dengesine olan yaklaşım oranlarında da ortaya çıkmaktadır.

Tablo 4: Ülkelerde Ekonomik Büyüme Oranları

EKONOMİK BÜYÜME ORANI %						
	ABD	YENİ ZELANDA	GÜNEY AFRİKA	İSVEÇ	ALMANYA	TÜRKİYE
2015	3,08	4,22	1,19	4,22	1,24	6,08
2016	1,71	4,17	0,40	1,86	2,14	3,32
2017	2,33	4,01	1,41	2,82	2,91	7,50
2018	3,00	4,33	0,79	2,06	1,30	2,96
2019	2,16	3,00	0,15	1,41	0,59	0,92
2020	-3,49	-1,14	-6,96	-2,99	-5,13	1,76
2021	6,86	3,50	3,78	3,94	3,30	5,72

Kaynak: OECD verilerinden yararlanılarak oluşturulmuştur.

<https://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?datasetcode=EO109> INTERNET&lang=en#

(ErişimTarihi:10.05.2022)

Ekonomik büyüme oranları üzerine yukarıda ele alınan tablo verileri incelendiğinde ülke ekonomilerinde 2015-2021 yılları arasında sadece 2020 yılında negatif büyüme yaşandığı görülmektedir. 2020 yılında ortaya çıkan Kovid salgının etkisi ülkelerin ekonomik verilerindeki gerileme ile de kendini göstermektedir. 2020 yılı için, çok yıllık bütçe sisteminin temellerini başarılı bir şekilde sürdüren Yeni Zelanda ve İsveç

lkelerinin ekonomik büyüme oranları incelendiğinde gerilemeler ciddi boyutlarda gerçekleşmiştir. Ancak ABD ve Almanya lkeleri incelendiğinde bu boyut daha ciddi hal almıştır. Gelişmekte olan Güney Afrika lkesi için ise bu durum daha vahim hal almıştır. Türkiye için ise 2020 yılı salgın tedbirleri içerisinde üretime yönelik tam kısıtlayıcı kararlar alınmamasının ve geçmiş süreçte uygulanan kredi genişlemelerinin etkisinden büyümede negatif gerekleşmelere nazaran yukarı yönlü %1,76 büyüme gerçekleşmiştir. Ekonomik hareketliliğin durma noktasına geldiği yıl sonrasında kısıtlama kararlarının hafifletilmesiyle hizmet sektörüne yönelik tüketim eğiliminin artması ve destekleyici makroekonomik politikaların uygulanmasıyla birlikte 2021 yılında ekonomik büyüme oranlarında belirleyici nitelikte artışlar olduğu görülmektedir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE ÇOK YILLI BÜTÇELEME SİSTEMİ

Çalışmanın önceki bölümlerinde literatürde yer alan çok yıllık bütçeleme sisteminin teorik olarak incelemesi yapılmış ve dünya genelinde gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler açısından sistemin farklı şekillerde uygulama süreçleri anlatılmıştır.

Çalışmanın üçüncü kısmını oluşturan bu bölümde ise Türkiye’de çok yıllık bütçeleme sisteminin uygulaması incelenmektedir. Diğer bölümlerde de bahsedildiği üzere ülkelerin mali yönetimlerindeki ekonomik, sosyal yapılarındaki farklılıklardan dolayı çok yıllık bütçeleme sistemini uygulama sürecini tek örnek üzerinden incelemek mümkün gözükmemektedir. Türkiye’de uygulanan çok yıllık bütçeleme sistemi süreci diğer ülkelerde olduğu gibi kendi mali yapısına uygun olarak yürütülmektedir.

Ülkemizde uygulanan çok yıllık bütçeleme sistemi incelemesinin yapıldığı bu bölüm içerisinde sistemin ülkemizdeki tarihsel gelişimi, çok yıllık bütçeleme sistemine geçiş nedenleri, sistemin yasal dayanağı, amaçları, işleyiş süreci, sistemin uygulanmasında temel rol alan yeni ekonomi programı ile orta vadeli mali planların incelenmesi ve değerlendirilmesi yapılmaktadır.

1970’li zamanların sonu itibarıyla, dünya iktisadi siyasetinde harekete geçmiş olan ekonomide dönüşüm hareketliliği ile yaşanan önemli kırılmada küreselleşmeyle beraber dünyadaki ticaret anlayışı ve bilhassa enternasyonal nitelikli finansman ilişkileri evvelki süreçten oldukça değişen bir boyut kazanmıştır. Bunun sonucu olarak önce gelişme çabası içinde olan ülkelerde geçerli olmak üzere bütün ülkelerde de etkili olacak bir kamu harcama yönetimi anlayışı ve kaynak kullanım dengesinin stratejik bir karar alma mekanizması ile oluşturulması büyük önem kazanmıştır.²⁰⁵

1970’li yıllar itibarıyla Bretton Woods sisteminin çökmesi, uluslararası likiditenin genişlemesi ve bununla ilişkili olarak gelişmiş devletlerin yoğunlukta dalgalı kur rejimini benimsemesi, 1974 petrol şokunun yaşanması gibi gelişmeler dünya ekonomisi üzerinde olumsuz etkiler bırakmıştır.²⁰⁶

²⁰⁵ Yılmaz ve Bıçer, s.35.

²⁰⁶ Eker, s.5.

Türkiye için ise 1970'li yılların başından itibaren ekonomik düzen hızla bozulmaya başlamış ve bu doğrultuda istikrarlı seviyeye ulaşabilmek için uygulanmaya çalışılan birçok reform girişimi, siyasi oluşumdaki dalgalanmalarla da birleşince sonuç elde edilememiştir. 1990'lı yılların başlarında kendini gösteren yüksek bütçe açıkları, yüksek enflasyon oranı ve faiz harcamalarının kamu bütçesi içindeki payının hızla artması kamu finansman dengesinde ciddi problemlere yol açmıştır. Ayrıca bu durumun bir diğer etkisi olarak ödemeler bilançosu açıklarındaki artışlar dış istikrarın bozulmasına sebebiyet vermiştir.²⁰⁷

1990'lı yıllarda Türkiye'de gelişme çabası içinde olan birçok ülkeye paralel kamu harcama yönetiminde kayda değer gelişmeler yaşanmıştır. Özel sektör içerisinde ortaya çıkan ekonomik krizler başta olmak üzere Avrupa Birliği (AB)'ye uyum süreci, OECD, Dünya Bankası ve International Monetary Fund (IMF)'nin baskıları, eski kanunların günümüz koşullarında yürütülemez olması, kamuoyu baskısı ve ekonomik-sosyal şartların etkisi, kamu maliyesinde yeniden yapılanma sürecine adım atılmasının en temel gerekçelerini oluşturmuştur.²⁰⁸

Orta vadeli oluşumun yerleştirilmesinin ehemmiyeti gerek hedef noktalarını oluşturma açısından gerekse de bütçe üzerine yapılan denetimlerin bir yıla veya bir sonraki yıla yönelik yapılması durumunda bütçe kontrollerinin daha rahat bir şekilde geçilebilmesini önleyici olmak açısından önem ifade etmektedir. Yıllık bütçeyi esas alan uygulamalar OECD ülkelerinin genelinde orta vadeyi içine alan yaklaşım setinin içinde uygulamaya konulmuştur. Günümüz itibariyle, OECD üyesi ülkelerin büyük çoğunluğu çeşitli düzeylerde çok yılı içeren bütçe uygulaması içinde yer almaktadır.²⁰⁹

Türkiye'de de bütçenin orta vadeye yönelik oluşturulmuş bir plan ve proje çerçevesinde hazırlanması gerekliliği Dünya Bankası'nın çalışmalarında ele aldığı orta vadeli harcama sistemi (MTEF) ile uygulamasını başarılı yürüten ülkelerin deneyimleri gözlemlenerek ve ülkemizin mevcut mali yapısının incelenmesi neticesinde kamusal kararın ortaya çıkması sürecinin yürütülmesinde orta vadeyi içine alan bir yaklaşımın benimsenmesi gerektiğinin önemi anlaşılmıştır.²¹⁰

²⁰⁷ Hayal Ayça Şimşek, "Türkiye'de 2000 Sonrasında Uygulanan İstikrar Programlarının Kamu Maliyesine Etkileri", **Finans Politik & Ekonomik Yorumlar**, Cilt: 44, Sayı:512, 2007, s.53.

²⁰⁸ Çiçek, Alan Araştırması, s.172.

²⁰⁹ Devlet Planlama Teşkilatı, s.24.

²¹⁰ Devlet Planlama Teşkilatı, s.110-111.

Türkiye bu doğrultuda kamu harcama yönetiminde etkinliği sağlamak, mali disiplinin sağlanması, hesap verebilirlik, şeffaflık, kaynak kullanımında ve tahsisinde etkinlik gibi hedefleri sağlamak amacıyla Dünya Bankası'nın çalışmalarında yayınlanan ve dünya ülkeleri arasında giderek yaygınlaşan çok yıllık bütçeleme sistemini uygulamaya geçirmek için gerekli reform hareketlerini yürütmeye başlamıştır.

3.1. TÜRKİYE'DE ÇOK YILLI BÜTÇELEME SİSTEMİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ

Küreselleşme sürecinin etkisiyle 1970 sonrası gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin kamu mali yönetimlerine yönelik uygulanacak politikalar üzerindeki değişim hareketi Türkiye'yi de etkisi altına almıştır.

Türkiye'de 1973 yılında klasik bütçe sisteminin uygulamasına son verilerek gerçekleştirilen kamu mali yönetimdeki reform hareketiyle, kamu ekonomisinin özel ekonomi kurallarına göre düzenlenmesini, kamu giderlerinin daha etkili olacak bir şekilde dağılımını ve kamu giderlerinin yöneltildiği hedeflere uygun proje maliyetlerinin tespit edilmesini esas alan ve Plan Program Bütçe sistemini içine dahil eden Program Bütçe sisteminin uygulanmasına geçilmiştir. Fakat bu sistemin uygulamaları sistemde oluşmuş mevcut yapısal sorunların aşılmasına katkıda bulunamamakla birlikte plan ve projeler için gerekli olan bağlantının kurulamaması olması, bütçenin performans esaslı olmaması, çıktıları hedefleyen bir yapı olmaması ve çıktı hedeflerinin gösterilmemesi gibi nedenlerle Program Bütçe sistemi, kamu harcama yönetiminde etkinlikten uzaklaştırıcı rol almıştır.²¹¹

1980'li yılların sonunda körfez krizi ile Türkiye 1994 yılında ağır bir ekonomik krizle karşı karşıya kalmış ve buna ek olarak bütçede birlik ve genellik ilkesi içinde kalınmaması, bütçenin esnek yapıda oluşunu kaybetmesi, bütçenin hazırlanması ve uygulanması sürecinde ,sunumu yapılan hizmetin etkinliğine bütçesel sürecin desteğinin azalması, kaynak ayırma ve harcama prosedürlerinin çok karmaşık ve uzun zaman alan bir yapıya bürünmesi kamu maliyesini etkinlikten uzaklaştıran sadece günü kurtarıcı politikalara yoğunlaşan bir yapıya büründürmüştür. Bu sebeplerden

²¹¹ Susam ve B. Elif Yılmaz, s.227.

dolayı o dönemdeki ilgili hükümet, Dünya Bankası’ndan kamu mali yönetim sistemini güçlendirmek maksadıyla bir kurumsal reform paketi için teknik ve mali destek talep etmiştir. 1995 yılında Dünya Bankası’nın desteği ile “Kamu Mali Yönetim Projesi” başlatılmıştır.²¹²

Ülkemizde yıllar boyu köklü değişiklikleri içeren reform ihtiyacı genel olarak ekonomik ve mali krizlerin akabinde ortaya çıkmıştır. Bu bağlamda, 1994 ve 2001 yıllarında karşı karşıya kalınmış ağır ekonomik krizlerin yarattığı etkilerden sonra, ülkemizdeki kamu mali yönetim sistemindeki dönüşüm hareketlerinden en önemli sayılan, 80 yıldır üzerinde çok fazla değişiklik yapılmadan uygulanan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu’nun uygulamasına son verilerek yerine 2003 yılı sonunda 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK)’nın getirilmesi ile gerçekleştirilmiştir.

KMYKK’nunun uygulamasına başlanılmasından önce aslında 2001, 2002 ve 2003 yıllarına ilişkin Ulusal Programlarda da IMF ile yapılan Stand-By Anlaşmalarında ve verilen niyet mektuplarında bu kanunun 2003 yılında çıkarılacağı taahhüdünde bulunulmuştur. IMF İcra Direktörleri Kurulu’nun onay vermek için bu Kanun tasarısının yasalaştırılmasını şart olarak koyması üzerine oluşturulan tasarı 2003 yılında ilgili Komisyon’da ve TBMM Genel Kurulu’nda gerekli görüşmelerin tamamlanması sonucunda 10.12.2003 tarihli ve 5018 sayılı KMYKK kabul edilmiştir.²¹³

01.01.2004 tarihinde yürürlüğe girmesi planlanan 5018 sayılı KMYKK, Anayasa’da uygun değişikliklerin yapılamaması, ikincil mevzuatın ve diğer hazırlık çalışmalarının yetiştirilememesinden dolayı 2004 ve 2005 yılı Bütçe Kanunları ile iki kez ertelenmiş, 22.12.2005 tarihli ve 5436 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun’la üzerinde önemli değişiklikler yapıldıktan sonra 01.01.2006 tarihi itibariyle yürürlüğe girmiştir.²¹⁴

2018 yılı itibariyle ise ülkemizde siyasi yönetim sistemi üzerinde yaşanan değişikliklerle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne geçilmiştir. Ülkemizin yönetim

²¹² Devlet Planlama Teşkilatı, s.4-5

²¹³ İlhami Söyler, “Kamu Mali Yönetim Sisteminin Bütçe Teknik ve Süreçlerindeki Değişiklikler ve Yenilikler Açısından Değerlendirilmesi”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı 16, Aralık 2006, s.284-285.

²¹⁴ Söyler, s.285.

yapısındaki bu değişiklikle birlikte devlet bütçemiz farklı bir noktada yer bulmuştur. Bu sistem ile Anayasa’da bütçeyi ilgilendiren hükümler revize edilmiş bütçeyle ilgili olan yetkili kurumlarda da değişiklikler yapılmıştır.

Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı’nca 2020 yılında yayınlanan Bütçe Hazırlama Rehberi’nde, stratejik plana dayalı performans bütçe sisteminin daha etkili olacak bir şekilde uygulanabilmesi için mevcut kazanımları da kullanarak program bütçe uygulamasına geçileceği ve buna yönelik çalışmaların tamamlanacağı belirtilmiştir. Bütçe performansını iyileştirmeye yönelik gerçekleştirilen reform hareketi olan Program bütçeye geçiş sistemi ile;²¹⁵

- *Bütçe sistemi ve bütçe sınıflandırmasının; kamu kaynaklarıyla kamu hizmetleri arasında bağ kurulması ve harcama önceliği geliştirilmesine uygun hale getirilmesi,*
- *Bütçenin girdilerden ziyade çıktı ve sonuç odaklı bir yaklaşımla hazırlanması, uygulanması, izlenmesi ve değerlendirilmesi,*
- *Performans esaslı bütçe uygulamaları ile üretilen performans bilgisinin karar alma süreçlerini destekleyecek şekilde bütçe süreçlerine dâhil edilmesi,*
- *Üst politika belgeleri ile bütçe arasında dil ve kavram birliğinin oluşturulması, bütçenin üst politika belgeleri ve idarelerin politika dokümanlarıyla bütünleşik hale getirilmesi,*
- *Bütçenin daha sade, anlaşılır ve değerlendirilebilir bir yapıya kavuşturulması, amaçlanmaktadır.*

Ülkemizde çok yılı içeren bütçeleme sistemi Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı doğrultusunda hazırlanan Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu ile gündeme gelmiştir. Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu tarafından, kaynak ve harcama planlaması için orta vadeyi içeren bir yaklaşımın ayrıcalıklı olduğu ifade edilmiş, kaynakların ne şekilde ve hangi birimler aracılığıyla toplanıp, hangi sektörlerle dağıtılacağı ve nihayetinde hedef ve stratejilere göre tüm bu işlemlerin nasıl denetleneceğinin planlanması gerektiği vurgulanmıştır.²¹⁶

²¹⁵ Strateji ve Bütçe Başkanlığı, **Program Bütçe Rehberi (Program Sınıflandırma ve Performans Bilgisi)**, Ocak 2020, s.3. [https://www.sbb.gov.tr/wpcontent/uploads/2020/01/programrehber_Ocak2020.pdf.\(17.01.2021\)](https://www.sbb.gov.tr/wpcontent/uploads/2020/01/programrehber_Ocak2020.pdf.(17.01.2021)), 12.12.2021.

²¹⁶ Devlet Planlama Teşkilatı, s.5.

3.2. ÇOK YILLI BÜTÇELEMESİNE GEÇİŞ NEDENLERİ

1980’li yıllar itibariyle gelişmiş ve gelişme çabası içinde olan pek çok devlet kamu mali yönetimlerinde mali disiplini sağlamak, hesap verebilirlik ve stratejik önceliklere göre kaynak kullanım ve tahsisinin gerçekleştirilmesi hedeflerini gerçekleştirmek çabasına yönelik birçok reform hayata geçirilmiştir.

Ülkemizde kamu mali yönetim yapısında gerçekleştirilen köklü değişikliklerden biri olarak bütçe disiplini sağlamak amacıyla çok yıllık bütçeleme sistemine geçilmesine ilişkin olarak reform niteliğinde 5018 sayılı KMYKK oluşturulmuştur.

2003 yılı sonunda kabulü gerçekleşen, 2006 yılında yürürlüğe sokulan 5018 sayılı KMYKK’nun uygulanmasına son verdiği 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu’nun uygulandığı dönemle ilgili getirilen eleştiriler şöyle sıralanabilir:²¹⁷

- Bütçe yaklaşımının plan-program, program-bütçe ve plan bütçe bağlantısını sağlayamaması.
- Kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasının sağlanamaması.
- Tek bir bütçenin olması yerine daire ve idarelere ilişkili olarak çeşitli şekillerde fonlar ve döner sermayeler gibi bütçelerin oluşması.
- Kamu kurum ve kuruluşların geleceğe yönelik öngöründe bulunabilmelerini kolaylaştırıcı stratejik planların yapılamaması.
- Devletin fonksiyonel analizinin ve dolayısıyla kamu kurum ve kuruluşlarının görev tanımlarının çok açık bir şekilde yapılmaması.
- Bütçe sistemi üzerinde yapılan denetimlerin genel olarak mevzuata uygunluğunun denetimi şeklinde yapılması, etkililik ve verimlilik üzerinde bir incelemenin yapılmaması.
- Ödeneklerin aktarılmasında sadece bir evvelki yılda yapılan giderlerin dikkate alınması bunun yanında başka bir yöntemin kullanılmaması.
- Bütçe yönetiminde idari sorumlulukların açık bir şekilde tanımlanmaması.
- Bütçesi oluşturulan ödenekler içerisinde yer bulamadığı halde, 1050 sayılı Kanun ve çeşitli diğer kanunların verdiği yetkiye dayanılarak parlamentonun izni olmadan yıl içerisinde kaydı tutulan ödeneklerin genişliği ve devletin sahip olduğu varlıkları ile ilişkili kayıt ve kontrol sisteminin yeterli etkinlik düzeyini sağlayamamış

²¹⁷ Kesik, s.48-49.

olması ve devletin taahhütleri hususunda yeterli düzeyde bir bilgi setine sahip olamaması.

- Devletin yürüttüğü teşvik politikaları doğrultusunda ortaya çıkardığı vergi istisnaları, indirimleri ve muafiyetlerinin tutarının bütçeleştirilememesi.

Kolçak(2006)²¹⁸’a göre 2006 yılına kadar yürürlüğünü sürdürmüş olan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu’na göre oluşturulan bütçelerde, bütçe ile kalkınma planları, yıllık programlar ve stratejik planlar arasında bağ oluşturulamaması, çeşitli finansal işlemlerin bütçede yer bulamaması, bütçe uygulamalarının mali yılla sınırlı olması ve çok yılı içeren bütçe sisteminin uygulanmaması, yürütüldüğü zaman sürecinde kamu idarelerine gereğinden çok insiyatif verilmesi sıkça eleştiriye maruz kalan hususlar olmuştur.

1050 sayılı Kanunu’nun yürütülmesinde karşılaşılan sıkıntı, aksaklık ve eksiklikler, kamu kesimine ait kaynak kullanımında etkinliğin sağlanabilmesi hususunda artış gösteren kamuoyu baskısı, aşırı ölçüde değişmeye duyulan ihtiyaç talepleri gibi iç faktörlerin etkisi ve Türkiye’nin IMF’ ve Dünya Bankası ile aralarında yürütülen kredi ilişkileri, istikrar programlarını uygulamadaki koşullar ve Avrupa Birliği uyum süreci ile dış faktörlerin etkisi gibi sebepler ülkemizin kamu eliyle yürütülen mali yönetim sisteminde reform yapılmasının zorunlu hale geldiğini ortaya çıkarmıştır.²¹⁹

Yukarıda sayılan bu sebeplerin yanında çıkarılan reformlar içinde Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyon Raporu’na göre çok yıllık bütçelemeye geçişi gerekli kılan sebepler ise şöyle sıralanabilir:²²⁰

- Planlar ile planların uygulamaya koyulması için gerekli kaynaklar arasında tam bir ilişki kurulması mevcut yıllık bütçeleme sistemi içinde sağlanamadığı için, bütçenin stratejik bir karar mekanizması olma işlevini yerine getirememesi.

- Makroekonomik fonksiyonların yerine getirilememesinden dolayı mali disiplinsizliğin olması.

²¹⁸ Menşure Kolçak, “Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanununun Türk Mali Sistemine Getirdikleri (5436 Sayılı Kanun Değişiklikleriyle)”, **Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 7 (1), 2006, s.368.

²¹⁹ Tüleykan, Çok Yıllı Bütçeleme, s.45.

²²⁰ Devlet Planlama Teşkilatı, s.56-57.

- Kuruluşların bütçe tavanlarının önceden bilinmemesi sebebiyle kuruluşların gelecek dönemlere ilişkin cari ve yatırım harcaması bazında planlama yapamaması.
- Kuruluşların gelecek dönemler için farklı kaynaklardan elde edebilecekleri gelirlerin bilinmemesi.
- Harcamacı kuruluşların, bütçenin hazırlanması esnasında kuruluşun amaçlarını ve politikalarını ortaya koyacak şekilde kapsamlı bir değerlendirme çalışması yapamaması.
- Geçmiş yıllarda (bir-iki yıl öncesinde) verilen ödeneklerin ne şekilde kullanıldığı konusunda, yani etkinlik ve verimlilik sağlanacak yapıya uygun olarak kullanılıp kullanılmadığının gösterimini içerecek raporlamanın yapılmaması.
- İzleyen yıl bütçesiyle kullanılacak ödenekler ile ne düzeyde çıktı sağlanabileceğini gösterecek raporlamanın sunulmaması.
- Kısa vadeli harcama planları çerçevesinde bütçenin hazırlık çalışmalarının ekonomik ve mali istikrarı sağlayarak sürdürülebilir büyümeyi gerçekleştirebilmek üzere yürütülememesi
- Plan ve bütçe ilişkisinin yeterince kurulamaması.

Bu doğrultuda ülkemizde çok yıllık bütçeleme sistemi 5018 sayılı KMYKK ile 2006 yılında uygulanmaya başlamıştır.

*2003 sonunda kabul edilen, 2006 yılında uygulanmasına başlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile mali yönetim ve kontrol sistemimiz bütünüyle yeni bir anlayış çerçevesinde değiştirilmiş ve etkinlik, verimlilik, saydamlık ve hesap verebilirlik kavramları üzerine inşa edilmiştir. Kanun ile planlama bütçeleme süreci yeniden tanımlanmış ve kamu politikalarının formüle edilmesi aşamasında, kamu kaynaklarının stratejik önceliklere göre tahsisi ve kullanım ile kaynak çerçevesine göre harcamaların gerçekleştirilmesi yaşanan krizlerinde etkisiyle önem kazanmıştır.*²²¹

Bilindiği üzere, Türkiye’de kamu bütçesi 2006 yılında uygulamasına başlanan 5018 sayılı KMYKK’dan önce yıllık olarak hazırlanmıştıydı. Yıllık olarak oluşturulan bütçenin esas özelliği, bütçeye mahsus yapılan gider ve gelir tahminlerinin bir yılı içeriyor olmasıdır. Yıllık oluşturulan bütçeler sadece mevcut yılı kapsamı dolayısıyla ileriye açık görüşlü olamamaktadır. Daralma ve genişleme dönemlerinin birkaç yıl sürdüğü düşünülürse, bütçenin tek bir yıl için oluşturulmasındansa,

²²¹ Yılmaz ve Biçer, s.35.

ekonomik süreci kapsayan birkaç yıl içerisinde dengeye getirilmesi daha gerçekçi olacaktır.²²²

3.3. ÇOK YILLI BÜTÇELEME SİSTEMİNİN YASAL DAYANAĞI

Ülkemizde kamu mali yönetim yapısında hesap verme sorumluluğunun güçlenmesi, saydamlığın gerçekleştirilmesi, kamu kaynaklarının kullanılması sürecinde istenilen bilginin gerekli anda ve uluslararası mali raporlama standartlarına elverişli yollarla elde edilmesi suretiyle kamuoyu kontrolünün sağlanması, fonksiyonel işleyen bir iç kontrol sistemi ile dış denetimin güçlenmesi, kamu hesaplarının uluslararası standartlara uyum sağlayacak bir muhasebe düzenine göre tutulması gibi amaçları gerçekleştirmek üzere 5018 sayılı KMYKK 10/12/2003 tarihinde kabul edilerek, 24/12/2003 tarih ve 25326 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.²²³

Türkiye’de yürütülmekte olan çok yılı içeren bütçeleme kanuni dayanağı 5018 sayılı KMYKK olup bu Kanun’un 13, 14, 15, 16, 17 ve 18. maddelerinde çok yılı içeren bütçeyle ilgili hükümlere yer verilmektedir. Bu hükümlere²²⁴ bakıldığında Kanun’un 13. maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde, “Bütçeler, stratejik planlar dikkate alınarak izleyen iki yılın bütçe tahminleriyle birlikte görüşülür ve değerlendirilir” hükmü ile bütçelerin çok yıllık hazırlanacağı ifade edilmiştir.

Kanun’un 14. maddesinde; “Kamu gelirlerinin azalmasına veya kamu giderlerinin artmasına neden olacak ve kamu idarelerini yükümlülük altına sokacak kanun tekliflerinin getireceği malî yük, orta vadeli program ve malî plan çerçevesinde, en az üç yıllık dönem için hesaplanır ve tekliflere eklenir.”

Merkezî yönetim bütçe kanununun kapsamı ve düzeni başlıklı 15.maddenin ikinci fıkrasında; “Merkezî yönetim bütçe kanununda; yılı ve izleyen iki yılın gelir ve gider tahminleri, varsa bütçe açığının veya fazlasının tutarı, açığın nasıl kapatılacağı

²²² Abuzer Pınar, “Küresel Krizin Orta Vadeli Mali Plan Hedefleri Üzerindeki Etkisi”, **28. Türkiye Maliye Sempozyumu**, Manavgat/Antalya, 2013, s.4.

²²³ H.Hakan Yılmaz ve Mustafa Biçer, “Parlamentonun Kamu Politikası Oluşturma ve Planlama Sürecindeki Konumunun Yeni Kamu Mali Yönetim Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, **Yasama Dergisi**, Sayı:13, 2009(Yeni Kamu Mali Yönetim Sistemi), s.64.

²²⁴ 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK), m.16, 17, 18. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5018.pdf>. (17.01.2021)

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, malî yıl içinde gelir ve giderlere yönelik olarak uygulanacak hükümler yer alır.”

Kanun’un 16. maddenin üçüncü fıkrasında; “Orta vadeli program 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 ve Cumhurbaşkanı tarafından onaylanan orta vadeli malî plan, en geç Eylül ayının on beşine kadar Resmî Gazete’de yayımlanır.”

Kanun’un 17.maddesinin 1. fıkrasının (c) bendinde “gelir ve gider tekliflerinin hazırlanmasında; kamu idarelerinin stratejik planları ile uyumlu çok yıllık bütçeleme anlayışı dikkate alınır.”

Kanun’un merkezî yönetim bütçe kanun teklifinin sunulmasıyla ilgili 18.maddesinin 2.fıkrasının (e) bendinde de “Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin son iki yıla ait bütçe gerçekleştirmeleri ile izleyen iki yıla ait gelir ve gider tahminleri” ifadesi yer almaktadır.

Türkiye’de çok yılı içeren bütçe sisteminin uygulamaya konulma sürecinde yapılan çalışmalar şöyledir:²²⁵

- Enternasyonal düzeyde, ülkemizde çok yılı içeren bütçe uygulamalarının geliştirilmesi maksadıyla Hollanda Maliye Bakanlığı ile beraber yürütülen Bütçe planlama ve Hazırlık Sürecinin Güçlendirilmesi Projesi (MATRA) Projesi başlatılmış,
- Hollanda örneği Türkiye’de düzenlenen ve Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (BÜMKO) uzman kişileri ile çeşitli bakanlıklardan gelen ve bütçenin hazırlık çalışmaları arasında görev almış olan personelin katılım sağladığı eğitim programlarında ele alınmış,
- Çok yılı içeren bütçe çalışmalarını gözlemlemek maksadıyla Hollanda’ya 2005 yılında gezi düzenlenmiş,
- Hollanda, İsveç, Avustralya, Yeni Zelanda, İngiltere, Güney Afrika, Almanya ve bazı Afrika ülkelerinin uygulama örnekleri incelenmiştir.
- Dünya Bankası uzmanı ile toplantıda görüşülerek çok yılı içeren bütçeleme sürecinin yürütülmesi için gerekli olan şartlar tartışılmış,

²²⁵ Tüleykan, Türkiye Uygulaması, s.121.

- 4 Mayıs 2005'te Hollanda Maliye Bakanlığı ile ortak karar sonucu uluslararası bir konferans düzenlenmiş,
- Çok yıllık bütçeleme uygulamasının daha iyi anlaşılabilmesi amacıyla merkezi yönetim kapsamında yer alan kamu idarelerinde yetkili bulunan personellerin katılımıyla bir konferans düzenlenmiş,
- Çok yılı içeren bütçe eğitim rehberi hazırlanmış,
- Bütçe rehberi yenilenmiş, bütçe yönetimi enformasyon sistemi çok yılı içeren bütçeleme anlayışına uyumlu hale getirilmiş
- Kamu idarelerine eğitim desteği sağlanmış,
- Bütçe kanunu ve ekli cetvelleri ile bütçe gerekçesi çok yılı içeren bütçeleme anlayışı ile uyumlu hale getirilmiştir.

Yapılan tüm çalışmalar sonucunda Türkiye'de kamu mali yönetim sistemi üzerine gerçekleştirilen reformun odağında çok yılı içeren bütçelemenin temel çerçevesi 5018 sayılı KMYKK'nda belirlenmiştir.

3.4. ÇOK YILLI BÜTÇELEME SİSTEMİNİN AMAÇLARI

Çok yılı içeren bütçeleme; gelecek bir yıl esas alınmak üzere bu yılı takip eden birkaç yıla ilişkin gelir ve gider tahminlerinin yapıldığı, gelecek yıla ait gelir ve giderlerin uygulanması hususunda hükümetin parlamentodan yetki ve izin aldığı bir bütçeleme şekli olarak tanımlanmaktadır.²²⁶

Ülkemiz gündemine giren orta vadeyi kapsayan harcama programına dayanan çok yılı içeren bütçeleme sistemi, plan, bütçe ve programlar arasındaki bağlantıyı hedefleyen karar alınması sürecinin esas hedef olarak belirlenmesi ve bütçe sisteminin bu hedef üzerine inşa edilmesi önerilmiştir.²²⁷

Ülkemizdeki çok yılı içeren bütçeleme sisteminin amaçları, Dünya Bankası'nın yürüttüğü çalışmalar üzerine temellendirilmiştir. 2006 yılı Bütçe Gerekçesinde ve Maliye Bakanlığı'nın Mali Reformlar Kapsamında Yeni Bütçeleme Anlayışı: Merkezî Yönetim Bütçesi ve Çok Yıllı Bütçeleme adlı yayınında sistemin amaçları şöyle ifade edilmektedir.²²⁸

²²⁶ Tüğen ve Özen, s.114-115.

²²⁷ Devlet Planlama Teşkilatı, s.110.

²²⁸ Demirbaş, s.204-205.

- Kamu kaynak yapısı gerçeğe uygun ve dengeli bir şekilde geliştirilip makroekonomik dengede gelişme sağlanması,
- Kamu kaynaklarının aktarılacağı ayrıcalıklı programların tespit edilmesi ile bu durumun, ilgili kurumlara, kamuoyuna ve piyasalara açıklanması ve mali disiplinin sağlanması,
- Politikalara ve bunun için ayrılan kaynaklarda öngörülebilir olma düzeyinin geliştirilmesi ve böylelikle kurum plânlarının ve programlarının ileriye götürülebilmesi,
- Kaynakların kurumlar içerisinde stratejik durum önceliklerine göre tahsisinin yapılması; bütçeler aracılığıyla hükümet ayrıcalıkları ve hedefleri ile kurumsal öncelik ve hedefler arasında uyumun yaratılması,
- Etkili ile verimli kaynak kullanımında gerekli olan teşviklerin arttırılması,
- Mali saydamlığın sağlanması
- Mali disiplin yönünde kamu idarelerinin bilgilendirilmesi,
- Kurumlara ve programları uygulayanlara uzun vadeyi içeren plân ve program olanağının verilerek, onlara bu doğrultuda kurumsal alışkanlık kazandırılmaya çalışılması,
- Gelir ve gider politikalarının uygulamaları neticesinde oluşan maliyetler hususunda, siyasi karar alan yetkililere yeterli düzeyde bilgi aktarımının sağlanması.

Çok yılı içeren bütçeleme sisteminin başarılı bir şekilde yürütülebilmesi için amaçların doğru saptanması önem arz etmektedir. Sistemi başarıya götürecek bir diğer husus ülkenin mevcut mali yapısındaki aksaklıkları doğru tespit etmektir. Ülkemizde çok yıllık bütçeleme sisteminin geliştirilmesinde, özellikle mali disiplini sağlamak, makroekonomik dengenin iyileştirilmesi ile kaynak dağılımı ve kullanımında etkinliğin sağlanması gibi amaçlar gerçekleştirilmeye çalışılmıştır.

3.5. ÇOK YILLI BÜTÇELEME SÜRECİ

Çok yılı içeren bütçe sistemi, karar almaya yetkili kişiler için orta vadeyi kapsayacak süreçte yapılabilecek gider kısıtlamaları hususunda öngörüle bulundularına katkı sağlayacak olan ve bu kısıtlamaların orta vadeyi kapsayacak süreçteki gider politikaları ve maliyetleri arasında ilişkilendirilmesini mümkün kılacak

kamu harcamalarının etkin olarak yönetimini sağlayacak bir süreç olarak tanımlanmaktadır.²²⁹

Çok yılı içeren bütçe yaklaşımı her gelecek yılda yeniden oluşumunun sağlanacağı dinamik bir süreci ifade etmektedir. Sistem harcama yapmaya yetkili kuruluşlarca talep oluşturulan ödeneklerin ve aktarımı sağlanan ödeneklerin uyumsuzluğunu giderme amacını taşımaktadır. Çok yılı içine alan bütçe uygulamaları ile hükümetin belirlenmiş öncelikleriyle bütçe ilişkisini sürdürülebilir bir harcama çerçevesi içerisinde gerçekleştirmeyi ve böylelikle hükümetin öncelikler arasındaki tercihlerini ortaya koyarak ve şeffaflığı, hesap verebilirliği ve kaynakların öngörülebilirliğini arttırarak politika uygulama sonuçlarına katkı sağlamayı öngörmektedir.²³⁰

Ülkemizde hayata geçirilen çok yılı içine alan bütçe; gelecek yıl bütçesi ve izleyen iki yıla ait olacak bütçe büyüklükler belirlenerek oluşturulmaktadır. Bu uygulamalar iktisadi ve finansal yapının tümünün gözlemlenip incelenmesi sonucu yapılan değerlendirmeler doğrultusunda belli önermelerin sunulmasıyla ortaya çıkmaktadır. İzleyen üç yılı kapsayacak zaman aralığı için yapılabilecek gider ile bunları finanse edecek gelir programları oluşturularak makroekonomik çerçeveye sahip bir yapının gelişmesine yol açılmaktadır. Makroekonomik politikaların başarıyı elde edecek bir şekilde uygulanabilmesi için de geliştirilmiş bir muhasebe teknik yapısının olmasına ve ileri bir rapor oluşturma sistemine ihtiyaç duyulmaktadır.

Gelişmekte olan ülkelerden biri olan Türkiye’de çok yıllık bütçeleme sistemi sürecinin işleyişinde karşılan bazı zorlular şöyledir:²³¹

- Makroekonomik göstergelerin hızlı değişimler göstermesi,
- Benzer içeriklere sahip birden çok orta vadeli belge hazırlanması,
- Kamu idarelerinde orta vadeyi kapsayacak planlama altyapısının yetersiz olması,
- Harcama yapmaya yetkili birimlere bütçe hazırlıkları için tanınan zaman aralığının yetersiz kalması,
- Ödenek tavanlarının bağlayıcı olmamasıdır.

²²⁹ Devlet Planlama Teşkilatı, s.111.

²³⁰ Tüleykan, Çok Yıllı Bütçeleme, s.18.

²³¹ Alantar, s.17.

5018 sayılı KMYKK'nun 13. maddesi gereği; "bütçeler kalkınma planı ve programlarda yer alan politika, hedef ve önceliklere uygun şekilde, idarelerin stratejik planları ile performans ölçütlerine ve fayda-maliyet analizine göre hazırlanır, uygulanır ve kontrol edilir. Bütçeler, stratejik planlar dikkate alınarak izleyen iki yılın bütçe tahminleriyle birlikte görüşülür ve değerlendirilir."²³²

Ülkemizde bütçe hazırlık çalışmalarına Strateji ve Bütçe Başkanlığı'nın Haziran ayının ilk yarısında taslak rehberi yayınlamasıyla başlanılmaktadır. Yayımlanan Bütçe Hazırlama Rehberi ve Yatırım Programı Hazırlama Rehberi taslağına göre kamu kurum ve kuruluşları Temmuz ayı sonuna kadar veri girişlerini tamamlamaktadır. Merkezi yönetim kapsamındaki idarelerin yetkili makamlarla görüşmeleri Ağustos ayı içerisinde veya Eylül ayının ilk haftası sonuna kadar yürütülmektedir.

5018 sayılı Kanun'un 41. ve 42. maddelerinde faaliyet raporları ve kesin hesap kanun teklifi ile ilgili hususlara yer verilmektedir. Üst yöneticiler ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkililerince, hesap verme sorumluluğu gereği her yıl düzenli olarak faaliyet raporu hazırlanarak kamuoyuna sunulmaktadır. Kesin hesap kanunu teklifi muhasebe verileri dikkate alınarak merkezi yönetim bütçe kanununa uygun şekilde Hazine ve Maliye Bakanlığınca hazırlanmaktadır. Bu teklif, bir yıllık uygulama sonuçlarını karşılaştırmalı olarak gösteren değerlendirmeleri içeren gerekçesiyle birlikte izleyen mali yılın Haziran ayı sonuna kadar Cumhurbaşkanınca TBMM'ne sunulmakta ve bir örneği Sayıştaya gönderilmektedir. İdarelerin faaliyet raporları, genel faaliyet raporları, dış denetim genel değerlendirme raporu ve kesin hesap kanun teklifi merkezi yönetim bütçe kanunu teklifi ile birlikte görüşülmektedir.²³³

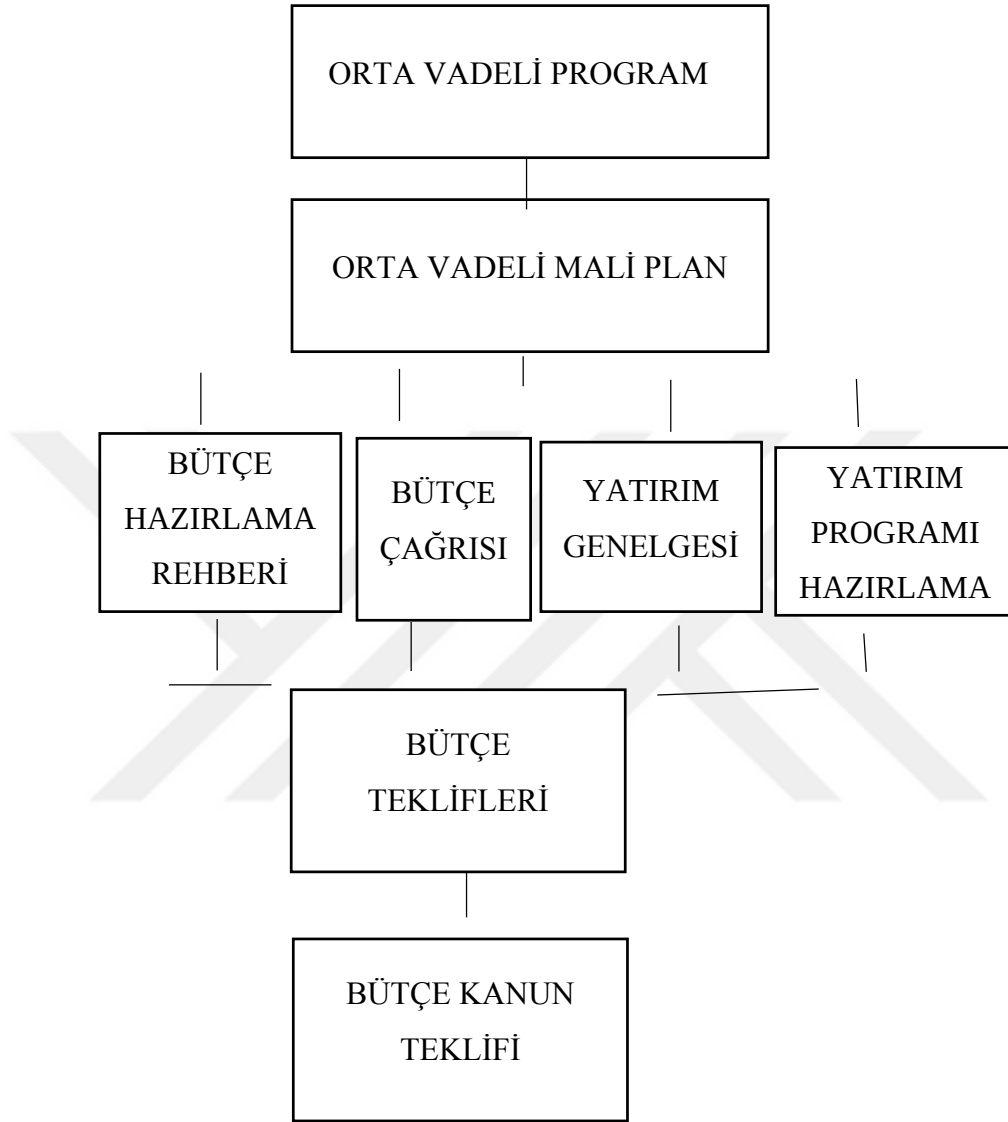
5018 sayılı Kanunla çerçevesi oluşturulan çok yılı içine alan bütçe sistemi süreci; orta vadeyi kapsayacak programın düzenlenmesiyle başlamaktadır. Bunu maliye politikası amacı ile projelerini içeren orta vadeyi kapsayacak bir mali planın hazırlanması takip etmekteydi. 2021 yılında yapılan yenilikle OVMP kaldırılmış olup ilgili açıklama OVMP'ın hazırlanması başlığı altında ele alınacaktır. Çok yıllık bütçeleme uygulamasının temelini oluşturan OVP aşamasının tamamlanmasının

²³² 5018 sayılı KMYKK, m.13. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5018.pdf>. (17.01.2021)

²³³ 5018 sayılı KMYKK, m.41-42. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5018.pdf>. (17.01.2021)

ardından Bütçe Çağrısı ve Eki Bütçe Hazırlama Rehberi ile, Yatırım Genelgesi ve Eki Yatırım Programı Hazırlama Rehberi ile Cumhurbaşkanlığı tarafından hazırlanıp Eylül ayının 15'ine kadar Resmi Gazete'de yayımlanmaktadır. Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, OVP, Bütçe Çağrısı ve Eki Bütçe Hazırlama Rehberi ile, Yatırım Genelgesi ve Eki Yatırım Programı Hazırlama Rehberi'nde yer alan makro politikalar, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükler, ödenek teklif tavanları, genel ilkeler ve standartlar ile çok yıllık bütçeleme anlayışını esas alarak bütçe yılı ve izleyen iki yılı kapsayan bütçe tekliflerini Eylül ayının ilk haftası sonuna kadar sunmaktadırlar. Tüm kamu kurum ve kuruluşlarının tahmin ve tekliflerinin sunulmasının akabinde, Cumhurbaşkanı tarafından hazırlanan bütçe kanun teklifi TBMM'ye sunulmaktadır ve Komisyon görüşmelerinin ardından Genel Kurulda da kabul oyu alan merkezi yönetim bütçe ve kesin hesap kanun teklifi Cumhurbaşkanı'na onay için gönderilmekte ve onayıyla Resmi Gazete'de yayımlanmaktadır. Bütçe kanunu 1 Ocak mali yıl başında yürürlüğe girmektedir.

Şekil 8: Türkiye’de Çok Yıllı Bütçeleme Süreci



Kaynak: Doğan Alantar, Türkiye’de Orta Vadeli Harcama Çerçevesi, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Ankara, Ocak 2009, s.16.

Türkiye’de Şekil 8’de görüldüğü üzere çok yıllık bütçeleme süreci birbirini takip eden aşamalardan oluşmaktadır. Bu süreci oluşturan aşamalar, genel bir tabloyla Şekil 9’da ele alınmakta olup sonrasında ise aşamalar üzerine gerekli inceleme yapıp değerlendirmeler ele alınmaktadır.

Tablo 5: Türkiye’de Çok Yıllı Bütçe İşleyişi

SÜREÇ	TARİH	YETKİLİ MERCİ
Orta Vadeli Program (Yeni Ekonomi Programı)	Eylül ayının ilk haftasının sonuna kadar	Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile Hazine ve Maliye Bakanlığınca müştereken hazırlanır. Cumhurbaşkanı onaylar.
Orta Vadeli Mali Plan (kaldırılarak OVP ile birleştirildi)	Eylül ayının 15’ine kadar	Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile Hazine ve Maliye Bakanlığınca müştereken hazırlanır. Cumhurbaşkanı onaylar.
Bütçe Çağrısı ve Eki Bütçe Hazırlama Rehberi ile Yatırım Genelgesi ve Eki Yatırım Bütçesi Hazırlama Rehberi	Eylül ayının 15’ine kadar	Cumhurbaşkanlığı tarafından hazırlanır.
Kamu İdarelerinin Bütçe Gelir ve Gider Teklifleri ile Yatırım Teklifleri	Eylül ayının sonuna kadar	Bütçe gelir gider teklifleri Cumhurbaşkanlığı’na gönderilir. Yatırım teklifleri ise Strateji ve Bütçe Başkanlığı’na gönderilir.
Genel Bütçe Gelir Tahminleri ve Genel Bütçe Gelir Teklifi	Eylül ayının sonuna kadar	Genel bütçe gelir tahminleri Hazine ve Maliye Bakanlığı’nca yapılır. Bu tahminler esas alınarak genel bütçe gelir teklifi Cumhurbaşkanlığı tarafından hazırlanır.
TBMM, Sayıştay ve Düzenleyici ve Denetleyici Kurum (DDK) Bütçe Teklifleri	Eylül ayının sonuna kadar	Doğrudan TBMM’ne ve bir örneği de Cumhurbaşkanlığı’na gönderilir.
Bütçe Kanun Teklifi	En geç 17 Ekim’e kadar	Cumhurbaşkanı tarafından hazırlanır. Mali yılbaşından en az 75 gün önce TBMM’ye sunulur.

Bütçe Komisyonu ve Genel Kurulda Merkezi Yönetim Bütçe Teklifi ve Kesin Hesap Kanun Teklifi Görüşmeleri	Bütçe komisyonu 55 gün Genel Kurul 20 gün	Komisyon gider arttırıcı gelir azaltıcı öneride bulunabilir. Genel Kurul’da gider arttırıcı gelir azaltıcı önerilerde bulunulamaz. Genel Kurul’da oylanarak kabul edilen bütçe ve kesin hesap kanun teklifi Cumhurbaşkanı tarafından mali yılbaşından önce onaylanır ve Resmi Gazete’de yayımlanır.
Bütçe Kanunun Yürürlüğe Girmesi	1 Ocak Mali Yılbaşı	Ocak-31 Aralık (mali yıl)

Kaynak: Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (BÜMKO), [http://www.bumko.gov.tr/\(11.03.2021\)](http://www.bumko.gov.tr/(11.03.2021))

3.5.1. Orta Vadeli Programın Hazırlanması

Çok yılı içeren bütçe sisteminin temellerini orta vadeli harcama çerçevesi belirlemektedir. Çok yılı içeren bütçe, yıllık hazırlanan bütçe sürecinin, bilhassa çok yılı kapsayıcı gelir ve gider tahminleri ve mali plan anlayışıyla birlikte değerlendirildiği, politikalar ile plan-program-bütçe ilişkisinin kurulduğu bir bütçe yaklaşımıdır.²³⁴

Türkiye’de çok yılı içeren bütçeleme hazırlık sürecini yürüten ilk aşamayı Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından müştereken hazırlanan Orta Vadeli Programın hazırlanması oluşturmaktadır.

5018 sayılı KMYKK 16. maddesinin 2.fıkrası gereği Merkezî yönetim bütçesinin hazırlanma süreci, Cumhurbaşkanı tarafından en geç Eylül ayının ilk haftası sonuna kadar kalkınma planları, stratejik planlar ve genel ekonomik koşulların gerekleri doğrultusunda makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri, gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminlerini, bütçe dengesi ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif

²³⁴ BÜMKO, [https://www.hmb.gov.tr/bumko-orta-vadeli-program\(11.03.2021\)](https://www.hmb.gov.tr/bumko-orta-vadeli-program(11.03.2021))

tavanlarını içeren Orta Vadeli Programın (OVP) Resmî Gazete’de yayımlanması ile başlamaktadır.²³⁵

Ülkemizde çok yıllık bütçeleme sisteminin yukarıdan-aşağıya doğru ilk aşaması olan OVP, ekonominin bütününe içeren ve gelecek üç yıllık dönemi kapsayan makroekonomik çerçevesi ile karar alıcılara yol göstericidir.²³⁶

OVP içerisinde, Dünya ve Türkiye ekonomisindeki gelişmeler, makroekonomik gerçekleştirmeler, temel hedefler, merkezi yönetim bütçesine ilişkin veriler, temel ekonomik büyüklükler ve genel dengeler yer almaktadır.

OVP, makroekonomik politikaların temel iktisadi değişkenler üzerinden (büyüme, enflasyon, istihdam, ve cari denge) orta vade üzerine oluşturulmuş hükümetin makro çerçevede sürdüreceği projeksiyonları paylaşmaktadır. Başkaca, eğitim, bilim, enerji ve turizm gibi ülkenin gelişimine ve kalkınmasına katkı sağlayıcı tüm sektörlere yönelik geliştirilen esas politikaların ne tür stratejiler doğrultusunda yerine getirileceği konusu da programda yerini almaktadır.²³⁷

OVP, bütçe hazırlık sürecini başlatarak stratejik hedefler çerçevesinde yürütülecek kamu politikaları ile uygulama çalışmalarına şekil verecek ve kaynak aktarımına bu doğrultuda yön verecektir. Ayrıca, kamu ve özel sektör için öngörülebilir olma düzeyini ilerletici bir rehber niteliğinde olan bu orta vadeyi kapsayan program, sosyal ve iktisadi nitelikte yaşanan gelişmelerin daha fazla güven sağlayan bir ortamda sürdürülebilmesi suretiyle güven ve istikrarın gelişimine katkı sağlayacaktır.²³⁸

Orta vadeyi öngören harcama sistemi, esas olarak, makroekonomik istikrarı sağlamaya veya güçlendirmeye yönelik bir kamu harcama ve gelir politikasının uygulanabilmesi maksadıyla, politikaların maliyetleri ile bu amaçla kullanılabilecek kamu kaynakları arasında uyumu sağlayan bir çerçeveden oluşmaktadır. Bu çerçevede, OVP; bütçe sürecini başlatan ve yönlendiren, merkezi yönetimin yanı sıra mahalli idareler, sosyal güvenlik kuruluşları, fonlar, döner sermayeli idareler ve KİT’ler olmak üzere bütün kamu sektörü için temel oluşturacak ana makroekonomik büyüklükleri

²³⁵ 5018 sayılı KMYKK, m.16/2. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5018.pdf>. (11.03.2021)

²³⁶ Demirbaş, s.237.

²³⁷ Egeli, s.98.

²³⁸ BÜMKO, <https://www.hmb.gov.tr/bumko-orta-vadeli-program>, (13.03.2021)

belirleyen politikalar ile plan-program-bütçe ilişkisini sağlayan temel bir belge niteliğindedir.²³⁹

Orta Vadeli Programın içeriği BÜMKO'da şöyle ifade edilmiştir:²⁴⁰

- Kamu ve özel sektör için tahmin edilebilirlik seviyesini ilerletecek bir rehber niteliğinde olmasıdır.
- Çeşitli faaliyet dallarında birbiriyle dengeli bir amaç, politika ve ayrıcalıklar setini içermektedir.
- Makro politikaların yanı sıra, temel gelişme çizgilerini ve esas sektörleri kapsamaktadır.
- Uzun vadeyi kapsayacak amaçlara katkı sağlayacak şekilde, üç yılı içeren süreçte yoğunluk verilmesi gereken ayrıcalıklı alanları saptamaktadır.
- Dinamik bir yapıya sahip olan bu program yıllık olarak uygulama çalışmalarının çıktıları ve genel koşuldaki değişimler göz önüne alınarak, her yıl yeniden hazırlanmaktadır.
- Üç yıllık perspektife sahiptir.

Her yıl bütçenin TBMM'ye sunulmasından önce kamuoyu ile paylaşılan OVP ilk kez 2006-2008 dönemini içerecek şekilde hazırlanmıştır. 2006-2008 dönemini içeren ilk OVP'da hedeflenen kamu ve özel sektör için öngörülebilirlik düzeyini geliştirecek rehber niteliğinde olması ve son dönemlerde sosyal ve iktisadi tabanda gerçekleşen gelişmelerin daha güven sağlayıcı bir zeminde sürdürülmesi suretiyle güven ve istikrara olumlu katkı sağlamıştır.

2006-2008 Orta Vadeli Programın makroekonomik öncelikleri; ekonomide sağlanan güven ve istikrarı artırarak devam ettirmek, ekonomik büyüme hedefini yüksek ve sürdürülebilir kılmak, istihdamı iyileştirmek, fiyatlar genel düzeyini düşürerek gelişmiş ülkeler seviyesine indirmek, kamu kesimi borçlanma gereğini program dönemi sonunda sıfırlamak, kamu borcunun milli gelire oranındaki düşüş eğilimini devam ettirmektir.²⁴¹

²³⁹ Bütçe ve Mahalli İdareler Dairesi Başkanlığı, <http://butce.sbb.gov.tr/ovp/>, (13.03.2021)

²⁴⁰ BÜMKO, <https://www.hmb.gov.tr/bumko-orta-vadeli-program>, (13.03.2021)

²⁴¹ Orta Vadeli Program (2006-2008), s.2.

https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Orta_Vadeli_Program2006-2008.pdf
(11.03.2021)

Programın esas amacına hizmet etmek üzere, ülkemizin beşeri ve iktisadi varlıkları etkin kullanılarak,²⁴²

- istikrarlı bir ortamda sürdürülebilir büyümenin sağlanması,
- ekonomide rekabet gücünün artırılması,
- insan kaynaklarının geliştirilmesi,
- sosyal içerme politikalarını arttırıcı uygulamaların geliştirilmesi,
- bölgesel gelişmişlik farklarının azaltılması,
- kamuda iyi yönetişimin yaygınlaştırılması,
- fiziki alt yapının iyileştirilmesi gibi alanlarda gelişme yaşanması ve sürdürülmekte olan yapısal reformların tamamlanması ayrıcalıklı hedefler olarak belirlenmiştir.

OVP, özellikle global belirsizlik içeren durumlara karşı, ülke ekonomisinde istikrarın sürdürülebilmesi veya belirsizlik içeren ortamın etkilerinin azaltılarak muhtemel etkinin minimum düzeyde hissedilmesi açısından büyük bir önem ifade etmektedir. Ayrıca, OVP ile orta vadeyi kapsayan süreçte ekonomi üzerinde etki yaratabilecek dış kaynaklı olumsuz durumlar kontrol edilmekte ve sürdürülebilir olumlu bir büyüme için ekonominin finansal açıdan izleyeceği yol saptanmaktadır. Bütün makro politikaları toplayan OVP, yerli ve yerli olmayan yatırımcılar başta olmak üzere şirketler, hane halkı ve yabancı kreditorler gibi tüm piyasa aktörlerine, bütçe hedefleri ile uyum sağlayacak temel makro ekonomik hedefler hakkında da bir vizyon oluşmasını sağlayarak, ilgili piyasa aktörlerini yönlendirerek gerekli bilgi akışını gerçekleştirmektedir.²⁴³

Eski dönemde görev yapmış olan Hazine ve Maliye Bakanı Berat Albayrak'ın açılışıyla 2019-2021 dönemini içeren OVP, Yeni Ekonomi Programı (YEP) olarak adlandırılmıştır. 5018 sayılı Kanun'un lafzında yer almamakla birlikte Strateji ve Bütçe Başkanlığının her yıl yayınladığı OVP, 2019 yılı itibariyle popüler ismi kullanılarak (YEP) yayınlanmaktadır. İçinde bulunduğumuz yıl itibariyle ilgili bakanlıklar tarafından müştereken hazırlanan 2021-2023 dönemi Yeni Ekonomi Programı (Orta Vadeli Programı) olarak yer almaktadır.

²⁴² Orta Vadeli Program (2006-2008), s.2.

https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Orta_Vadeli_Program2006-2008.pdf
(11.03.2021)

²⁴³ Aras ve Diğerleri, s.12.

3.5.2. Orta Vadeli Mali Planın Hazırlanması

Çok yıllık bütçe hazırlık sürecinin ikinci aşamasını Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile Hazine ve Maliye Bakanlığı’nca müştereken hazırlanmakta olan Orta Vadeli Mali Plan oluşturmaktadır.

25.05.2021 tarihli Resmi Gazetede yayınlanan 7319 sayılı Sigortacılık ile Diğer Bazı Alanlara İlişkin Kanunlarda ve Bir Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile 10.12.2003 tarihli 5018 sayılı KMYKK’a Orta Vadeli Mali Plan (OVMP) ile ilgili bazı düzenlemeler getirilmiştir. Bu düzenlemeler şu şekildedir:²⁴⁴

- 7319 sayılı Kanun’un 8.maddesiyle 5018 sayılı KMYKK’nun 9. Maddesinin beşinci fıkrasında, 14. ve 16. maddede yer alan “orta vadeli mali plan” hükmü madde metninden çıkartılmıştır.
- 18. maddenin ikinci fıkrasının (a) bendinde “Orta Vadeli Mali Planı” ibaresi “Orta Vadeli Programı” olarak değiştirilmiştir.
- 7319 sayılı Kanun ve 5018 sayılı KMYKK’a. “Mevzuatta Orta Vadeli Mali Plana yapılan atıflar Orta Vadeli Programa yapılmış sayılır” ibareli ek madde hükmü getirilmiştir.

Yapılan bu düzenlemeler neticesinde bütçenin hazırlanması sürecinde OVMP hazırlanması aşaması ortadan kaldırılmıştır. Bütçe sürecinin hazırlık aşamalarının süreç içerisinde benzer içeriklere sahip belgelerin sadeleştirilmesi bakımından OVP ve OVMP birleştirilerek tek bir belge adı altında “Orta Vadeli Program” olarak hazırlanacaktır. Yeni düzenlemenin içinde bulunduğumuz yıl itibariyle ortak hazırlanan ilk belgesi 2022-2024 OVP olmuştur. Tek bir belge içinde oluşturulması kararı başarılı bütçe uygulaması adımlarına yönelik daha sade, anlaşılır ve ortak tek bir belge üzerinden inceleme yapılması bakımından olumlu ilerleyişi göstermektedir. Ancak ortak hazırlanan programın günün şartlarına uygun koşulları özümseyerek oluşturulup hazırlanması, tutarlı tahminlerin yapılması ve programa gerekli önemin

²⁴⁴ 25.05.2021 tarihli Resmi Gazetede yayınlanan 7319 sayılı Sigortacılık ile Diğer Bazı Alanlara İlişkin Kanunlarda ve Bir Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, m.8-9., [https://www.resmigazete.gov.tr/\(03.06.2021\)](https://www.resmigazete.gov.tr/(03.06.2021))

verilmesi ile bütçede etkin kamu harcama yönetimi anlayışına uygun ilerleme sağlanabilir.

5018 sayılı KMYKK'na göre OVP ile uyum sağlamak üzere, izleyen üç yılı kapsayacak toplam gelir ve harcama öngörülerıyla beraber hedef açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarına yer veren ve Cumhurbaşkanı'nca onaylanan orta vadeyi içeren malî plan, en son Eylül ayının on beşine kadar Resmî Gazete'de yayımlanmaktadır.²⁴⁵

Orta vadeyi içeren mali plan, orta vadeyi kapsayıcı programda tespiti sağlanan temel amaç ve politikaların uygulanabilmesine yönelik hazırlanan, merkezi yönetim bütçe büyüklüklerini ve kurumsal bazda ödenek teklif tavanlarını tespit eden bir döküman niteliğini taşımaktadır.²⁴⁶

OVMP içerisinde, merkezi yönetim bütçesinin dayandığı temel makroekonomik göstergeler ve politikalar, merkezi yönetim bütçe büyüklükleri, merkezi yönetim bütçe açığının finansmanı, kurumsal ödenek teklif tavanları ve bütçe sürecine mahsus hususlara yer verilmektedir.

OVMP içerisinde ele alınan temel makroekonomik göstergeler; gelir ve gider büyüklükleri, bütçe açık ve fazla hedefleri ile faiz dışı denge yer almaktadır. Harcama tavanlarının belirlenmesi mali disiplini oluşturu ortamı yaratması bakımından Maliye Bakanlığı'nın önemli bir politika aracı halini almaktadır. Plana göre belirlenmesi gereken harcama tavanlarının Orta Vadeli Program hedeflerine uyum sağlayacak şekilde yapılması gerekmektedir. Buna göre, 5018 sayılı KMYKK'nun 5. maddesinde yer alan hüküm gereği maliye politikası amaçlarının makroekonomik hedeflerle uyumlu şekilde sürdürülmesi bu plan sayesinde sağlanmaya çalışılmaktadır.²⁴⁷ Yürütülen politikaların arzu edilen düzeyde başarıya ulaşması için, katılımın genişletilerek toplumda yaygın bir destek tabanının oluşturulmasına ihtiyaç duyulmaktadır. Bu politikaların oluşturulmasında ve hayata geçirilmesinde kamu kurumları arasında olması gereken düzeyde ortaklığın ve eşgüdümün sağlanması önem arz etmektedir. Bu destek ve işbirliği, bütçe yönetiminde şeffaflık ve hesap verebilir olma ilkelerinin daha aktif rol almasına katkı sağlayacaktır.²⁴⁸

²⁴⁵ 5018 sayılı KMYKK, m.16/3, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5018.pdf>. (11.03.2021)

²⁴⁶ BÜMKO, [https://www.hmb.gov.tr/bumko-orta-vadeli-mali-plan-ve-ekleri\(11.03.2021\)](https://www.hmb.gov.tr/bumko-orta-vadeli-mali-plan-ve-ekleri(11.03.2021))

²⁴⁷ Egeli, s.99.

²⁴⁸ BÜMKO, [https://www.hmb.gov.tr/bumko-orta-vadeli-mali-plan-ve-ekleri\(11.03.2021\)](https://www.hmb.gov.tr/bumko-orta-vadeli-mali-plan-ve-ekleri(11.03.2021))

3.5.3. Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Bütçe ve Yatırım Teklifleri

Kamu idarelerinin bütçe tekliflerini ve yatırım programını oluşturma sürecini yönlendirmeleri bakımından bazı belgelerin hazırlanması gerekmektedir. 5018 sayılı KMYKK'da da belirtildiği üzere OVP ve OVMP kamuoyuna sunulduktan sonra hazırlanması gereken ilgili bu belgelerden biri olarak Bütçe Çağrısı ve eki Bütçe Hazırlama Rehberi ile kamu kurumlarının ilgili yıl için yatırım ödenekleri hususunda sağlanması gereken durumları içeren Yatırım Genelgesi ve eki Yatırım Programı Hazırlama Rehberi Cumhurbaşkanlığı'na hazırlığı tamamlanarak en son Eylül ayının on beşine kadar Resmi Gazete'de yayımlanır.²⁴⁹

5018 sayılı KMYKK'na ekli (I), (II) ve (III) sayılı cetvellerde yer verilmiş olan idareler ödenek tekliflerini; On Birinci Kalkınma Planı, OVP ve OVMP, Bütçe Çağrısı ve eki Bütçe Hazırlama Rehberi ile Yatırım Genelgesi ve eki Yatırım Programı Hazırlama Rehberi'nde yer verilen esaslara göre hazırlayacakları belirtilmektedir.²⁵⁰

Genel ve özel bütçe kapsamındaki kuruluşlar, OVP ve OVMP ile tespiti sağlanan kısıtlamalar dahilinde kendi kurumsal ayrıcalıklarını belirleyerek bütçelerini oluşturmaktadırlar. OVP ve OVMP'da saptanmış makroekonomik temel büyüklükler ile ele alınacak ilke ve esaslar, kalkınma planı ve yıllık program ayrıcalıkları ile idarenin stratejik planları üzerine tespiti yapılmış ödenek tavanları, kamu idarelerinin stratejik planları ile uyum sağlayacak çok yılı içeren bütçe anlayışı ve idarenin performans hedefleri göz önünde tutularak kamu idareleri gelir gider tekliflerini hazırlamaktadırlar.²⁵¹

Kamu idareleri, stratejik planları ile Bütçe Hazırlama Rehberinde yer verilmiş esaslar üzerine bütçe gelir ve gider tekliflerini gerekçeli olarak hazırlaması ve yetkili kişilerince imzalanarak en geç Eylül ayı sonuna kadar Cumhurbaşkanlığı'na

²⁴⁹ 5018 sayılı KMYKK, m.16/4, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5018.pdf>.
(11.03.2021)

²⁵⁰ Hazine ve Maliye Bakanlığı, Bütçe Hazırlama Rehberi (2020-2022),
https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/11/2020_2022_Donemi_ButceHaz%C4%B1rlamaRehberi.pdf
(11.03.2021)

²⁵¹ Hazine ve Maliye Bakanlığı, Orta Vadeli Mali Plan(2020-2022),
https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/10/2020_2022_ORTA_VADEL%C4%B0_MAL%C4%B0_PLA
N.pdf(11.03.2021)

gönderilir. Kamu idarelerinin, yatırım teklifleri en geç Eylül ayının sonuna kadar Strateji ve Bütçe Başkanlığı'na gönderilir.²⁵²

Genel bütçe gelir tahminleri Hazine ve Maliye Bakanlığı'na yapılır. Bu tahminler esas alınarak genel bütçe gelir teklifleri, ekonomik ve malî analiz yapılmasına olanak tanıyacak, hesap verebilirliği ve şeffaflığı geliştirecek şekilde, Cumhurbaşkanlığı'na Eylül ayının sonuna kadar enternasyonal standartlara uyum sağlayacak tespit edilmiş olan sınıflandırma sistemine göre hazırlanır.²⁵³

Türkiye Büyük Millet Meclisi, Sayıştay ve Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, oluşturdukları bütçelerini Eylül ayı sonuna kadar direkt Türkiye Büyük Millet Meclisine, bir örnek dökümanı da Cumhurbaşkanlığına sunarlar.²⁵⁴

3.5.4. Bütçe Kanunu Teklifi

Merkezî yönetim bütçe kanun teklifi malî yılbaşından en az yetmiş beş gün önce Cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ne sunumu yapılır.²⁵⁵ Merkezî yönetim bütçe kanun teklifine, TBMM'nde görüşülmesi sırasında göz önünde tutulması üzerine Cumhurbaşkanlığı tarafından bazı belgelerin eklenmesi öngörülmektedir. Bu belgeler;²⁵⁶

- Orta vadeli malî 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 yıl için bütçe gerçekleştirmeleri ile takip eden iki yıl için gelir ve gider tahminleri,
- Mahallî idareler ve sosyal güvenlik kurumlarının bütçe tahminleri,

²⁵² 5018 sayılı KMYKK, m.17, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5018.pdf>. (11.03.2021)

²⁵³ 5018 sayılı KMYKK, m.17/3, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5018.pdf>. (11.03.2021)

²⁵⁴ 5018 sayılı KMYKK, m.18/3, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5018.pdf>. (11.03.2021)

²⁵⁵ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, m.161, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf>. (11.03.2021)

²⁵⁶ 5018 sayılı KMYKK, m.18/2, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5018.pdf>. (11.03.2021)

- Merkezî yönetim kapsamında olmayıp, merkezî yönetim bütçesinden yardım alan kamu idareleri ile diğer kurum ve kuruluşların listesidir.

5018 Sayılı KMYKK'nun 19. maddesi hükmü gereği, TBMM'nin merkezi yönetim bütçe kanun tasarısının metnini maddeleyeceği, gelir ve harcama cetvellerini kamu kurumları ile görüşerek, bölümler şeklinde onayını vereceği hüküm altına alınmıştır. Oluşturulan bütçeler TBMM Komisyon ve Genel Kurulunda oylanma aşamasından geçirilmekte iken çok yılı içine alan bütçe öngörülerini oylamaya sunulmamaktadır.

Cumhurbaşkanı'nca hazırlanan merkezi yönetim bütçe kanun teklifi TBMM Başkanı tarafından üzerinde gerekli teknik incelemelerin yapılması için Bütçe Komisyonuna gönderilir. Bütçe teklifinin komisyonda görüşülme süresi 55 gündür. Anayasanın 162.maddesi hükmü gereği, yalnızca komisyonda bütçeler üzerine görüşme sağlanırken, kamu kurumlarının ödeneklerini yükseltmeye yönelik veya gelir azaltmaya yönelik isteklerine göre değişiklik gösterebilmektedir. Dolayısıyla Komisyon bütçe teklifinin bütünlüğünü bozmadan gider arttırıcı ve gelir azaltıcı teklif değişikliğinde bulunabilir. Komisyonda bütçe teklifi ve teklifle birlikte sunulan belgeler görüşülür, oylanır ve kabul edilen bütçe teklifi TBMM Genel Kurul'una gönderilir. TBMM Genel Kurulu'nda yürütmenin bütçe sunuş konuşmasıyla başlayacak olan görüşmelerin süresi 20 gündür. TBMM üyeleri, bütçe kanunu teklifinin Genel Kurulda görüşmelerinin gerçekleşmesi safhasında gider arttırmaya yönelik ve gelir azaltmaya yönelik önerileri ortaya atamazlar.

TBMM Genel Kurul'da merkezî yönetim bütçe kanun teklifi oylama aşamasının tamamlanmasının ardından Cumhurbaşkanı tarafından mali yılbaşından önce onaylanır ve Resmi Gazete'de yayımlanır. 1 Ocak Mali Yılbaşı itibarıyla bütçe kanunu yürürlüğe girer.²⁵⁷ Bütçenin süresinde yürürlüğe konulamaması halinde ise geçici bütçe kanunu çıkarılacak olup, geçici bütçe ödenekleri, bir önceki yıl bütçe başlangıç ödeneklerinin belirli bir oranı esas alınarak belirlenecektir. Geçici bütçe kanununun da çıkarılamaması söz konusu olursa, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilme oranına göre artırılarak uygulanacaktır. Cari yıl bütçesinin yürürlüğe girmesiyle geçici bütçe veya yeniden

²⁵⁷ 5018 sayılı KMYKK, m.19/1, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5018.pdf>. (11.03.2021)

değerleme oranına göre artırılarak belirlenen bütçe uygulaması sona erecek ve o tarihe kadar yapılan harcamalar ve girişilen yüklenmeler ile tahsil olunan gelirler cari yıl bütçesine dahil edilecektir. Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçelerindeki ödeneklerin yeterli gelmemesi durumunda veya öngörülmeleyen hizmetlerin yürütülmesi maksadıyla, karşılığı gelir gösterilmek kaydıyla, kanunla ek bütçe yapılabilmektedir.²⁵⁸

3.6. ORTA VADELİ PROGRAMIN DEĞERLENDİRİLMESİ

Ülkemizde çok yıllık bütçeleme sistemine geçiş, 2006-2008 yıllarını kapsayan OVP ve OVMP dayalı olarak hazırlanan bütçeleme süreci ile başlamıştır. Türkiye’de çok yılı içeren bütçe sistemine geçişin sağlanmasıyla güvenli ve istikrarın sağlandığı alanda yüksek ve sürdürülebilir ekonomik büyümeyi gerçekleştirmek, istihdam artışını sağlamak, gelişmiş ülke seviyelerine yakın seyreden enflasyonu yakalayabilmek, düşük kamu borcu milli gelir oranı gibi makroekonomik hedeflere ulaşmak üzere 2006 yılında geçişi sağlanmak üzere üçer yıllık bütçeler öngörülebilirliği arttırmak için her yıl güncelleştirilerek OVP ve OVMP hazırlanmaktadır.

OVP ve OVMP ile bütçe yılı ve izleyen iki yılı içeren üçer senelik zaman ufkunda ulusal ekonominin temel ekonomik değişkenleri kamuoyu ile paylaşılmaktadır. Bu belgeler sayesinde Türkiye ekonomisinin yakın ve orta dönem göstergeleri hakkında öngörüle bulunabilmekte yani orta vadeli bir bakış açısına sahip olunabilmektedir. OVP ve OVMP öngörülebilirlik sağlamak üzere her yıl yeniden hazırlanmaktadır. Bu programlar ile asıl hedeflenen ekonomik istikrarın bozulmaması, cari denge düzeyinin düzeltilmesi, enflasyonun kontrollü seviyede olması, gelişmiş teknolojik yapıya dayalı üretimin gerçekleştirilmesi, işgücünde kalite ve üretimin arttırılmasıdır.

OVP üzerinde değerlendirme yapılarak gelecek dönemler için öngörülen tahmini rakamların gerçekleşen değerlerle tutarlılık kapsamında karşılaştırması yapılabilmektedir. Bilindiği üzere çok yıllık bütçeleminin ulusal ekonomide 2006 yılı sonrası uygulamaya geçirildiği ve OVP ile OVMP ilk olarak 2006-2008 dönemini

²⁵⁸ 5018 sayılı KMYKK, m.19/3, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5018.pdf>. (11.03.2021)

kapsayacak şekilde hazırlanmıştır. Dolayısıyla OVP üzerinde yapılacak değerlendirmede 2006 yılı sonrasını incelemek çalışmanın amacı bakımından yerinde olacaktır.

3.7. ORTA VADELİ PROGRAM ANALİZİ

OVP ve OVMP, çok yıllık bütçeleme sisteminin temel yapısını oluşturmaktadır. Söz konusu iki belge içerisinde yer verilecek ekonomik ve mali hedef değerleri merkezi yönetim bütçesinin üç yıllık çerçevesini oluşturmaktadır. Bu plan ve programlar her yeni yılda yeniden oluşturulacak ve izleyen dönemlerde günün ekonomik koşulları değerlendirilerek güncellenecektir. Türkiye’de çok yıllık bütçeleme sistemini esas alan ilk bütçe 2006-2008 yıllarını kapsayan bütçe dönemi olmuştur. 2006 yılı merkezi yönetim bütçesi, 2006- 2008 dönemini kapsayacak şekilde OVP içerisinde ortaya çıkarılan makroekonomik çerçeve ile politika önceliklerine ve OVMP içerisinde belirlenen ilkeler ve ödenek teklif tavanlarına uygun olarak hazırlanmıştır.²⁵⁹

2006-2008 dönemini kapsayan ilk OVP’nin temel amacı, Avrupa Birliği’ne üyeliğin gerçekleşmesi yolunda, toplumdaki hiçbir kesimin göz ardı edilmeyeceği ve ülkemizde ekonomik ve sosyal kalkınmanın hızlandırma çalışmalarının yürütüleceği bir ortamda, toplumdaki her bireyin yaşam kalitesini iyileştirmek olmuştur. Rekabet etme gücü yüksek bir ekonomi ve sürdürülebilir bir kalkınma hedefini gerçekleştirebilmek için ekonomik büyüme gerçekleştirmelerini yüksek ve sürdürülebilir kılmak, istihdam düzeyini artırmak, enflasyon oranını daha da düşük seviyelere indirgeyerek Avrupa Birliği ortalama seviyesine getirmek, kamu kesimi borçlanma gereğini program dönemi sonunda sıfırlamak, kamu borcunun milli gelire oranındaki düşüş eğilimini devam ettirmek programın makroekonomik öncelikleri olacaktır.²⁶⁰

Süregelen zamanda OVP hazırlıkları her yıl dönemin ekonomik koşullarına göre mali disiplin ve tasarruf anlayışıyla revize edilmekte ve bulunduğumuz yıl itibariyle 2022-2024 dönemini kapsayan OVP uygulanmaktadır. Bu dönemde Kovid

²⁵⁹ Tüleykan, Türkiye Uygulaması, s.24.

²⁶⁰ Orta Vadeli Program (2006-2008),

https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Orta_Vadeli_Program2006-2008.pdf
(11.03.2021), s.2-3.

19 salgını sebebiyle dünya ekonomilerinde sosyal ve ekonomik yaşantıdaki dñzenin işleyişi önemli derecede değişiklik gñstermiřtir. Kovid 19 salgını ile mñcadeleye devam çalışmalarının yñrñtñldñęñ ve salgına özgñ belirsizlik durumunun sñrdñęñ bu dñnemde programın temel amacı ²⁶¹ Orta vadeli programlarla sağlanan kazanımların sñrdñrñlebilir ve ilerletilmesi, enflasyon ve cari dengede noksanlık oluşturmayacak nitelikte olan yurt içi tasarruflar ve doğrudan yapılan yabancı yatırımlar ile finanse edilecek verimli bñlñmlere yñnlendirilecek yatırımların yapılması, i ve dış dengenin yeniden sağlanması, bu denge üzerine inşa edilecek stratejik reformlarla kapsayıcı, sñrdñrñlebilir ve istihdam odaklı bñyñmeyi hedefleyen politikalarla kñresel ekonomide ortaya çıkan yeni normalin oluşturduğu iktisadi fırsatları da kullanarak ùretime, ihracata ve finansal istikrara dayalı ekonomik dñnñřñmñn ve değişimin gerçekleştirilmesidir.

Genel bir değerlendirmeye ùlkelerin ekonomik analizi yapılırken ekonomik bñyñme, enflasyon, işsizlik, cari denge ve bñte dengesi gibi birden fazla makroekonomik gñsterge ùzerine inceleme yapılması gerekmektedir. Bu bağlamda yukarıda sayılan makroekonomik gñstergelerin çok yıllı bñteleme tahminlerinin yapılmaya başlandığı yıl olan 2006-2008 dñnemini kapsayan OVP ve OVMP itibariyle, gñnñmñze kadar her yıl revize edilen ve şu an yñrñrlñkte olan 2022-2024 dñnemini kapsayan toplamda 17 dñnemden oluşan OVP ve OVMP tahmin hedef oranları ortak bir tabloda tarafımca oluşturulmuştur. Bu bağlamda ù yıllık hazırlanan OVP ve OVMP içerisinde yer alan makroekonomik gñstergelerin hedef gerçekleşmelerinin tutarlılığını değerlendirmek ùzere yine ilk OVP ve OVMP'dan bugñn için yñrñrlñkte olan son OVP ve OVMP incelemelerinden ve Hazine Maliye Bakanlığı'nın yayınladığı temel ekonomik gñstergelerinden faydalanılarak temel ekonomik gñstergeler için gerçekleşen değerler tabloya aktarılmıştır. Çalışmanın bu başlığı altında OVP ùzerine yapılan analiz sñz konusu tablolar karşılaştırılarak değerlendirilmiştir.

²⁶¹ Orta Vadeli Program (2021-2023),

[https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2020/09/2023.pdf\(11.03.2021\)](https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2020/09/2023.pdf(11.03.2021)), s.2.

Tablo 6: 2006 Yılından 2022 Yılına Kadar Üç Yıllık Hazırlanan OVP Hedefleri

MAKRO EKONOMİK GÖSTERGE HEDEFLERİ															
OVP	BÜYÜME (GSYİH %)			ENFLASYON (TÜFE %)			İŞSİZLİK (%)			CARİ DENGE/ GSYİH (%)			BÜTÇE DENGESİ/GSYİH (%)		
	Bütçe Yılı	Takip Eden 1.Yıl	Takip Eden 2.Yıl	Bütçe Yılı	Takip Eden 1.Yıl	Takip Eden 2.Yıl	Bütçe Yılı	Takip Eden 1.Yıl	Takip Eden 2.Yıl	Bütçe Yılı	Takip Eden 1.Yıl	Takip Eden 2.Yıl	Bütçe Yılı	Takip Eden 1.Yıl	Takip Eden 2.Yıl
2006-2008	5,0	5,0	5,0	5,0	4,0	4,0	10,0	9,8	9,6	-4,0	-3,5	-3,1	-3,42	-2,03	-0,67
2007-2009	7,0	7,0	7,1	4,0	4,0	-	10,5	10,6	10,4	-7,9	-7,3	-6,6	-1,4	-0,4	0,6
2008-2010	5,5	5,7	5,7	4,0	4,0	-	9,6	9,5	9,5	-6,4	-6,3	-6,2	-2,6	-0,9	-0,3
2009-2011	5,0	5,5	6,0	7,5	6,5	5,5	9,8	9,7	9,7	-6,8	-6,8	6,5	-1,4	-1,3	-1,7
2010-2012	3,5	4,0	5,0	5,3	4,9	4,8	14,6	14,2	13,3	-2,8	-3,3	-3,9	-4,9	-4,0	-3,2
2011-2013	4,5	5,0	5,5	5,3	5,0	5,9	12,0	11,7	11,4	-5,4	-5,3	-5,2	-2,8	-2,4	-1,6
2012-2014	4,0	5,0	5,0	5,2	5,0	5,0	10,4	10,2	9,9	-8,0	-7,5	-7,0	-1,5	-1,4	-1,0
2013-2015	4,0	5,0	5,0	5,3	5,0	5,0	8,9	8,8	8,7	-7,1	-6,9	-6,5	-2,2	-2,0	-1,8
2014-2016	4,0	5,0	5,0	5,3	5,0	5,0	9,4	9,2	8,9	-6,4	-5,9	-5,5	-1,9	-1,6	-1,1
2015-2017	4,0	5,0	5,0	6,3	5,0	5,0	9,5	9,2	9,1	-5,4	-5,2	-5,2	-1,1	-0,7	-0,3
2016-2018	4,5	5,0	5,0	7,5	6,0	5,0	10,2	9,9	9,6	-3,9	-3,7	-3,5	-1,3	-1,0	-0,8
2017-2019	4,4	5,0	5,0	6,5	5,0	5,0	10,2	10,1	9,8	-4,2	-3,9	-3,5	-1,9	-1,6	-1,3
2018-2020	5,5	5,5	5,5	7,0	6,0	5,0	10,5	9,9	9,6	-4,3	-4,1	-3,9	-1,9	-1,9	-1,6
2019-2021	2,3	3,5	5,0	15,9	9,8	6,0	12,1	11,9	10,8	-3,3	-2,7	-2,6	-1,8	-1,9	-1,7
2020-2022	5,0	5,0	5,0	8,5	6,0	4,9	11,8	10,6	9,8	-1,2	-0,8	0,0	-2,9	-2,9	-2,6

2021-2023	5,8	5,0	5,0	8,0	6,0	4,9	12,9	11,8	10,9	-1,9	-0,7	0,1	-4,3	-3,9	-3,5
2022-2024	5,0	5,5	5,5	9,8	8,0	7,6	12,0	11,4	10,9	-2,2	-1,5	-1,0	-3,5	-3,2	-2,9

Kaynak: Tarafımca 17 dönemlik OVP incelenerek oluşturulmuştur.

Türkiye’de yürütülen maliye politikasının uygulanması, OVP çerçevesinde ekonomik büyüme eğiliminin yukarı çekilmesine, fiyat istikrarının sağlanmasına, istihdamın artırılmasına, yurt içi tasarrufların artırılarak cari işlem dengesindeki açıklığın kapatılmasına ve bütçe denkleğindeki açıklığın giderilmesine katkı sağlayacak şekilde öngörülmektedir. Tabloda da görüldüğü üzere ülkemizde OVP içerisinde yapılan makroekonomik göstergeler için hedef tahminleri gelecek bütçe yılı ve onu takip eden iki yıl için orta vadeli bir bakış açısıyla hazırlanmaktadır.

Tablo 7: 2006 Yılından 2021 Yılına Kadar Gerçekleşen Makroekonomik Gösterge Oranları

Gerçekleşen Yıl	Büyüme (GSYİH %) Gerçekleşme Oranları	Enflasyon (TÜFE %) Gerçekleşme Oranları	İşsizlik Gerçekleşme (%) Oranları	Cari İşlemler Dengesi/ GSYİH (%) Gerçekleşme Oranları	Bütçe Dengesi /GSYİH (%) Gerçekleşme Oranları
2006	6,9	9,7	10,2	-6,1	-0,6
2007	4,7	8,39	9,2	-5,9	-1,6
2008	0,8	10,06	10,0	-5,7	-1,8
2009	-4,8	6,53	13,1	-1,7	-5,3
2010	8,4	6,40	11,1	-5,7	-3,5
2011	11,2	10,45	9,1	-8,9	-1,3
2012	4,8	6,16	8,4	-5,5	-1,9
2013	8,5	7,40	9,0	-5,8	-1,0
2014	4,9	8,17	9,9	-4,1	-1,1
2015	6,1	8,81	10,3	-3,2	-1,0
2016	3,3	8,53	10,9	-3,1	-1,1
2017	7,5	11,92	10,9	-4,8	-1,5

2018	3,0	20,30	11,0	-2,7	-1,9
2019	0,9	11,84	13,7	0,9	-2,9
2020	1,8	14,60	13,2	-5,2	-3,5

Kaynak: 16 Dönemlik OVP ve OVMP ile Bütçe Gerekçeleri incelenerek tarafımda derlenmiştir.

Orta vadeli bakış açısıyla gelecek bütçe yılı ve onu takip eden iki yıl üzerine tahmini yapılan ekonomik göstergelerin değerlendirmesi 2006 yılı orta vadeli programların hazırlandığı ilk yıl olması dolayısıyla 2006 ve 2007 yılı değerlendirmesi yapıldıktan sonra 2008 yılı ve sonrası için analiz üç dönemlik incelemeler şeklinde yapılacaktır. Örneğin 2008 yılı gerçekleşme oranının hedeflenen değerle tutarlılığını karşılaştırabilmek amacıyla 2006-2008 dönemi, 2007-2009 dönemi 2008-2010 dönemi kapsamında 2008 yılı için yapılan hedef tahminleri birlikte ele alınarak değerlendirilecektir.

3.7.1. Ekonomik Büyüme Hedef ve Gerçekleşmeleri

2006-2008 dönemini kapsayan OVP hedeflemelerine bakıldığında uygulanan program döneminde yıllık ortalama olarak yüzde %5 oranında ekonomik büyüme hedefi öngörülmüştür. Tablo 3’de ekonomik büyümenin 2006 yılı için gerçekleşen değerine bakıldığında ise %5 büyüme hedefinin hedeflenen rakamın üzerinde %6,9 büyüme olarak gerçekleştiği görülmektedir. Gerçekleşen bu olumlu farktaki büyümenin etkisiyle 2007-2009 dönemi OVP’da 2007 yılı için büyüme beklentisi artmış ve büyüme hedefi %5’den %7’ye çıkartılmıştır. 2007 yılı sonunda gerçekleşen büyüme ise 2006-2008 dönemi hedefiyle tutarlı şekilde olup 2007-2009 hedefinin altında kalarak %5 büyüme gerçekleşmiştir. 2008 yılı için geçmiş üç dönem tahminlerine bakıldığında 2006 yılı gerçekleşme oranındaki artış ile artan 2007 yılı

gerçekleşme oranındaki düşüş ile düşen (%5***²⁶², %7**²⁶³, %5,5*²⁶⁴) tahminler yapılmasına karşılık gerçekleşen büyüme oranı beklenenin çok altında %0,8 gerçekleşmiştir. 2009 için yapılan inceleme sonucunda (%7,1***, %5,7**, %5*) yıllar itibariyle tahmin değeri düşüşünü doğrular nitelikte ancak küresel krizin etkisiyle beklenen değerden çok uzak olumsuzlukta -%4,8 küçülme gerçekleşmiştir. 2010 için büyüme tahminleri (%5,7***, %5,5**, %3,5) 2009 yılında ekonomide ciddi bir küçülme yaşanmasının etkisinin süreceği öngörüsüyle tahminler azalan seyirde yapılmıştır. Ancak, %8,4 ile 2010 için gerçekleşen büyüme hedeflenen tahminin 2 katından fazla gerçekleşmiştir. Bu durum krizin bu kadar kısa sürede atlatılabileceğinin öngörülemediğini doğrulamaktadır. 2011 yılı için (%6***, %4**, %4,5*) tahminler ve gerçekleştirmeler yine birbiriyle tutarsız bir yapıdadır. Orta vadeli tahminlerin yapıldığı ilk yıldan beri en yüksek büyüme oranı 2011 yılında %11,2 büyüme ile gerçekleşmiştir. Tablo 3’de görüldüğü üzere 2012 yılında da beklenin üzerinde büyüme gerçekleşmiş, 2013 için gerçekleşen büyüme hedeflenen büyümenin 2 katından fazla gerçekleşmiştir. 2014 ve 2015 yılları için yapılan büyüme tahminleri aynı oranda seyrederken gerçekleşen büyümede %4,9’dan %6,1’e artış görülmektedir. 2016 yılında ekonomik büyüme oranında yarı yarıya düşüş gerçekleşmiş, 2017’de aksi yönde büyüme 2 katından fazla artış gerçekleşmiştir. 2018’de tahminler %5 dolaylarında olmasına rağmen gerçekleşen büyüme bir önceki yıla göre yarı yarıya düşmüş %3,0 olarak gerçekleşmiştir. Tahmin değerlerinde yarı yarıya düşen 2019 büyüme oranı %0,9 gerçekleşerek gerçekleşen büyümede 2009 yılından sonra en düşük büyüme oranı olmuştur. 2020 yılı için büyüme tahminleri (%5,5***, %3,5**, %5,0*) iyileşmeye yönelik yapılırken beklenin altında ancak bir önceki yıla göre daha iyimser bir oranda %1,8 büyüme gerçekleşmiştir. 2020 yılı ekonomisini önemli ölçüde sarsan Kovid 19 salgının etkileri 2020 yılı sonlarına doğru olumsuz etkisini azaltıcı bir seyir göstermiştir. Ancak yaşanan salgının tecrübesizliği karşısında iktisadi ticaret hacmi oldukça gerilemiş, bunun neticesinde istihdam seviyesi oldukça düşmüştür.

²⁶² *** işareti OVP’da her yıl hazırlanan dönemler içerisinde “ilgili yılın gelecek bütçe yılını takip eden **2.yıl olarak yapılan tahmin değerini**” ifade etmektedir.

²⁶³ ** işareti OVP’da her yıl hazırlanan dönemler içerisinde “ilgili yılın gelecek bütçe yılını takip eden **1.yıl olarak yapılan tahmin değerini**” ifade etmektedir.

²⁶⁴ * OVP’da her yıl hazırlanan dönemler içerisinde “ilgili yılın **gelecek bütçe yılı** olarak yapılan tahmin değerini” ifade etmektedir.

2020 yılı sonlarında durumun yarattığı vahametten dolayı dönem dönem kısmi ve tam kapanma kararları alınmıştır. 2020 yılının her bakımdan zor geçmesine sebep olan bu salgın ortaya çıkardığı en kötü tablolar kısmen ardında bırakmaya başlamıştır. Yaşanan bu salgına yönelik alınan sosyal mesafe kuralları ve uygulamalarının hizmet ve imalat sektörüne katkısı önemsenecek düzeyde kendini göstermiştir. Bu durum da işsizliğin artmasını önleyici bir etki yaratmıştır. Ayrıca aşılama çalışmalarında yaşanan ilerleme ile öngörülen tahminlerde salgının ilk ortaya çıkardığı tablolara göre daha iyimser yönde tahminler yapıldığı söylenebilir. 2021 yılı üçüncü çeyreğinde GSYİH büyüme oranı %7,4 olarak mevsim ve takvim etkisinden arındırılmış haliyle ise %2,7 olarak kayıtlara alınmıştır. 2019 yılı sonlarında başlayan etkisini ülkemize 2020 yılında taşıyan salgının mücadele çabaları 2022 yılı başlarında da devam etmektedir. Ülkenin içinde bulunduğu durum ve bir önceki yıl gerçekleşmesi değerlendirildiğinde 2022 yılı büyüme hedeflerinin (%5***, %5,5**, %5,5*) gerçekleşmeden uzak öngörüldüğünü söylemek yanlış olmayacaktır.

3.7.2. Enflasyon Hedef ve Gerçekleşmeleri

İlk üç dönemi kapsayan programlarda yapılan 2006 yılı %5, 2007 ve 2008 yılları %4 enflasyon hedef tahminlerine karşılık Tablo 3'e bakıldığında neredeyse iki katı gerçekleşmeler olduğu görülmektedir. 2006 yılında uluslararası piyasalarda seyreden dalgalanmalar ve petrol fiyatları üzerinde yaşanan artışlar enflasyon değerinin istenilen hedefe ulaşamamasında etkili olmuştur. Gerçekleşen yüksek enflasyon rakamlarının ardından 2009 tahminlerinde ciddi oranda yükselişe geçen enflasyon hedefi (%4**'ten %7,5*'a) öngörülmüştür. Oysa OVP hedefi altında gelen 2009 yılı enflasyon oranı ise %6,53 olarak gerçekleşmiştir. Bunun doğrultusunda 2010 yılı enflasyon tahminleri de aşağı yönde (%6,5**'ten %5,3*'e) revize edilmiştir. Ancak gerçekleşme beklenenin üstünde olmuştur. 2011 yılı enflasyon hedefi %5 dolayında yapılırken gerçekleşme yine beklenenin iki katı gelerek enflasyon oranı %10,4'e tırmanmıştır. 2012-2014 aralığındaki dönemde enflasyon hedefi her yıl için neredeyse aynı benzerlikteki ısrarla %5 dolayında öngörülmüştür. Gerçekleşen enflasyon rakamları ise hedeflenen büyüklüklerin üzerinde seyretmeye devam etmiştir. 2015, 2016, 2017 ve 2018 yıllarının gelecek bütçe yılı olarak hazırlanan

program döneminde %5 enflasyon hedefi ısrarından vazgeçilmiş 2015 için %6,3*, 2016 için %7,5* ve 2017 için %6,5* enflasyon hedefi öngörülmüştür. Belirtilen yıllar için hedeflenen enflasyon rakamları tutturulamamıştır. 2015 ve 2016 %8 dolaylarında enflasyonla kapatmış; 2017 enflasyon rakamı beklenenin çok üstünde %11,92 olarak gerçekleşmiştir. 2018 yılı için %5'ten sonra %7 enflasyon hedeflemesi yapılmış ancak Türk lirasındaki yüksek değer kaybı ve ithalat fiyatlarındaki artış gibi sebeplerden dolayı yaklaşık 3 katı enflasyon gerçekleşmiştir. 2006 yılında açık enflasyon hedeflemesine geçişin sağlanmasından beri, ortalama %5 seyrinden yapılan tahminlerden ilk defa ciddi oranda bir farkla yüksek bir enflasyon tahminlemesi yapılmıştır. 2017 ve 2018 yıllarında 2019 yılı tahminleri sırasıyla %5, %6 olarak öngörülmüş olup, 2019-2021 dönemini kapsayan programda, 2018 yılında beklenenin çok üstünde gerçekleşen enflasyondan dolayı %15,9 olarak öngörülmüştür. 2019 yılı enflasyonu beklenen hedefinin altında %11,84 gerçekleşmiştir. 2020 yılı için (%5***, %9,8**, %8,5*) yapılan tahminler ile %14,60 ile gerçekleşen enflasyonun öngörülen değerinin çok üstüne çıktığı görülmektedir. 2021 yılı tahminlerinde %6'dan %8'e yükseliş seyri görülmektedir.

3.7.3. İşsizlik Oranı Hedef ve Gerçekleşmeleri

2006-2008 dönemini kapsayan ilk OVP'da 2006 yılı için işsizlik oranı hedefi %10,0 olarak öngörülmüş ve belirlenen hedefin üzerinde %10,2 olarak gerçekleşmiştir. 2007 yılı için bir önceki döneme göre tahmin hedefi %9,8'den %10,5'e yükseltilmiş yıl sonunda %9,2 ile istihdamda kısmi genişleme yaşanarak hedeflenen değerin altında gerçekleşmiştir. 2008 ve 2009 yılları için de küresel krizin diğer değişkenlerde olduğu gibi işsizlik oranları üzerindeki olumsuz etkisi de gerçekleşen değerlerle görülmektedir. 2009 yılında yapılan tahminler (%10,4***, %9,5**, %9,8*) %13,1 ile gerçekleşen değerin altında kalmıştır. 2010 için hedeflenen tahminler (%9,5***, %9,7**, %14,6*) yıl sonunda %11,1 değer ile beklenenden daha iyimser bir oran gerçekleşmiştir. 2011 ve 2012 için işsizlik oranı hedefleri gerçekleşme oranlarının üzerinde öngörülmüştür. 2013 işsizlik oranı azalma seyrinde öngörülmüştür. (%11,4***, %10,2**, %8,9*) 2013 yıl sonu gerçekleşme oranı %9,0 ile tahminin üzerine çıkmıştır. Yıllar itibariyle işsizlik oranı artış seyri giderek

yükselmektedir. 2014-2018 yılları arasında yapılan tahminler tutturulamamış, gerçekleşen oranlar giderek artan seyrinde öngörülen hedef değerlerini aşmıştır. 2019 ve 2020 yılları için işsizlik oranı hedefleri gerçekleşen oranlara yakın hedeflenmeye çalışılsa da gerçekleşen değerler diğer yıllarda olduğu gibi öngörülen oranların üzerinde gerçekleşmiştir. 2021 yılı için yıllar itibariyle %10,8***, %9,8**, %12,9* işsizlik oranları öngörülmüştür.

3.7.4. Cari İşlemler Dengesi Hedefleri ve Gerçekleşmeleri

Türkiye'nin sürdürülebilir yüksek büyümeyi gerçekleştirmek amacıyla üstesinden gelmesi gereken yapısal sorunlarından bir diğeri de cari işlemler dengesinin sürekli açık vermesidir. Cari açığın GSYİH oranı 2006-2008 dönemini kapsayan ilk OVP'da -%4,0 hedef öngörülmesine rağmen -%6,1 oranında cari açık gerçekleşmiştir. Bunun neticesinde 2007 yılı için yapılan tahmin -%3,5*** düzeyinden -%7,9* düzeyine 2008 yılı için yapılan tahmin ise -%3,1***'den -%7,3** düzeyine tırmanacağı öngörüsünde bulunulmuştur. -%5 ile yapılan tahminlerin altında kalan 2007 yılı gerçekleşmesinden sonra 2008-2010 ve 2009-2011 dönemlerini kapsayan OVP'da cari açık -%6 civarında öngörülmüştür. Küresel krizin etkisiyle cari açık oranının büyük bir kısmı kapatılmıştır. 2009 yılı gerçekleşmesi -%1,7 seviyesine inmiştir. Gelecek dönem için öngörüler de bu doğrultuda 2010 yılı için -%2,8*, 2011 ve 2012 yılları için sonrasında -%3**, -%5* dolaylarında revize edilmiştir. Ancak 2010 ve 2011 yılları için ülkenin beklenenden çok daha fazla gerçekleşen hızlı büyüme performansı ile cari açık 2010 yılında -%5,7 ve 2011'de -%8,9 gerçekleşme ile tahmin hedeflerinin çok üzerinde kapatmıştır. 2012 yılının geçmiş dönemler içinde yapılan tahminlerine bakıldığında -%3,9***, -%5,3**, -%8,0* ile artan seyri gerçekleşen -%5,5 değeri bir önceki yıl tahminiyle uyum sağlamış olup 2012-2014 dönemi OVP hedefinin altında gerçekleşmiştir. 2013, 2014, 2015 ve 2016 yılları için de yüksek öngörü trendi devam etmiş, ancak gerçekleşme tahmini hedeflerden daha az ve yıl itibariyle giderek azalan seyrinde kapatmıştır. 2017 yılı için yapılan tahminler -%5,2***, -%3,7**, -%4,2* iken -%4,8 gerçekleşme ile üç dönemde de yapılan öngörüler gerçekleşen değere uyum sağlayamamıştır. 2018 yılında gerçekleşen -%2,7 ile yarı yarıya düşen cari açık oranının yapılan öngörülerle (-%3,5***, -%3,9**, -

%4,3*) tutarlılığı söz konusu değildir. 2019 yılı için -%3,5***, -%4,1**, -%3,3* oranında yapılan tahminlerin aksine 2019 yılında cari işlem dengesi/GSYİH oranının ithalatta yaşanan hızlı düşüş ve ihracatta yaşanan artış dolayısıyla Türkiye’de uzun yıllar sonrasında ilk kez cari fazlası olarak %0,9 oranında gerçekleştiği görülmektedir. Bunun neticesinde revize edilen tahmin oranlarında ciddi düşüş sağlanmıştır. Ancak, cari işlem dengesinin istikrarlı bir yapıda sürdürülemediği 2020 yılı gerçekleşmesinin bir önceki yılda yaşanan fazlalıkla arasındaki farktan anlaşılmaktadır. 2020 yılı tahminleri -%3,9***, -%2,7**, -%1,2* iken gerçekleşen cari açık oranı -%5,2 ile istikrarsız süren cari işlem dengesini ortaya koymaktadır. 2021 yılı için yapılan tahminler ise geçmiş yıllar itibariyle -%2,6***, -%0,8**, -%1,9* olarak revize edilmiştir.

3.7.5. Bütçe Dengesi Hedef ve Gerçekleşmeleri

Merkezi yönetim bütçe bütçe büyüklüklerini belirleyen OVMP’nin en temel amaçlarından biri kamu maliyesinde mali disiplinin sağlanmasıdır. 2006-2008 dönemini kapsayan OVMP’da 2006 yılı -%3,42, 2007 yılı -%2,03 ve 2008 yılı -%0,67 olacak şekilde bütçe açıklığının azalan seyrinde ilerleyeceğine yönelik tahminler öngörülmüştür. 2006 yılı bütçe açıklığının GSYİH içindeki payı -%0,6 olarak gerçekleşmiştir. 2007 yılında güncellenen rakamlar daha da azalan seyrinde ilerlemiştir. 2007 yılı için öngörülen -%1,4 bütçe açığı -%1,6 olarak hedeflenin çok az üzerinde gerçekleşmiştir. 2008 yılı güncellemesinde -%2,6 bütçe açığı öngörüsü -%1,8 ile beklenenden daha düşük seviyede gerçekleşmiştir. 2009 yılı geçmiş dönem tahmin beklentileri (-%0,6***, -%0,9**, -%1,4*) bütçe açığı -%5,3 olarak öngörülen oranın çok üzerinde kapatmıştır. 2010 ve 2011 yılında hızlı büyüme trendine kapılan Türkiye’de 2010 sonrasında bütçe dengesi de önemli oranda iyileşme göstermiştir. 2010 yılında -%4,9 hedefinin altında -%3,5 olarak gerçekleşen bütçe açığı 2011 yılında -%1,3’kadar indirilmiştir. Ancak 2011 yılı için -%1,7***, -%4,0** ve o yılı içeren son güncellenen planda -%2,8* olarak öngörülen rakam gerçekleşen rakamla tutarlılık sağlayamamıştır. 2010-2012 OVMP’da öngörülen 2012 bütçe açığı rakamı -%3,2 iken 2012-2014 dönemi OVMP’da -%1,5 olarak tahmin edilmiştir ve bütçe açığı tahminlenenin üzerinde -%1,9 oranında gerçekleşmiştir. 2006 yılı sonrası en düşük

bütçe açığı 2013 yılında sağlanmıştır. Ancak gerçekleşen -%1,0 değeri üç dönem planı içerisinde (-%1,6***, -%1,4**, -%2,2*) tahminlenen rakamlarla uyum sağlayamamıştır. 2014 yılı bütçe açığının -%1,1 olarak gerçekleşen rakamı 2012-2014 dönemi içerisinde yapılan -%1,0 tahminine çok yakın oranda kapatmış ancak 2014-2016 döneminde 2014 tahmini -%1,9 bütçe açığı öngörüsüyle uyum sağlayamamıştır. 2015 ve 2016 yılı tahminleri sırasıyla -%1,1 ve -%1,3 iken gerçekleşen rakamları sırasıyla -%1,0 ve -%1,1 olarak öngörülen rakamların gerçekleşen rakamlarla tutarlılığı görülmektedir. 2017 yılı için revize edilen rakam -%1,6'dan -%1,9'a iletirilmiş ancak beklenenden daha az seyrinde -%1,5 oranında bütçe açığı gerçekleşmiştir. 2018-2020 dönemini kapsayan OVMP'da 2018 yılı için -%1,9 bütçe açığı öngörülmüş ve -%1,9 bütçe açığı gerçekleşmiştir. Gerçekleşen rakamın OVMP tahmin rakamı ile tam uyumun gerçekleştiği ilk yıl 2018 yılı olmuştur. Yeni dönem için revize edilen planda 2019 yılı tahmini -%1,8 ile azalma seyrinde iken beklenen planlanın aksine -%2,9 oranında bütçe açığı gerçekleşmiştir. 2020 yılı öngörülen bütçe açığının 2019 yılında gerçekleşen bütçe açığı oranında olacağı tahmin edilirken Kovid 19 salgınının ekonomi üzerinde yarattığı olumsuz etkiyi kaldırmaya yönelik yürütülen politikaların oluşturduğu kamu maliyetlerinin bütçe açığını arttırdığı -%3,5 gerçekleşme oranı ile görülebilmektedir. 2021 yılı için ise 2019-2021 döneminde öngörülen -%1,7 oranı sonraki dönemde -%2,9 olarak ve 2021-2023 döneminde daha da büyük bir bütçe açığı olacağı öngörüsüyle -%4,3 olarak tahmin edilmiştir.

İncelenen programlar üzerine genel bir değerlendirme ile büyüme üzerinde hazırlanan orta vadeli tahminler her yıl revize edilmekle birlikte günün ekonomik şartlarına ve gerçekleşme oranlarına uyum sağlayamadığı görülmektedir. Bir diğer gösterge üzerine enflasyon hedeflemesi gerçekçi bir şekilde öngörülmemiştir. Enflasyon hedefi %5 ısrarlı şekilde uzun yıllar sürdürülmüş, gerçekleşen oranlarla tutarlılık sağlanamamıştır. Yine aynı şekilde işsizlik oranı hedeflerinde de fazla iyimser tahminler yapıldığı ve gerçekleşen oranlarla uyum sağlanamadığı gözlemlenmiştir. İlk OVMP hazırlığından bugün yürürlükte olan son OVMP'a kadar kamu maliyesinde mali disiplin hedefinin sağlanmasına yönelik bütçe dengesinin GSYİH içindeki % payı üzerine yapılan tahminler incelendiğinde diğer değişkenler öngörülen iyimser yapıdan farklı olarak tahminler üzerinde daha gerçekçi tavır

sergilendiği ve öngörülen rakamların gerçekleşen değerlerle yakın uyum içerisinde olduğu görülmektedir.



SONUÇ

Kamusal hizmet harcamalarının önceliklendirilmesi, kaynakların en az maliyetle hedeflenen stratejik durum önceliğine sahip alanlara sarfedilmesi, aktarımı yapılan kaynakların uygulama çalışmalarında verimli ve etkin olacak şekilde kullanılabilmesi hedeflerini gerçekleştirmede bütçe araç olarak kullanılmaktadır. 1980 sonrasında küresel ölçekte yaşanan gelişmeler dünya ülkeleri arasında hızla yayılım göstermiştir. Dünyada kıt kaynakların kullanımının ve tahsisinin en rasyonel şekilde yönetilmesine yönelik kamu mali yönetim sisteminin yapılandırılmasında gelişmiş ülkelerin başlattığı reform hareketini geliştirmekte olan ülkeler takip etmiştir.

Bütçe sistemlerinin iyileştirilmesi sürecinde mali disiplinin sağlanması, şeffaflık, kaynakların etkin ve verimli şekilde kullanımının yönetimi ve harcama sürecinde hesap verme sorumluluğunun yerine getirilmesi gerektiği ortaya çıkmıştır. Bütçe iyileştirme çalışmalarını sürdüren ülkelerin yaşadığı gelişmeleri ve düşük bütçe performansına sahip ülkelerin yoğunluğunu takip eden Dünya Bankası tüm koşullara uyum sağlayabilecek, “Medium Term Expenditure Framework” olarak adlandırdığı ortak bir bütçeleme modeli olan orta vadeli harcama sistemini 1998 yılında yayınladığı Dünya Bankası Kamu Harcama Yönetimi El Kitabı’nda önermiştir. Bütçe sürecinde tek bir yılın ele alınmasından dolayı, politika, plan ve bütçe arasındaki mali yapıdaki zayıflık çok yıllık bütçeleme sistemi ile giderilmek istenmektedir.

Çalışmada Dünya Bankası’nın çalışmalarıyla mali yönetimde bir reform önerisi olarak sunulmuş ve günümüzde dünya ülkelerinin birçoğunun uygulamakta olduğu orta vadeli harcama sistemi isimlendirmesiyle çok yılı içerecek yapıda oluşturulan bütçe yaklaşımı değerlendirilmiştir.

Kamu maliyesi politikası hedeflerinin başında yer alan mali disiplinin güçlendirilmesi, bütçenin hazırlanması sürecinde ve yürütülmesinde etkinliğin artırılması, kaynak kullanımı yönetiminde etkinliğin ve verimliliğin artırılması, şeffaflık, hesap verebilirlik ve kamu mali yönetimde öngörülebilirliği artırma hedeflerini sağlamada çok yıllık bütçeleme sistemi önemli bir katkı sağlayacaktır. Çok yıllık bütçeleme sisteminde kamu kaynaklarının verimli ve etkin olacak bir şekilde kullanılabilmesi için; kapsamlılık ve mali disiplin, yasal olma, esneklik, rekabet, doğruluk, bilgi, şeffaflık ve hesap verebilirlik gibi sistemin temel ilkelerinin sağlanması gerekmektedir.

Çok yıllık bütçeleme, harcamaların politik önceliklerle yönlendirilmesi, karar alıcılara kaynak tahsisi kararlarında ve kaynak kullanımında daha fazla sorumluluk veren stratejik politika ile uzun vadeli ve geleceğe dönük bir harcama çerçevesi olarak tanımlanabilir. Çok yılı içeren bütçeleme ile bütçe harcamalarının orta vadeli zaman zarfında takibi sağlanabilmektedir. Bu durumla birlikte sonuç öngörülleri ve geleceğe özgü programlar rahatlıkla gözlemlenebilecektir. Belirlenen harcama öncelik durumlarının yeniden incelemesinin yapılmasıyla da bütçe ödenek tahsisinde ve kullanımında etkin bir yapı sağlanabilecektir.

Çok yıllık bütçeleme sistemi öncelikle gelişmiş ülkelerde sonrasında gelişmekte olan ülkelerde uygulanmıştır. Sistemin ilk uygulamalarını gerçekleştiren ülkeler bazı sorunlarla karşı karşıya kalmıştır. Bu sorunlar; ekonomik büyüme potansiyelinin gerçekleşeceği değerin çok üzerinde tahmin edilme eğiliminden dolayı kaynakların aşırı tahmin edilmesine sebep olmuştur. Bir diğer sorun olarak harcamacı kuruluşların kendi kaynak tahsislerini kendilerine verilmiş yetki olarak görmelerinden dolayı kamu harcamalarında yeniden gözden geçirmeler güçleşmiştir. Ayrıca, planlarda yapılan öngörüler nominal değerler yerine reel değerlerden oluşmuş ve bu o dönemde büyümede düşüş enflasyonda hızlı artışın yaşanması fiyatlardaki artışa göre tahminlerin yeniden gözden geçirilip düzeltilmesi gereğini ortaya çıkarmıştır. Bu durum ülkelerin kamu maliyesi üzerinde baskı oluşturmuştur.

Çok yıllık bütçeleme uygulamasının tek bir uygulama şekli ve tek uluslararası örnek verme durumu mümkün olamamaktadır. Bu yüzden çalışmanın ikinci bölümünde ABD, Yeni Zelanda ve Güney Afrika ülkelerinin çok yıllık bütçe uygulamalarına yer verilmiştir. Sistemin ilk uygulama örneklerinde yaşanan sorunların elde edinilmiş deneyimlerle üstesinden gelinerek ABD ve Yeni Zelanda gibi gelişmiş ülkelerin önderliğinde takip eden diğer gelişmiş ülkelerde de başarılı bir şekilde uygulandığı söylenebilir.

Çok yıllık bütçeleme uygulama bakımından söz konusu sistemin zaman süreci ülkeden ülkeye farklılık göstermekle birlikte genel olarak üç ya da beş yılı içeren orta vadeli bir dönem olarak tercih edilmiştir. ABD federal bütçesinde gelir ve harcama tahminlerinin maliye politikası kararlarına yönelik uzun vadeli çerçeve oluşturması amacıyla gelecek bütçe yılı ve sonraki dört yılı kapsayacak şekilde oluşturulduğu görülmektedir. ABD’de çok yıllık bütçe uygulaması kaynak yönetiminde etkinliği ve

verimliliği arttırarak başarılı bir uygulama yürütürken sistemin harcamaların sürekli artışı üzerinde etkisi görülememiş dolayısıyla yaşanan yüksek bütçe açıklarıyla mali disiplin uzun yıllardır sağlanamamıştır. ABD çok yılı kapsayan bütçe yaklaşımında başarı elde ettiği dönemlerde bu başarısını idarelerin yeni sistemi içselleştirdiklerinde elde etmiştir.

Çok yılı içeren bütçeleme uygulamasının en başarılı örneklerinden gösterilecek Yeni Zelanda bütçesinde gelecek üç yılı kapsayacak dönem için hükümetin öngöründe bulunduğu kamusal büyüklükleri ve hedeflenen yürütme politikalarını ilgili departmanlara ve toplumun diğer kesimlerine açıklaması yönünden Bütçe Politikası Beyanı sunulmaktadır. Yeni Zelanda bu sistemi yürütmedeki başarısı idari ve teknik çerçevedeki düzenli, sistemli işleyişine, stratejik planlamanın iyi yapılmasına ve sistemi yürütmede kanunları uygulamadaki katılığına borçludur. Düzenli raporlamaları sayesinde şeffaflığı ve hesap verebilirliği sağlamıştır. Bütçe dengesi üzerinde küresel kriz ortamının sürdüğü yıllar dışında mali disiplin dengesini sağladığı söylenebilir.

Dünya Bankası öncülüğünde ve gelişmiş ülke deneyimleri doğrultusunda çok yıllık bütçeleme sistemine geçiş yapan Güney Afrika bütçesi bütçe yılı ve gelecek iki yılı kapsayacak 3 yıllık bir dönemi kapsamakta, her yıl gözden geçirilerek ilerlemektedir. Güney Afrika’da çok yılı kapsayan bütçeleme sistemi kapsamlı olup, güçlü bir siyasi desteğe sahiptir. Sistemin yoğun danışma mekanizması oluşturulduğundan kaynak israfı en aza indirilmeye çalışılmış ve kaynak kullanımı yönetiminde etkin ve verimli işleyiş sağlanmıştır. Ayrıca üç yıllık yapılan tahminler politika plan ilişkisini güçlendirici etkide bulunmuştur. Güney Afrika’da çok yılı kapsayan bütçe sisteminin uygulama başarısı mali disiplin üzerinde sağlanamamıştır.

Ülkelerin bütçe sistemlerini uygulamadaki başarısızlıklarındaki farklılıklar, bu sistemin amaçları arasındaki önceliklerin de yer değiştirmesine yol açabilmektedir. Ülke uygulamalarında görülen belirli amaçlara vurguyu göz önüne almadan, kapsamlı şekilde uygulanan çok yıllık bütçeleminin mali disiplini ve makroekonomik dengeyi sağlamak; stratejik önceliklendirme ve kaynak tahsisinde etkinliği sağlamak ve kaynak kullanımında etkinliği sağlamak olarak üç temel amacı bulunmaktadır.

Sistemi uygulamada ülkeler açısından makroekonomik istikrarsızlıklar ve enflasyon yüksekliği, kontrol edilemeyen yüksek harcamalar, finansal verilerin

gerçekle uyumsuzluğu ve bilgi eksikliği geleceğe yönelik planlarda öngörülerini zorlaştırıcı etkide bulunabilir. Ancak çok yıllık bütçe sistemini uygulayan ülke örneklerine bakıldığında sistemi başarılı şekilde uygulama tecrübelerinin kamu kaynak yapısında, hesap verme sorumluluğunda, şeffaflıkta ve mali disiplinde pozitif yönde ilerlediği gözlemlenmektedir.

Dünyada kamu mali yönetiminde yeniden yapılanma çalışmalarının etkisi Türkiye’de de 1980 sonrasında görülmeye başlanmıştır. Bu bağlamda ülkemizde küreselleşme ve ekonominin serbest piyasa koşullarına uyum sağlaması çerçevesinde kamu yönetim sistemi yeni yapıya uygun hale getirilmeye çalışılmıştır. Çalışmanın üçüncü bölümünde sistemin ülkemizde uygulanan işleyişi değerlendirilmiştir. Çok yılı içeren bütçeleme sisteminin diğer ülke uygulamalarına bakıldığında sistemin kamu mali yönetim sorunlarının hepsi üzerinde etkili olmadığı gözlemlenmektedir. Ancak sistemin kamu kaynak kullanımında etkili ve verimli bir araç olduğu düşünülmektedir. Ülkemizde yaşanan krizlerin ardından kamu kaynaklarının etkin kullanılamamasına artan tepkilerle Dünya Bankası ve IMF öncülüğünde kamu mali yönetim reformu gerçekleştirme çalışmaları başlatılmıştır. Ekonomik büyümenin yüksek ve sürdürülebilir yapıda olması, enflasyonun indirilmesi, istihdamın artırılması, cari dengenin sağlanması ve bütçe dengesinin iyileştirilmesi gibi makroekonomik hedeflere ulaşmak amacıyla 2003 yılında çıkarılan 5018 sayılı KMYKK ile 2006 yılında çok yılı içeren bütçeleme sistemine geçilmiştir.

Türkiye’de çok yılı içeren bütçeleme sisteminin makroekonomik çerçevesini OVP ve OVMP oluşturmaktadır. 2018 yılı itibariyle ülkemizde siyasi yönetim sisteminde yaşanan değişiklikle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne geçilmiştir. Ülkemizin yönetim yapısındaki bu değişiklikle birlikte kamu bütçemiz yeni bir noktaya taşınmıştır. Bütçe hazırlık aşamasındaki karmaşık yapıyı sadeleştirmek maksadıyla 5018 sayılı KMYKK’da değişikliklere gidilmiş ve OVMP hazırlığı aşaması kaldırılıp OVP ile birleştirilerek tek bir belge olarak hazırlanması sağlanmıştır. Bir diğer değişiklik olarak Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı’nca 2020 yılında yayımlanan Bütçe Hazırlama Rehberi’nde, kaynak kullanımında etkinliği kolaylaştıracak, şeffaflığı ve hesap verebilirliği sağlayacak mevcut kazanımları da kullanarak stratejik planlamaya dayalı performans esasta oluşturulan bütçe sisteminden performans esaslı program bütçeleme sistemine geçiş

sağlanacağı duyurulmuştur. 2020 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı'nda program bütçeleme sistemine geçilmesine yönelik hazırlık çalışmalarının tamamlanacağı duyurulmuştur. Bunun neticesinde 2021-2023 OVP döneminde program bütçe sistemine geçilerek sınırlı kaynakların topluma en yüksek faydayı sağlayacak alanlara yöneltilmesi temel amaç olarak belirlenmiş olup kamu kaynak kullanımında etkin bir yönetim ve verimlilik hedeflenmiştir.

Ülkemizde 2006 yılından beri uygulanan çok yıllık bütçeleme sisteminin geliştirilen son düzenlemeler öncesinde en önemli iki aşamasını OVP ve OVMP oluşturmaktadır. OVP günümüze kadar geleceğe yönelik büyüme, enflasyon, işsizlik, cari denge ve bütçe dengesi gibi bazı makro göstergeler ile sektörler bazında her dönemde tekrarlanan bazı önerileri içeren bir belge niteliğinde olmuştur. Halbuki; OVP aynı zamanda geçmişte uygulanan politikaların yarattığı sonuçların rapor edilmesiyle geçmişten günümüze mevcut bütçe performansı üzerine tartışılabilen bir belge olmalıdır. Mali çerçeveyi belirleyen OVMP ise, özellikle yürütülecek bütçe politikaları açısından detay vermeden hazırlanan bir belge olmuştur. Aslında; OVMP'da gelir gider tahminleri, risk analizleri, geçmiş dönemlerle karşılıklı değerlendirme yapılmasına imkânı verecek bir rapor sunması ve OVP'daki öncelikleri belirlenmiş durumlarla alakalı olarak hangi birim için ne düzeyde kaynak aktarıldığının, öncelikli programların ödenek tavanlarına ne kadar yansıtıldığının kamuoyuyla paylaşılması beklenmektedir.

OVP ve OVMP hazırlıklarının tamamlanması genel olarak gecikmeli şekilde kamuoyuyla paylaşılmıştır. Belirlenen zamanda yayınlanmayan plan ve programlar harcamacı kuruluşlar açısından zaman kaybına sebep olurken, kamuoyunun politikalar üzerinde etkili bir değerlendirme yapmasına da engel teşkil etmektedir. Bu hususta sorumlu yetkililerin gereken hassasiyeti ve ciddiyeti olması gerektiği gibi yerine getirmeleri kurum ve kuruluşlar açısından da sisteme verilen önemi ve özeni de olumlu etkileyecektir.

Türkiye'de 2006 yılından bu yana hazırlanan 17 dönemlik programlarda üç yılı kapsayacak şekilde yapılan çok yıllık tahminlerin genelinde gerçekleşen değerlerle tutarlılık yakalayamaması tahminlerin gerçeklikten uzak bir şekilde yapıldığını göstermektedir. Ayrıca bu durum, ülkemizin çok yıllık bütçe sisteminde yeterli deneyime ve zamana sahip olmasına rağmen hala plan, program ve bütçe ilişkisinin

kurulamadığını, beklenen hedeflere tam olarak ulaşamadığını göstermektedir. Dolayısıyla sistemin etkin bir kamu harcama yönetimine ulaşmada arzu edilen katkıyı sağlayamadığı söylenebilir. Ancak bunun temelinde sistemi başarılı kılacak uygulamalara verilen önem eksikliği ve uygulamada yürütülen politikaların etkinsiz olması, destekleyici sistemleri kapsamlı olarak bilen nitelikli personel yetersizliği gibi nedenlerden dolayı gerekli başarının elde edilemediği ve arzu edilen katkının sağlanamadığı söylenebilmektedir.

Çok yıllık bütçeleme sisteminin en önemli sorunu ülkemizde de işlenmiş ülke uygulamalarında da örnekleri görülerek söylenilebilir ki aşırı iyimser, gerçeklikten uzak ekonomik varsayımların yapılması olmuştur. Bu durum kaynak kullanımı yönetiminde etkinsizlikle sonuçlanmış, stratejik önceliklere göre kaynak aktarımı yapılamamış, mali disiplin hedefinden uzaklaşmış ve istenilen hedeflere ulaşmayı engellemiştir.

Ülkemizde başarı ile sonuçlanması istenen çok yıllık bütçe sistemi için hazırlık aşamalarında yer alan plan ve programlara verilen önemin artırılması ve sürecin belirlenen zamanda sistemli olarak işlemesi gerekmektedir. Sistemi başarılı kılacak en temel hususlardan biri, gerçeklikten uzak olmayan, doğru ve dönemin ekonomik yapısıyla uyumlu şekilde orta vadeli tahminlerin yapılmasıdır. Bir diğer husus, ekonomiyi geliştirmek için en uygun kurum ve gerekli teknik araçların tespit edilmesi, araştırılıp geliştirilmesidir. Bütçe dengesinin iyileştirilmesi için harcamaların kontrolünün sağlanıp, gelir arttırıcı politikaların sürdürülmesi gerekmektedir. Ayrıca, bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan hızlı değişime uyum sağlama çabalarının sürdürülmesi de bütçe uygulamalarında kolaylık sağlayacak ve başarıya ulaşmayı da sağlayacaktır. Ekonomi ve kamu maliyesi politikalarındaki düzenlemelerde istikrarlı olunması da çok yıllık bütçe uygulamasının başarılı olmasındaki diğer unsurlardan biridir. Bütçenin hazırlık sürecinde etkinliğin artırılması mali disiplini sağlamlaştırarak çok yıllık bütçeleme ile amaçlanan değerlere ulaşmada önemli katkı sağlayacaktır. Bütçede etkin ve verimli bir yapının işlerlik kazanabilmesi için kamu kuruluşlarının politika çalışmalarının düzenlenmesi ve gerekli faaliyetlerin yürütülmesinde birbirleriyle anlaşma içerisinde olmaları gerekmektedir.

Bütçe uygulaması mevzuat hükümleri çerçevesinde gerçekleştirilmekte, kamu harcamalarında verimlilik ve etkinlik üzerine geliştirmeler yapılmalı ve gerekli önem

gösterilmelidir. Kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasına yönelik önlemler alınmalıdır.

Türkiye’de performans esaslı program bütçeye geçiş ve OVMP’nın kaldırılıp tek bir belge olarak OVP ile birleştirilmesiyle ülkemizde çok yıllık bütçeleme sisteminin gerekli katkıyı sağlamasına yönelik başarılı şekilde uygulama adımları atılmaktadır. Böylelikle politikalar arasında eşgüdüm sağlanabileceğine, güçlü bir siyasi desteğin oluşacağına ve birden fazla onay sürecinin son bulmasıyla programın belirlenen zamanda paylaşılabileceğine, süreç içerisinde iyileştirmeler yaparak mali disiplin hedefini sağlamaya yönelik ilerleneceğine olan güven arttırılmaya çalışılmaktadır.



KAYNAKÇA

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, m.161. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/-1.5.2709.pdf>. (11.03.2021)

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5018.pdf>. (17.01.2021)

A Budget For A Better America, Fiscal Year 2020 Budget Of The U.S. Government. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2019/03/budget-fy2020.pdf>. (05.01.2020).

Alantar, Doğan. **Türkiye’de Orta Vadeli Harcama Çerçevesi**, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Ankara, Ocak 2009.

Aras, Osman Nuri, Eren Erdoğan, Rukiye Kök. **Türkiye’de Uygulanan Orta Vadeli Programın Ödemeler Dengesi Tahminleri Doğrultusunda Performansının Analizi**, Finans Politik & Ekonomik Yorumlar 2014 Cilt: 51 Sayı: 595.

Arslan, Murat. **Orta Vadeli Harcama Sistemi (Çok Yıllı Bütçeleme) ve Türkiye’de Uygulanabilirliği**, Sayıştay Dergileri, Sayı 54, Temmuz-Eylül 2004.

Bal, Tolga. **Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Sistemin Uygulanabilirliğinin Arttırılmasına Yönelik Öneriler**, Sayıştay Dergisi, S.101/ Nisan- Haziran 2016.

Blöndal, J. R.. **Budget Reform in OECD Member Countries Common Trends**, OECD Journal on Budgeting, Cilt:2, Sayı.4, 2003.

Blöndal, J.R. **“Budgeting in Sweden”**, OECD Journal on Budgeting, Cilt:1, Sayı:1, 2001.

Blöndal, J. R.. **The Legal Framework for Budget System an International Comparison**, OECD Journal and Budgeting Specials Issues, Cilt:4, Sayı:3, 2004.

Boex, Jameson, Martinez-Vázquez, Jorge, McNab, Robert. **Multi Year Budgeting: A Review of International Practices and Lessons for Developing and Transition Economies**, Georgia State University Andrew Young School of Policy Studies, Working Paper 98-4, November 1998.

Bülbül, Duran. **Devlet Bütçesi, (Teoride, Politika ve Uygulama)**, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Göre Güncellenmiş ve Genişletilmiş 3.Baskı, Turhan Kitabevi, Eylül 2018.

Bütçe ve Mahalli İdareler Dairesi Başkanlığı. <http://butce.sbb.gov.tr/ovp/> (11.03.2021)

Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (BÜMKO). <https://www.hmb.gov.tr/bumko-orta-vadeli-program>. (11.03.2021)

Cansız, Harun. **Bazı Ülkelerde ve Türkiye’de Çok Yıllı Bütçe Uygulamaları**, Afyon Kocatepe Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, Cilt: 9, S: 1, 2007.

Çakmak, Z. Zeren ve Dilek Meydan. **Yeni Zelanda’da Orta Vadeli Harcama Sistemi ve Türkiye için Alınacak Dersler**, Bütçe Dünyası Dergisi, 1 (33), 2010.

Çetinkaya, Özhan, Erdal Eroğlu, Kenan Taş. **Türkiye’deki Çok Yıllı Bütçeleme Uygulamasının Stratejik Planlar ve Orta Vadeli Mali Planlar Bağlamında Etkinliğinin Değerlendirilmesi**, Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi, S: 22, 2011.

Çiçek, Hüseyin Güçlü. **Türkiye’de Orta Vadeli Harcama Sistemi Uygulamasına İlişkin Bir Alan Araştırması¹**, Maliye Dergisi, Sayı: 161, Temmuz -Aralık 2011.

Çiçek, Hüseyin Güçlü ve Sibel Mutlucan Sayın. **Federal Alman Bütçe Sistemi ve Bütçe Reform Çalışmaları**, Maliye Dergisi Sayı:163, Temmuz-Aralık 2012.

Dean, Peter. **The Relevance of a Medium Term Expenditure Framework to the Needs of Developing and Transitional Countries**, Basılmamış Rapor, World Bank, May 1997.

Demirbaş, Tolga. **Kamu Harcama Yönetimi Bağlamında Orta Vadeli Harcama Sistemi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi**, Bursa Uludağ Üniversitesi, SBE, Maliye Anabilim Dalı, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Bursa 2006.

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

Devlet Planlama Teşkilatı. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2000. (11.03.2021)

Dorotinsky Bill. **“Medium-term Perspectives in Budgeting: The U.S. Case” Reforming the Public Expenditure Management System: Medium-Term Expenditure Framework, Performance Management, and Fiscal Transparency**, The World Bank and Korea Development Institute Conference Proceedings, Bölüm 8, March 2004.

Egeli, Haluk. **Orta Vadeli Harcama Sistemi Ve Bütçe Uygulamalarına Yansımaları (2006-2012 Dönemi Türkiye Analizi)**, (1. Baskı). Altın Nokta Yayınevi, İzmir, 2013.

Egeli, Haluk, Mehmet Dağ. **Orta Vadeli Harcama Sistemi ve Ülke Uygulamalarının Değerlendirilmesi**, International Journal of Academic Value Studies, Cilt:3, Sayı:16, 2017.

Ener, Meliha, Esra Demircan. **Küreselleşme Sürecinde Yeni Devlet Anlayışı ve Türkiye**, Yönetim Bilimleri Dergisi, 4:2 2006, Journal of Administrative Sciences.

Erdem Kasım. “Anayasal Organlar ve Kuvvetler Ayrılığı”, **ABD Kongresinde Yasama, Denetim ve Bütçe Süreçleri**, (Ed. Semra Gökçimen), TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları, Yayın No:11, TBMM Basımevi, 1.Baskı, Ankara, Ekim 2019.

Ergen, Zuhul. **Orta Vadeli Harcama Sistemi Üzerine Kavramsal Bir Yaklaşım**, Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt: 16, Sayı: 1, 2007.

Ertan Erüz. **Yeni Mali Yönetim Yapısında Performans Esaslı Bütçeleme**, 20. Türkiye Maliye Sempozyumu, Pamukkale Üniversitesi, İ.İ.B.F, Maliye Bölümü, Yayın no: 1, Denizli, 2005, 23 – 27 Mayıs.

Göktaş, Abdülkadir. “**Türkiye’de Çok Yıllı Bütçeleme**”, Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 23 Mayıs 2006.

Hazine ve Maliye Bakanlığı, Orta Vadeli Mali Plan(2020-2022), https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/10/20202022_ORTA_VADEL%C4%B0_MAL%C4%B0_PLAN.pdf. (11.03.2021)

Hazine ve Maliye Bakanlığı, Bütçe Hazırlama Rehberi(2020-2022), https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/11/2020_2022_Donemi_ButceHaz%C4%B1rlamaRehberi.pdf. (11.03.2021)

Hickey, Alison,- Van Albert Zyl. **2002 South African Budget Guide and Dictionary**, Idasa, Cape Town, 2002.

Holmes, Malcolm, Evans, Alison. **A Review of Experience in Implementing Medium Term Expenditure Frameworks in a PRSP Context: A Synthesis of Eight Country Studies**, Overseas Development İstitute, London, November 2003.

Houerou, Philippe Le, Robert Taliercio. **Medium Term Expenditure Frameworks: From Concept to Practice Preliminary Lessons from Africa**, Africa Region Working Paper Series, 28, February 2002.

Kara, Fatih. **Parlamento ve Çok Yıllı Bütçeleme: Türkiye Örneği**, Yasama Dergisi, S.27, 2014.

Karabacak, Serkan, **Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: İsveç Örneği**, Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı, Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü. Finansman Dairesi, Temmuz 1999.

Karakurt, Birol. **“Küresel Krizlerin Etkilerini Azaltmada Mali Yönetişimin Rolü: BRICS Ülkeleri Örneği”**, Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi, Cilt: 12, Sayı:2, 2016.

Kesik, Ahmet. **Yeni Kamu Mali Yönetim Sisteminde Orta Vadeli Program ve Mali Plan Çerçevesinde Çok Yıllı Bütçenin Uygulanabilirliği**, Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma Konulu 20. Türkiye Maliye Sempozyumuna sunulan tebliğ, Denizli, Mayıs 2005.

Kesik, Ahmet. **Avrupa Birliği Sürecinde Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Çok Yıllı Bütçelemenin Uygulanabilirliği**, Sosyoekonomi, Ocak- Haziran, 2005/1.

Kocabaş, Bilal. **Amerika Birleşik Devletlerinde Federal Bütçenin Hazırlanması Süreci Ve Orta Vadeli Harcama Çerçevesinin Oluşturulması**, Sayıştay Dergisi, Sayı:69, 2008.

Kolçak, Menşure. **Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanununun Türk Mali Sistemine Getirdikleri (5436 Sayılı Kanun Değişiklikleriyle)**, Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 7 (1), 2006.

Kovancılar, Birol ve Serkan Cura. **Performans Esaslı Bütçeleme ve Orta Vadeli Harcama Sistemi**, Celal Bayar Üniversitesi İİBF, Prof. Dr. Naci Birol MUTER'e ARMAĞAN, Manisa 2014.

Lübke, Astrid. **“MTEF in Germany”** Medium-term Financial Planning in the Federal Republic of Germany, Session 1-3 : International Experiences in MTEF PRESENTERS, 2008.

National Treasury Republic of South Africa. **“Medium Term Expenditure Framework Treasury Guidelines: Preparing Budget Proposals for the 2005 MTEF”**,2004. <http://www.treasury.gov.za/document/guidelines>, (08.01.2020).

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

Pınar, Abuzer. **Küresel Krizin Orta Vadeli Mali Plan Hedefleri Üzerindeki Etkisi**, 28. Türkiye Maliye Sempozyumu'nda sunulan bildiri, Manavgat/Antalya, 2013.

Schiavo Campo Salvatore - Daniel Tommasi. **Managing Government Expenditures**, Asian Development Bank, Bölüm:13, 1999.

Söyler, İlhami. **Kamu Mali Yönetim Sisteminin Bütçe Teknik ve Süreçlerindeki Değişiklikler ve Yenilikler Açısından Değerlendirilmesi**, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı 16, Aralık 2006.

Stevens, Mike. **“MTEF Experience In Sub-Saharan Africa”**, Korea MTEF, <http://www.worldbank.org/publicsector/pe/Bhutan/%20Workshop/d.doc>, (08.01.2020).

Susam, Nazan ve Binhan Elif Yılmaz. **Türkiye’de Bütçe Sisteminin Yeniden Yapılanması Çerçevesinde Orta Vadeli Harcama Sistemine Geçiş: 2000-2008**

Yılları Değerlendirmesi, Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi 9/2 2007, s.219.

Şimşek, Hayal Ayça. **Türkiye’de 2000 Sonrasında Uygulanan İstikrar Programlarının Kamu Maliyesine Etkileri**, Finans Politik & Ekonomik Yorumlar, Cilt: 44, Sayı:512, 2007.

Şimşek, Hayal A. ve Asuman Altay. **“Küresel Kriz Ortamında Türkiye’de Maliye Politikalarının Değerlendirilmesi”**, Finans-Politik ve Ekonomik Yorumlar Dergisi, Cilt:46, Sayı:528, 2009.

Tomczynska, Magdalena. **Recommendations On Time Horizon Of Budget Process, Kiev: Ukraine Macroeconomic Reform Project**, Case Foundation, 2001.

Tosun Ertan, **Kamu Mali Yönetimi Devlet Bütçesi Odaklı Bir Yaklaşım**, Devlet Bütçe Uzmanları Derneği Yayını, Ankara 2007.

Treasury of New Zealand, **“Putting It Together: An Explanatory Guide to New Zealand”s State Sector Financial Management System**”, 2011.

<https://treasury.govt.nz/publications/guide/putting-it-together-explanatory-guidenew-zealands-state-sector-financial-management-system-html#section-5>. (05.01.2020).

Tunçer, Mehmet, Erkan Kılıçer. **Örnek Ülkelerde ve Türkiye’de Çok Yıllı Bütçeleme Sistemi**, Finans Politik & Ekonomik Yorumlar, Cilt: 50, Sayı: 580, 2013.

Tüğen, Kamil, Ahmet Özen. **Çok Yıllı (Orta Vadeli) Bütçeleme Sistemi ve Uygulamaları**, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt6, Sayı:3, İzmir, 2004.

Tüğen, Kamil. **Devlet Bütçesi**, Bassaray Matbaası Çamdibi- İZMİR, Eylül 2015.

Tüleykan, Hayrettin. **Kamu Bütçeleme Sistemleri ve Çok Yıllı Bütçeleme**, Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi, Sayı:2, 2009.

Tüleykan, Hayrettin. **Çok Yıllı Bütçeleme ve Türkiye Uygulaması**, Marmara Üniversitesi, SBE, Maliye Anabilim Dalı, Mali İktisat Bilim Dalı, (Yayınlanmış Doktora Tezi), İstanbul 2009.

Tüleykan, Hayrettin. **Türkiye’de Çok Yıllı Bütçeleme**, 1.Baskı, Gazi Kitabevi, Ankara, Mart 2020.

Türer Akın ve Ercan Çeliker. “Federal Bütçenin Kongrede Görüşülmesi”, **ABD Kongresinde Yasama, Denetim ve Bütçe Süreçleri**, (Ed. Semra Gökçimen), TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları, Yayın No:11, TBMM Basımevi, 1.Baskı, Ankara, Ekim 2019.

Oecd. “**Comparisons of OECD Country Legal Frameworks for Budget Systems**”, OECD Journal on Budgeting, Cilt: 4, Sayı: 3, 2006.

Olaf, Merk. “**Medium-term Expenditure Frameworks in MENA Countries**”, OECD Working Group 3 GFD, Cairo, , 7-8 May 2006.

Wildavsky, Aaron. “**Controlling Public Expenditure: The Theory of Expenditure Limitation**”, OECD Journal on Budgeting, 2003, Cilt: 2, Sayı:4.

World Bank. **Public Expenditure Management Handbook**. Washington, USA, 1998.

World Bank. **Beyond the Annual Budget Global Experience with Medium-Term Expenditure Frameworks**, Washington, D.C, 2013.

Yanık Celalettin ve Mustafa Kara. “**Küreselleşmenin Sosyal Devlet Anlayışındaki Dönüşüme Etkisi: Genel Bir Değerlendirme**”, Hak İş Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi, Cilt:3, Sayı:6, Kasım 2015.

Yıldırım, Zehra. **Türkiye ve Bazı Ülkelerdeki Orta Vadeli Harcama Sisteminin İncelenmesi ve Değerlendirilmesi**, Gazi Üniversitesi, SBE, Maliye Anabilim Dalı, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara Şubat 2017.

Yılmaz, Hakkı Hakan. **Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Dünya Bankası Orta Vadeli Harcama Sistemi**, DPT, Ankara, Ağustos 1999.

Yılmaz, Hakkı Hakan. **Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılmasında Yeni Zelanda Örneği**, DPT, Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü Finansman Dairesi, Ankara, Haziran 1999.

Yılmaz, Hakkı Hakan ve Mustafa Biçer. **Parlamentonun Kamu Politikası Oluşturma ve Planlama Sürecindeki Konumunun Yeni Kamu Mali Yönetim Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi**, Yasama Dergisi, Sayı:13, 2009.

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

Zyl, Van Albert. **Country Case Study 5: Operationalising the MTEF as a tool for Poverty Reduction: South Africa**, Overseas Development Institute, London, May 2003.