



**T.C.
ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
BÜTÇE VE MALİ PLÂNLAMA BİLİM DALI**

**KAMU HARCAMA YÖNETİMİ BAĞLAMINDA
ORTA VADELİ HARCAMA SİSTEMİ VE
TÜRKİYE AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ**

(DOKTORA TEZİ)

Tolga DEMİRBAŞ

BURSA 2006

**T.C.
ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
BÜTÇE VE MALİ PLÂNLAMA BİLİM DALI**

**KAMU HARCAMA YÖNETİMİ BAĞLAMINDA
ORTA VADELİ HARCAMA SİSTEMİ VE
TÜRKİYE AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ**

(DOKTORA TEZİ)

Tolga DEMİRBAŞ

**Danışman
Prof.Dr. Figen ALTUĞ**


BURSA 2006

TEZ ONAY SAYFASI


T. C.
ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Maliye Anabilim / Anasanat Dalı, Bütçe ve Mali Planlama Bilim Dalı'nda U2003035 numaralı Tolga DEMİRBAŞ'ın hazırladığı "Kamu Harcama Yönetimi Bağlamında Orta Vadeli Harcama Sistemi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi" konulu doktora tezi ile ilgili tez savunma sınavı, 23/11/2006 günü14⁰⁰ -16⁰⁰ saatleri arasında yapılmış, sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda adayın tezinin ..BAŞARILI.....(başarılı/başarısız) olduğuna ..OYÇOKLUĞU(oy birliği/oy çokluğu) ile karar verilmiştir.

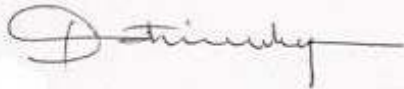
PROF. DR. FİGEN ALTUĞ
Ü.Ü. İkt. ve İİBil. Fak.
Maliye Bölümü


Üye (Tez Danışmanı ve Sınav Komisyonu Başkanı)
Akademik Unvanı, Adı Soyadı Üniversitesi

PROF. DR. NİHAT EDİZOĞAN
Uludağ Üniversitesi İİBF



Üye
Akademik Unvanı, Adı Soyadı Üniversitesi

Yrd. Doç. Dr. Ömür ÇETİNKAYA
Uludağ Üniversitesi İİBF




Üye
Akademik Unvanı, Adı Soyadı Üniversitesi

PROF. DR. NİHAT FALAY
İstanbul Üniversitesi
İktisat Fak. Maliye Bölümü


Üye
Akademik Unvanı, Adı Soyadı Üniversitesi

PROF. DR. İSMAIL TATLIOĞLU
Uludağ Ü. İİBF.


Üye
Akademik Unvanı, Adı Soyadı Üniversitesi

23/11/ 2006

ÖZET

Yazar	: Tolga DEMİRBAŞ
Üniversite	: Uludağ Üniversitesi
Anabilim Dalı	: Maliye
Bilim Dalı	: Bütçe ve Mali Plânlama
Tezin Niteliği	: Doktora Tezi
Sayfa Sayısı	: XVII + 316
Mezuniyet Tarihi	: 01/12/2006
Tez Danışmanı	: Prof. Dr. Figen ALTUĞ

KAMU HARCAMA YÖNETİMİ BAĞLAMINDA ORTA VADELİ HARCAMA SİSTEMİ VE TÜRKİYE AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

Bütçeleme davranışsal yönlerini de içeren kamu harcama yönetimi, yeni bir bütçeleme yaklaşımıdır. Bu yeni yaklaşım, arzu edilen bütçesel sonuçlara ulaşmak için bir dizi kurumsal düzenlemeyi barındırmaktadır. Daha iyi sonuçlara yönelik en önemli kurumsal düzenleme orta vadeli harcama sistemidir. Kısaca orta vadeli harcama sistemi, devletin elde edilebilir kaynak düzeyine göre harcama yapmasını sağlayan, çok yıllık harcama plânlaması sistemi olarak tanımlanabilir. Genelde üç yıllık bütçe gider ve gelirlerinin tahmin edilmesini gerektiren sistem, devlet tarafından makro-mali disiplini artırmada etkin bir araç olarak kullanılabilmektedir. Orta vadeli yaklaşım, geleceğe yönelik politika kararlarının harcamalara etkisini değerlendirmeye izin verdiğinden kaynak tahsisinde etkinliği de güçlendirmektedir. Ayrıca, orta vadeli harcama sistemi harcamacı birimlere orta vade boyunca öngörülebilirlik sağlayarak kaynak kullanımında etkinliğin artmasını teşvik etmektedir. Bu tez, Avustralya, İsveç, Almanya, İngiltere gibi birçok ülkede uygulanan orta vadeli harcama sisteminin, Türkiye örneğini incelemektedir. Türkiye’de çok yıllık bütçeleme olarak adlandırılan ve 2006-2008 bütçesi için başlanan sistemin teknik kapasitesinin iyi olmadığı ve başarılı bir orta vadeli harcama sistemi için yeterli koşullar bulunmaksızın uyarlandığı, bu çalışmada ulaşılan temel sonuçlar arasındadır. Ayrıca yeni sistemin, merkezi mali yönetimin parçalı kurumsal yapısı üzerine inşa edildiği de gösterilmektedir. Son olarak tez, Türkiye’deki çok yıllık bütçeleme kalitesini artıracak bazı önerileri de içermektedir.

Anahtar Sözcükler

Kamu Harcama Yönetimi	Orta Vadeli Harcama Sistemi	Mali Plânlama	Çok Yıllı Bütçeleme	Türkiye’de Kamu Mali Yönetimi
-----------------------------	-----------------------------------	---------------	------------------------	-------------------------------------

ABSTRACT

Author : Tolga DEMİRBAŞ
University : Uludag University
Branch of Main Science : Public Finance
Science Branch : Budget and Fiscal Planning
Thesis : Dissertation Thesis
Page Numbers : XVII + 316
Post-Graduate Date : 01/12/2006
Advisor : Prof. Dr. Figen ALTUĞ

MEDIUM TERM EXPENDITURE FRAMEWORK IN THE CONTEXT OF PUBLIC EXPENDITURE MANAGEMENT AND THE EVALUATION OF TURKISH CASE

Public expenditure management is a new budgeting approach that also includes the behavioral dimensions of budgeting. This new approach covers a broad range of institutional arrangements to achieve desired budgetary outcomes. Medium term expenditure framework (MTEF) is the most important one among the institutional arrangements for the better outcomes. Briefly MTEF can be defined as a system of multi year public expenditure planning that enables government to spend in accordance with the level of resource availability. The system which requires generally three years budget expenditures and revenues estimates can be used as an effective instrument by the governments to increase macro-fiscal discipline. Medium term approach also bolsters allocative efficiency by allowing assess the resource implications of future policy decisions. Beside MTEF encourage better operational efficiency by providing predictability during the medium term period for the spending agencies. This thesis examines Turkish case of MTEF that has been implemented in many countries, such as Australia, Sweden, Germany, and United Kingdom. The system called multi-year budgeting in Turkey that has been introduced for the budget term 2006-2008, has not sufficient technical capacity and that it has been adopted unless there is sufficient conditions for successful MTEF are some of the main finding of this study. In addition, it has been indicated that the new system has been built on the fragmented institutional environment of central fiscal management. Finally the thesis comprises some recommendations that would enhance the quality of multi-year budgeting in Turkey.

Key Words

Public Expenditure Management	Medium-Term Expenditure Frameworks	Fiscal Planning	Multi-Year Budgeting	Turkish Public Fiscal Management
-------------------------------------	--	--------------------	-------------------------	--

İÇİNDEKİLER

	<i>Sayfa No</i>
TEZ ONAY SAYFASI.....	ii
ÖZET	iii
ABSTRACT	iv
İÇİNDEKİLER	v
KISALTMALAR	xiv
TABLOLAR	xvi
ŞEKİLLER	xvii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU HARCAMA YÖNETİMİ VE ORTA VADELİ HARCAMA SİSTEMİ: KAVRAMSAL – KURAMSAL TEMELLER

1. KAMU HARCAMA YÖNETİMİ: KAVRAMSAL VE KURAMSAL ÇERÇEVE... 4	
1.1. Kamu Harcama Yönetiminin Tanımlanması	4
1.1.1. Bütçenin doğuşu ve normatif yönde gelişimi.....	4
1.1.2. Resmî ilke ve tekniklerin yetersizliği ve kamu harcama yönetimi yaklaşımı.....	6
1.1.3. Yazılı olmayan kuralların etkisi ve önemi.....	7
1.1.4. Bütçeleme sürecinden elde edilen sonuçların ön plâna çıkışı	9
1.2. Kamu Harcama Yönetiminde Ulaşılmak İstenen Sonuçlar	10
1.2.1. Makro mali disiplinin sağlanması.....	10
1.2.2. Kaynak tahsisinde etkinliğin sağlanması	11
1.2.3. Kaynak kullanımında etkinliğin sağlanması.....	13
1.2.4. Sonuçların etkileşimli yapısı.....	15
1.3. Kamu Harcama Yönetiminde Kurumsal Yapı.....	16
1.3.1. Kurumsal yapının önemi	16
1.3.2. Analitik çerçeve: asil – vekil ilişkileri.....	16
1.3.2.1. Aktörler ve yetki devri zincirleri	17
1.3.2.2. Yetki devrinden doğan hesap verme sorumluluğu ilişkisi	20
1.3.3. Bütçelemenin yazılı olmayan yönleri.....	21
1.3.3.1. Tercih (ya da saik) uyumsuzlukları ve makro mali disiplin.....	21
1.3.3.2. Tercihlerin açıklanması sorunu, bilgi asimetrisi ve kaynak tahsisinde etkinlik	23
1.3.3.3. Bilgi asimetrisi ve kaynak kullanımında etkinlik	24

2. KAMU HARCAMA YÖNETİMİNDE KURUMSAL DÜZENLEMELER.....	24
2.1. Makro Mali Disiplini Sağlamaya Yönelik Düzenlemeler.....	26
2.1.1. Maliye Bakanlığının güçlü olması.....	26
2.1.2. Toplam harcamaların bütçe teklifleri alınmadan sınırlanması.....	27
2.1.3. Gerçekçi ve sürdürülebilir mali hedefler.....	28
2.1.4. Bütçenin kapsamlılığı.....	28
2.2. Kaynak Tahsisinde Etkinliği Sağlamaya Yönelik Düzenlemeler.....	29
2.2.1. Kabinenin, çok yıllı tahminleri dikkate alarak öncelikleri belirlemesi....	29
2.2.2. Katı harcama tavanları ve esneklik.....	30
2.2.3. Objektif kuralların kullanılması.....	31
2.2.4. Bütçenin kapsamlı olması.....	31
2.3. Kaynak Kullanımında Etkinliği Sağlamaya Yönelik Düzenlemeler.....	31
2.3.1. Kuruluşlara nispi otonomi verilmesi.....	32
2.3.2. Kaynak akışlarında öngörülebilirlik.....	33
2.3.3. Yöneticinin performansından sorumlu olması.....	34
2.4. Hesap Verme Sorumluluğu ve Saydamlığın Güçlendirilmesi.....	35
2.4.1. Hesap verme sorumluluğunu güçlendirici mekanizmalar.....	36
2.4.2. Saydamlığı güçlendirici mekanizmalar.....	36
3. BİR KURUMSAL DÜZENLEME OLARAK ORTA VADELİ HARCAMA SİSTEMİ.....	37
3.1. Orta Vadeli Harcama Sistemi Kavramı ve Benzer Kavramlarla Karşılaştırılması.....	37
3.1.1. Orta vadeli harcama sisteminin tanımlanması.....	37
3.1.1.1. Politika esaslılık.....	39
3.1.1.2. Kaynak kısıtlarının dikkate alınması.....	39
3.1.1.3. Orta vadeli harcama ve gelir tahminlerinin üretilmesi.....	41
3.1.1.4. Orta vadeli harcama ve gelir tahminlerinin devrî yapısı.....	43
3.1.1.5. Harcama tahminlerine esas olan politikaların niteliği.....	44
3.1.1.6. Orta vadeli olması.....	45
3.1.1.7. Kamu harcama yönetimi düzenlemelerini içermesi / desteklemesi.....	45
3.1.2. Orta vadeli harcama sisteminin benzer kavramlarla karşılaştırılması... ..	46
3.1.2.1. Orta vadeli mali çerçeve ve orta vadeli bütçe çerçevesi.....	46
3.1.2.2. Kalkınma plânı.....	48
3.1.2.3. Uzun vadeli bütçeler.....	48
3.1.2.4. Çok yıllı ödenekler.....	49
3.1.3. Orta vadeli harcama sistemi ile geleneksel bütçe sisteminin farklılıkları ..	49
3.2. Orta Vadeli Harcama Sisteminin Gelişimi.....	51
3.2.1. Tarihsel gelişim.....	51
3.2.1.1. Gelişmiş ülkeler bağlamı.....	51
3.2.1.2. Gelişmekte olan ülkeler bağlamı.....	53

3.2.2. Orta vadeli harcama sisteminin gelişim nedenleri.....	55
3.2.2.1. Geleneksel bütçelerin aksaklıkları.....	55
3.2.2.2. Mali kuralların etkin uygulanabilmesi	57
3.2.2.3. Plânlama ile bütçeleme arasındaki bağın zayıflığı	58
3.2.2.4. Dış yardım yönetimindeki olumsuzluklar ve yeni araçlar	60
3.3. Orta Vadeli Harcama Sisteminin Amaçları.....	61
3.3.1. Mali disiplini ve makroekonomik dengeyi sağlamak.....	62
3.3.2. Stratejik önceliklendirme ve kaynak tahsisinde etkinliği sağlamak....	63
3.3.3. Kaynak kullanımında etkinliği sağlamak.....	64

İKİNCİ BÖLÜM

ORTA VADELİ HARCAMA SİSTEMİ UYGULAMASI

1. ORTA VADELİ HARCAMA SİSTEMİ SÜRECİ.....	65
1.1. Makroekonomik Çerçevenin Geliştirilmesi	70
1.1.1. Makroekonomik çerçevenin önemi ve kapsamı.....	70
1.1.2. Çerçeveyi hazırlayan kuruluş	72
1.1.3. Çerçevenin kapsadığı yıl sayısı	73
1.1.4. Çerçevede yer alan projeksiyonların güvenilirliği.....	74
1.1.5. Projeksiyonların ilânı.....	74
1.2. Orta Vadeli Mali Çerçevenin Geliştirilmesi	75
1.2.1. Mali çerçevenin önemi ve kapsamı	75
1.2.2. Mali çerçeveyi hazırlama sorumluluğu	78
1.2.3. Çerçevenin kapsadığı yıl sayısı	78
1.2.4. Mali çerçevedeki hedeflerin belirlenmesi.....	79
1.2.4.1. Mali hedefleri yönlendiren kural ve ilkeler.....	79
1.2.4.2. Mali sürdürülebilirlik ve kırılabilirlik	81
1.2.4.3. Alternatif senaryo esaslı değerlendirmeler	83
1.2.5. Makro harcama tavanının belirlenmesi	83
1.2.5.1. Makro harcama tavanının tahmin edilmesi.....	84
1.2.5.2. Makro harcama tavanının kapsamı ve temeli	84
1.2.6. Mali çerçevenin onaylanması ve açıklanması	86
1.3. Sektör / Kuruluş Bazında Alt-Harcama Tavanlarının Geliştirilmesi.....	86
1.4. Sektör İnceleme (Gözden Geçirme) Süreci.....	88
1.4.1. Milyon, amaç ve hedeflerin gözden geçirilmesi.....	90
1.4.2. Mevcut stratejilerin gözden geçirilmesi	91
1.4.3. Çıktı ve faaliyetlerin plânlanması	91
1.4.4. Faaliyetlerin maliyetlenmesi.....	92

1.4.5. Faaliyet maliyetleriyle alt-harcama tavanının karşılaştırılması ve önceliklendirme.....	92
1.4.6. Çapraz sektör toplantıları.....	94
1.5. Politika Oturumları.....	94
1.6. Orta Vadeli Harcama Çerçevesinin Ortaya Çıkarılması.....	95
1.7. Kuruluşlar Düzeyinde Üç Yıllık Bütçelerin Detaylı Olarak Hazırlanması.....	95
1.8. Çok Yıllı Bütçenin Parlamento'ya Sunulması.....	96
2. BAŞARILI BİR ORTA VADELİ HARCAMA SİSTEMİ İÇİN GEREKSİNİMLER..	96
2.1. Sistemin Yeterli Kapsama Sahip Olması.....	96
2.2. İstikrar.....	99
2.2.1. Ekonomik istikrar.....	99
2.2.2. Tahminlerin doğruluğunda istikrar.....	99
2.3. Hükümetin Politikalar Üzerinde Mutabık Olması.....	100
2.4. Siyasal – Kurumsal Taahhüt ve Destek.....	101
2.4.1. Üst düzey siyasi kararlılık.....	101
2.4.2. Sektör / bakanlık düzeyinde taahhüt ve destek.....	101
2.4.3. Yasama organının desteği.....	102
2.5. İyi Bir Enformasyon Akışı ve Saydamlık.....	102
2.5.1. Sistemin kendisinin saydam ve açık olması.....	102
2.5.2. Tahakkuk esaslı bir muhasebe sistemi.....	103
2.5.3. Çıktı esaslı bütçe ve faaliyet esaslı maliyetleme sistemleri.....	104
2.6. Yönetimsel Konular.....	104
2.6.1. Eğitim ve katılım gereksinimi.....	104
2.6.2. Davranışsal değişim.....	105
3. ÜLKE UYGULAMALARINDAN ÖRNEKLER.....	105
3.1. Avustralya.....	108
3.1.1. Sistemin gelişimi.....	109
3.1.1.1. İleriye yönelik tahminlerde ilk deneyim.....	109
3.1.1.2. Mali Yönetimi İyileştirme Programı ve gelişmiş ileriye yönelik tahminler.....	110
3.1.2. Sistemin işleyişi.....	112
3.1.2.1. İleriye yönelik tahminlerin güncellenmesi.....	113
3.1.2.2. Kıdemli Bakanlar İncelemesi, mali strateji tartışması ve beyanı.....	115
3.1.2.3. Harcama grupları bazında bütçe tekliflerinin hazırlanması ve Kabine Sekreterliğine iletilmesi.....	116
3.1.2.4. Kabine'nin Harcamaları İnceleme Komisyonu.....	117
3.1.2.5. Tahminlerin gözden geçirilmesi ve bütçe belgelerinin hazırlanması.....	117
3.1.3. Değerlendirme.....	118

3.2. İsveç.....	119
3.2.1. Sistemin gelişimi.....	120
3.2.1.1. Kaynak tahsisinde etkinliği sağlama amaçlı ilk deneyim	120
3.2.1.2. 1993 Ekonomik Krizi ve bütçe sürecinde yeniden yapılanma.....	122
3.2.2. Sistemin işleyişi.....	123
3.2.2.1. Harcama tahminlerinin güncellenmesi.....	123
3.2.2.2. Kabine'nin bütçe toplantısı ve İlkbahar Maliye Politikası Tasarısı'nın parlamentoya sunulması	126
3.2.2.3. Parlamentonun, İlkbahar Maliye Politikası Tasarısını görüşmesi...	127
3.2.2.4. Harcamacı bakanlıkların ödenek bazında bütçe tekliflerini hazırlamaları	128
3.2.2.5. Bütçe Tasarısı'nın parlamentoya sunulması ve iki aşamalı karar verme süreci.....	128
3.2.3. Değerlendirme	128
3.3. Almanya.....	130
3.3.1. Sistemin gelişimi.....	130
3.3.2. Sistemin işleyişi.....	131
3.3.2.1. Mali Plânın güncellenmesi ve bütçe-plân teklifleri.....	131
3.3.2.2. Makroekonomik gelişmelerin tahmin edilmesi	133
3.3.2.3. Mali Plânlama Konseyi toplantısı.....	134
3.3.2.4. Bakanlık düzeyinde tartışmalar	134
3.3.2.5. Bütçe tasarısının hazırlanması ve parlamentoya sunulması	135
3.3.3. Değerlendirme	135
3.4. İngiltere	136
3.4.1. Sistemin gelişimi.....	137
3.4.1.1. Kamu Harcama Tetkiki Sistemi.....	137
3.4.1.2. Kapsamlı Harcama İncelemesi Yaklaşımı	144
3.4.2. Sistemin işleyişi.....	144
3.4.2.1. Yeni mali çerçeve	145
3.4.2.2. Üç yıllık Kuruluş Harcama Limitleri	146
3.4.2.3. Yıllık Olarak Yönetilen Harcamalar	148
3.4.3. Değerlendirme.....	148
3.5. Güney Afrika Cumhuriyeti.....	149
3.5.1. Sistemin gelişimi.....	150
3.5.2. Sistemin işleyişi.....	151
3.5.2.1. Tahminlerin güncellenmesi.....	151
3.5.2.2. Harcama tekliflerinin hazırlanması ve gözden geçirilmesi.....	153
3.5.2.3. Makroekonomik ve mali çerçeve ile gelir bölüşümünün gözden geçirilmesi.....	154
3.5.2.4. Orta Vadeli Harcama Komisyonunun incelemeleri	155
3.5.2.5. Orta Vadeli Bütçe Politikası Beyannamesinin Parlamentoya sunulması	156

3.5.2.6. Kabine'nin orta vadeli harcama çerçevesini onaylaması.....	151
3.5.3. Değerlendirme	157
4. ORTA VADELİ HARCAMA SİSTEMİNE İLİŞKİN DEĞERLENDİRMELER..	157
4.1. Standart Bir Modelin Bulunmadığının Kabul Edilmesi	158
4.2. Gelişmekte Olan Ülkeler İçin Uygulama Zorlukları.....	158
4.3. Sistemin Savunmasız Olduğu Yönler	160

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE ORTA VADELİ HARCAMA SİSTEMİ VE DEĞERLENDİRİLMESİ

1. TÜRKİYE'DE ORTA VADELİ HARCAMA SİSTEMİNE GEÇMEYİ GEREKTİREN SEBEPLER.....	163
1.1. Makro Mali Disiplinin Sağlanamaması	164
1.1.1. Bütçe ve maliye politikalarını belirlemede gücün merkezde toplanamaması.....	167
1.1.2. Bütçenin faaliyet kapsamının oldukça dar olması	169
1.1.3. Bütçe sürecinin etkin bir makroekonomik çerçeveye oturtulamaması..	171
1.1.4. Bütçe hazırlığında aşağıdan-yukarıya yaklaşımının ağırlıklı olması...	174
1.1.5. Bütçe başlangıç ödeneklerinin gevşek olması.....	176
1.2. Kaynak Tahsisinde Etkinliğin Sağlanamaması	179
1.2.1. Kalkınma plânı ile yıllık programların güvenilirliğini yitirmesi	180
1.2.2. Ödeneklerin politikalarla ya da çıktı düzeyleri ile ilişkilendirilememesi.	183
1.2.3. Artışlılık.....	185
1.3. Kaynak Kullanımında Etkinliğin Sağlanamaması	186
1.3.1. Kuruluş düzeyinde politika oluşturma ve plânlama eksikliği	186
1.3.2. Kaynak akışlarında öngörülebilirlik sorunları.....	188
1.3.3. Yönetimsel bağımsızlık eksikliği	189
2. ORTA VADELİ HARCAMA SİSTEMİNE GEÇME ÇALIŞMALARI.....	189
2.1. Kamu Mali Yönetimi Projesi	189
2.2. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı Çalışmaları	191
2.3. Dünya Bankası Kamu Harcamaları ve Kurumsal İnceleme Raporu	194
2.4. IMF ile İlişkiler Çerçevesinde Yürütülen Çalışmalar	198
3. TÜRKİYE'DE ORTA VADELİ HARCAMA SİSTEMİ MODELİ	201
3.1. Sistemin Dayanağı ve Genel Çerçevesi.....	201
3.2. Sistemin Amaçları	204
3.3. Sistemin Aşamaları.....	205

3.3.1. Makroekonomik Çerçeve: Orta Vadeli Programın hazırlanması.....	205
3.3.1.1. Niteliği.....	207
3.3.1.2. Hazırlanma esasları	208
3.3.1.3. Yıl kapsamı	209
3.3.1.4. Onaylanması ve yayınlanması	209
3.3.2. Makro Mali Çerçeve: Orta Vadeli Mali Plânın hazırlanması.....	209
3.3.2.1. Niteliği.....	210
3.3.2.2. Hazırlanma esasları	212
3.3.2.3. Onaylanması ve yayınlanması	213
3.3.3. İdarelere bütçe hazırlığında yardımcı, teknik rehberlerin yayımlanması.	213
3.3.3.1. Bütçe çağrısı ve eki bütçe hazırlama rehberi	214
3.3.3.2. Yatırım genelgesi ve eki yatırım programı hazırlama rehberi.....	215
3.3.4. Sektör inceleme süreci: stratejik plânlama ve performans bütçeleme.	217
3.3.4.1. Stratejik plânlama	217
3.3.4.1.1. Durum analizi.....	220
3.3.4.1.2. Misyona, amaç ve hedeflerin gözden geçirilmesi	220
3.3.4.1.3. Stratejilerin gözden geçirilmesi.....	221
3.3.4.1.4. Faaliyetlerin gözden geçirilmesi ve maliyetlendirilmesi.....	221
3.3.4.1.5. Maliyetlerin elde edilebilir kaynaklarla karşılaştırılması	222
3.3.4.2. Performans bütçeleme çerçevesinde idare performans programı ...	223
3.3.4.2.1. Öncelikli stratejik amaç ve hedeflerin belirlenmesi	226
3.3.4.2.2. Performans (programı) hedeflerinin belirlenmesi	226
3.3.4.2.3. Faaliyet ve projelerin belirlenmesi	226
3.3.4.2.4. Kaynak ihtiyacının belirlenmesi.....	226
3.3.4.2.5. Performans göstergelerinin belirlenmesi	228
3.3.4.2.6. Performans programına son şeklin verilmesi	228
3.3.4.3. Çok yıllık bütçe tekliflerinin bütçe tasarısı açısından düzenlenmesi ...	230
3.3.4.3.1. Genel ve özel bütçeli idareler	230
3.3.4.3.2. Düzenleyici ve denetleyici kurumlar.....	232
3.3.4.3.3. Sosyal güvenlik kurumları	233
3.3.4.3.4. Mahallî idareler	233
3.3.5. Genel ve özel bütçeli idarelerle merkezî düzeyli bütçe görüşmeleri..	234
3.3.6. Orta vadeli harcama tavanlarının güncelleştirilmesi.....	235
3.3.7. Merkezî yönetim bütçe yasa tasarısı ve parlamentoya sunulması	236
4. TÜRKİYE’DE ORTA VADELİ HARCAMA SİSTEMİNİN	
DEĞERLENDİRİLMESİ VE ÖNERİLER.....	237
4.1. OVP’nin Değerlendirilmesi.....	237
4.1.1. Makroekonomik çerçevenin değerlendirilmesi	237
4.1.1.1. Projeksiyonların dayanağı olan verilerin yeterli kalitede olmaması..	238
4.1.1.2. Projeksiyonların güvenilirliğinin yeterince test edilmemesi.....	239
4.1.1.3. Projeksiyonların denetlenmemesi.....	239

4.1.1.4. Hedef projeksiyonlara ulaşma durumunun sorgulanmaması.....	240
4.1.1.5. Öneriler.....	240
4.1.2. İzlenecek politikaların değerlendirilmesi.....	240
4.1.2.1. Politika maliyetlerinin ortaya konulamaması.....	241
4.1.2.2. Politikalara ulaşma durumunun sorgulanmaması.....	242
4.1.2.3. Öneriler.....	242
4.2. OVMP'nin Değerlendirilmesi.....	242
4.2.1. Orta vadeli mali hedeflerin değerlendirilmesi.....	242
4.2.1.1. Mali hedeflerin genel kapsamının çok dar olması.....	243
4.2.1.2. Mali hedeflerin yeterli analizler yapılmadan belirlenmesi.....	243
4.2.1.3. Mali hedeflere ulaşma durumunun sorgulanmaması.....	243
4.2.1.4. Hükümet değişikliklerinin hesaba katılmamış olması.....	244
4.2.1.5. Öneriler.....	244
4.2.2. Makro ve alt-harcama tavanlarının değerlendirilmesi.....	245
4.2.2.1. Makro harcama tavanı kapsamının oldukça dar olması.....	245
4.2.2.2. Alt-harcama tavanlarının fonksiyonel esaslı olmaması.....	245
4.2.2.3. Harcama tavanlarının sağlıklı olarak belirlenememesi.....	246
4.2.2.4. Öneriler.....	246
4.2.3. Onay makamının değerlendirilmesi.....	246
4.3. Sektör İnceleme Sürecinin Değerlendirilmesi.....	247
4.3.1. Stratejik plânlamanın değerlendirilmesi.....	247
4.3.1.1. Kamu idarelerinin görev tanımlarının net olmaması.....	248
4.3.1.2. Sektördeki idareler arasında koordinasyon sorunu.....	248
4.3.1.3. Plânlama kültürünün azlığı.....	248
4.3.1.4. Öneriler.....	249
4.3.2. Performans bütçelemesinin değerlendirilmesi.....	249
4.3.2.1. Faaliyet maliyetlerinin tespitine yönelik engellerin olması.....	249
4.3.2.2. Performans ölçüm sistemi sorunları.....	249
4.3.2.3. Öneriler.....	250
4.3.3. Çok yıllık bütçe tekliflerinin değerlendirilmesi.....	250
4.3.3.1. Kademeli bir geçişin öngörülmemiş olması.....	250
4.3.3.2. Dış yıl tahminlerinin niteliği.....	251
4.3.3.3. Performans programı ile ödenek teklifleri bağı sorunu.....	252
4.3.3.4. Öneriler.....	252
4.4. Kamu Harcama Yönetimi Bağlamında Değerlendirmeler.....	253
4.4.1. Mali disiplin açısından değerlendirmeler.....	253
4.4.1.1. Maliye Bakanlığı'nın güçlü konumda olmaması.....	253
4.4.1.2. Mali hedefler ile bütçenin IMF odaklı olması.....	254
4.4.1.3. Bütçe samimiyetine aykırı uygulamaların devam etmesi.....	254
4.4.1.4. Öneriler.....	255

4.4.2. Kaynak tahsisinde etkinlik açısından değerlendirmeler.....	256
4.4.2.1. Programlı karar alma geleneğinin olmaması	256
4.4.2.2. Politika belgesi bolluğu ve uyum sorunu	256
4.4.2.3. Performans yönetimini yerleştirme sorunu	256
4.4.2.4. neriler.....	257
4.4.3. Kaynak kullanımında etkinlik açısından değerlendirmeler	257
4.4.3.1. Strateji geliştirme birimlerinin geliştirilmesi gereği.....	257
4.4.3.2. Stratejik yönetim anlayışına ağırlık verilmesi gereği.....	258
4.4.3.3. neriler.....	258
SONUÇ	260
KAYNAKLAR	269
EKLER.....	283
EK-1. Makro İktisadi Değişkenleri Tahmin Etme Sorumluluğu	283
EK-2. Makroekonomik Varsayımlara İlişkin Duyarlılık Analizleri	284
EK-3. Makroekonomik Varsayımların Denetlenmesi	285
EK-4. Avustralya Bütçesinde Yer Alan Harcama Grupları.....	286
EK-5. İsveç’te Harcama ve Politika Alanları	287
EK-6. Güney Afrika’da Kuruluş Bütçe Teklifi.....	288
EK-7. Türkiye’de Bütçelerini ok Yıllı Olarak Hazırlayan İdareler.....	289
EK-8. OVP’lerde Yer Alan Temel Ekonomik Büyüklükler	292
EK-9. OVP’lerde Sektör Politikaları	294
EK-10. OVMP’de Yer Alan Makro Mali Büyüklükler	296
EK-11. OVMP Eki Alt-Harcama Tavanları (2007-2009).....	300
EK-12. YPHR Eki Yatırım Harcama Tavanları (2007-2009).....	303
EK-13. Türk Stratejik Plânlama Sürecinde Kaynak Tablosu.....	308
EK-14. Türk Performans Bütçeleme Sürecinde Faaliyet / Proje Bütçesi Tablosu.....	309
EK-15. Uludağ niversitesi denek Teklifleri İcmali rneği (Fonksiyonel Sınıflandırma).....	310
EK-16. Giyecek Yardım Standardı	311
EK-17. YPHR’de 2007-2009 Dönemi Yatırım Teklifleri zet Tablosu	312
EK-18. BHR’de İlâve denek Teklifleri Tablosu	313
EK-19. Uludağ niversitesinin Birinci Yıl (t) Alt-Harcama Tavanı Açısından Durumu..	314
EK-20. Uludağ Üniversitesi 2007-09 Alt-Harcama Tavanları ile çok Yıllı Bütçe Tekliflerinin Karşılaştırılması.....	315
ZGEMİş	316

KISALTMALAR

Kısaltma	Bibliyografik Bilgi
a.e.	Aynı eser
a.g.e.	Adı geçen eser
a.g.m.	Adı geçen makale
a.g.r.	Adı geçen rapor
a.g.tb.	Adı geçen tebliğ
a.y.	Aynı yer
AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
ABS	Analitik Bütçe Sınıflandırması
APK	Araştırma Plânlama ve Koordinasyon
BGY	Bütçeyi Güçlendirme Yasası
BHR	Bütçe hazırlama rehberi
Bkz.	Bakınız
çev.	Çeviren
DFID	Department for International Development
DPT	Devlet Plânlama Teşkilatı
ed.	Editör
ESA	European System of Accounts
EU	European Union
GFS	Government Fiscal Statistics (Devlet Mali İstatistikleri)
GSMH	Gayrisafi Millî Hasıla
GSYİH	Gayrisafi Yurt İçi Hasıla
GZFT	Güçlü yönler, zayıf yönler, fırsatlar ve tehditler
IMF	International Monetary Fund (Uluslararası Para Fonu)
KHİ	Kapsamlı Harcama İncelemesi
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KHL	Kuruluş Harcama Limitleri
KHR	Kamu Harcamaları Raporu
KHT	Kamu Harcama Tetkiki
KHTK	Kamu Harcama Tetkiki Komisyonu
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsleri
KKBG	Kamu Kesimi Borçlanma Gereği
KMYKK	Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
mad.	Madde
MTEF	Medium-Term Expenditure Framework
MUK	Muhasebe-i Umumiye Kanunu
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
NBER	National Bureau of Economic Research
No.	Numara
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OVBÇ	Orta Vadeli Bütçe Çerçevesi
OVHÇ	Orta Vadeli Harcama Çerçevesi
OVHK	Orta Vadeli Harcama Komisyonu
OVMÇ	Orta Vadeli Mali Çerçeve
OVMPl	Orta Vadeli Mali Plân

Kısaltma

OVMS
OVP
ÖİK
parag.
PPBS
PUMA
s.
S.K.
SIGMA
SNA
ss.
T.C.
TABLO
TBMM
TEFE
TESEV
TODAİE
TÜBİTAK
TÜFE
TÜİK
ty.
UK
USA
v.dğr.
v.y.
vb.
vol.
WP
YOEMGR
YOYH
YPHR
YPK

Bibliyografik Bilgi

Orta Vadeli Mali Strateji
Orta Vadeli Program
Özel İhtisas Komisyonu
Paragraf
Plânlama-Programlama ve Bütçeleme Sistemi
Public Governance and Management
Sayfa
Sayılı Kanun
Support for Improvement in Governance and Management
System of National Accounts
Sayfadan sayfaya
Türkiye Cumhuriyeti
Tommasi-Aerts-B.Leenhart-Olive
Türkiye Büyük Millet Meclisi
Toptan Eşya Fiyatları Endeksi
Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı
Türkiye Ortadoğu ve Amme İdaresi Enstitüsü
Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu
Tüketici Fiyatları Endeksi
Türkiye İstatistik Kurumu
Basım tarihi yok
United Kingdom
United States of America
Ve diğerleri
Veri Yok
Ve benzeri
Volume
Working Paper
Yıl Ortası Ekonomik ve Mali Görünüm Raporu
Yıllık Olarak Yönetilen Harcamalar
Yatırım Programı Hazırlama Rehberi
Yüksek Plânlama Kurulu

TABLULAR

Sayfa No

Tablo 1: Kamu Harcama Yönetiminde Sonuçlar ve Kurumsal Düzenlemeler.....	25
Tablo 2: Orta Vadeli Harcama Sisteminde Kapsanan Yıl Sayısı	45
Tablo 3: Orta Vadeli Bütçe Çerçevesi.....	47
Tablo 4: Bazı Merkezî ve Doğu Avrupa Ülkelerinde Mali Çerçevenin Kapsamı.....	77
Tablo 5: Bazı Ülkelerde Mali Kurallar.....	80
Tablo 6: Çıktı ve Faaliyetleri Sıralayarak Gözden Geçirme	93
Tablo 7: Devlet Faaliyetleri Tablosu: Mali Dengelerin Tanımları	103
Tablo 8: Bazı OECD Ülkelerinde Orta Vadeli Harcama Sistemi.....	107
Tablo 9: Avustralya’da Eğitim-Bilim ve Öğretim Harcama Grubu Politika Kararları ve Etkileri	114
Tablo 10: Federal Almanya’da (2005 Yılı) Bütçe ve Mali Plân Hazırlığı Süreci.....	132
Tablo 11: Kamu Harcama Tetkiki Sisteminin Temel Aşamaları.....	142
Tablo 12: İdarî-Fonksiyonel Ayrıma Göre Konsolide Bütçe Harcamaları (1990-2000)	179
Tablo 13: İçişleri Bakanlığı APK Kurulu Örgüt Yapısı.....	187
Tablo 14: Dünya Bankası Raporunda Orta Vadeli Harcama Sistemine Geçme Takvimi.....	196
Tablo 15: Türkiye’de Orta Vadeli Harcama Sistemi.....	206
Tablo 16: Uludağ Üniversitesi Harcama (Teklif) Tavanları (2006-2008)	211
Tablo 17: Stratejik Plânlamada Sektör / Kuruluş Maliyet Tablosu	222
Tablo 18: Performans Programında Faaliyetin Toplam Maliyeti Tablosu (3 Yıllık).....	227
Tablo 19: Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü Performans Tablosu	229
Tablo 20: Gider Bütçe Fişi Örneği	231
Tablo 21: 1988 Yılı Program Dönemi Tedbirleri	241
Tablo 22: Uludağ Üniversitesi 2006-08 Harcama Tavanları ile Çok Yıllı Bütçe Tekliflerinin Karşılaştırılması.....	251

ŞEKİLLER

Sayfa No

Şekil 1: Kamu Harcama Yönetiminde Sonuçlar	14
Şekil 2: Temsili Bir Demokraside Asil-Vekil İlişkileri: Kavramsal Çerçeve.....	18
Şekil 3: Orta Vadeli Harcama Sisteminde Kaynak Yapısının Dikkate Alınması.....	40
Şekil 4: Orta Vadeli Harcama Çerçevesi ve Devrî Yapısı	42
Şekil 5: Gelişmekte Olan Ülkelerde Plânlama ile Bütçe Sistemleri İlişkisi	59
Şekil 6: Orta Vadeli Harcama Sisteminin İşleyişi	67
Şekil 7: Orta Vadeli Harcama Sisteminin Aşamaları	69
Şekil 8: OECD Ülkelerinde Orta Vadeli Mali Hedeflerin Dağılımı.....	76
Şekil 9: Kuruluş Düzeyinde Stratejik Plânlama ve Bütçe Süreci	89
Şekil 10: İsveç'te Yıllık Bütçe Çevrimi ve Orta Vadeli Harcama Sistemi	126
Şekil 11: İsveçte Kamu Kesimi Mali Dengesi	129
Şekil 12: İngiltere'deki İlk Kamu Harcama Tetkiki Sistemi.....	139
Şekil 13: İngiltere'deki Yeni Harcama, Plânlama ve Kontrol Rejimi.....	145
Şekil 14: Güney Afrika Cumhuriyetinde OVHÇ ve Bütçe Süreci	152
Şekil 15: Türkiye'de KKBG'nin ve GSYİH'nin Büyüme Oranı Seyri.....	165
Şekil 16: Türkiye'de Merkezî Mali Yönetimin Dağılık Yapısı	168
Şekil 17: Türkiye'de Stratejik Plân Unsurlarının Organizasyonu	219
Şekil 18: Türkiye'de Performans Esaslı Bütçelemenin Öğeleri	225

GİRİŞ

Bütçeleme, doğuşundan günümüze kadar, daha çok normatif eksenli gelişen bir kavramdır. Nitekim, gerek geleneksel gerekse modern bütçeleme yaklaşımları, olması gerekene dayalıdır. Bütçenin yıllık olma, genellik, birlik gibi geleneksel ilkelere uygun hazırlanması ya da ödeneklerin birtakım sistematik analizlere dayalı olarak tahsis edilmesi, üzerine düşen fonksiyonları yerine getirmesi için yeterlidir. “Sağlıklı olduğu kabul edilen yazılı ilke, kural ve tekniklerin”, yine sağlıklı sonuçlar getireceği varsayımını betimleyen bu durum, uzun yıllar bütün ülkelere hâkim olmuştur. Buna göre birçok ülke, geleneksel bütçeleme ilkelerine titizlikle uymuş ya da performans bütçe, program bütçe gibi modern bütçeleme teknikleri geliştirildiğinde, onları mümkün olduğunca uygulamaya çalışmıştır. Bununla birlikte, her iki bütçeleme yaklaşımına da ne kadar iyi bir şekilde uyulmak istenirse istensin, beklenmeyen bazı sonuçlarla karşılaşıldığı görülmüştür. Özellikle söz konusu yaklaşımları uygulama konusunda önemli yeterlilikleri bulunan gelişmiş ülkelerin, zengin kaynaklara ve önemli siyasi taahhütlere rağmen istenmeyen geniş bütçe açıkları ile karşı karşıya kalmaları ya da kaynakları daha öncelikli alanlara bir türlü aktaramamaları, bu durumu daha iyi betimlemektedir. Bu gelişmeye istinaden, bütçeleme normatif temelli gelişimi sorgulanmaya başlanmış ve niçin istenmeyen sonuçlarla karşılaşıldığı araştırılmıştır.

Yapılan araştırmalar; normatif yaklaşımların, bütçeleme doğasına hâkim olan bazı gayriresmî unsurların varlığı nedeniyle başarısız olabildiklerini göstermiştir. Örneğin, geleneksel bütçeleme üzerinde ısrarla durduğu genellik ilkesinin –bütçe sürecindeki örgütlerin hareket alanını kısıtlaması sebebiyle– bütçe dışı fonların kurulması yoluyla çiğnenmesi; bütçe açıklarının önemli bir sebebi haline gelebilmektedir. Benzer şekilde, modern bütçeleme yaklaşımlarından program bütçe tekniği; bu tekniği uygulayarak daha az ödenek alacak bir birim tarafından uygulanmak istenmeyebilmektedir. Bu bakış açısı, bütçe lemede örgütsel davranış ve tercihlerin de olduğu; bu nedenle, bütçe lemeden istenen sonuçların elde edilebilmesi için, söz konusu gayri resmî yönlerin de hesaba katılması gerektiği gerçeğini vurgulamıştır. Böylece bütçeleme; normatif (yazılı) olduğu kadar, yazılı olmayan yönleri de içeren bir süreç olarak görülmeye başlanmıştır. Günümüz bütçeleme yazınında *kamu harcama yönetimi*

olarak ifade edilen bu yaklaşım, bütçe sürecinde yer alan aktörlerin birbirleriyle etkileşimlerinin, tercihlerinin ve davranışlarını yönlendiren saiklerin de incelenerek etkin bütçesel sonuçlara ulaşılabileceğini savunarak dikkatleri üzerine çekmektedir.

Yeni bir bütçeleme yaklaşımı olarak ifadelendirilen kamu harcama yönetiminin uygulanmasını öngördüğü bütçesel yeniliklerin başında ise *orta vadeli harcama sistemi* gelmektedir. Kamu gider ve gelirlerinin, ekonomideki kaynak yapısı da dikkate alınarak orta vadeli bir şekilde programlanmasını sağlayan sistem, dengeli ve etkin bir maliye politikası izlenebilmesinin ön koşulu olarak görülmektedir. Ayrıca harcama kararlarının orta vadeli bir şekilde yönlendirilmesinin, istenen harcama kompozisyonuna ulaşma yolunda da önemli bir avantaj getireceği belirtilmektedir. Sistemin, bütçeden pay alan birimler için de bir öngörülebilirlik kaynağı olduğu vurgulanmaktadır. Söz konusu nedenlerle orta vadeli harcama sistemi, başta Avustralya, İngiltere, İsveç, Yeni Zelanda gibi gelişmiş ülkeler tarafından çeşitli düzeylerde uygulanmaktadır. Sistemin son yıllarda birçok gelişmekte olan ülkede de yaygınlık kazanmaya başladığı görülmektedir. Özellikle uluslararası mali kuruluşlar, mali disiplini temin etmede etkin olarak kullanılabilen sisteme önem vermekte ve bu ülkelerin sisteme geçişinde büyük rol oynamaktadırlar. Bu çerçevede, kamu harcama yönetimi temelinde, orta vadeli harcama sisteminin incelenerek Türkiye açısından değerlendirilmesi, tezin yanıt aradığı temel soruyu oluşturmaktadır.

Temel sorunun tezde nasıl bir plân dâhilinde ele alındığına geçmeden önce, araştırmanın sınırlamalarından bahsetmek yerinde olacaktır. Araştırmanın sınırlarını çizen önemli kısıtlardan birisi; orta vadeli harcama sisteminin harcama eksenli bir kavram olmasıdır. Bu nedenle tezde, bütçeleme alanındaki geleneğe uyularak, sistemin harcama yönüne ağırlık verilmekte, gelir yönü kısaca işlenmektedir. Araştırmada yer alan kısıtlardan ikincisi; araştırmanın, bütçeleme tekniği eksenli olmamasıdır. Bunun temel sebebi; sistemin, kapsamına giren tüm kamu kurum ve kuruluşlarını içermesi yani makro esaslı olması, bütçeleme tekniğinin ise örgüt bazında ele alınan bir konu olmasıdır. Kuşkusuz, makro düzeyde etkin bir orta vadeli harcama sistemi, örgüt bazında etkin olarak uygulanan modern bir bütçeleme tekniğini de gerektirmektedir.

Tez, yukarıda sözü edilen kısıtlar dâhilinde, üç bölüm halinde yapılandırılmıştır. Kamu harcama yönetimi adı verilen yeni bütçeleme yaklaşımının, orta vadeli harcama sisteminin uygulanmasını öngörmesi, bu konunun öncelikli olarak incelenmesini gerekli kılmaktadır. Bu nedenle tezin birinci bölümü, kamu harcama yönetimi ile orta vadeli harcama sistemini kavramsal ve kuramsal temelde ele alarak bu soruya yanıt aramaktadır.

Tezin ikinci bölümü, orta vadeli harcama sistemi uygulamasını incelemektedir. İlgili bölümün temel amacı, orta vadeli harcama sisteminin genel uygulama prosedürünü belirtmek, sistemin etkin uygulanabilme koşullarını ortaya koymak ve farklı ülkelerdeki uygulama örneklerini inceleyerek, bu sistemi uygulamayı düşünen ülkeler için önem taşıyabilecek bazı bulgulara ulaşmaktır. Bu çerçevede ilgili bölümde literatürde en iyi uygulama örnekleri olarak gösterilen Avustralya, İsveç, Almanya, İngiltere ve Güney Afrika incelenmek üzere seçilen ülkelerdir.

Son bölümde ise orta vadeli harcama sisteminin Türkiye açısından değerlendirilmesi ele alınmaktadır. Öncelikle ülkemizde sisteme olan ihtiyaç tespit edilmekte, daha sonra sisteme geçiş açısından önem taşıyan bazı çalışmalara yer verilmektedir. Fiilen 2006 yılı merkezî yönetim bütçe hazırlıklarına ile birlikte “çok yıllık bütçeleme” adı altında orta vadeli harcama sistemine geçiş yapan ülkemizdeki uygulama modeli ve değerlendirilmesi ise daha sonraki başlıklarda incelenmektedir. Ayrıca ilgili bölümde, sistemin daha etkin olabilmesi için alınması düşünülen önlemler de belirtilmektedir.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU HARCAMA YÖNETİMİ VE ORTA VADELİ HARCAMA SİSTEMİ: KAVRAMSAL – KURAMSAL TEMELLER

Özellikle 1980’li yıllardan itibaren gelir ve gider dengesizliklerinin tüm dünya çapında büyümesi ile birlikte birçok alanda olduğu gibi bütçeleme alanında da önemli gelişmeler yaşanmıştır. Gerek geleneksel bütçeleme süreci gerekse modern bütçe sistemleri daha detaylı bir şekilde incelenmiş ve özellikle niçin istenmeyen bütçe açıklarıyla karşı karşıya kalındığı sorgulanmıştır. Bunun sonucunda, bütçeleme alanında o zamana kadar doğru olduğu kabul edilen ve olmazsa olmaz olarak görülen birtakım ilke ve tekniklerin, etkin olmayan sonuçlar doğurabildiği tespit edilmiştir. Kamu harcama yönetimi olarak adlandırılan yeni bir bütçeleme yaklaşımının doğmasına yol açan bu tespit, bütçeye olan bakış açısını önemli ölçüde değiştirdiği gibi, bütçe yeniliklerini de oldukça etkilemiştir. Nitekim, kökeni 1980’lerden önceye giden orta vadeli harcama sistemi; bu bakış açısıyla yeniden şekillendirilmiştir. Kamu harcama yönetiminin uygulanmasını öngördüğü belki de en önemli bütçe yeniliği olan orta vadeli harcama sisteminin, söz konusu yeni bütçeleme yaklaşımı çerçevesinde ele alınması oldukça önem taşımaktadır. Bu çerçevede birinci bölümde; öncelikle kamu harcama yönetimi ile ilgili teorik bilgiler verilerek, yaklaşımın orta vadeli harcama sistemi ile olan ilişkisi belirtilmekte, daha sonra doğrudan sistemin kendisine özgü kavramsal ve kuramsal konulara geçilmektedir.

1. KAMU HARCAMA YÖNETİMİ: KAVRAMSAL VE KURAMSAL ÇERÇEVE

1.1. Kamu Harcama Yönetiminin Tanımlanması

1.1.1. Bütçenin doğuşu ve normatif yönde gelişimi

Bütçe, bir yazarın da belirttiği gibi, “akıl değil, tarihin bir ürünüdür”¹. Modern bütçe sistemlerinin doğuşu, 19. yüzyılın sonu ve 20. yüzyılın başında olup nispeten yenidir. Bu yıllarda kamu harcamalarının önemli derecede büyümesi, yürütmenin

¹ Wildavsky, Aaron, “A Budget for All Seasons? Why the Traditional Budget Lasts”, *Public Administration Review*, November/December 1978, ss. 501-509, s. 501.

kaynak tahsisi kararlarının, yasama tarafından kontrol edilmesini gündeme getirmiştir. Kontrolün yapılabilmesi için, kaynak tahsisi sürecindeki yetki ve sorumluluklar belirli örgütler arasında bölüşülmüştür. Böylece bir bütçe sürecinde hangi aşamaların olduğu, hangi kurumların ne gibi görevleri, hangi aşamada üstlenmesi gerektiği belirlenmiştir². Söz konusu çerçevenin uzun yıllar boyunca izlenmesi, tüm ülkelerde uyulması gerektiğine inanılan bazı *ilkeleri* ortaya çıkarmıştır. Zaman içinde çok az değişen ya da hiç değişmeyen bu ilkeler, bütçenin tüm gelir ve giderleri içermesini (genellik); bütçe döneminin bir yıl olmasını (yıllık olma); kamu parasının, yasa koyucunun verdiği yetki doğrultusunda harcanmasını (hukukilik) vb. gerektirmiştir. Bu şekliyle bütçe, tarihin akışı içinde, devletlerin icat ettikleri ve zamanla *yazılı (resmî)* hale getirilen birtakım aşama ve ilkelerden oluşan bir süreç ya da uygulama olarak gelişmiştir³. *Geleneksel bütçeleme* süreci olarak da adlandırılan bu yaklaşım, uzun yıllar izlenmiştir ve hâlâ birçok yönden varlığını korumaktadır⁴.

20. yüzyılın ortaları, geleneksel sürece ulusal düzeyde müdahalelerin başladığı yıllardır. Özellikle kamu harcamalarının arttığı 1950’li yıllarda, yasamaya göre daha güçlü bir yürütme organı hayali ile iktisatçılar, geleneksel bütçeleme sürecini oldukça teknik bir yaklaşımla düzenlemeye çalışmışlardır⁵. Amaçların belirlenmesi, bu amaçlara ulaştırabilecek alternatiflerin değerlendirilmesi ve sistematik analizlere dayalı olarak programlara ödenek tahsis edilmesine vurgu yapan optimal bütçe sistemleri, geleneksel sürecin üzerine inşa edilmiştir. Örnek olarak 1950’lerde performans bütçeleme, 1960’larda program bütçeleme ve PPBS (Plânlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi), 1970’lerde sıfır-esaslı bütçeleme gösterilebilir. *Modern bütçeleme yaklaşımı* olarak da ifade edilen bu yaklaşımda vurgu; Caiden’in deyimiyle, aynen geleneksel bütçeleme yaklaşımında olduğu gibi bütçeleminin yazılı yönlerinedir. Gerçekten, gerek geleneksel

² Fozzard, Adrian, “The Basic Budgeting Problem: Approaches to Resource Allocation in the Public Sector and their Implications for Pro-Poor Budgeting”, Overseas Development Institute, Center for Aid and Public Expenditure, Working Paper 147, UK, July 2001, s. 23.

³ Schick, Allen, *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*, World Bank Institute, Governance, Regulation, and Finance Division, Second Printing, April 1999, s. 3-4.

⁴ Fozzard, a.g.e., s. 5.

⁵ Rubin, Irene S., “Budget Theory and Budget Practice: How Good the Fit?”, *Public Administration Review*, March/April 1990, ss. 179-189, s. 179.

bütçe süreci ve ilkeleri gerekse modern bütçe teknikleri, hep olması gerekene ayarlıdır; diğer bir ifadeyle normatif temellidir⁶.

Bütçelemenin, yukarıda bahsedildiği şekilde normatif temelli bir gelişim izlemesi; resmî bütçe ilke ve tekniklerine uyulmasını, bütçenin üstlendiği fonksiyonları yerine getirebilmesi için ön şart haline getirmiştir. Bu nedenle, bütçenin temel ilkelerine ve modern bütçenin öngördüğü süreçlere, tüm ülkelerde eksiksiz bir şekilde uyulmaya çalışılmıştır. Örnek vermek gerekirse, birçok ülkenin yürürlüğe koyduğu tipik reform paketi; bütçe dışı fonların bütçe içine alınması, zamanlı ve güvenilir bilgiler elde etmek üzere bütçeleme tekniğinin ya da muhasebe sisteminin yenilenmesi gibi yenilikleri içermiştir. Diğer bir ifadeyle, bütçe sürecine ilişkin reformların çıkış noktası, resmî ilke ve tekniklerin, bütçelemede etkin sonuçları kendiliğinden getireceği varsayımı olmuştur⁷.

1.1.2. Resmî ilke ve tekniklerin yetersizliği ve kamu harcama yönetimi yaklaşımı

Yukarıda belirtildiği gibi bütçelemenin yazılı yönleri –ister geleneksel ister modern bütçeleme yaklaşımı olsun– uzun yıllar boyunca, bütçeleme alanında söz sahibi olmuştur. Bununla birlikte, zamanla birçok ülkenin, temel standartları karşılayan bütçe süreçlerine ve ilkelerine uymasına rağmen, disiplinli ve etkin programlara sahip olamadıkları; kamu harcamalarını kontrol etmede oldukça güçlük çektikleri; kamu kaynaklarının kötü tahsis edildiği; kamu hizmetlerinde kronik verimsizliklerle karşılaştıkları görülmüştür. Örneğin gelişmekte olan ülkeler, özellikle uluslararası örgütlerce önerilen tipik reform programlarını uygulamalarına rağmen yukarıdaki olumsuzluklara maruz kalmış ya da bunları giderememiştir. Benzer durum, kamu kaynaklarının nispeten geniş olduğu, millî gelir seviyesi yüksek ülkeler için de geçerlidir. Kronik bütçe açıkları; kaynakların önceliği azalan alanlardan, yüksek öncelikli alanlara aktarılamayışı; günümüzde birçok gelişmiş ülkenin yaşadığı önemli

⁶ Caiden, Naomi, “The Boundaries of Public Budgeting: Issues for Education in Tumultuous Times”, *Public Administration Review*, July/August 1985, ss. 495-502, s. 496. Caiden, Naomi, “Public Budgeting Amidst Uncertainty and Instability”, *Public Budgeting & Finance*, Spring 1981, ss. 6-19, s. 11-12.

⁷ Schick, *A Contemporary Approach*..., a.g.e., s. 6.

sorunlar arasında yer almaktadır⁸. Kuşkusuz bu sorunları tamamen bütçe sürecine bağlamak doğru bir yaklaşım olmamakla birlikte yapılan araştırmalar; istenmeyen bütçe sonuçlarını ortaya çıkarabilecek iktisadi ya da siyasi faktörlerin de tam bir açıklayıcı olmadığını göstermektedir. Nitekim gerek iktisadi açıdan oldukça güçlü olan gerekse siyasi açıdan etkin bütçe sonuçları elde etme yönünde kararlı olan birçok hükümet, resmî bütçe ilkelerine ve modern bütçe tekniklerine uymalarına rağmen istenmeyen bütçe açıkları ve etkinsizliklerle karşı karşıya kalmıştır^{(*)9}. Bu durumun ortaya çıkarılması, bütçeleme alanında yeni bir yaklaşımın doğmasına sebep olmuştur. *Kamu harcama yönetimi* olarak adlandırılan yaklaşıma göre, etkin olduğu kabul edilen bütçe ilkeleri, teknikleri ya da süreçleri; bütçeden istenmeyen sonuçların elde edilmesine yol açabilir. Bu nedenle yıllar boyunca bütçe alanına hâkim olan “etkin resmî kuralların uygulanması” düşüncesi yeterli değildir¹⁰.

1.1.3. Yazılı olmayan kuralların etkisi ve önemi

Kamu harcama yönetimi yaklaşımına göre, bütçeleme sürecinde uyulması gereken ilkeler ve teknikler; kararların nasıl (örneğin hangi bütçe sistemi ile) ve ne zaman alınacağı, bütçe tahminlerinin şekli ve yapısının nasıl olacağı, bütçenin kapsamının ne olacağı gibi sorulara cevap vermektedir. Bunlar; bütçelemenin yazılı, bir diğer ifadeyle resmî yönlerini teşkil etmektedir¹¹. Bütçelemenin bir de yazılı olmayan yönleri bulunmaktadır. Bütçe sürecinde yer alan birey ve örgütlerin tutum ve davranışları, sahip oldukları saikler^(**), izledikleri menfaatler (interests), süreçte yer alan müeyyideler vb. yazılı olmamakla birlikte, süreçteki etkileşimleri yapılandıran önemli

⁸ Schick, Allen, “The Role of Fiscal Rules in Budgeting”, *OECD Journal on Budgeting*, Volume 3, No:3, 2003, ss. 7-34, s. 11-12.

(*) Benzer ekonomik çevre ve koşullara sahip ülkeler arasındaki mali performans farklılıkları özellikle 1990’larla birlikte inceleme konusu olmuştur. İktisadi argümanların açıklamada yetersiz kaldığı bu farklılıklarla ilgili olarak OECD ülkelerini konu alan bir çalışma için bkz. Alesina, Alberto – Perotti, Roberto, “The Political Economy of Budget Deficits”, National Bureau of Economic Research, Working Paper No 4637, Cambridge, February 1994. Latin Amerika ülkeleri ile ilgili benzer bir çalışma için bkz. Stein, Ernesto – Talvi, Ernesto – Grisanti, Alejandro, “Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin American Experience”, Inter-American Development Bank, Working Paper 367, Washington, February 1998.

⁹ Hagen, Jürgen von, *Budgeting Institutions for Aggregate Fiscal Discipline*, Center for European Integration Studies, University of Bonn, Germany, February 1998, s. 1-2.

¹⁰ Schick, *A Contemporary Approach*....., a.g.e., s. 1.

¹¹ A.e., s. 7-8.

(**) Saik (incentive), iktisadi birimlerin belirli eylemlerini yönlendirmesi ya da karar verme süreçlerini etkilemesi beklenen motivasyon ya da sebep olarak tanımlanmaktadır. Bkz. Institute for Democracy in South Africa, *Budget Dictionary*, Compiled by Albert van Zyl, Budget Information Service, September 2000, s. 22.

sınırlamalardır¹². Bütçeleme bir oyuna benzetilirse, bütçenin resmî yönleri oyunun yazılı kurallarını; resmî olmayan yönleri ise yazılı olmayan kurallarını gösterir. Buna göre oyunun sonuçları, yazılı kurallar kadar yazılı olmayan kurallara da bağlıdır¹³. Bu nedenle en etkin olduğu kabul edilen yazılı kurallardan istenen sonuçlar elde edilemeyebilir. Örneğin, bütçenin kapsamlı olmasını gerektiren yazılı kurallar, bütçe sürecindeki örgüt ve bireylerin menfaatleri ile uyuşmayabilir ve aksi saiklere sebep olabilir; bunun sonucunda yazılı kural, bütçe dışı fonların kurulması ya da mali disiplini zedeleyici diğer birtakım uygulamalarla çığnenebilir¹⁴. Benzer şekilde, modern bütçeleme yaklaşımlarının öngördüğü; amaçların ve alternatiflerin belirlenip değerlendirilmesi ve sistematik analizlere dayalı olarak programların yetkilendirilmesi kuralı, kamu yararını gözetmek istemeyen bireylerce uygulanmayabilir ya da örgütsel geleneklerle zedelenebilir^(*). Bu nedenle, kamu harcama yönetimi yaklaşımı, bütçenin işlevlerini etkin bir şekilde yerine getirebilmesi için, bütçelemenin yazılı olmayan yönlerini de ele almaktadır. Buna göre bütçe sürecinde yer alan aktörlerin amaçlarının neler olduğu, birbirleri ile etkileşimlerinin ne gibi sonuçlar doğurduğu, davranışlarını yönlendiren ve etkileyen saiklerin nelerden oluştuğu da bu yaklaşımda ele alınmaktadır¹⁵.

Bütçe sürecine hâkim olan yazılı kurallar kadar, yazılı olmayan kuralların da bütçesel sonuçları etkilediği düşüncesi, kurumsal iktisat akımına dayanmaktadır. Akımın kurucularından Douglass North'a göre kurallar, "insan aklı tarafından kurulan ve siyasal, ekonomik ve sosyal etkileşimi yapılandıran sınırlamalar" olarak tanımlanmaktadır. Bu sınırlamalar anayasa, yasa, mülkiyet hakları gibi yazılı kurallar olabileceği gibi, müeyyideler, gelenekler, saikler vb. de olabilir. İnsan davranışlarını

¹² Norton, Andy – Elson, Diane, *What's behind the budget?*, Overseas Development Institute, June 2002, s. vi.

¹³ World Bank, *Public Expenditure Management Handbook*, Washington, June 1998, s. 17.

¹⁴ Schick, *A Contemporary Approach....*, a.g.e., s. 8.

(*) Genel olarak bakıldığında PPBS, sıfır-esaslı bütçeleme gibi modern bütçeleme yaklaşımları –özellikle ulusal düzeyde ele alındığında– istenen başarıyı şimdiye kadar sağlayamamıştır. Rubin, a.g.m., s. 180. Bu tür reformlar Schick'in deyişiyle, gerek Maliye Bakanlığı'nın gerekse harcamacı kuruluşların bilgi işleme kapasitesine aşırı yüklenmiş ve her iki tarafı da "menfaatlerini korumaya yönelik kriterlere önem vermeye iterek" bütçesel çatışmayı arttırmıştır. Schick, *A Contemporary Approach....*, a.g.e., s. 16. Dolayısıyla sürecin davranış kısmının göz ardı edilmesi ve sadece resmî (ya da yazılı) yönler ile ilgilenilmesi, başarısızlığın önemli bir nedeni olarak görülmektedir. Caiden, "Public Budgeting Amidst....", a.g.m., s. 12. Bu nedenle, bütçelemede davranış boyutunun dikkate alınmasının, modern yaklaşımların başarı düzeyinin artmasına katkıda bulunacağı ifade edilebilir.

¹⁵ Schick, *A Contemporary Approach....*, a.g.e., s. 2-3, 11.

sınırlayan bu kurallara “kurumlar” (institutions) adı verilmektedir¹⁶. Kurumlar, belirli amaçları olan birey ve örgütlerin tercihlerine önemli derecede etkide bulunur. Diğer bir ifadeyle oyunun aktörleri; yazılı ve yazılı olmayan kurallarca belirlenen bir yapı (kurumsal yapı ya da çevre) içinde, amaçlarına ulaşmaya çalışmaktadır. Bu gerçekten hareketle kamu harcama yönetimi, bütçelemeden istenen sonuçların elde edilmesi için yazılı kurallar kadar; harcama kararlarını ve bütçe aktörlerinin davranışlarını etkileyen menfaat, gelenek ve saikler gibi yazılı olmayan kurallara da odaklanmaktadır¹⁷.

1.1.4. Bütçeleme sürecinden elde edilen sonuçların ön plâna çıkışı

Bütçelemede geleneksel yaklaşım ile modern bütçe tekniklerinin hareket noktası, bütçeleme sürecini düzenlemektir. Söz konusu yaklaşımlara göre bütçeleme sürecinde bazı ilkelere ya da iktisadi tekniklere uyulması halinde, bütçeden beklenen fonksiyonlar etkin olarak işleyecektir. Süreci –sürecin sonuçlarından bağımsız bir şekilde– ön plâna çıkaran bu bakış açısına karşın, kamu harcama yönetimi; sürecin sonuçlarını (outcomes) ön plâna çıkarmaktadır¹⁸. Bu nedenle kamu harcama yönetimi, toplumsal olarak ulaşılmaması arzu edilen sonuçlara yönelimli bir bütçeleme yaklaşımı olarak da tanımlanmaktadır¹⁹. Daha önceleri sonuçlardan bağımsız bir şekilde, bütçe sürecinin bizzat kendisinin etkin sonuçlar getireceği kabul edilirken, kamu harcama yönetiminde bütçe sürecinin sonuçlara yönelimli olması gerektiği, aksi takdirde istenen sonuçların elde edilemeyebileceği vurgulanmaktadır. Diğer bir ifadeyle kamu harcama yönetiminde, bütçe sürecine hâkim olan kuralların sonuçlara ulaşmayı kolaylaştırıcı hale getirilmesi hedeflenmekte, bu sebeple, bütçe aracılığı ile elde edilmek istenen sonuçların neler olduğu büyük önem kazanmaktadır.

¹⁶ North, Douglass C., “Institutions”, *Journal of Economic Perspectives*, Volume 5, Number 1, Winter 1991, ss. 97-112, s. 97.

¹⁷ United Kingdom Government, Department for International Development, *Understanding and Reforming Public Expenditure Management*, April 2001, s. 13.

¹⁸ Schick, *A Contemporary Approach...*, a.g.e., s. 1.

¹⁹ Asian Development Bank, *What is Public Expenditure Management (PEM)?*, The Governance Brief, Issue 1, 2001, s. 1.

1.2. Kamu Harcama Yönetiminde Ulaşılmak İstenen Sonuçlar

Kamu harcama yönetiminde ulaşılmak istenen üç düzey sonuç bulunmaktadır. Makro mali disiplinin sağlanması, kaynak tahsisinde etkinlik ve kaynak kullanımında etkinlik olarak ifade edilen ve zaman zaman “bütçesel sonuçlar” olarak da adlandırılan bu sonuçlar, aşağıda ele alınmaktadır.

1.2.1. Makro mali disiplinin sağlanması

Kamu harcamalarının kontrolü, her bütçe sisteminin temel hedeflerinden biridir. Bütçelemelerde harcama yapma talepleri, daima, hükümetin yapabileceği ya da yapmak istediği harcama büyüklüğünü aşmakta, dolayısıyla kamu harcamalarının kontrol altında tutulması ya da sınırlandırılması kaçınılmaz olmaktadır. Aksi takdirde, sınırlanmamış isteklerin yüksek kronik açıklarla sonuçlanması, yüksek bir olasılıktır²⁰. Bu nedenle, *makro mali disiplin* en temel şekliyle; hükümetin, harcama taleplerinin tümünü kabul etmemesi; bütçeyi ve diğer araçları, harcama tutarını sınırlamak için kullanması anlamına gelmektedir²¹.

Makro mali disiplin, toplam harcama büyüklüğüne ilaveten toplam gelir, mali denge ve kamu borcu olmak üzere bütün mali performans kriterleri ile de yakından ilgilidir. Gerçekten, gelir tutarı, bütçe açığı ya da fazlası ve borç yükü kararını almaksızın harcamaların sınırlandırılması da fazla anlam ifade etmez. Bu nedenle, harcama sınırlamasına, diğer bütçe büyüklüklerinin sınırlandırılması da eşlik eder²².

Makro mali disiplinin temin edilmesi, her dönemde asgari bir standart olmakla birlikte, bunun nasıl gerçekleştirileceği yıllar boyunca değişiklik göstermiştir. II. Dünya Savaşı öncesinde mali disiplin; büyük ölçüde, bütçenin denk olması yani bir mali yılın gelirlerinin giderlere denk olması olarak görülmüştür. Söz konusu *denk bütçe kuralının* uygulanmasında da hükümetler arasında farklılıklar olmuştur. Örneğin bazıları bu kuralı sadece cari gelir ve harcamalara, bazıları ise sadece yatırım gelirleri ve masraflarına uygulamıştır. Sonuçta, ekonomik büyüme ve durgunluk dönemleri arasında fark

²⁰ Schick, *A Contemporary Approach*..., a.g.e., s. 47.

²¹ Schick, Allen, *Managing Public Expenditures*, November 2001, s. 4.

²² Schick, *A Contemporary Approach*..., a.g.e., s. 47.

gözetmeyen denk bütçe normu, savaş ya da genişleme dönemlerinde bile katı bir şekilde uygulanmaya çalışılmış ve sıklıkla ihlal edilmiştir²³.

II. Dünya Savaşından sonra denk bütçe normunun yerini, bütçe büyüklüklerinin konjonktür değişikliklerine paralel olarak değişmesine izin veren esnek bir kural almıştır. Bu kuralı öngören ve önderliğini Keynes'in yaptığı *dinamik maliye politikasına* göre hükümet, ekonomiyi istikrarlı bir büyüme çizgisinde tutmak üzere talebi aktif olarak yönetmeli, ekonomik dengeyi sağlamalıdır. Bu politikayı uygulamaya çalışan bazı ülkeler tarafından bütçe açığının optimal bir üst düzeyi belirlenmeye çalışılsa da dinamik maliye politikası, kamu harcamalarında önemli artışlara ve yapısal bütçe açıklarına yol açmıştır²⁴.

Gerek katı denk bütçe kuralının gerekse esnek dinamik maliye politikasının mali disiplini sağlayamaması; ne katı bir dengeyi gerektiren ne de esnek bir politikaya izin veren üçüncü bir yaklaşımın ön plâna çıkmasını sağlamıştır. Kamu harcama yönetimince de benimsenen bu yaklaşıma göre mali disiplinin tesisinde önemli olan *sürdürülebilirliktir*. Mevcut mali konumun birkaç yıl sürdürülüp sürdürülemeyeceği ile ilgili olan bu kavram, hem denk bütçe normu hem de dinamik talep yönetimi gibi kısa dönemli değildir. Sürdürülebilirlik, hükümetin gelecekteki ekonomik koşulların ve gelir-gider durumlarının ışığı altında, mevcut mali konumunu devam ettirme kapasitesini yansıtmaktadır²⁵. Bu nedenle günümüz mali disiplin anlayışı, mali büyüklüklerin sürdürülebilir sınırlar dâhilinde tutulması anlamına gelmektedir²⁶.

1.2.2. Kaynak tahsisinde etkinliğin sağlanması

Kamu harcama yönetiminde ulaşılmak istenen sonuçlardan bir diğeri de, kaynak tahsisinde etkinliğin sağlanmasıdır. Kaynak tahsisinde etkinlik kısaca, her bir birimin bütçeden ne kadar pay alacağı ile ilgilidir ve iki temel boyuta sahiptir. Birincisi; bütçesel kaynakların, hükümetin öncelikleri ile diğer bir deyişle politikaları^(*) ile uyumlu olarak tayinlanmasıdır. Kaynak tahsisinde etkinliğin ikinci boyutu ise kaynakların, sektörler ve

²³ Schick, "The Role of Fiscal Rules....", a.g.m., s. 15.

²⁴ Schick, *Managing Public Expenditures*, a.g.e., s. 4.

²⁵ OECD, *Does Budgeting Have A Future?*, Public Management Service Public Management Committee, 22nd Annual Meeting of Senior Budget Officials, PUMA/SBO(2001)4, Paris, 21-22 May 2001, s. 9.

²⁶ Asian Development Bank, *What is Public Expenditure....*, a.g.e., s. 1.

(*) Burada sözü edilen politika kavramı –tezin bundan sonraki bölümlerinde de kullanılacağı üzere– "birbirleriyle ilişkili ve uyumlu hedefler bütünü" anlamındadır. Premchand, A, *Public Expenditure Management*, IMF, Washington, 1993, s.23.

programlar arasında ve içinde, en yüksek etkinlik sağlanacak şekilde tahsis edilmesidir. Biri siyasal, diğeri iktisadi nitelik arz eden bu iki boyutun birbiri ile bütünleştirilmesi gereği, bütçeleme alanında yaygın kabul gören bir gerçektir. Bu nedenle hükümetlerin, öncelikleri belirlerken, çeşitli programların ya da harcamaların etkinliği ile ilgili değerlendirmeleri (evaluation) de dikkate alması, bir zorunluluk olarak görülmektedir²⁷.

İdealde, mali koşullar ne olursa olsun, hükümetlerin kaynak tahsisinde etkinliği sağlamaya çalışması gerekir. Ülkenin az gelişmiş ya da gelişmiş olması, bütçenin genişlemesi ya da daralması, ek ödenekten yararlanabilme imkânının varlığı ya da yokluğu gibi durumların, buna engel olmaması en uygun durumdur. Bununla birlikte uygulamada mali koşullar, hükümetlerin kaynak tahsisinde etkinlik arayışını etkilemektedir. Buna II. Dünya Savaşı sonrası dönem ile 1980 sonrası dönem örnek gösterilebilir.

Hükümetlerin genişleyici politika izlediği II. Dünya Savaşı sonrası dönem, güçlü ekonomik büyümenin yanında vergi artışlarının görüldüğü yıllardır. Genel olarak bakıldığında bu dönem; yeni hizmet taleplerini karşılayacak ilave kaynak bulmanın sorun teşkil etmediği bir dönemdir. Söz konusu mali koşullar, bütçelemenin; sözü edilen yeni hizmetlere, ilave kaynakları *dağıtma* aracı olarak algılanmasına sebep olmuştur. Doğal olarak kaynak tahsisinde etkinlik de, ilave kaynakların tayinlanması bazında ele alınmıştır. Diğer bir deyişle, önceki yıllarda karşılanan hizmetlerin etkinliği, çok az dikkat çekmiştir²⁸.

Özellikle 1980'lerden sonra, mali stresin artması, bazı ülkelerin nüfus yaşlanması ve göç sorunlarıyla karşı karşıya kalması ve uluslararası terör gibi konular, ekonomik büyüme devam etse bile kamu harcamalarının artışı üzerinde baskılar meydana getirmiştir. Bu koşullar altında bütçelemeye ilave kaynakların tahsis edilmesinden, *mevcut kaynakların yeniden tahsis edilmesine* (reallocation) doğru bir eğilim meydana gelmiştir. Böylece, önceliği eskiyen programlardan, yeni programlara

²⁷ OECD, *Does Budgeting Have...*, a.g.e., s. 13.

²⁸ Schick, *A Contemporary Approach...*, a.g.e., s. 90.

doğru kamu fonlarının tahsis edilmesi yani mevcut bütçe tabanının sorgulanması, büyük önem kazanmıştır²⁹.

1.2.3. Kaynak kullanımında etkinliğin sağlanması

Makro mali disiplin ile kaynak tahsisinde etkinlik, özellikle bütçenin hazırlanması sırasında ilgi odağı olurken, bir diğer bütçesel sonuç büyük ölçüde bütçenin uygulanması ile ilişkilidir³⁰. Kaynak kullanımında ya da hizmet sunumunda etkinlik olarak adlandırılan üçüncü sonuç, kısaca; kamu hizmetlerinin makul bir kalite ve maliyette üretilmesi (sunulması) anlamına gelmektedir³¹.

Kaynak kullanımında etkinlik, uzun yıllar süresince geleneksel bütçelemenin etkisiyle girdilerin kontrol edilmesi yoluyla sağlanmaya çalışılmıştır. Özellikle, harcama maddelerinin merkezî birimlerce katı bir *dış kontrole* tabi tutulması; tüm hükümetlerin ilk önceleri ağırlık verdiği bir uygulama olmuştur. Hatta bazı gelişmiş ülkeler bile oldukça gelişkin bütçe sistemleri olsa da, bu dış kontrolden vazgeçmemiştir. Personel alımı, mal-malzeme satın alımları gibi önemli noktalarda yapılan merkezî kontroller; yöneticileri olumsuz etkilemesi ve çeşitli bürokratik işlemlere yol açmasından dolayı eleştirilmiştir. İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra çoğu ülke, dış kontrolleri gevşeterek, hizmet sunan kuruluş içinde gerçekleştirilen iç kontrole ağırlık vermiştir. *İç kontrol*, kamu parasını sarf eden birimin, hukuka uygunluk ve düzenliliğin sağlanmasından öncelikli olarak sorumlu olması mantığı ile getirilmiştir. Dış kontrollere göre ileri bir adım olarak görülen bu kontrol şekli de; bürokratik maliyetleri azaltmasına ve yöneticiye işin organizasyonunda daha fazla zaman vermesine rağmen, girdi odaklı yapısı ile istenen başarıyı getirememiştir. Kilit kararlarda merkezin onayının devam etmesi ve kuruluşlara tahsis edilen paranın kullanım yerlerinin yine katı bir şekilde düzenlenmesi, yöneticilerin etkin şekilde hizmet sunmasını sınırlamıştır. Bahsedilen yaklaşımların istenen başarıyı sağlayamaması; günümüzde, girdi kontrolünden *çıktıların kontrol edilmesine* doğru bir eğilim meydana getirmiştir. Bu yeni yaklaşım, yöneticiye

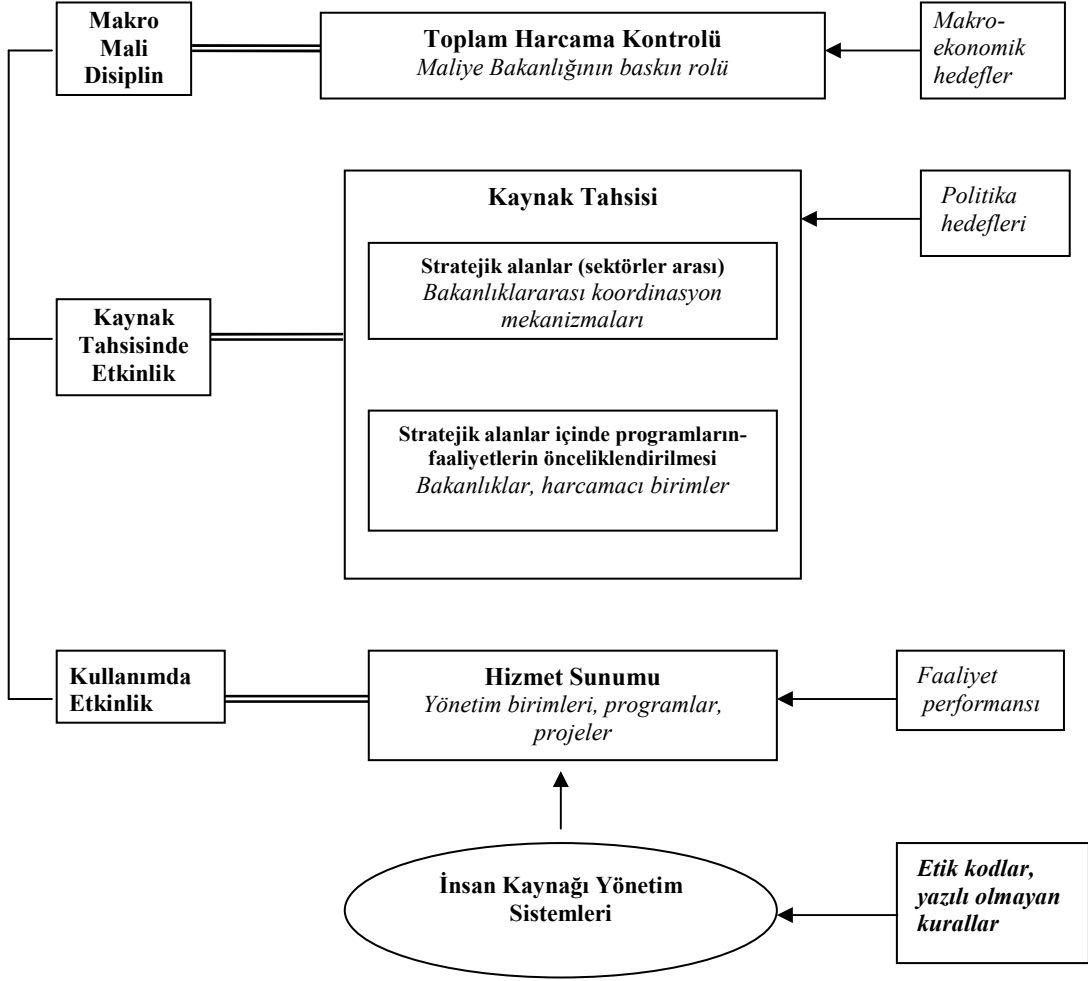
²⁹ OECD, *Reallocation: The Role of Budget Institutions*, Public Governance And Territorial Development, Directorate Public Management Committee, Working Party of Senior Budget Officials, Rome, 3-4 June 2003, GOV/PUMA/SBO(2003)15, 2003, s. 2-3.

³⁰ OECD, *Does Budgeting Have...*, a.g.e., s. 22.

³¹ Asian Development Bank, *What is Public Expenditure...*, a.g.e., s. 1.

daha büyük yetkiler vermekte, buna karşın üretilen çıktılar nedeniyle de hesap verme sorumluluğunu şart koşturmaktadır³².

Şekil 1
Kamu Harcama Yönetiminde Sonuçlar



Kaynak: OECD, *Managing Public Expenditure: A Reference Book for Transition Countries*, Edited by Richard Allen – Daniel Tommasi, SIGMA, 2001, s. 20.

Üç başlık altında ele alınmaya çalışılan üç düzey bütçesel sonuç, yukarıdaki şekilde özetlenmektedir. Şekilde görüldüğü gibi makro mali disiplin, toplam büyüklükler düzeyinde kontrolü gerektirmektedir. Bu nedenle, mali disiplinin hem örgütsel hem de makro-ekonomik yönü bulunmaktadır. Kaynak tahsisinde etkinlik,

³² Schick, *A Contemporary Approach...*, a.g.e., s. 113-118.

harcamaların plânlanması ya da programlanması ile ilgili olup örgütler arası düzeydedir (sektörler arası ve sektör içi). Kaynak kullanımında etkinlik ise daha çok örgüt içi (mikro) bir konu olmaktadır³³.

1.2.4. Sonuçların etkileşimli yapısı

Kamu harcama yönetiminde ulaşılmak istenen sonuçlar olarak belirtilen makro mali disiplin, kaynak tahsisinde etkinlik ve kaynak kullanımında etkinlik, birbirleri ile de ilişkilidir. İdealde bu üç sonucun da birbirini takviye etmesi beklenmekte ise de bu, uygulamada kendiliğinden gerçekleşmez. Çoğu durumda makro mali disiplin öncelikli olmaktadır. Örneğin, borçların arttığı ve borç servisi maliyetlerinin yükseldiği bir durumda hükümetler, harcama ve gelir seviyelerini yakınlaştırmaya daha çok odaklanır. Aksi takdirde gelir-gider dengesizlikleri; ekonominin bütünü ve toplum için onulması zor durumları tetikleyebilir. Makro mali disiplin çoğu kez öncelikli olmakla birlikte onu güçlendirmek için seçilen yöntemler, kaynak tahsisinde etkinliği ve kaynakların etkin kullanımını –birçok ülkede görüldüğü gibi– olumsuz etkileyebilir. Örneğin Güney Asya’da mali disiplini sağlamak için sağlık hizmetlerine ilişkin programlardan yapılan harcama kesintilerinin, yöneticilerin hizmet sunma yeterliğini olumsuz etkilediği belirtilmektedir. Bu örnekte, mali disiplini sağlarken sağlık kuruluşlarına verilecek gelir düzeylerinde meydana gelen belirsizliklerin; örgüt düzeyinde faaliyetlerin yöneticilerce etkin bir şekilde plânlanmasına engel olduğu görülmektedir³⁴. Benzer şekilde, mali disiplini temin için kullanılan araçlar; kaynak tahsisini ve kaynak kullanımında etkinliği, toplumdaki sosyal gruplar ve özellikle yoksullar aleyhine de değiştirebilir. Hatta mevcut harcama düzeyi korunurken, bir kısım ilköğretim harcaması yerine yüksek öğretim harcamasının ikâme edilmesi bile –ülkeden ülkeye değişebilmekle birlikte– gelir grupları üzerinde etkilidir³⁵. Bu nedenle hükümetlerin, ekonomi politikası araçlarını kullanırken bütçesel sonuçlar arasındaki dengeyi ve toplumun çeşitli yönlerden etkilenme derecesini gözönünde bulundurmaları gerekmektedir.

³³ Schiavo-Campo, Salvatore – Tommasi, Daniel, *Managing Government Expenditure*, Chapter 1: An Overview of Public Expenditure Management, Asian Development Bank, April 1999, s. 5.

³⁴ United Kingdom Government, Department for International Development, *Understanding and Reforming...*, a.g.e., s. 8-9.

³⁵ McKay, Andrew, “Assesing the Impact of Fiscal Policy on Poverty”, United Nations University, World Institute for Development Economics Research Discussion Paper No: 2002/43, Finland, April 2002, s. 10.

1.3. Kamu Harcama Yönetiminde Kurumsal Yapı

1.3.1. Kurumsal yapının önemi

Kamu harcama yönetiminde ulaşılması arzu edilen bütçesel sonuçlar; bütçe ve politika süreçlerinin birlikte işlediği *kurumsal yapıya* bağlıdır. Kurumsal yapı, daha önce de belirtildiği gibi harcama kararlarının alınmasına ve aktörlerin davranışlarına etkide bulunan saik, gelenek ve kurallardan oluşan çevreyi yansıtmaktadır³⁶. Kurumsal yapının incelenmesi, birbirini tamamlayıcı iki yönden önem taşımaktadır. Birincisi, arzu edilen bütçesel sonuçlara ulaşılmasını engelleyen saiklerin ve kuralların neler olduğunun, ancak kurumsal yapı ele alınarak ortaya konabilmesidir. İkincisi ise istenen bütçesel sonuçlara ulaşmayı sağlayacak *kurumsal düzenlemelerin* (ya da bütçesel yeniliklerin) tespit edilerek uygulamaya geçirilmesi için kurumsal yapıyı incelemenin gerekli olmasıdır. Özetle, eğer mevcut kurumsal yapının, aktörlerin davranışlarına ve tercihlerine nasıl etkide bulunduğu tespit edilebilirse; bu yapının istenen bütçesel sonuçlara göre yönlendirilmesi mümkün olabilecektir. Bu önemden dolayı, siyasal ekonomi ve bütçe literatüründe de oldukça dikkat çeken kurumsal yapı konusu³⁷ aşağıdaki başlıklarda, demokratik parlamenter bir rejim esas alınarak açıklanmaktadır.

1.3.2. Analitik çerçeve: asil – vekil ilişkileri

Yasama tarafından onaylanan bütçe, belirli amaçlara ulaşmak için hükümete harcama yapabilme, gelir elde edebilme ve borçlanma yetkisi veren bir belgedir. Bu belge, basit teknik bir sürecin sonucu olmayıp, aslen siyasal bir sürecin parçasıdır. Bu nedenle bütçe sürecini iyi bir şekilde anlayabilmek; süreçteki rol ve sorumlulukların resmî yapısı ile yazılı kuralların yanında, bütçe sürecinin sonuçlarına etkide bulunan güçleri, bürokratlar ile siyasetçilerin kararlarını etkileyen saikleri de ele almayı gerektirmektedir³⁸. Kamu harcama yönetimi, bütçelemeyi çevreleyen söz konusu kurumsal yapıyı, temelde *yetki devri* kavramı üzerine inşa edilen ve *asil-vekil modeli*

³⁶ United Kingdom Government, Department for International Development, *Understanding and Reforming...*, a.g.e., s. 13.

³⁷ Gleich, Holger, “Budget Institutions and Fiscal Performance in Central and Eastern European Countries”, European Central Bank Working Paper Series No:215, Germany, February 2003, s. 3.

³⁸ Norton – Elson, a.g.e., ss. v-vi.

olarak adlandırılan bir yaklaşımla ele almaktadır. İktisadî sözleşme teorisinin bir uzantısı olan asil-vekil modeli; *asil* adı verilen ve çeşitli nedenlerle kendi başına gerçekleştiremeyeceği bir görevi yerine getirmesi için yetki devrinde bulunan bir taraf ile yetkiyi devralan ve asilin menfaatlerine uygun bir şekilde hareket ederek görevi ifa edeceği varsayılan *vekil* arasındaki etkileşimi ifade etmektedir³⁹. Bu çerçevede kamu harcama yönetimi; bütçelemeyi, asil ve vekiller arasındaki yetki devirlerine, diğer bir ifadeyle bu iki taraf arasında imzalanan ya da imzalandığı varsayılan sözleşmelere dayandırmaktadır⁴⁰.

1.3.2.1. Aktörler ve yetki devri zincirleri

Kamu harcama yönetiminde aralarında yetki devirleri gerçekleşen üç temel aktör bulunmaktadır. Bu aktörler; vatandaşlar, milletvekilleri ve bürokratlardır. Hem kamusal kararların alınması hem de bu kararların uygulanması, ilgili aktörlerin işbirliği ile gerçekleştirilmektedir⁴¹.

Aşağıdaki şekilde görüldüğü gibi kamu harcama yönetiminin aktörleri arasında dört temel yetki devri gerçekleşmektedir⁴²:

- (1) Seçmenlerden milletvekillerine (yasamaya)
- (2) Milletvekillerinden Başbakana ve Kabinesine (hükümete)
- (3) Başbakan ve Kabinesinden, farklı idari birimlerin (bakanlıkların) başı olan Bakanlara (genelde Kabine üyesidirler)
- (4) Farklı idari birimlerin başı olan bakanlardan, birimlerindeki bürokratlara.

³⁹ Harfst, Philipp – Schnapp, Kai-Uwe, “Are Agents Able to Control their Principal’s Control Structures? An Empirical Attempt to Measure the Institutional Potential of Parliaments to Control their Executives”, ECPR Joint Sessions of Workshops, Workshop 5: Institutional Theory: Issues of Measurement and Change, Edinburgh, March 28 – April 2, 2003, s. 3.

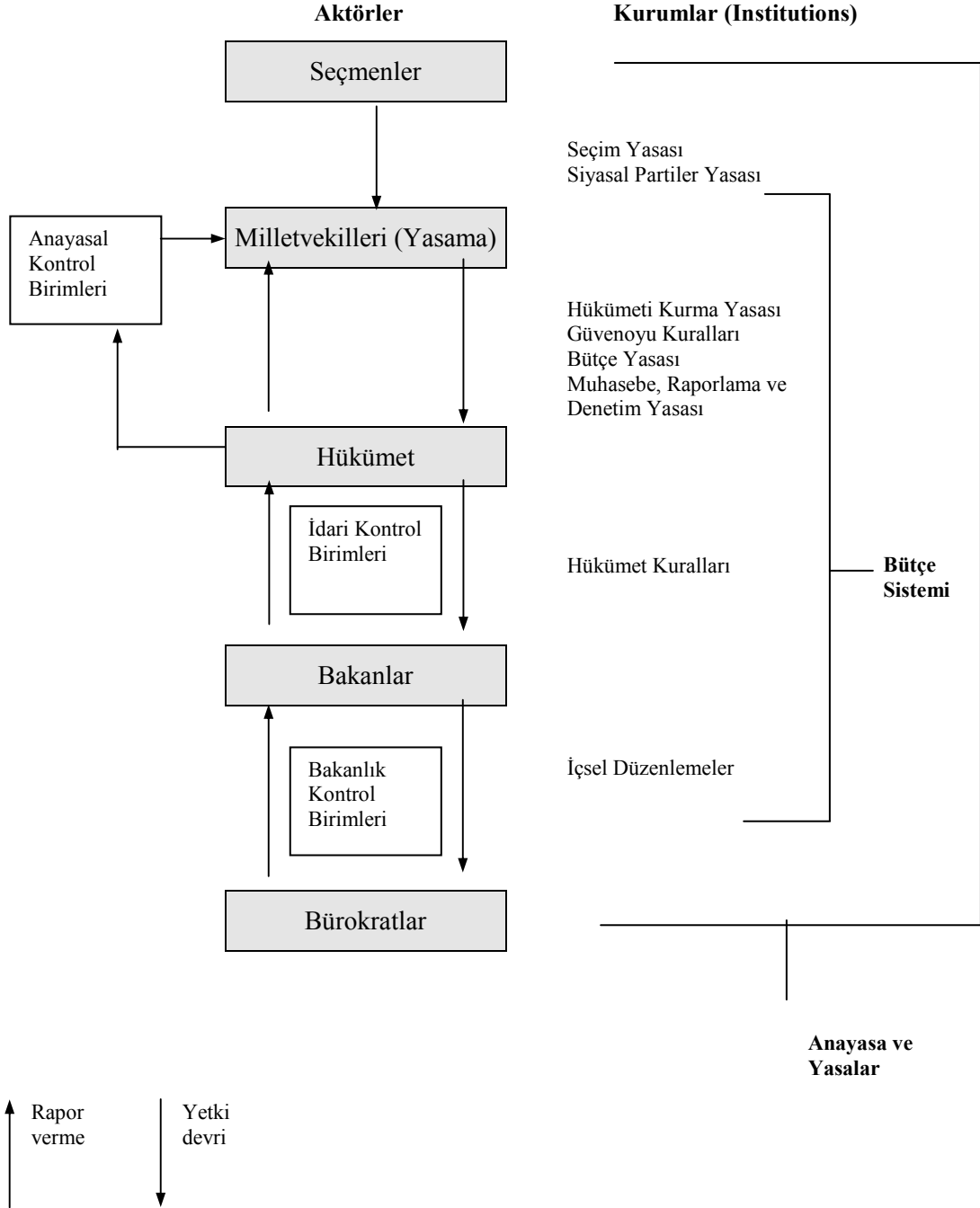
⁴⁰ Hendrick, Rebecca – Forrester, John P., “Budget Implementation”, *Handbook of Government Budgeting*, Edited by Roy T. Meyers, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1999, ss. 568-596, s. 577.

⁴¹ Molander, Per, “Budgeting Procedures and Democratic Ideals”, *Journal of Public Policy*, Vol 21, Issue 1, 2001, ss. 23-52, s. 26.

⁴² Strøm, Kaare, “Parliamentary Democracy as Delegation and Accountability”, ESRC Research Seminar on Modelling Political Accountability: The Principal-Agent Model, School of Management, University of East Anglia, December 6, 2002, s. 11.

Şekil 2

Temsili Bir Demokraside Asil-Vekil İlişkileri: Kavramsal Çerçeve



Kaynak: World Bank, *Public Expenditure Management...*, a.g.e., s. 20'den uyarlanmıştır.

Aktörler genelde, bir yetki devrinde asil iken, diğer yetki devrinde vekil olarak görev üstlenmektedir⁴³. Bu devirleri yönlendiren temel yazılı belgeler ise anayasa ve yasalar olmaktadır.

Kamu harcama yönetiminde ilk yetki devri, seçmenlerin (asillerin), seçim sistemi aracılığı ile milletvekillerine (vekillere) devrettiği yetkilere dayanmaktadır. Demokratik toplumlarda üç temel sorun nedeniyle seçmenler, milletvekillerine yetki devretmektedir. Bunlardan birincisi, asilin *karar alma kapasitesinin sınırlı* olmasıdır. Toplum adına alınması gereken kararları oluşturmak için kaynak ve zaman sınırlaması ile yüz yüze olan vatandaşlar, vekillere yetki devretmektedir. İkinci sebep, *uzmanlıktır*, ki sıradan vatandaşlarda bulunmayan bilgi ve beceriler, yetkinin bu niteliklere sahip kişilere devredilmesini gerektirmektedir. Son olarak yetki devri, asillerin eş zamanlı ve kolektif olarak doğru tercihlere ulaşamaması nedeniyle de gereklidir. *Kolektif eylem problemi* olarak da adlandırılan bu durum, toplumdaki bazı bireylerin sosyal olarak istenmeyen davranışlara sahip olması nedeniyle toplum tercihlerinin doğru bir şekilde yansıtılamaması anlamına gelmektedir⁴⁴. Bahsedilen nedenlerden ötürü vatandaşlar, özellikle toplumdaki farklı grup ve bireylerin tercihlerini bir şekilde uyumlaştırıp, bütünleştirerek vatandaşların isteklerine hitabeden kamu politikaları üretmeleri için milletvekillerine yetki devrinde bulunmaktadır⁴⁵. Şekilde de görüldüğü gibi bu devrin gerçekleşmesinde siyasi parti yasası ile seçim sistemi önemli rol oynamaktadır^(*).

Parlamentar demokrasilerde aktörler arasındaki ikinci ana yetki devri, milletvekilleri ile hükümet arasındadır. Bir bütün olarak çoğunluğa sahip olan partinin / partilerin faaliyetleri yönlendirdiği yasama; yasal politikaları oluşturmada, görevi temelde uygulanacak politikalar için alternatifler önermek olan uzman bir vekile (hükümete) yetki devrinde bulunmaktadır⁴⁶. Şekil 2’de görülebileceği gibi hükümeti

⁴³ World Bank, *Public Expenditure Management...*, a.g.e., s. 19-20.

⁴⁴ Strøm, a.g.e., s. 3-5.

⁴⁵ Atiyas, İzak – Sayın, Şerif, *Siyasi Sorumluluk, Yönetmel Sorumluluk ve Bütçe Sistemi: Bir Yeniden Yapılanma Önerisine Doğru*, TESEV Yayını, İstanbul, 1997, s. 6.

^(*) Özellikle seçim sistemleri, kamu harcama yönetimi sonuçlarını önemli derecede etkileyen bir kurumsal değişken olarak kabul görmektedir.

⁴⁶ Lupia, Arthur – McCubbins, Mathew D., “Who Controls? Information and the Structure of Legislative Decision Making”, *Legislative Studies Quarterly*, XIX, 3, August 1994, ss. 361-384, s. 363.

kurmaya ilişkin kurallar, güvenoyu kuralları ve bizzat bütçe yasası, bu yetki devrini yönlendiren yazılı kurallar arasında yer almaktadır⁴⁷.

Üçüncü ana yetki devri olan hükümetten bakanlara yetki devri ise demokratik süreçteki diğer yetki devirlerinden biraz farklıdır. Bu ilişkide, bakanlara yetki verecek olan hükümet, yine bakanlardan oluşmaktadır. Diğer bir deyişle, asiller aynı zamanda vekili kendileri yaratmaktadırlar. Hemen hemen tüm kabine üyeleri, aynı zamanda vekil konumundadır. Bu ilişkiyi de, hükümetin kolektif karar almasını ya da bakanların karar almada daha fazla özerkliğe sahip olmasını belirleyen yazılı kurallar yönlendirmektedir⁴⁸.

Yetki devirlerindeki son halkada ise bakanların politika amaçlarına ulaşmada kendilerine teknik uzmanlıkları ile yardımcı olabilecek bürokratlara yetki devretmesi yer almaktadır. Politika oluşturma ve uygulama sorumluluklarının devrini düzenleyen yazılı kurallara örnek olarak ise idari prosedürler ve bakanlık genelgeleri gösterilebilir⁴⁹.

1.3.2.2. Yetki devrinden doğan hesap verme sorumluluğu ilişkisi

Bir sözleşme ile asilden vekile yetki devrinin gerçekleşmesi, bu iki aktör arasında bir *hesap verme sorumluluğu* ilişkisinin doğmasına da yol açmaktadır. Bu ilişki, asile iki tür hak kazandırmaktadır. Bunlardan birisi, vekilden bilgi talep etme hakkı, ikincisi vekile yaptırım uygulama hakkı. Hesap verme sorumluluğu ilişkisi ile vekiller; asiller lehine hareket edip etmedikleri konusunda, asillere bilgi vermek durumundadır. Aynı zamanda asil, vekilin performansını ödüllendirme ya da cezalandırma (vekilin aldığı kararı veto etme, yetkiyi geri alma ya da özel ceza uygulama gibi) hakkına da sahip bulunmaktadır⁵⁰. Şekil 2’de, parlamenter demokrasilerde yer alan dört ana yetki devrinin tümü için doğan bu hesap verme sorumluluğu ilişkisi, vekilin asile iletmesi gereken raporlar ile gösterilmek istenmektedir.

⁴⁷ World Bank, *Public Expenditure Management...*, a.g.e., s.20.

⁴⁸ Andeweg, Rudy B., “Ministers as double agents? The delegation process between cabinet and ministers”, *European Journal of Political Research*, Vol 37, 2000, ss. 377-395, s. 377-378, 385.

⁴⁹ Huber, John D., “Delegation to civil servants in parliamentary democracies”, *European Journal of Political Research*, 37, 2000, ss. 397-413, s. 397, 400.

⁵⁰ Strøm, a.g.e., s. 9.

1.3.3. Bütçeleme yazılı olmayan yönleri

Kamu harcama yönetimi; ulaşılmak istenen sonuçların, yazılı olmayan bazı sınırlamalara da bağlı olduğunu kabul etmektedir. Diğer bir ifadeyle yaklaşım, aktörlerin davranışlarını yönlendiren ve kâğıt üstünde olmayan bazı gayri resmî yönlerin varlığını savunmaktadır. Bütçelemeye davranış boyutu olarak da adlandırılan gayriresmî yönlerin çıkış noktası ise yukarıda bahsedilen asil-vekil ilişkilerinin doğasında bulunan bazı varsayımlardır. Buna göre asil ve vekil arasında meydana gelen yetki devrinden beklenen işbirliğini olumsuz etkileyebilen ve aktörlerin istenmeyen davranışlarda bulunmasına sebep olabilen başlıca iki temel teorik varsayım bulunmaktadır^{(*)51}: Bunlardan birincisi, *aktörlerin rasyonel olmalarıdır*. Rasyonel davranış; aktörlerin her birinin bazı tercihlerinin olduğunu ve daha fazla tercih ettikleri sonuçlara ulaşmak üzere davranışlar sergilediklerini ifade etmektedir. İkinci önemli varsayım ise *bilginin eksik ve asimetric* oluşudur. Buna göre asiller, bilgi eksikliği ile karşı karşıyadır; yetki devrini üzerine alan vekil, daima asile göre bilgi avantajına sahiptir. Yetki devri halkalarının tümü için geçerli olan bu temel varsayımların, kamu harcama yönetimi sonuçlarını ne yönde etkilediği ise aşağıdaki başlıklarda açıklanmaya çalışılmaktadır.

1.3.3.1. Tercih (ya da saik) uyumsuzlukları ve makro mali disiplin

Daha önce belirtildiği gibi her bir yetki devri zinciri, asil ile vekil arasında bir işbirliğini gerektirmektedir. Kamu harcama yönetiminde aktörlerin rasyonel olmaları, asil ve vekil arasındaki tercihlerin farklılaşmasına böylece yetki devri zincirinin zayıflamasına yol açabilmektedir. Gerçekten eğer vekil, asille tam anlamıyla uyuşan saik ve tercihlere sahip değilse, yetki devrinin bazı problemlere yol açması muhtemeldir⁵².

(*) Diğer varsayımlarla birlikte geniş açıklama için bkz. Strom, a.g.e. s. 5-8.

⁵¹ Strøm, a.g.e., s. 6; Molander, a.g.m., s. 4.

⁵² Strøm, a.g.e., s. 8.

Tercih ya da saik uyuşmazlığı nedeniyle istenmeyen sonuçların elde edilmesinin belki de en güzel örneği, kaynak tahsisi sürecinde harcamacı kuruluşlar ile Maliye Bakanlığı arasında^(*) gerçekleşmektedir⁵³. Devlet bütçesinden harcamacı kuruluşlara tahsis edilecek kaynaklar, ortak bir havuz olarak kabul edilebilir. Diğer bir deyişle bu kaynaklar, harcamacı kuruluşlar tarafından ortak bir şekilde kullanıldığından dolayı müşterektir. Müşterek kaynakların önemli bir özelliği sınırlı olması, birçok kullanıcısının varlığı ve aşırı tüketilme eğilimidir. Devlet bütçesinden ödenek tahsis edilmesi, tüm harcamacı kuruluşların yararınadır. Bununla birlikte *rasyonel* davranan harcamacı kuruluşun, alabildiği kadar fazla pay alması da tekil olarak kendi yararınadır. Devlet bütçesinde her birim, hükümetin mali disiplini temin etmesini isteyebilir ancak; genellikle her biri ulaşabildiği kadar fazla kaynak talep ederek kendi menfaati dâhilinde hareket eder. Çünkü, toplam harcamaların sorumlusu sadece bir harcama birimi değildir. Bu nedenle birimler genellikle kendi taleplerini, hükümetin sağlamak istediği makro mali disipline zarar verici olarak görmezler⁵⁴. Bu sürecin sonucunda harcamacı kuruluşlar ile Maliye Bakanlığı arasında gerçekleşen pazarlıklar genellikle makro mali disiplin açısından olumsuz sonuçlanır. Diğer bir deyişle harcama düzeyi, asilin istediği büyüklükten daha fazla olur. *Ortak havuz problemi* ya da *tutuklunun ikilemi*^(**) adıyla da bilinen bu durumun, kamu açıklarının altında yatan önemli bir sebep olduğu literatürde iddia edilmektedir⁵⁵.

(*) Bununla birlikte yetki devri zincirlerinin her bir halkasında, rasyonel davranışın olumsuz kolektif etkileri bulunmaktadır.

⁵³ Ostrom, Elinor, *Governing The Commons*, Cambridge University Press, 1991, s. 2-5..

⁵⁴ Schick, *A Contemporary Approach*..., a.g.e., s. 8.

(**) Ortak havuz problemi; Aristo ve Hobbes gibi birçok düşünürün dikkat çektiği bir konudur. Kıt bir kaynağın müşterek kullanımını açıklayan ifade; Garrett Hardin'in çoban-çayır örneği ile sembolleşmiştir. Bu örneğe göre ortak kullanıma açık olan bir meradan, bir mevsim boyunca iyi şekilde beslenebilecek hayvan sayısı bellidir ve L ile gösterilebilir. Çoban sayısının iki olduğu düşünüldüğünde, işbirlikçi yaklaşım; otlayacak hayvan sayısının L/2 olduğuna işaret etmektedir. İşbirlikçi olmayan yaklaşım ise her bir çobanın kâr edeceğini düşünerek mümkün olduğu kadar fazla hayvan otlatmasıdır. İlk yaklaşım sonucunda elde edilecek kâr birimi 10 ise ikinci yaklaşımda bu 0 (sıfır)'a iner. Eğer sadece bir çoban hayvanlarını L/2 oranında sınırlarsa; diğer çoban 11 birim, sınırlayan çoban ise -1 birim kâr edecektir. Bu durumun gerçekleşmesi biraz güç olduğundan çobanlar ya anlaşarak hayvan otlatacaklar ya da baskın yaklaşımı tercih ederek kâr sağlayamayacaklardır. Diğer çobanın nasıl davranacağını kestiremeyen çobanın (tutuklu) tercihi ise baskın yaklaşım olacaktır. İlgili çobanın yaşadığı ikilem de tutuklunun ikilemi olarak bilinmektedir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Ostrom, a.g.e., s. 1-6.

⁵⁵ Örneğin bkz. Hagen, *Budgeting Institutions for Aggregate*..., a.g.e., s. 10.

1.3.3.2. Tercihlerin açıklanması sorunu, bilgi asimetrileri ve kaynak tahsisinde etkinlik

Kaynak tahsisinde etkinlik, toplumdaki bireylerin, uygulanacak politikaların öncelikleri ile ilgili fikirlerinin bilinmesi ile sağlanabilir. Ancak, toplum tercihlerinin tam olarak bilinmesi oldukça güçtür⁵⁶. Bunun önemli nedenlerinden birisi, bireylerin tercihlerinin özel mallarda olduğu gibi piyasada otomatik bir şekilde açıklanmamasıdır. Bireylerin kamu mallarına olan tercihlerini gönüllü bir şekilde açıklamaya yanaşmayabilmeleri de bir diğer neden olarak belirtilebilir. Bu yüzden hükümetlerin gerçek tercihleri otomatik olarak elde etmesi mümkün değildir^{(*)57}. Diğer bir ifadeyle gerçek tercihlerin ortaya çıkarılması, maliyeti oldukça yüksek olan bir işlemdir⁵⁸.

Kamu harcama yönetiminde kaynak tahsisinde etkinliği zedeleyen diğer bir problem de aktörlerin sahip oldukları bilgi (ya da enformasyon) düzeyine ilişkindir. Bütçesel kaynaklar gibi kısıtlı bir kaynak olan bilgi, yetki devri zincirlerinde vekiller tarafından üretilir. Bu nedenle vekiller, bilgi kullanıcısı konumunda bulunan asillerden daha fazla bilgiye sahiptirler. Buna ilaveten bilgiyi üretmek ve yaymak belirli bir maliyet gerektirmektedir. Bilginin bahsedilen nitelikleri; modern bütçelemede gelişmiş ülkelerde bile yaygınlıkla karşılaşılan *bilgi asimetrilerini* ortaya çıkarmaktadır⁵⁹. Asillerin, vekillere oranla daha az bilgi edinebilmesi olarak da ifade edilen bu kavram; kamu harcama yönetiminde yetki devri sözleşmelerinin eksik olmasına yol açarak kaynak tahsisinde etkinliği olumsuz etkilemektedir⁶⁰. Hükümet hiyerarşisi içinde Maliye Bakanlığı ile harcamacı kuruluşlar arasındaki bilgi asimetrisi buna örnek olarak verilebilir. Vekil konumunda bulunan harcamacı kuruluşlar, bütçe tekliflerini değerlendirerek onaylayacak olan bakanlığa göre hizmet maliyetleri, kalitesi ve nispi etkinliği vb. ile ilgili daha fazla bilgiye sahiptir. Bu nedenle kuruluşların bütçe

⁵⁶ Asian Development Bank, *What is Public Expenditure...*, a.g.e., s. 2.

(*) Bu konuda bkz. Bruin, Gert de, *Decision-Making on Public Goods*, Het Spinhuis, Amsterdam, 1991, s. 131-136.

⁵⁷ Barnett, Richard R., "Preference Revelation and Public Goods", *Current Issues in Public Sector Economics*, Edited by Peter Jackson, MacMillan, 1993, ss. 94-131, s. 94-95.

⁵⁸ Campos, J. Edgardo – Pradhan, Sanjay, *Budgetary Institutions and the Levels of Expenditure Outcomes in Australia and New Zealand*, Asian Development Bank Publications, Philippines, 1999, s. 8. (http://www.adb.org/Documents/Papers/Budgeting_Institutions/)

⁵⁹ A.e., s. 9-11.

⁶⁰ Lane, Jan-Erik, "Relevance of the Principal-Agent Framework to Public Policy and Implementation", Lee Kuan Yew School of Public Policy, Working Papers, SPP 31-03, 2003, s. 5-6. (<http://www.spp.nus.edu.sg/docs/wp/wp29.pdf>).

tekliflerini sunarken gerçek maliyetleri saklayarak en uygun kaynak tahsisini engellemeleri sıklıkla karşılaşılan bir davranıştır^{(*)61}.

1.3.3.3. Bilgi asimetrisi ve kaynak kullanımında etkinlik

Yukarıda bahsedilen bilgi asimetrisi, kuruluş düzeyinde sunulan hizmet etkinliğini de önemli derecede etkilemektedir. Hizmet sunulan kesimle iç içe olan birimler, hizmetin nasıl en iyi şekilde sunulabileceği ile ilgili bilgiye sahiptir⁶². Asiller, vekilin faaliyetleri ile ilgili yeterli bilgiye sahip olmadıkları ve onları tam olarak izleyemedikleri için vekilin istenmeyen davranışta bulunması mümkün olabilmektedir⁶³. Örneğin, birçok ülkede yaygın görülen bütçesel davranış, yıl sonunda iptal olunacak olan ödeneklerin yerli yersiz harcanmasıdır. Harcanmayan ödeneğin gelecek yıl (muhtemelen) daha az ödenek tahsis edilmesi ile bir anlamda cezalandırılmasını önlemek isteyen harcamacı kuruluşlar, ödeneklerini yıl sonuna kadar tüketirler. Kaynak kullanımında etkinsizliğe yol açan bu davranışın en önemli nedeni ise yasamanın ya da Maliye Bakanlığının, ödeneklerin politika amaçları için kullanılıp kullanılmadığı ile ilgili yeterli gözlem bilgisinin olmamasıdır⁶⁴.

2. KAMU HARCAMA YÖNETİMİNDE KURUMSAL DÜZENLEMELER

Kamu harcama yönetimi, yukarıda bahsedilen kurumsal yapıyı makro mali disiplini temin etmek, kaynak tahsisinde ve hizmet sunumunda etkinliği sağlamak üzere yeniden yapılandırmaya çalışan bir yaklaşımdır. Bu yapılandırma, aktörlerin saiklerini etkileyerek davranışlarını yönlendirmesi beklenen ve *kurumsal düzenlemeler* adı verilen mekanizmaların uygulanması ile gerçekleştirilmektedir. Kurumsal düzenlemelerin iki temel amacından ilki; rasyonel hareket eden aktörlerin, işbirliğini zedeleyen farklı tercihlerini uyumlaştırmak, diğer bir ifadeyle ortak tercihleri paylaşmalarını

(*) Örneğin harcamacı kuruluş, maliyeti oldukça düşük gösterdiği bir programa ödenek alarak, bu program için yıl içinde ek ödenek isteyebilmekte ya da gelecek yıl program için ödenek talebinde bulunma hakkını kazanabilmektedir. Asian Development Bank, *What is Public Expenditure...*, a.g.e., s. 2.

⁶¹ A.y.

⁶² Campos-Pradhan, a.g.e., s. 13.

⁶³ Strøm, a.g.e., s. 29-30.

⁶⁴ Lindstädt, René, "The Institutional Foundations of Delegation: Legislative Monitoring Regimes in Weak and Strong Party Systems", 2005 Meeting of the Midwest Political Science Association, April 13, 2005, s. 4.

sağlamaktır. Düzenlemelerin ikinci amacı ise asil ve vekil arasındaki bilgi dengesizliklerinin giderilmesi; böylece asilin, vekilin davranışları hakkında yeterli bilgi sahibi olmasının sağlanmasıdır⁶⁵.

Tablo 1
Kamu Harcama Yönetiminde Sonuçlar ve Kurumsal Düzenlemeler

SONUÇLAR	KURUMSAL DÜZENLEMELER*	
Makro Mali Disiplin	<ol style="list-style-type: none"> 1. Güçlü bir Maliye Bakanlığı 2. <i>Bütçe teklifleri alınmadan önce, makro harcama düzeyinin sınırlandırılması</i> 3. <i>Gerçekçi ve sürdürülebilir mali hedefler (ya da kurallar)</i> 4. Bütçenin kapsamlı yapısı 	HESAP VERME SORUMLULUĞU VE SAYDAMLIĞIN GÜÇLENDİRİLMESİ
Kaynak Tahsisinde Etkinlik	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kabinenin, <i>çok yıllık tahminleri</i> dikkate alarak öncelikleri belirlemesi 2. <i>Bütçe teklifleri alınmadan önce, harcama grubu (sektör) ve harcamacı kuruluşlar için harcama tavanları belirlenmesi</i> ve sektör içi kaynak tahsisinde harcamacı kuruluşlara esneklik tanınması 3. Objektif kriterlerin kullanılması 4. Bütçenin kapsamlı yapısı 	
Kaynak Kullanımında Etkinlik	<ol style="list-style-type: none"> 1. Harcamacı kuruluşlara nispi otonomi verilmesi 2. <i>Kaynak akışlarında öngörülebilirlik</i> 3. Yöneticinin performansından sorumlu olması 	

* Daha sonra görüleceği üzere italik olarak gösterilen düzenlemeler; orta vadeli harcama sisteminin önemli bir ögesi ya da özelliği olmaktadır.

Kaynak: Campos-Pradhan, a.g.e. s. 32.

Kamu harcama yönetiminin üç düzey sonucuna yönelik kurumsal düzenlemeler, Tablo 1’de toplu bir şekilde gösterilmektedir. Söz konusu düzenlemelere ilişkin açıklayıcı bilgilere ise aşağıdaki başlıklarda yer verilmektedir.

⁶⁵ Lupia, Arthur, “Delegation of Power: Agency Theory”, *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences 5*, Edited by Neil J. Smelser – Paul B. Baltes, Oxford, UK, 2001, ss. 3375-3377; Fozzard, a.g.e., s. 39-41.

2.1. Makro Mali Disiplini Sağlamaya Yönelik Düzenlemeler

Daha önce söz edildiği gibi kamu harcama yönetiminde, hükümet bütçesinin ortak bir havuza benzemesi; harcamacı kuruluşların rasyonel hareket etmeleri nedeniyle mali disiplinin zedelenmesine yol açabilmektedir. Rasyonel hareket eden aktörlerin rasyonel olmayan bir sonuca yol açabildiğini gösteren bu durum, aslında aktörler arasındaki koordinasyon başarısızlığının bir sonucudur. Buna göre, kamu bütçelemesine katılan harcamacı kuruluşlar, harcama taleplerinin makro düzeyde getireceği maliyetleri hesaba katmada başarısızdır^(*). Kamu harcama yönetimi bu koordinasyon başarısızlığını; her bir karar alıcının harcama kararını güçlü bir şekilde koordine ederek, diğer bir deyişle onları, bütçeye bir bütün olarak bakmaya zorlayarak engellemeye çalışmaktadır^(**)⁶⁶.

2.1.1. Maliye Bakanlığının güçlü olması

Harcamacı kuruluşların harcama taleplerini koordine etmenin önemli yollarından birisi, onlar arasında koordinasyonu sağlayabilecek bir kurumu güçlendirmek ve ona bu konuda yetki vermektir. Hükümet içinde harcamacı kuruluşlar ya da bakanlıklar arasında koordinasyonu kurabilecek en uygun birim ise Maliye Bakanlığıdır. Mali girişimci olarak da adlandırılan birim, kuruluş eksenli harcama menfaatleri ile sınırlanmadığından ve bizzat, bütçenin hazırlanmasından sorumlu olduğundan, bütçeyi bütünleşik şekilde görebilecek kurumdur. Kuruluşları izleme yeteneği olan ve kendisi ile mali disiplinin temini açısından işbirliğine karşı isteksiz olan taraflara karşı ceza uygulayabilecek ya da onları teşvik etmek için ödüller kullanabilecek, yetkileri artırılmış bir Maliye Bakanlığının, ortak havuz

(*) Bu durum *bütçe sürecinin parçalanması* olarak adlandırılmaktadır. Bu konuda detaylı bir çalışma için bkz. Perotti, Roberto – Kontopoulos, Yianos, “Fragmented fiscal policy”, *Journal of Public Economics*, Vol 86, 2002, ss. 191-222.

(**) Bu açıklamaları oyun teorisi de desteklemektedir. Aktörler arasındaki işbirliği başarısızlığından kaynaklanan sorunun çözümü, baskın strateji kavramına dayanmaktadır. Oyun teorisi bağlamında ayrıntılı bilgi için bkz. Dixit, Avinash – Barry Nalebuff. *Thinking Strategically: A Competitive Edge in Business, Politics, and Everyday Life*, Second Edition, WW Norton & Co Inc, New York, 2004.

⁶⁶ Hagen, *Budgeting Institutions for...*, a.g.e., s. 10.

problemde hatalı davranması ihtimali düşüktür⁶⁷. Uygulamadaki çalışmalar da bunu desteklemektedir. Buna göre bütçe hazırlığında gerçekleştirilen bütçesel müzakerelerde güçlü bir maliye bakanının olduğu ülkelerde, bütçe açıklarının daha düşük olduğu belirlenmiştir^{(*)68}.

Maliye Bakanlığının güçlü olması ise farklı şekillerde olabilmektedir. Örneğin Alman modelinde; maliye bakanı, bütçe ile ilgili tüm bakanlar kurulu kararlarını veto edebilme gücü ile donatılmıştır. Bu veto, sadece başbakanın dâhil olduğu kabine çoğunluğu ile aşılabilmektedir⁶⁹. Diğer birçok gelişmiş ülkede Maliye Bakanlığı'nın (ya da denk birimin) güçlü bir örgüt yapısına sahip olduğu görülmekte; ayrıca bakanlık, orta vadeli harcama sisteminden, makro ödenek tavanlarının^(**) belirlenmesinden ve performans ölçülerinin onaylanması gibi kritik görevlerden sorumlu tutulmaktadır⁷⁰.

2.1.2. Toplam harcamaların bütçe teklifleri alınmadan sınırlanması

Harcamacı kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlayıcı bir diğer kurumsal düzenleme ise bütçe hazırlığı prosedürünün değiştirilmesi ile ilgilidir. Geleneksel bütçe hazırlama prosedüründe; öncelikle bütçe teklifleri kuruluşlardan alınmakta daha sonra Maliye Bakanlığı ile pazarlıklar neticesinde toplam harcama büyüklüğü ortaya çıkmaktadır. Mali disiplini zedeleyebilen^(***) bu uygulama yerine kamu harcama yönetimi; toplam harcama büyüklüğünün, bütçe hazırlama sürecinin başında yani harcamacı kuruluşlardan teklifler alınmadan önce, *kaynak elde edilebilirliği* gözetilerek^(****) belirlenmesini ve katı bir şekilde uygulanmasını

⁶⁷ Hallerberg, Mark – Hagen, Jürgen von, “Electoral Institutions, Cabinet Negotiations, and Budget Deficits in the European Union”, NBER Working Paper Series No 6341, Cambridge, December 1997, s. 9.

^(*) Bu sonuca ulaşan çalışmalardan bir diğeri için bkz. Hallerberg – Hagen, a.g.e., s. 10 ve 22.

⁶⁸ Feld, Lars P., “Budgetary Procedures and Public Finance or: Quis custodiet ipsos custodes?”, *Journal for Institutional Innovation, Development and Transition*, Vol 6, 2002, ss. 4-17, s.5.

⁶⁹ Hagen, *Budgeting Institutions for...*, a.g.e., s. 13.

^(**) Makro ödenek tavanı konusu için bkz. bir sonraki başlık (2.1.2.) ve ileride 2.2.2.

⁷⁰ Premchand A., “Budgetary Management in the United States and in Australia, New Zealand, and the United Kingdom”, *Handbook of Government Budgeting*, Edited by Roy T. Meyers, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1999, ss. 82-115, s. 110.

^(***) Ortak havuz problemi ile ilgili kısımda belirtilen bu konu için bkz. başlık 1.3.3.1.

^(****) Ekonominin gelecekteki durumu ve maliye politikası hedefleri göz önünde bulundurularak, hükümetin elde edebileceği kaynak düzeyine ilişkin orta vadeli tahminler aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Bu konuda bkz. ikinci bölüm başlık 1.1. ve 1.2.

öngörmektedir⁷¹. Aynı zamanda Maliye Bakanlığını da güçlendiren bu uygulama, ileride daha ayrıntılı olarak açıklanacağı gibi orta vadeli harcama sisteminin de önemli bir ögesi olmaktadır.

2.1.3. Gerçekçi ve sürdürülebilir mali hedefler

Kamu harcama yönetiminin, makro mali disiplinin sağlanması için öngördüğü kurumsal düzenlemelerden birisi de; hükümetin, bütçeleme sürecinin başında kolektif olarak müzakere edilerek kabul edilen *mali hedeflere* uyacağına ilişkin taahhütlerde bulunmasıdır. Mali hedefler genellikle; bütçe açığı, borçlanma ya da harcama düzeyi gibi mali değişkenlerde belirli bir orana ya da rakama ulaşma şeklinde belirlenmektedir. Söz konusu hedefler, harcamacı kuruluşları ortak bir paydada buluşturmada böylelikle tüm tarafları ilave bir harcama yapmanın yaratacağı vergi yükünün tümünü dikkate almaya zorlamaktadır^{(*)72}. Bütçe teklifleri alınmadan önce oluşturulan mali hedefler, hükümetin kendisi tarafından konulabileceği gibi, Avrupa Para Birliği ya da IMF gibi dış otoritelerce de konulabilmektedir. Orta vadeli harcama sistemi, hükümetin kendi mali hedeflerini, orta vadeli olarak oluşturmasını ve / veya varsa dış otoritelerce konulan hedeflerin dikkate alınmasını gerektirdiğinden, bu kurumsal düzenlemeyi de içermektedir⁷³.

2.1.4. Bütçenin kapsamlılığı

Makro mali disiplinin sağlanmasında bir diğer önemli kurumsal düzenleme de bütçenin kapsamlı olmasıdır. Kapsamlılık, iyi bir bütçeleme ve mali yönetimin temel ilkelerinden birisidir ve bütçenin, hükümetin bütün mali işlemlerini kapsayacak büyüklükte olmasını gerektirmektedir⁷⁴. Bütçenin kapsamadığı gelir ve giderlerin bulunması, birçok kez, farklı alternatiflerin ele alınmasını zorlaştırmakta ve mali disiplini bozmaktadır. Kapsamlı bütçeler, bütün harcama tekliflerinin aynı zaman dilimi içerisinde aynı mali hedefler doğrultusunda ele alınmasını kolaylaştırır ve mali

⁷¹ Schick, *A Contemporary Approach...*, a.g.e., s. 12-13.

^(*) Bu yaklaşımın, aynı zamanda Maliye Bakanlığının bütçe uygulaması sırasında yeterli izleme ve kontrol gücüne sahip olmasını gerektirdiği de vurgulanmaktadır. Hallerberg – Hagen, a.g.e., s. 10.

⁷² A.e., s. 11.

⁷³ Schick, *Managing Public Expenditures*, a.g.e., s. 6.

⁷⁴ World Bank, *Public Expenditure Management...*, a.g.e., s. 1.

disiplinin gözetilmesine yardımcı olur. Bu nedenle bütçe reformları, kurumsal yapıyı güçlendirmek ve bütçenin ekonomiye etkilerini daha iyi görebilmek açısından bütçeyi daha kapsamlı hale getirmeye gayret etmektedir⁷⁵.

2.2. Kaynak Tahsisinde Etkinliği Sağlamaya Yönelik Düzenlemeler

Kamu harcama yönetiminde kaynak tahsisinde etkinliğin sağlanması; uygulanacak politikaların, etkin bir öncelik sırasına koyulmasına yönelik saiklerin tesis edilmesini ve sektörler arasında ve içinde etkin kaynak tahsisinin gerçekleştirilebilmesi için gereken enformasyonun kalitesini artıran kurumsal düzenlemeleri gerektirmektedir⁷⁶.

2.2.1. Kabinenin, çok yıllık tahminleri dikkate alarak öncelikleri belirlemesi

Tercihlerin açıklanması sorununun asgariye indirilerek kaynak tahsisinde etkinliğin güçlendirilmesi için gereken en önemli kurumsal düzenlemelerden biri, hükümetin genel stratejik öncelikleri etkin olarak belirleyebilecek kapasitede olması, böylelikle harcamacı kuruluşların alacakları kararlara önderlik etmesidir. Bu açıdan; hükümet programları, ulusal kalkınma plânı ya da çeşitli strateji raporları, politikaların belirlenmesi ve kamu harcamalarının öncelik sırasına konmasında önemli girdilerdir⁷⁷. Özellikle son yıllarda Kanada, Finlandiya, Fransa, Macaristan, İtalya, Yeni Zelanda gibi gelişmiş ülkelerin, önceliklerin belirlenmesi sürecine toplum katkısını artırmak üzere hükümet önceliklerini gösteren raporlar aracılığı ile bir tartışma ortamı oluşturmaya çalıştıkları görülmektedir⁷⁸.

Ülkeden ülkeye değişen çeşitli yollarla üzerinde uzlaşma sağlanmaya çalışılan stratejik politika ve önceliklerin, bütçe gerçeklikleri esas alınarak belirlenmesi de ayrı bir önem taşımaktadır. Elde edilebilir kaynaklardan bağımsız şekilde belirlenen politika ve önceliklerin yıllık bütçeye aşırı bir yük getirmesi yüksek olasılıktır⁷⁹. Bu nedenle

⁷⁵ Shand, David, "OECD Üye Ülkelerinde Bütçe Reformları", Çev. Hakkı Odabaş, *Maliye Dergisi*, Sayı 130, Ocak-Nisan 1999, ss. 86-102, s. 93.

⁷⁶ Campos – Pradhan, a.g.e., s. 8.

⁷⁷ Schick, A *Contemporary Approach...*, a.g.e., s. 16; The National Economic and Social Council, *Achieving Quality Outcomes: The Management of Public Expenditure*, Dublin, December 2002, s. 91.

⁷⁸ Joumard, Isabelle v. dğr., *Enhancing the Effectiveness of Public Spending: Experience in OECD Countries*, OECD Economics Department, Paris, 2004, s. 21.

⁷⁹ World Bank, *Public Expenditure Management...*, a.g.e., s. 22.

hükümetin uyguladığı politikaların orta vadeli maliyetlerini gösteren orta vadeli harcama sistemi oldukça yararlıdır. Sistem, söz konusu hizmet maliyetlerini ve elde edilebilir kaynak tahminlerini, birden fazla yıl için karşılaştırmalı göstermekte böylece hükümet tarafından yürürlüğe koyulacak politika değişikliklerinin ya da yeni politikaların, maliyetleri nasıl etkileyebileceği hakkında karar vericilere önemli bilgiler sunmaktadır⁸⁰.

2.2.2. Katı harcama tavanları ve esneklik

Hatırlanacağı gibi Maliye Bakanlığı ile harcamacı kuruluşlar arasındaki bilgi dengesizliği, kaynak tahsisinde etkinliği zedeleyen önemli sorunlardan biridir. Kamu harcama yönetiminde bu sorun, aynen toplam harcamalarda olduğu gibi harcamacı kuruluşlar için de bütçe teklifleri alınmadan önce harcama tavanları belirlenmesi ile aşılmaya çalışılmaktadır. Orta vadeli harcama sisteminin bir parçası olan ve katı bir şekilde uygulanan^(*) bu tavanların amacı; harcamacı kuruluşları, harcama tavanları içinde kalmakla görevlendirerek kaynakların yeniden tahsis edilmesini teşvik etmektir. Diğer bir deyişle amaç, belirli bir harcama yapma sınırını aşamayacağını bilen kuruluşun, kaynakların nasıl en iyi şekilde tahsis edilebileceği ile ilgili sahip olduğu bilgileri kullanmasını sağlamaktır.

Katı harcama sınırlamalarının uygulanması, gerekli ancak yeterli olmayan bir düzenlemedir. Çünkü geleneksel sistemde yeniden tahsis edilen kaynakların aşağı yukarı tamamı, merkezî bütçe uzmanlarının isteği ile yapılmaktadır. Bu tür bir işleyiş ise harcamacı kuruluşları etkin bir kaynak tahsisinden ziyade pazarlık yapmaya itmektedir. Bu nedenle kamu harcama yönetimi, katı harcama tavanlarının, kuruluşlara tanınan *kaynak tahsisi esnekliği* ile desteklenmesini öngörmektedir. Buna göre hükümet yine bütçe içinde hangi sektör ya da kuruluşlara ne kadar ödenek ayrılacağını belirlemekle birlikte, sektör / kuruluş içi kaynak tahsisi sorumluluğunu ilgili kuruluşun

⁸⁰ Schick, A *Contemporary Approach...*, a.g.e., s. 16.

(*) Sıkı bütçe tavanı/kısıtı, yalnızca istisnai durumlarda aşılabılır. Yumuşak bütçe kısıtı ise gerek Maliye Bakanlığının sıklıkla gereksiz ek ödenekleri onaylaması ya da onay gerektirmeyen yollarla kolayca çöğnenmektedir. Yumuşak bütçe kısıtları; ihtiyaç karşılığı olmayan gereksiz tekliflerin ve aşırı harcamanın olması için güçlü saikler vermektedir. Pearson, Mark, "Recent changes in public expenditure management in UK. Do they have any relevance for SWAp, PRSP and MTEF processes in low income countries?", International Health and Social Development Issues Note, 2001, s. 3.

kendisine bırakmaktadır. Böylece kaynakların yeniden tahsis edilme sorumluluğu, merkezî uzman ya da kontrolörlerden, bakanlara ve yöneticilere devredilmektedir⁸¹.

2.2.3. Objektif kuralların kullanılması

Kaynak tahsisinde kuruluşlara esneklik verilmesi, kaynak tahsisinde objektif kuralların uygulanmasını gerektirmektedir. Proje ve programların nispi önceliğini ve önemini değerlendirmek için kullanılan fayda-maliyet analizi ve etki alanı (incidence) analizi bu kuralların örneklerindedir. Fayda-maliyet analizi özellikle net sosyal yararın ortaya çıkarılmasında önemli rol oynarken, etki alanı analizi; kazanan ve kaybeden tarafların saydam olarak görünmesini kolaylaştırır. Bu tür kurallar hem bütçesel çatışmaları çözmeye yardımcı olmakta hem de hükümetin partizanlıkla suçlanmasının önüne geçmektedir⁸².

2.2.4. Bütçenin kapsamlı olması

Bütçenin kapsamlılığı, *kaynak tahsisinde etkinliği* de etkileyen önemli bir kurumsal düzenlemedir. Bütçe dışı fonların varlığı ve / veya belirli harcama kategorilerinin (örneğin kamu girişimlerine yardımların) bütçe dışında bırakılması; karar vericilerin, harcamaları tahsis edebilme yeteneklerini zayıflatır. Örneğin Kolombiya gibi bazı Latin Amerika ülkelerinde, bu tür harcamaların önemli boyutlarda olması, önceliklendirme sürecinden geniş bir harcama tutarının ayrılması anlamına gelmektedir⁸³.

2.3. Kaynak Kullanımında Etkinliği Sağlamaya Yönelik Düzenlemeler

Kaynak kullanımında ya da hizmet sunumunda etkinliğe yönelik kurumsal düzenlemeler, harcamacı kuruluşların bilgi avantajının değerlendirilmesine yöneliktir. Hizmetin nasıl etkin bir şekilde sunulabileceği hakkında daha bilgili olan kuruluşta kaynak kullanım konusunda *nispi otonomi* verilmesi önemli bir düzenlemedir. Kuruluşta

⁸¹ Schick, *A Contemporary Approach...*, a.g.e., s. 15-17.

⁸² Campos-Pradhan, a.g.e., s. 10.

⁸³ A.e., s. 9-10.

tahsis edilen gelir-giderlerde bir yılı aşkın bir şekilde *öngörülebilirliğin* sağlanması bir diğer düzenleme olarak belirtilebilir. Kamu harcama yönetimi, kuruluşlara özgürlük ve öngörülebilirliğin yanında; yöneticilerin ortaya koyduğu performanstan dolayı sorumlu olmalarını talep etmekte, diğer bir deyişle harcama kontrolünü girdilerden çıktılarına doğru kaydırmaktadır⁸⁴.

2.3.1. Kuruluşlara nispi otonomi verilmesi

Personel, ulaşım, tedarik gibi girdilerin her biri için yapılabilecek azami harcamayı detaylı olarak belirten ve sıkı bir şekilde kontrol eden geleneksel bütçe, yönetsel özgürlüğü sınırlayarak hizmet sunumunda etkinsizliklere yol açmaktadır. Kamu harcama yönetiminde, örgütsel performansı zedeleyen bu uygulama yerine “yöneticilerin yönetmesine izin verme” ilkesi ön plâna çıkmıştır. Birçok sıkı girdi kontrolünün kaldırılmasını / gevşetilmesini öngören bu ilke, yöneticilere faaliyetlerinde özgür hareket edebilmeleri imkânını tanımaktadır⁸⁵.

Girdi kontrollerini azaltarak kuruluşa kaynak kullanımında özgürlük getiren uygulamaların başında *bütçe ödeneklerinin konsolide edilmesi* gelmektedir. Özellikle bütün cari harcamaların tek bir kalemde toplanması ile gerçekleştirilen uygulama, bütçe kategorileri arasındaki transferleri kolaylaştırıcıdır⁸⁶. Günümüzde birçok ülke, bütçe kalemlerinin sayısını azaltma yoluna gitmektedir. Örneğin İtalya, bütçe kalemlerinin sayısını 6000’den 800’e, Kore 113’ten 46’ya indirerek kuruluşlara kaynak kullanımında daha fazla hareket serbestisi sağlamıştır⁸⁷.

Kaynak kullanımında yönetsel özgürlük tanıyan bir diğer uygulama ise kuruluşlara *gelecek yıla ödenek taşıma yetkisinin* verilmesidir. Bu mekanizma, harcamacı kuruluşların yıl sonunda kullanılmayan ödeneklerin iptal olmaması için tüm

⁸⁴ Schick, *A Contemporary Approach...*, a.g.e., s. 19.

⁸⁵ Schick, *Managing Public Expenditures*, a.g.e., s. 17.

⁸⁶ OECD, *Budget Reform in OECD Member Countries: Common Trends*, Meeting of Budget Directors from the G-7 Countries Berlin, Germany, 5-6 September 2002, PUMA/SBO(2002)9, 2002, s. 8.

⁸⁷ Arın, Tülay, “Parlamentar Bütçe Denetimi ve Bütçe Komisyonu: Bütçe Reformları Üzerine Uluslararası Bir Karşılaştırma”, *Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi Bağlamında Sayıştay Semineri*, TESEV, İstanbul, 22 Kasım 1999, ss. 1-32, s. 26.

ödeneklerini kullanma eğilimine girmelerine^(*) engel olmak için tasarlanmıştır. Buna göre harcamacı kuruluşlar, yıl içinde kullanmadıkları ödenekleri belirli bir tutarı aşmamak kaydıyla gelecek yıla taşıyabilirler⁸⁸. Bu tip durumlarda, gelecek yıla taşınan ödenekler, gelecek yılın ödenekleri belirlenirken hesaba katılmayarak kuruluşa esneklik sağlar. Bazı ülkelerde yıl içinde fazla harcama yapmak gerektiğinde gelecek yıl bütçesinden borçlanarak kullanma imkânı sağlayan bir mekanizmaya da yer verilmektedir. Örneğin Avustralya’da harcamacı kuruluşlar, % 6’ya kadar *gelecek yılın bütçesinden harcama yapabilme yetkisine* sahip bulunmaktadır⁸⁹.

Harcamacı kuruluşlara, kullanıcı fiyatlandırmalarından doğan bütün veya bazı gelirleri ellerinde tutmalarına izin veren *net ödenek* uygulaması da yönetsel otonomiyi artırıcıdır. Harcamaların ek gelirler doğrultusunda artmasını sağlayan bu uygulama, kuruluşun gelir elde etmesini de teşvik edicidir⁹⁰.

2.3.2. Kaynak akışlarında öngörülebilirlik

Geleneksel bütçeler, harcamacı kuruluşların sadece bir yıl süresince elde edeceği ödenek düzeyine ilişkin bilgiler içerir. Aynı zamanda bu ödeneklerin çeşitli harcama kesintileriyle azaltılması, belirsizliği artırır. Kısaca, kuruluşların kullanabileceği kaynak düzeyinde öngörülebilirliğin bulunmaması, hizmet sunma açısından önemli bir engeldir. Kamu harcama yönetiminin bu aksaklığı önlemek için getirdiği başlıca düzenleme; bütçenin zaman dilimini tek yılın ötesine genişletmektir⁹¹. İlerde bahsedileceği gibi orta vadeli harcama sistemi, kuruluşların orta vadede hükümetten alacağı fonları göstererek öngörülebilirlik düzeyini artırmakta ve hizmet sunumunda etkinliğe katkıda bulunmaktadır^(**).

(*) Geleneksel yıllık bütçenin klasik bir etkisi olan bu durum “Aralık ayı telaşı” olarak bilinmektedir. Tarschys, Daniel, “Time Horizons in Budgeting”, *OECD Journal on Budgeting*, Vol 2, No 2, 2002, ss. 77-103, s. 88.

⁸⁸ OECD, *Modern Budgeting*, Paris, 1997, s. 22.

⁸⁹ Shand, a.g.m., s. 96.

⁹⁰ A.y.

⁹¹ Schick, *A Contemporary Approach...*, a.g.e., s. 18-20.

(**) Öngörülebilirliği artırarak kaynak kullanımında etkinliğe hizmet etmek, orta vadeli harcama sisteminin önemli bir amacını oluşturur. Bu konuda bkz. başlık 3.3.3.

2.3.3. Yöneticinin performansından sorumlu olması

Yöneticiye tanınan hareket özgürlüğü ve kaynak akışında öngörülebilirlik, hizmetlerin kendiliğinden etkin bir şekilde sunulması için yeterli değildir. Gerçekten, bahsedilen düzenlemelere rağmen harcamacı kuruluşların en düşük maliyetle hizmet sunmalarının bir garantisi bulunmamaktadır. Bu nedenle, yönetsel otonomi ile güçlendirilen yöneticilerin, kullandıkları kaynaklarla ortaya koydukları performanslarından sorumlu tutulması bir diğer önemli kurumsal düzenleme olarak önerilmektedir⁹². Sonuç esaslı yönetim anlayışı adıyla da bilinen söz konusu kurumsal düzenlemenin önemli öğelerinden biri *performans sözleşmeleridir*. Bu tür sözleşmeler bir yöneticinin (ya da harcamacı kuruluşun), belirli kaynaklarla belirli çıktı düzeyini üretmek ya da belirli sonuçları sağlamak üzere taahhütte bulunduğu belgelerdir. Kuruluş ile merkezî bir organ (bütçe ofisi gibi) ya da kuruluş ile yöneticileri arasında geçen müzakereler sonucunda imzalanan sözleşmeler; genellikle üç ya da daha fazla yılı kapsamaktadır. Sözleşme süresi boyunca performans, belirlenen hedeflere ulaşma açısından izlenmekte; sözleşme dönemi sonunda tam bir gözden geçirme yapılarak yeni dönem müzakerelerine başlanmaktadır⁹³. Bu alanda özellikle Yeni Zelanda ileri uygulama örneklerine sahip bulunmaktadır. Söz konusu ülkede kuruluşların yöneticileri, kendilerinden beklenen temel sonuçları açıklayan uzun dönemli (beş yıla kadar) sözleşmelerle çalışmaktadır. Bu sözleşmeler, standart kurallar dikkate alınmaksızın yöneticilerin istihdam koşullarını ve alacakları ücretleri müzakere edebilmelerini de sağlamaktadır. Benzer düzenlemeler, İngiltere gibi diğer bazı gelişmiş ülkelerde de uygulama alanına sahiptir⁹⁴.

Yöneticileri yüksek performans elde etmeye yönelten bir diğer uygulama ise *performans esaslı bütçeleme* tekniğidir. Kaynakların yönetilmesi ve tahsisi sürecinin, kuruluşların genel amaçları (sonuçlar) ile ilişkili olarak düşünülmesini sağlayan bu teknik, “sonuçlarla kaynakları bağlayan” bütçe sistemi olarak da adlandırılmaktadır⁹⁵. Performans esaslı bütçeleme tekniğinin standart bir şekli bulunmamaktadır. Çoğunlukla

⁹² Campos-Pradhan, a.g.e., s. 13-14.

⁹³ OECD, *Budgeting for Results: Perspectives on Public Expenditure Management*, Paris, 1995, s. 54.

⁹⁴ OECD, *Does Budgeting Have...*, a.g.e., s. 25.

⁹⁵ Joyce, Philip G., “Performance-Based Budgeting”, *Handbook of Government Budgeting*, Edited by Roy T. Meyers, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1999, ss. 597-619, s. 598-599.

hükümetler; sonuçlar ya da çıktılarla ilgili verileri belgelerde göstermeyi, performans bütçe olarak kabul etmektedir. Günümüzde çok az ülke bu sistemi, kaynaklardaki bir artış ile sonuçlardaki bir artışı ilişkilendiren tarzda kullanmaktadır⁹⁶.

Performans kriterleri ile ödeneklerin ilişkilendirilmesi de kamu kurumlarının, performans hedeflerine ulaşmalarını teşvik etmeyi sağlayan bir araçtır. Belirli hizmetler için doğrudan bir ödül ya da yaptırım sistemi olarak işleyen bu uygulamada, genellikle kamu hizmeti veren kuruluşların hizmet sunma kapasiteleriyle ölçülen performansları ile orantılı olarak onlara ödeme yapılması kabul edilmektedir. Söz konusu performans esaslı finansmana; sağlık ve eğitim sektörleri tipik örnek teşkil etmektedir. OECD ülkelerinin %75'inde bir kısım çıktı hedefleri ile bütçe ödenekleri ilişkisi bulunmaktadır⁹⁷.

2.4. Hesap Verme Sorumluluğu ve Saydamlığın Güçlendirilmesi

Yukarıda bahsedilen kurumsal düzenlemelerin etkin ve bağlayıcı olması için saydamlığın ve hesap verme sorumluluğunun güçlendirilmesi gerekmektedir. Saydam olmayan ve performansın hesabının yeterince verilmediği bir ortamda, istenen harcama sonuçlarına ulaşılması mümkün değildir; çünkü böyle bir ortamda, aktörlerin istenmeyen davranışlarda bulunma ihtimalleri artmaktadır. Örneğin saydamlığın olmayışı; hükümetin, “yaratıcı muhasebe uygulamalarına”, yani harcama maddesinin gerçek tutarını gizleyici muhasebe işlemlerine yönelik saikler üretmekte, aynı zamanda mali büyüklüklerin etkin bir şekilde kontrol edilmesini güçleştirmektedir⁹⁸. Bu bağlamda, hesap verme sorumluluğu ile saydamlığın çeşitli mekanizmalarla güçlendirilmesi; kurumsal düzenlemeleri ihmal etmeleri halinde aktörlere bazı maliyetler yüklenmesini sağlar, dolayısıyla taahhütlerinin güvenilirliğini artırır⁹⁹.

⁹⁶ OECD, *Managing Public Expenditures*, a.g.e., s. 21-22.

⁹⁷ Joumard v.dğr., a.g.e., s. 30.

⁹⁸ Ayala, Ulpiano – Perotti, Roberto, “The Colombian Budget Process”, Working Papers Series. Documentos de Trabajo. No. 14, April 2000, s. 4-5. (<ftp://ftp.fedesarrollo.org.co/pub/documentos/WP14.pdf>)

⁹⁹ Campos – Pradhan, a.g.e., s. 5.

2.4.1. Hesap verme sorumluluğunu güçlendirici mekanizmalar

Hesap verme sorumluluğunu güçlendiren mekanizmaların başında, taahhüt edilen harcama ya da bütçe açığı düzeyine ulaşıp ulaşılmadığının gerekçeli olarak ortaya konması gelmektedir. Bu tür bir hesabı vereceğini bilen hükümetin ya da kuruluşun, taahhüt edileni aşan bir harcamada bulunması riski azalmaktadır. Ayrıca aşırı harcama yapılması halinde devreye girecek bazı yaptırımlar, makro mali disiplinin zedelenmemesi için önemlidir¹⁰⁰.

Uygulama sonrasında programların sistematik olarak değerlendirmelere (evaluations) tabi tutulması, kaynak tahsisinde etkinlik açısından bir hesap verme mekanizması olarak nitelenebilir¹⁰¹. Yine bütçe sürecinde parlamentonun rolünün güçlendirilmesi, özellikle yürütme tarafından önerilen harcama önceliklerinin tartışılabilmesi açısından önemlidir. Günümüzde, çeşitli kuruluşların bütçe ile ilgili görüşlerini parlamentoya bir rapor aracılığı ile aktaran İrlanda bütçe komitesi, parlamentonun sahip olduğu bilgi düzeyini artırarak onun rolünü güçlendirmeye çalışmaktadır¹⁰².

Kuruluşların etkin kaynak kullanmaları bakımından ise görev ve sorumluluklarının ve ürettikleri çıktılarının açık olması; hesap verme ilişkilerini netleştiren güçlendirici bir mekanizma olarak görülmektedir. Kuşkusuz performans denetimlerinin etkin olarak yapılması da hizmet sunumunda etkinliği artırıcıdır¹⁰³.

2.4.2. Saydamlığı güçlendirici mekanizmalar

Saydamlığın güçlendirilmesi; bilgilerin zamanında ve doğru bir şekilde açıklanmasını, anlaşılabilir ve ulaşılabilir olmasını gerektirmektedir. Bu bakımdan doğası gereği zaten karmaşık bir yapıya sahip olan bütçe sürecinden halkın, parlamentonun ve bizzat yürütme organının kendisinin elde ettiği kaliteli ve doyurucu bilgi düzeyinin artırılmasına ihtiyaç vardır. Bu tür etkin bir sistem, mali bilgileri etkin bir şekilde kayıt altına alan tahakkuk esaslı bir *muhasebe sistemini*; performans

¹⁰⁰ Campos – Pradhan, a.g.e., s. 7.

¹⁰¹ A.e., s. 12.

¹⁰² Arın, a.g.e., s. 25.

¹⁰³ Campos-Pradhan, a.g.e., s. 14.

bilgilerini ölçerek kaydeden etkin bir *performans ölçüm sistemini*; gerek mali gerekse performansla ilgili verileri, belirli dönemlerde açıklayan etkin bir *raporlama sistemini*^(*) gerekli kılmaktadır. Ayrıca tüm bu bilgilerin güvenilirliğini gözetecek etkin bir *dış (yüksek) denetim sisteminin* olması da saydamlık açısından bir sigorta işlevi görmektedir¹⁰⁴.

3. BİR KURUMSAL DÜZENLEME OLARAK ORTA VADELİ HARCAMA SİSTEMİ

Daha önce değinildiği gibi kamu harcama yönetimi yaklaşımı, etkin bütçesel sonuçların elde edilebilmesi için geleneksel mekanizmaların yetersiz olduğunu, bu nedenle etkin sonuçları sağlamaya yönelik birtakım kurumsal düzenlemelerin yürürlüğe konulması gerektiğini savunan bir bütçeleme yaklaşımıdır. Yukarıdaki başlıklarda ele alınan söz konusu düzenlemeler, bütçesel sonuçların her birine yönelik bazı önemli özellikler ya da önlemler içeren yapısıyla orta vadeli harcama sisteminin can alıcı bir konumda bulunduğunu göstermektedir. Bu önem dolayısıyla birçok ülke tarafından uygulanmaya çalışılan sisteme ilişkin kavramsal ve kuramsal bilgiler, ilerleyen satırlarda ele alınmaya çalışılmaktadır.

3.1. Orta Vadeli Harcama Sistemi Kavramı ve Benzer Kavramlarla Karşılaştırılması

3.1.1. Orta vadeli harcama sisteminin tanımlanması

Genel bir ifadeyle orta vadeli harcama sistemi, bütçenin geleneksel olarak tek bir yıla odaklanması eğiliminden, orta vadeli bir döneme odaklanmasına doğru geçişi simgelemektedir¹⁰⁵. Sistem, ülkeden ülkeye; “çok yıllık ya da orta vadeli bütçeleme”, “ileriye yönelik (forward) bütçe”, “ileriye yönelik tahminler”, “çok yıllık tahminler”,

(*) Kuşkusuz, kamu kuruluşlarının kamuoyunu aydınlatmaları gereği ile bireylerin bilgi edinme haklarının, yasal zemine kavuşturulması, bu raporlama sisteminin önemli bir alt-yapısını oluşturmaktadır.

¹⁰⁴ Atiyas, İzak – Sayın, Şerif, “Devletin Mali ve Performans Saydamlığı”, Ed. İzak Atiyas – Şerif, Sayın, *Kamu Maliyesinde Saydamlık*, TESEV Yayınları, İstanbul, 2000, ss. 7-15, s. 8-10.

¹⁰⁵ 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 Institute, London, November 2003, s. 5.

“mali plânlama” gibi oldukça farklı terimle ifade edilmektedir. Bununla birlikte bu tür bir yaklaşımın bütçe literatüründeki genel adı, orta vadeli “harcama plânlaması ve tahminleme (forecasting)” ya da “çok yıllık bütçe plânlaması”dır¹⁰⁶. Nitekim William Allan’ın, bu alandaki temel eserlerden birisi olarak gösterilen makalesinde harcama plânlaması şu şekilde tanımlanmaktadır¹⁰⁷:

Kamu harcama plânlaması, yıllık bütçelemenin doğal bir uzantısıdır, ki öncelikli amacı hem kamu harcamalarının toplam düzeyi üzerindeki kontrolü hem de kaynakların belirli faaliyetlere tahsisini geliştirmektir.

Premchand’ın klasik eserinde ise harcama plânlaması, daha açık bir şekilde ifade edilmektedir. Yazara göre harcama plânlaması, bütçe sürecinin bir parçası olup gelecek birkaç yıllık dönemde yapılacak harcamaların; hedefleri, uygun bir oranda artması ya da azalması, harcamaların ekonomi ve gelir kaynakları için ifade ettiği anlamlar ile orta vadeli dönemde ihtiyaç olan sektörler (bazı sektörler kesintilerle beraber) kaynakların tahsis edilmesi ile ilgilidir. Harcama plânlaması süreci ile üretilen harcama plânları, yıllık bütçenin de doğrudan temel girdisi konumundadır¹⁰⁸.

Bu çerçevede orta vadeli harcama sistemi; günümüz kamu harcama yönetimi anlayışı ile şekillenen bir kamu harcama plânlaması uygulaması olarak tanımlanabilir. Sistemin ülkeden ülkeye farklı terimlerle adlandırılmasında olduğu gibi tanımlanması da oldukça farklı şekillerde yapılmaktadır. Kısa bir örnek vermek gerekirse, Birleşmiş Milletlerin bir yayınında, sistem için çok genel bir ifade kullanılarak “saydam bir plânlama ve bütçe yapma süreci”¹⁰⁹ denirken, Dünya Bankası’nın bir yayınında sistemin amaçlarından birine vurgu yapılarak “harcamacı birimlerin talepleri ile harcanabilir kaynaklar arasındaki dengesizliği azaltmayı amaçlayan ve her yıl tekrarlayan bir süreçtir”¹¹⁰ denmektedir. Bu tür tanımlar çoğaltılabilir. Bu alandaki yoğun kavram

¹⁰⁶ OECD, *Managing Public Expenditure...*, a.g.e., s. 175.

¹⁰⁷ Allan, William, “Public Expenditure Planning and Forecasting”, *Public Budgeting and Financial Administration in Developing Countries*, Vol Edited by Naomi Caiden, Policy Studies and Developing Nations (A Multi-Volume Treatise), Series Edited by Stuart S. Nagel, Vol 3, 1996, ss. 93-113, s. 100.

¹⁰⁸ Premchand, A., *Government Budgeting and Expenditure Controls: Theory and Practice*, Second Printing, IMF, Washington, 1984, s. 205.

¹⁰⁹ United Nations Development Program, *Guidelines for Developing and Implementing a Medium Term Expenditure Framework (MTEF)*, January 2000, s. 7.

¹¹⁰ United Nations Development Program, *What is a Medium-Term Expenditure Framework (MTEF)*, Public Expenditure Review Phase II, VIE/96/028, The Government of Vietnam, January 2000, s. 1.

karışıklığı da göz önüne alınarak çalışmada, sistemin temel özelliklerine değinilerek çeşitli tanımlar verilmesi ve bunların bir sentezinin yapılması tercih edilecektir.

3.1.1.1. Politika esaslılık

Orta vadeli harcama sisteminin temel özelliklerinden birisi, *politika esaslı bir sistem* olmasıdır. Hükümetin belirlediği politikalara odaklı olmasını ön plâna çıkaran tanımlarda sistemin, “bütçenin, politika esaslı olarak hazırlanmasını sağlayan bir yaklaşım” ya da “bütçenin hazırlanmasını, politika ve strateji esaslı bir yaklaşımla destekleyen, hükümetin tamamını kapsayan”¹¹¹ bir araç olarak tanımlandığı görülmektedir. Kamu harcama plânlamasının tanımında verildiği gibi orta vadeli harcama sistemi de, kamu harcamalarının orta vadede; hangi amaç ve hedeflere ulaşmak için yapılacağı, daha güncel bir deyişle hayata geçirilecek politikaların, belirlenmesini ve bunların rakamsal olarak tahmin edilmesini gerektirmektedir. Gerek politikaların gerekse onların gerektirdiği harcamaların orta vadeli olarak tespit edilmesi demek; yıllık bütçe^(*) kararlarının, orta vadeli bir sürecin içinde ve politika esaslı olarak alınması anlamına gelmektedir. Bu nedenle orta vadeli harcama sisteminin, “politikalar ile yıllık bütçenin” bağlantısını kuran bir araç olduğu ifade edilmektedir¹¹².

3.1.1.2. Kaynak kısıtlarının dikkate alınması

Sistemin, politika esaslı olmasının yanında; ekonominin gelecekteki durumu ve maliye politikasında gözetilen hedefler çerçevesinde tahmin edilecek olan, *elde edilebilir kaynakları dikkate alarak hareket etmesi*, bir diğer önemli niteliğidir. Buna göre her bir bütçe hazırlığı dönemi başında; sistemin kapsamına giren kamu birimlerinin, orta vadede elde edebileceği gelirler ve bunların kaynakları tahmin edilmektedir. Buradaki amaç; bir bütün olarak kamu kuruluşlarının, elde edilebilir kaynaklardan habersiz bir şekilde hareket etmelerini engellemektir. Bu aynı zamanda, sektör ya da kuruluş bazında izlenen hizmet politikalarının, elde edilebilir kaynaklar gözetilerek, kontrollü bir şekilde, hayata geçirilmesi anlamına gelmektedir. Gerçekten,

¹¹¹ Holmes, Malcolm, *Medium-Term Expenditure Frameworks*, Australian Government Aid Program, Brisbane, 2006, s. 9 (<http://www.ausaid.gov.au/forums/pdf/holmes.pdf>).

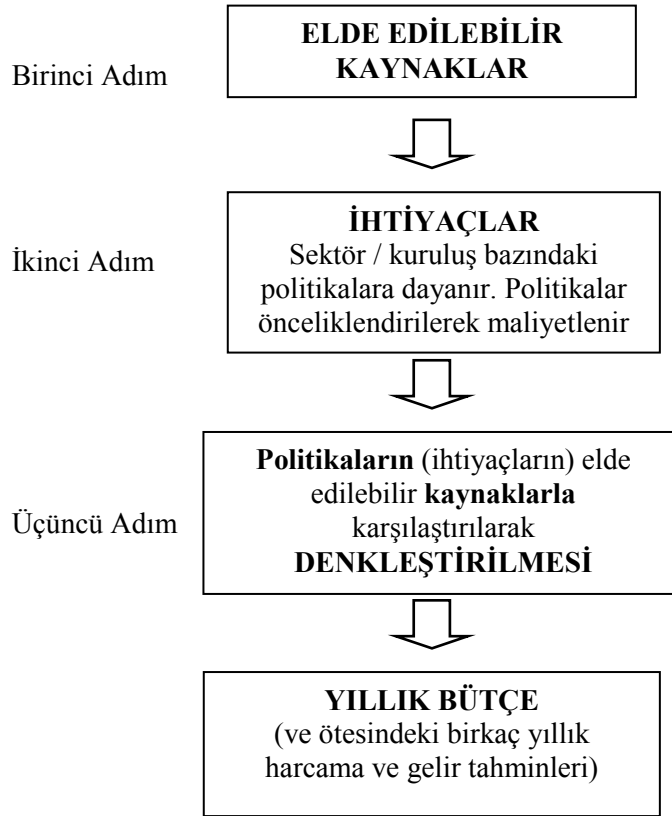
(*) İlerde değinileceği gibi orta vadeli harcama sisteminde bütçe, yıllık olma niteliğini kaybetmemektedir.

¹¹² World Bank, *Public Expenditure...*, a.g.e., s. 32.

bir bütün olarak harcamacı birimlerin izlediği politika maliyetlerinin; elde edilebilir kaynakları aşmasının bütçe hazırlığı başında anlaşılması; hizmet politikalarının daraltılarak, bir kısım harcamanın geleceğe ötelenmesine imkân verir. Kuşkusuz, maliye politikası hedefleri gözetilerek elde edilebilir kaynakları artırmak da mümkündür. Her iki halde de sistem; ülke kamu maliyesinin sürdürülebilirliğine katkıda bulunma fırsatı vermektedir¹¹³.

Şekil 3

Orta Vadeli Harcama Sisteminde Kaynak Yapısının Dikkate Alınması



Kaynak: United Nations Development Program, *Guidelines for...*, a.g.e., s. 12; Muggeridge, Elizabeth – Byaruhanga, Charles V., *Perspectives on Improving Planning and Budgeting in Mozambique*, Draft Report, Consulting Africa, May 2002, s. 10'dan uyarlanmıştır.

¹¹³ Schick, *Managing Public Expenditures*, a.g.e., s. 29.

Şekil 3, yukarıdaki açıklamaları betimleyicidir. Şekilde görüldüğü gibi öncelikle, orta vadenin her bir yılı için, elde edilebilir kaynaklar belirlenmekte daha sonra da aynı dönemde uygulanacak sektör / kuruluş politikalarının maliyetleri çıkarılmaktadır. Üçüncü adımda ise elde edilebilir kaynaklarla politikaların uyumlaştırılması ve denkleştirilmesi yoluna gidilmektedir. Şüphesiz, bu işlem için politikalar arasında bir önceliklendirmenin (çoğu zaman) yapılması da gerekmektedir. Buna göre politikaların maliyetleri, elde edilebilir kaynaklardan fazla olduğunda; hayata geçirilecek politikalar –kaynak artışına gidilmediği varsayımı ile– yukarıdan aşağıya doğru en öncelikli olanlardan seçilecek; kaynakların yetmediği politikalar, sonraki yıllara ertelenecektir^{(*)114}.

Hizmet politikalarının, kaynak kısıtlarına göre ayarlanmasını (ve belirlenmesini) sağlayan özelliğinden dolayı sistem; “elde edilebilir kaynakları belirlemek ve bu kaynakları, hükümetin öncelikleri ve politikaları ile uyumlu olarak tahsis etmek için bir araç”, “yıllık bütçe kararlarının, [elde edilebilir kaynaklara göre belirlenen] çok yıllık harcama kısıtları altında alındığı bir süreç”¹¹⁵, ya da “yıllık bütçe kararlarının, gelecek 3-5 yılın her biri için kurulan toplam / sektörel harcama sınırlarına göre alınmasını sağlayan bir düzenleme”¹¹⁶ şeklinde tanımlanmaktadır¹¹⁷.

3.1.1.3. Orta vadeli harcama ve gelir tahminlerinin üretilmesi

Kaynak kısıtları ile politikaları uyumlaştıran orta vadeli harcama sisteminin diğer bir niteliği de *üretilen belge ve tahminlerle* ilgilidir. Buna göre sistemin uygulanma sürecinde; politikaların, orta vadeli (genellikle üç yıl) harcama tahminlerini gösteren bir “orta vadeli harcama çerçevesi” (OVHÇ) adlı belge^(**) üretilmektedir. Bu belge, aynı zamanda, orta vadeli harcama sistemine isim veren belge niteliği taşımaktadır. Belgenin “çerçeve” olarak isimlendirilmesinin sebebi ise orta vadede –

(*) Sistemin bu yönü, sıfır esaslı bütçeleme sistemine benzetilmektedir. Houerou, Philippe Le – Taliercio, Robert, *Medium Term Expenditure Frameworks: From Concept to Practice: Preliminary Lessons from Africa*, World Bank, Africa Region Working Paper Series No. 28, February 2002, s. 2-3.

¹¹⁴ United Nations Development Program, *Guidelines for...*, a.g.e., s. 12-13.

¹¹⁵ Schick, *Managing Public Expenditures*, a.g.e., s. 28.

¹¹⁶ OECD, *Does Budgeting Have...*, a.g.e., s. 5.

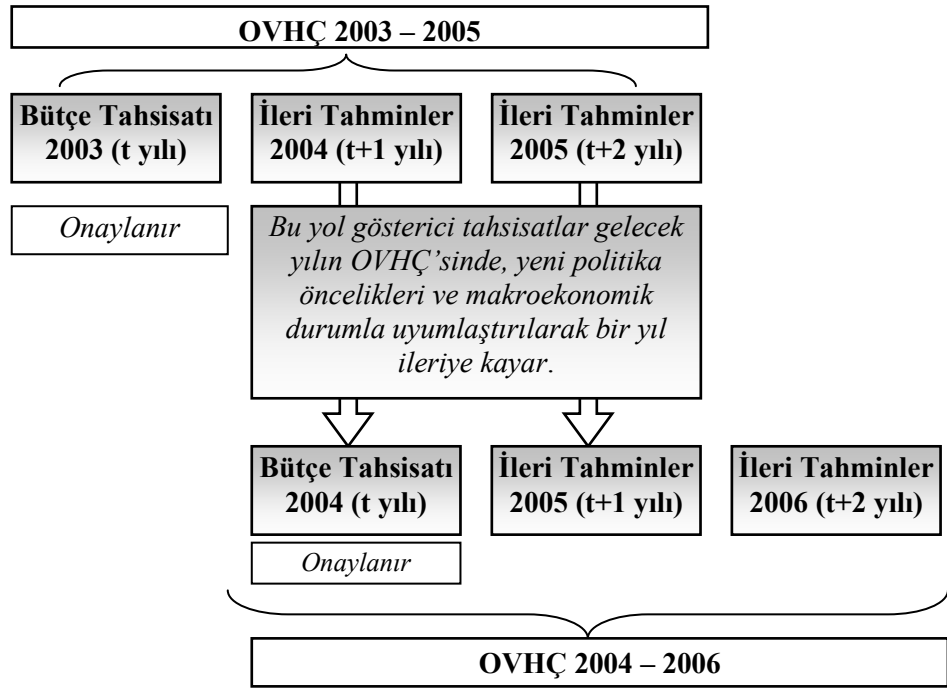
¹¹⁷ Quansahi Phyllis – Opoku, Patience – Doe, Daniel, “Budget design and MTEF Planning”, World Bank Institute, s. 12. (<http://www1.worldbank.org/wbiep/fiscalpolicy/m6.htm>)

(**) İngilizce’de, “medium-term expenditure framework” ya da kısaca MTEF olarak geçmektedir.

kapsamda yer alan kuruluşlar ve bir bütün olarak sektör/program açısından–aşılmayacak ya da içinde kalınacak sınırları göstermesidir.

Çerçevenin birinci yılı, aşağıdaki şekilden izlenebileceği gibi bütçe yılı (t yılı) iken daha sonraki yılları (t+1 ve t+2) *dış yıllar* (out-years / additional years) olarak adlandırılmaktadır. Genellikle dış yılların harcama tahminleri ile birinci yılın, yani yıllık bütçedeki harcamaların detay derecesi aynı olmaktadır^{(*)118}. Bununla birlikte birinci yıl, parlamentoda onaylanarak yasa hüviyetini kazanırken, dış yıl tahminleri onaya tabi tutulmamakta, sadece yol gösterici nitelik arz etmektedir¹¹⁹. Bu nedenle orta vadeli harcama çerçeveleri; yasal finansman aracı olmaktan ziyade bütçe yönetim aracı olarak kabul edilmektedir¹²⁰.

Şekil 4
Orta Vadeli Harcama Çerçevesi ve Devrî Yapısı



Kaynak: Overseas Development Institute, *Implementing a Medium-Term Perspective to Budgeting in the Context of National Poverty Reduction Strategies*, London (<http://www.odi.org.uk/pppg>), s. 5.

(*) Bununla birlikte bazı ülkelerde dış yıllar; yıllık bütçe kadar detaylı tahmin edilmemekte, sadece makro harcama büyüklükleri ve/veya genel sektör harcamaları bazında tahminlere yer verilmektedir.

¹¹⁸ OECD, *Budget Reform...*, a.g.e., s.4.

¹¹⁹ Schiavo-Campo – Tommasi, *Managing Government Expenditure*, Chapter 13: Multi-Year Expenditure Programming Approaches, a.g.e., s. 3.

¹²⁰ OECD, *Budgeting for the Future*, OCDE/GD(97)178, Paris, 1997, s. 5.

Orta vadeli harcama sistemi aracılığıyla üretilen tahminler sadece harcamalarla sınırlı olmayıp, gelirleri de içerir. Diğer bir deyişle kuruluşların orta vadede yapacakları gider düzeylerine, gelir tutarları da eşlik eder. Hem harcama hem de gelir tahminlerini, genelde yıllık bütçe detayında gösteren belge ise “orta vadeli bütçe” olarak adlandırılmaktadır¹²¹.

3.1.1.4. Orta vadeli harcama ve gelir tahminlerinin devrî yapısı

Orta vadeli harcama sisteminin bir diğer özelliği de genellikle yıllık bütçe sürecine entegre olması^(*) ve *her yıl, yıllık bütçe paralelinde tekrarlanmasıdır*. Bu, aynı zamanda; orta vadeli harcama sistemi aracılığıyla üretilen harcama ve gelir tahminlerinin, her bir yıl ileriye doğru hareket ettiğini (kaydığını) de göstermektedir¹²². Sistemin söz konusu özelliği, yukarıdaki şekilde betimlendiği gibi üç yıllık bir OVHÇ aracılığı ile açıklanabilir.

Şekilde görüldüğü gibi 2003-2005 OVHÇ’de; 2003 yılı (t yılı), yıllık bütçe harcama tahminlerini (ödenekleri); 2004 (t+1) ve 2005 (t+2) yılları ise dış yıl harcama tahminlerini göstermektedir. Sistem her yıl tekrarlayan (ya da devrî) nitelik taşıdığından; yeni üç yıllık OVHÇ, 2004 yılı bütçe hazırlığı süreci ile paralel bir şekilde (2003 yılında) hazırlanacaktır. Yeni hazırlanan OVHÇ, 2004-2006 yıllarını kapsayacak olup birinci yılı olan 2004 bütçe harcama tahminleri parlamentoca onaylanacak; 2005 ve 2006 dış yıl harcama tahminleri ise yıllık bütçe ile birlikte parlamentoya sunulacak, ancak onaylanmayarak sadece yol gösterici nitelik taşıyacaktır. Bu çerçevede, geçmiş OVHÇ’de 2004-2005 dış yılları, yeni OVHÇ’de (politika esaslı olarak) gözden geçirilerek yer almış olacak; ancak bunlardan birincisi, dış yıl olma özelliğini kaybederek bütçe yılı haline gelecektir. Aynı zamanda yeni çerçeveye; üçüncü yıl olan 2006 dış yılı da ilave edilecektir^(**). Böylelikle, eskisine göre yeni OVHÇ’de, 2003 yılı

¹²¹ Yılmaz, Hakan Hakkı, *Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Dünya Bankası Orta Vadeli Harcama Sistemi*, DPT, Ankara, Ağustos 1999, s.33, 39, 43.

^(*) Orta vadeli harcama sistemi yıllık bütçeleme yerini alan bir uygulama olmayıp, bütçeleme harcama detaylarından çok, önemli program ve politika kararlarına doğru odaklanmasını sağlamaktadır. Schick, *Managing Public Expenditures*, a.g.e., s. 29.

¹²² United Nations Development Program, *What is a Medium-Term....*, a.g.e., s. 1.

^(**) OVHÇ’nin son yılına *hedef yıl* adı da verilmektedir. OECD, *Reallocation: The Role of....*, a.g.e., s. 17.

düşmüş, 2006 yılı ise eklenmiş, çerçeve de bir yıl ileriye doğru hareket etmiş^(*) (rolling) olacaktır¹²³.

3.1.1.5. Harcama tahminlerine esas olan politikaların niteliği

OVHÇ’de yer alan harcama tahminlerinin önemli bir özelliği de, bu tahminlere esas olan politikalara ilişkindir. Buna göre orta vadeli harcama sisteminde; politikalar, belli başlı iki gruba ayrılarak harcama tahminleri ile ilişkilendirilmektedir. Bunlardan birincisi; *mevcut (existing) politika* olarak adlandırılan gruptur. Mevcut politika, OVHÇ’nin kapsadığı dönemde; uygulanması kararlaştırılan (onaylı) politikalara ulaşmak ve (gerekliyse) aynı düzeyde sürdürmek için gereken harcamaları içerir. Örneğin, eğitimle ilgili bakanlığın uygulayacağı politikalardan birisinin; “eğitim kuruluşlarında, öğretmen başına düşen öğrenci sayısını 40’a düşürmek” olduğunu düşündüğümüzde; mevcut politikanın gerektirdiği harcamalar; a) bu hedefe ulaşmak için gereken harcamalar ve b) bu politikayı gelecekte (örneğin dış yıllarda) sürdürebilmek için gereken ilave harcamalardan oluşmaktadır¹²⁴.

Harcama tahminleri ile ilişkilendirilen diğer politika grubu ise *yeni politika (new policy)* olarak adlandırılmaktadır. Yeni politikalar; mevcut politika düzeyindeki değişiklikler (örneğin ulaşılacak çıktı sayısının artırılması) sonucunda gereken ek harcamaları ve / veya OVHÇ döneminde ilk kez uygulanacak olan politikalar için gereken harcamaları belirtmeye yaramaktadır¹²⁵.

Yukarıda sözü edilen ayrımın belki de en önemli faydası; mevcut politika düzeyinin gerektirdiği harcamaların, elde edilebilir kaynaklarla karşılaştırılabilmesi; böylece yeni politika harcamalarına tahsis edilebilecek kaynak tutarının önceden bilinebilmesidir¹²⁶.

(*) Genel uygulama bu olmakla birlikte, İngiltere’nin 1997 yılı ile birlikte yeni uygulamaya koyduğu OVHÇ; iki yılda bir gözden geçirilerek, ileriye doğru hareket etmektedir. Bu konuda bkz. İkinci bölüm, başlık 3.4.

¹²³ Overseas Development Institute, *Implementing a Medium...*, a.g.e., s. 5.

¹²⁴ OECD, *Managing Public Expenditure...*, a.g.e., s. 180-183.

¹²⁵ A.e., s. 182; Premchand, *Government Budgeting...*, a.g.e., s. 217.

¹²⁶ OECD, *Does Budgeting...*, a.g.e., s. 16.

3.1.1.6. Orta vadeli olması

Orta vadeli harcama sisteminin bir diğer niteliği, yukarıdaki açıklamaların da gösterdiği gibi, mali yılın ötesindeki birkaç yılı kapsamıdır. Birçok ülke, orta vadeli harcama sisteminin süresini üç yıl olarak belirlemiştir. Bunun önemli nedenleri arasında üç yıldan fazla bir dönem için yapılan harcama tahminlerinin genellikle zaman alıcı olması ve hesaplama güçlüğünün bulunmasıdır¹²⁷. Ayrıca, üç yılı aşan bir dönem siyasal olarak da oldukça uzundur ve daha önemli olan ilk yıllara, gereken dikkatin verilememesine yol açabilmektedir¹²⁸. Genel uygulama üç yıllık olmakla birlikte, bu dönemi 4, hatta 5 yıl olarak uygulayan hükümetlerin olduğu da belirtilmelidir (Bkz. Tablo 2).

Tablo 2
Orta Vadeli Harcama Sisteminde Kapsanan Yıl Sayısı

3 YIL	4 YIL	5 YIL
Kanada Çek Cumhuriyeti İtalya Fransa Yeni Zelanda İsveç	Hollanda Almanya Meksika	ABD

Kaynak: OECD, *Reallocation: The Role of...*, a.g.e., s.18; OECD/World Bank, *Budget Practices and Procedures Database*, (<http://ocde.dyndns.org>).

3.1.1.7. Kamu harcama yönetimi düzenlemelerini içermesi / desteklemesi

Orta vadeli harcama sisteminin en önemli özelliklerinden birisi de, kamu harcama yönetimi yeniliklerini üzerinde barındırabilmesidir. Örneğin harcamaların orta vadeli bir şekilde plânlanması; çoğunlukla, hükümetlerin harcamalarla birlikte, gelir, bütçe açığı ya da fazlası ve borç düzeyi gibi değişkenler için orta vadeli *mali hedefler* belirlemesini de gerektirmektedir^{(*)129}. Benzer şekilde; orta vadeli harcama çerçevesindeki tahminlerin, harcamacı kuruluşlar için sıkı kısıtlar anlamına gelmesi ve

¹²⁷ United Nations Development Program, *Guidelines for...*, a.g.e., s. 7.

¹²⁸ Spackman, Michael, "Multi-Year Perspective in Budgeting and Public Investment Planning", OECD Global Forum on Sustainable Development: Conference on Financing Environmental Dimension of Sustainable Development, Paris, 24-26 April 2002, s. 3-4.

(*) Bu nedenle sistem, orta vadeli hedefler ile yıllık bütçeler arasında köprü kuran bir uygulama olarak da tanımlanmaktadır. OECD, *Budgeting for Results...*, a.g.e., s. 25.

¹²⁹ A.e., s. 4.

bu özelliğin *bütçesel esneklik uygulamaları* ile desteklenmesi de, sistemin kurumsal düzenlemeleri bütünleştirme özelliğine işaret etmektedir. Son bir örnek vermek gerekirse, sistemin politika esaslı yapısı ve politikaların maliyet tahminlerinin yapılması gerekliliği, *çıktı ya da eylem esaslı bir bütçeleme sisteminin* varlığını da öngörmektedir ki, günümüzde bu ihtiyaç, politikaların belirlenmesini de kolaylaştıran performans esaslı bütçe yönetim ve teknikleri ile sağlanmaya çalışılmaktadır. Görüldüğü gibi, kamu harcama yönetimi reformları, ya orta vadeli harcama sisteminin önemli bir ögesi ya da onun önemli destekleyicisi konumunda bulunmaktadır.

Yukarıdaki niteliklere dayanarak orta vadeli harcama sistemini; bütçenin genellikle üç yıllık bir dönem için politika esaslı olarak hazırlanmasını sağlayan ve aynı zamanda politikaların, elde edilebilir kaynakların büyüklüğü dikkate alınarak belirlenmesini ve önceliklendirilmesini gerçekleştiren; stratejik plânlama, performans bütçeleme gibi kamu harcama yönetimi düzenlemelerini içeren bir, çok yıllık, devri (rolling) harcama plânlaması uygulaması olarak tanımlamak mümkündür.

3.1.2. Orta vadeli harcama sisteminin benzer kavramlarla karşılaştırılması

3.1.2.1. Orta vadeli mali çerçeve ve orta vadeli bütçe çerçevesi

Günümüzde daha çok, halkı, hükümet kurumlarını ve firmaları bilgilendirmeyi ve ötesinde istikrarlı bir çevrede daha detaylı politika kararları alabilmeyi sağlayan, kısacası bir politika aracı olarak görülen; sadece genel büyüklükler düzeyindeki tahminleri gösteren plâna *orta vadeli mali çerçeve (OVMÇ)* adı verilmektedir. Kaynakları ve masrafları da kapsayan çerçeve, orta vadede mali politikanın sürdürülebilirliğine ve tüm ekonomik birimlerin aldıkları kararlara yardımcı olmayı hedeflemektedir¹³⁰. Orta vadeli harcama sistemi ise makro düzeyli mali büyüklüklerin yanında; kuruluş ve sektör düzeyinde harcama ve gelir tahminleri oluşturulmasını da içerir. Diğer bir deyişle OVMÇ, orta vadeli harcama sisteminin bir ögesi olarak nitelendirilebilir.

¹³⁰ Asian Development Bank, *Public Financial Management*, 2004, s. 15. (http://www.adb.org/governance/gov_toolkits.asp).

Tablo 3
Orta Vadeli Bütçe Çerçevesi

	1999 Cari	2000 Bütçe	2001 Tahmin	2002 Tahmin	2003 Tahmin
Gelir Tahminleri					
Geniş fonksiyon bazında harcamalar					
Temel sektörler / harcama alanları					
Savunma ve güvenlik					
Cari					
Sermaye					
Eğitim					
Cari					
Sermaye					
Ulaşım					
Cari					
Sermaye					
Devam eden büyük projeler					
Motoryolu E76					
Büyük yetkilendirilmiş programlar					
Sosyal refah					
Cari politikalar					
Eksi-artı politika değişikliği					
Diğer harcamalar					
Cari					
Sermaye					
Yardımlar					

Kaynak: OECD, *Managing Public Expenditure...*, a.g.e., s. 181'den uyarlanmıştır.

Genel politika ve tahminleri gösteren OVMÇ'de yer alan toplam harcama tahminlerinin; temel fonksiyon ve/veya stratejik alanlara bölünmesi ve bunların temel ekonomik sınıflandırma bazında gelir tahminleriyle desteklenmesinden oluşan belgeye ise *orta vadeli bütçe çerçevesi (OVBC)* denmektedir¹³¹. Çerçevenin amacı; kaynakları, ulusun stratejik önceliklerine göre tahsis etmek ve bunların genel mali hedeflerle uyumunu sağlamaktır. Harcamacı kuruluşlar için orta vadeli bütçe tahminleri geliştirilmesinde birinci adımı oluşturan OVBC¹³², yukarıdaki tabloda görüldüğü gibi OVMÇ'ye göre daha detaylı harcama ve gelir tahminleri içermektedir¹³³. Orta vadeli harcama sistemi ise

¹³¹ OECD, *Managing Public Expenditure...*, a.g.e., s. 180.

¹³² United Nations Development Program, *Guidelines for...*, a.g.e., s. 11.

¹³³ Oxford Policy Management, "Medium Term Expenditure Frameworks – panacea or dangerous distraction?", May 2000, s. 2.

OVBC'ye göre daha detaylı tahminlerin üretilmesini sağlamaktadır. Sistem, OVBC'deki sektör ya da temel fonksiyona ilaveten program/kuruluş bazında da hazırlanıp uygulanmaktadır. Diğer bir deyişle orta vadeli harcama sistemi, kuruluşlar düzeyinde orta vadeli bütçelerin hazırlanmasını da sağlamaktadır. Ayrıca sistem; faaliyet ve çıktı esaslı bütçelemenin öğelerini içinde barındırmaktadır¹³⁴.

3.1.2.2. Kalkınma plânı

Orta vadeli harcama sistemi, kalkınma plânı ile de karıştırılmamalıdır. Kalkınma plânı, genellikle beş yıl gibi sabit bir dönemi kapsar ve bu dönemden sonra bir diğer plân yürürlüğe girer. Orta vadeli harcama sistemi ise her bir yıl ileriye hareket eder; bir yıl düşer ve sona bir yıl eklenir. Zaman bakımından görülen bu farklılığın yanında, süreç yönünden de temel farklılık bulunmaktadır. Buna göre orta vadeli harcama sistemi, mali kısıt odaklıdır; kalkınma plânı ise herhangi bir mali sonuçtan bağımsız olabilir¹³⁵. Bir diğer belirgin fark da kalkınma plânlarının genellikle mevcut politikalardan ziyade yeni harcamalarla ilgili olarak yapılandırılmasıdır. Orta vadeli harcama sistemi ise özellikle mevcut politikaların gelecekte ifade ettiği etkileri içerir¹³⁶. Kalkınma plânı ile orta vadeli harcama sistemi aynı anda bir arada da olabilir. Bu durumda her ikisinin uyumlu olması idealdir; ancak farklı kurumların görevlendirilmesi ve farklı siyasi düşüncelere odaklanması nedeniyle uyum sorunu olabilmektedir¹³⁷.

3.1.2.3. Uzun vadeli bütçeler

Orta vadeli harcama sistemi, uzun vadeli bütçeler ile de karıştırılmamalıdır. Orta vadeli harcama sistemine göre daha az yaygın olan bu tür plânlar, bütçe yılının ötesindeki birkaç on yılı içerir. Günümüzde ABD ve Danimarka gibi ülkeler, bütçenin harcama ve gelir kısımlarını kapsayan 30-40 yıllık uzun dönemli plânlar hazırlamaktadır. Bu tür plânların ilk amacı; istenmeyen harcama eğilimlerini erkenden tespit etmek, diğer bir ifadeyle bir erken uyarı sistemi olmaktır. Özellikle mevcut

¹³⁴ Oxford Policy Management, a.g.e., s. 2.

¹³⁵ Schick, *Managing Public Expenditures*, a.g.e., s. 30.

¹³⁶ Premchand, A., *Government Budgeting...*, a.g.e., s. 214.

¹³⁷ Schick, *Managing Public Expenditures*, a.g.e., s. 30.

politikaların uzun dönemli sürdürülebilirliğini belirlemede kullanılan plânlar, nüfus değişikliklerinin (örneğin yaşlanan nüfusun) devlet maliyesine etkilerini göstermede oldukça yararlıdır¹³⁸.

Orta vadeli harcama sisteminin üreteceği tahminlerin, uzun vadeli bütçe tahminleri ile desteklenmesi oldukça yararlı bir uygulamadır^(*). Örneğin çeşitli harcamaların gelecekte getireceği borç yükünün; beş, on yıl ve ötesinde görülmesi, orta vadeli harcama çerçevesindeki tahminleri oluşturmada destekleyici olarak kullanılabilir. Zaman zaman halka da ilân edilen bu tür uzun dönemli çalışmalar işlevseldir. Bununla birlikte bu tür incelemelerin hedefinin, orta vadeli harcama sistemi tahminlerinden açık bir şekilde ayrılması gerekmektedir¹³⁹.

3.1.2.4. Çok yıllık ödenekler

Orta vadeli harcama sistemi, mali yılın çok yıllık olması demek olmayıp, yıllık bütçe ve ödeneklerin birden fazla yıl içerisinde değerlendirilmesi anlamındadır¹⁴⁰. Bu nedenle ödeneklerin birden fazla yıl için verildiği “çok yıllık ödenek” uygulamalarından ayrılmaktadır. Günümüzde bütçenin yıllık olma ilkesine uymayarak mali yılı birden fazla yılı kapsar şekilde genişleten ülkeler, ödenekleri birden fazla yıl için vermektedir. Bu anlamda, özellikle iki yıllık bir bütçe süreci örneklerine uygulamada Amerika’nın bazı eyaletlerinde rastlanmaktadır. Buna göre Amerika’da 19 eyalette, her iki yılda bir yeni bütçe hazırlanarak yasalaşmaktadır¹⁴¹. Orta vadeli harcama sisteminde ise bütçe yıllık olma niteliğini yitirmemektedir.

3.1.3. Orta vadeli harcama sistemi ile geleneksel bütçe sisteminin farklılıkları

Tek bir yıla odaklanan geleneksel bütçe sistemi ile genelde üç yıllık bir perspektife sahip olan orta vadeli harcama sistemi birbirlerinden farklıdır. Makro mali disiplin açısından bakıldığında geleneksel bütçe, kısa döneme odaklandığından mali

¹³⁸ OECD, *Budgeting for the Future*, a.g.e., s. 6-7.

^(*) Tüm AB ülkeleri, istikrar ve yakınsama programları altında uzun dönemli bütçe projeksiyonları hazırlamaktadır. Joumard v.dğr., a.g.e., s. 17.

¹³⁹ Allan, a.g.m., s. 110.

¹⁴⁰ Shand, a.g.m., s. 94.

¹⁴¹ McCaffery, Jerry, “Features of the Budgetary Process”, *Handbook of Government Budgeting*, Edited by Roy T. Meyers, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1999, ss. 3-29, s. 4.

disiplinin zedelenmesine oldukça elverişlidir. Hatta sırf bu nedenle birçok ülkede disiplin, uluslararası kuruluşlarca sağlanmaya çalışılmaktadır. Orta vadeli harcama sistemi ise 3 yıllık bir dönem içindeki makroekonomik ilişkilere, elde edilebilir kaynak düzeyine dayandığından mali disiplini sağlayabilir. İkinci farklılık, politika ve bütçeleme ilişkisinin kurulması bakımındandır. Geleneksel bütçelerde politikalar, genellikle kaynak gerçekliklerinden oldukça bağımsız yapılıdır. Bu nedenle politikaların sıklıkla sürdürülemez hale geldiği ve yapılan harcamaların, hükümetin istediği öncelikleri yansıtmadığı görülür. Orta vadeli harcama sistemi ise bu ilişkileri güçlendirmek üzere tasarlanmıştır. Performansa odaklanma ya da sonuç esaslılık ise üçüncü farka işaret etmektedir. Buna göre geleneksel bütçeler girdi odaklı olduğundan, sonuçlara ve çıktılara vurgu yapmaz. Orta vadeli harcama sistemi ise üzerinde uzlaşılan çıktı ve sonuçların, elde edilebilir kaynaklar dâhilinde sunulmasına dayanmaktadır. Dördüncü farklılık; yöneticiler açısından ve şu şekilde belirtilebilir: Geleneksel bütçelerde, detaylı girdi kontrolleri nedeniyle yöneticilerin serbest hareket edebilmeleri güçtür. Orta vadeli harcama sistemi ise yöneticilere, ulaşılması gereken çıktı ve sonuçları belirlemede daha fazla otonomi sağlayan düzenlemelerle desteklenmektedir. Beşinci olarak sayılabilecek bir farklılık da bütçe kapsamlılığı ile ilgilidir. Buna göre geleneksel bütçeler, genellikle kapsamlılıktan uzaktır. Orta vadeli harcama sistemi ise kapsamlıdır ve sektör – program düzeyinde katılımcılığa da açıktır. Aynı zamanda geleneksel bütçelerde, cari ve yatırım harcamalarının ayrı değerlendirilmesi oldukça fazla görülürken, orta vadeli harcama sistemi; toplam kaynakları koordineli bir şekilde değerlendirmek üzerine kurulmuştur. Son olarak geleneksel bütçelerde harcamacı kuruluş ile Maliye Bakanlığı arasındaki bütçe görüşmeleri, bütçenin tamamı ile ilgili iken orta vadeli harcama sisteminde daha çok yeni harcamalarla ilgilidir¹⁴².

¹⁴² United Nations Development Program, *Guidelines for...*, a.g.e., s. 8-10.

3.2. Orta Vadeli Harcama Sisteminin Gelişimi

3.2.1. Tarihsel gelişim

Orta vadeli harcama sistemi, İkinci Dünya Savaşı sonrası, bütçeleme alanına program bütçe^(*) ile birlikte getirilen iki önemli yenilikten biridir. Diğer bütçe reformlarında olduğu gibi öncelikle gelişmiş ülkelerde geliştirilmiş, daha sonra da gelişmekte olan ülkelere adapte edilmeye çalışılmıştır. Savaş sonrası dönemdeki bütçeler; programları genişletmeye odaklı olduğundan, orta vadeli harcama sisteminin bu dönemdeki işlevi, uzun dönemli büyümeyi gerçekleştirmek için plân yapmak olmuştur¹⁴³. Diğer bir ifadeyle bu dönemde sistem; daha önce tanımladığımız gibi mevcut programların / politikaların maliyet tahminlerinden ziyade gelecek bütçelerde başlanacak yeni politika harcamalarını göstermek üzere tasarlanmıştır¹⁴⁴. 1980'lerden sonra gelir ve gider dengesizliklerinin (mali stresin) artması ile sistemin, kaynak kısıtlarına uyulması işlevine göre yeniden yapılandırıldığı görülmektedir.

3.2.1.1. Gelişmiş ülkeler bağlamı

Birkaç yılı içeren bütçe tahminlerinden ilki, 1946 yılında ABD'de yapılmış, bununla birlikte teknik problemlerin fazlalığı nedeniyle fazla dikkat çekmemiştir. Bu tür düzensiz uygulamaların dışında, çok yıllık kamu harcama plânlamasının sistematik olarak geliştirilmesi ve bütçe sürecinin bir parçası haline gelmesi; İngiltere'de kamu harcamalarının kontrol edilmesi amacıyla 1960'ların başlarında kurulan Plowden Komitesi'nin tavsiyelerine dayanmaktadır¹⁴⁵. Komite, ilerlemiş maliyetleme yöntemlerine ve gelişkin bütçe mekanizmalarına rağmen, teknik düzeyde bütçe sürecinin yetersiz olduğunu görmüş; toplam harcama büyüklüğünü belirleyen birimlerin, birbirinden bağımsız olarak hareket ettiğini fark etmiştir. Buna göre harcama kararları, harcama alanları arasında bağlantılar kurulmadan, diğer bir deyişle, gelecek

(*) Program bütçe ile ilgili detaylı bilgi için bkz. Falay, Nihat, *Program Bütçe ve Sıfır-Esaslı Bütçe Sistemleri*, Filiz Kitabevi Yayını, İstanbul, 1995, ss. 61-100; Edizdoğan, Nihat, *Kamu Bütçesi*, 5. baskı, Ekin Kitabevi Yayını, Bursa, 2005, ss. 183-211.

¹⁴³ Schick, Allen, "Why the Deficit Persists as a Budget Problem: Role of Political Institutions", *Government Financial Management: Issues and Country Studies*, IMF, Washington, 1990, ss. 38-52, s. 39.

¹⁴⁴ Schick, Allen, "Macro-Budgetary Adaptations to Fiscal Stress in Industrialized Democracies", *Public Administration Review*, March/April 1986, ss. 124-134, s. 130.

¹⁴⁵ Premchand, *Government Budgeting...*, a.g.e., s. 206.

kaynak düzeyi hakkında tam bir bilgi sahibi olunmadan verilmekte; bu da kısa dönemde alınan kararların gelecekte getireceği maliyetlerin görülememesine yol açmaktaydı. Buradan hareketle ilgili komite, kamu harcamalarının gelecek birkaç yıllık dönem için açık ve düzenli olarak incelenmesini (survey) ve geleceğe önemli yük getiren harcama kararlarının bu incelemeler ışığında alınması gerektiğini önermiştir¹⁴⁶. Böylece, çok yıllık harcama plânlaması; İngiltere ve diğer gelişmiş ülkelerde, yeni programları belirleme ve gelecek yıl bütçelerinde onlara finansman sağlama aracı olarak kullanılmaya başlanmıştır¹⁴⁷. Açıkça, gelecekte elde edilebilecek kaynaklara ilişkin bir sınırlamaya dayanmayan bu uygulama; birçok ülke tarafından uygulanmış, ancak istenen başarı sağlanamamıştır¹⁴⁸. Kamu kesimini genişletme aracı olarak görülen bu ilk deneyimler^(*), kamu harcamalarının kontrol altına alınamaması ile gözden düşmüştür¹⁴⁹. Çok yıllık harcama plânlamasının bu ilk şeklinde OECD ülkelerinin karşılaştıkları üç grup sorun olduğu ifade edilmektedir¹⁵⁰.

1) Yeni programları belirlemek amacıyla yapılan tahminlerde, ekonominin büyüme oranı iyimser tespit edilme eğiliminde olmuş, bu da plânlama döneminde elde edilebilir kaynakların aşırı tahmin edilmesine ve dolayısıyla kamu harcamalarında yukarıya doğru baskılara yol açılmıştır.

2) Harcamacı kuruluşlar, orta vadeli harcama tahminlerini, kendilerine verilen harcama yetkisi olarak görmüşler, bu da kamu harcamalarında aşağıya doğru revizyonları güçleştirmiştir.

3) Yapılan plânlarda reel ifadeler kullanıldığından 1970'lerde meydana gelen ekonomik büyüme azalışı ve enflasyondaki yükselme; harcama tahminlerinin, fiyat artışlarına otomatik olarak ayarlanmasını sağlamış, bu da kamu maliyesi üzerinde baskı yaratmıştır.

¹⁴⁶ Premchand, *Government Budgeting...*, a.g.e., s. 207.

¹⁴⁷ OECD, *Managing Public...*, a.g.e., s. 176.

¹⁴⁸ Asian Development Bank, *Public Financial Management*, a.g.e., s. 15.

^(*) Genişleyici dönemin bir parçası iken sistem için, genelde yıllık bütçe hazırlığı ile doğrudan ilgisi olmayan ayrı bir birim görevlendirilmiştir. OECD, *Budgeting for Results...*, a.g.e., s. 25.

¹⁴⁹ A.y.

¹⁵⁰ A.e., s. 5.

1980'lerle birlikte bütçe açıklarının sürekli hale gelmesi, çok yıllık harcama plânlamasının eksiklikleri ile birlikte yeniden dikkatleri üzerinde toplamasına yol açmıştır¹⁵¹. Bu sefer, düzgün iktisadi varsayımlarla da desteklenen ve reel ifadelerden vazgeçilerek nominal ifadeler kullanılan bu tür plânların görevi; gelecekte yapılacak harcamalar üzerine kısıtlamalar (ya da tavanlar) getirmek olmuştur¹⁵². Ayrıca sistem zamanla, harcamaların büyümesini frenlemek için kullanılmaya başlanan diğer yaklaşım ve tekniklerle de bütünleşmiştir. Örneğin ilk uygulamaları öncelikle Kanada'da daha sonra da Avustralya'da görülen "paket (envelope) bütçeleme" bunlardan biridir¹⁵³. Bu uygulamanın özü; programların, sosyal kalkınma, savunma, ekonomik kalkınma gibi geniş politika sektörleri ya da paketler içinde toplanması ve bakanlar kurulunun önceden bu paketlere tahsis edilecek fonları belirleyerek, gerek toplam harcamalar gerekse paketlerin nispi payı üzerinde kontrolü güçlendirmesiydi¹⁵⁴. Harcamaları kontrol etmek üzere mali hedefler belirlenmesi, politikaları plânlamak üzere geliştirilen stratejik plânlama uygulaması ve politikaların faaliyet esaslı maliyetlenmesini sağlayan performans bütçeleme tekniği, orta vadeli harcama sisteminin bütünleştiği diğer yaklaşımlara örnek teşkil etmektedir¹⁵⁵.

3.2.1.2. Gelişmekte olan ülkeler bağlamı

Gelişmekte olan ülkeler, çok yıllık harcama plânlamasına başlangıçta yaygın olarak başvurmamıştır. 1950 ve 1960'larda, gelişmekte olan ülkelerdeki baskın gelenek, genellikle gelecek 5 yıl için öncelikleri belirleyen *kalkınma plânlarının* kullanılması olmuştur¹⁵⁶. Hükümetin kalkınma amaçlarını, stratejilerini gerek ulusal düzeyde gerekse sektör düzeyinde çizen kalkınma plânlarında, genellikle ekonomik büyümeyi ve sosyal hizmetleri genişletmeyi teşvik etme amacı güdülmüş ve bu amaçla kalkınma projeleri belirlenmiştir. Bu projeleri finanse etmek için hükümetin günlük faaliyetlerini karşılamada kullanılan cari bütçeden ayrı olarak *kalkınma bütçeleri* oluşturulmuştur.

¹⁵¹ Premchand, *Public Expenditure Management*, a.g.e., s. 64.

¹⁵² OECD, *Budgeting for Results*, a.g.e., s. 25.

¹⁵³ Premchand, *Public Expenditure Management*, a.g.e., s. 64-65 ve 68.

¹⁵⁴ Cothran, Dan A., "Entrepreneurial Budgeting: An Emerging Reform?", *Public Administration Review*, Vol 53, No 5, September/October 1993, ss. 445-454, s. 447-448.

¹⁵⁵ Premchand, *Public Expenditure Management*, a.g.e., s. 64.

¹⁵⁶ Allan, a.g.m., s. 95.

Bununla birlikte genellikle iki ayrı birim tarafından yürütülen plânlama ve bütçeleme işlevleri, uygulamada yeterince koordine edilememiş^(*), kalkınma yatırımlarının uzun dönem sürdürülebilirliği için ihtiyaç duyulan cari bütçe finansmanı, tam anlamıyla hesaba katılmamıştır. Ayrıca, projelerin onayı tamamen teknik düşüncelerden ziyade siyasi baskılara da konu olmuştur¹⁵⁷.

1980'lerin sonlarında ve 90'ların başlarında plânlama ile bütçeleme arasındaki bağları güçlendirmeye yönelik girişimler, öncelikli kalkınma yatırımlarının bir listesinden meydana gelen *devrî (rolling) kamu yatırım programları* ile yapılmıştır¹⁵⁸. Bu tür programlar, belirli bir harcama kategorisindeki bütün harcamaları birleştiren, kısmî bir, çok yıllık harcama plânlaması yaklaşımıdır¹⁵⁹. Birçok gelişmekte olan ülke, 1980'lerde sabit dönemli kalkınma plânlarından, devrî^(**) kamu yatırım programlarına (ya da plânlarına) doğru yönelmiştir. Devrî kamu yatırım programlarının birinci yılı, güvenli bir şekilde finanse edilen projelerin harcamalarını içerir ve genellikle yatırım bütçesi olarak adlandırılır. İkinci yıl, finanse edilmesi belirlenen ancak henüz taahhüt edilmeyen projelerle ilgili harcamaları içerir; üçüncü yıl ise finansmanı olası, ancak henüz belirlenmemiş projeleri kapsar¹⁶⁰.

Gerek kalkınma plânlarının gerekse yatırım programlarının, kaynakların elde edilebilirliği ile yeterince ilişkili olmaması, kamu yatırım programındaki projelerin de yeterince finanse edilememesine yol açmış ve plânlama ile bütçeleme arasındaki bağ istenildiği gibi kurulamamıştır¹⁶¹. Bu nedenle birçok gelişmekte olan ülke, özellikle 1990'larla birlikte sadece yatırım harcamalarını değil, bütün hükümet harcamalarını, birden fazla yıl itibarıyla içeren ve bunlarla elde edilebilir kaynak düzeyi arasında sıkı bağ kuran

(*) Kalkınma plânları, genellikle geleneksel yıllık bütçelerle birlikte uygulanmıştır. Yıllık bütçe uygulamasından sorumlu olan Maliye Bakanlığı'nın, bütçe ödeneklerinde son sözü söylemek bakımından daha güçlü konumda bulunması, koordinasyonsuzluğun nedenlerinden birisi olarak gösterilmektedir. A.y.

¹⁵⁷ Fozzard, a.g.e., s. 27.

¹⁵⁸ A.y.

¹⁵⁹ Schiavo-Campo – Tommasi, *Managing Government Expenditure*, Chapter 1: An Overview of Public Expenditure Management, a.g.e., s. 32.

(**) Kamu yatırım programlarının devrî olması, aynen OVHC'de belirtildiği gibi her yıl tekrarlayarak bir yıl ileriye doğru hareket etmesi anlamına gelmektedir. Bkz. geride 3.1.1.4. no'lu başlık.

¹⁶⁰ United Nations Development Program, *CONTACT (Country Assessment in Accountability and Transparency) Manual*, Chapter 5: Expenditure Planning Budgeting, New York 2001, s. 3. (http://www.undp.org/governance/docs/AC_Guides_CONTACT2001.pdf).

¹⁶¹ Schiavo-Campo – Tommasi, *Managing Government Expenditure*, Chapter 12: The Programming of Public Investment and the Management of External Assistance, a.g.e., s. 2.

orta vadeli harcama sistemine geçmiştir. Sistemin yaygınlaşmasında özellikle Dünya Bankası ve IMF'nin önemli rol oynadığı söylenebilir^(*). Günümüzde Afrika, Asya ve Doğu Avrupa'da yaklaşık 25 ülke farklı düzeyde olmakla birlikte bu sistemi uygulamakta; yaklaşık 10 ülke de ciddi bir şekilde uygulamayı düşünmektedir. Bu nedenle sistemin gelişmekte olan ülkelerde genel bir eğilim haline geldiği rahatlıkla söylenebilir¹⁶².

3.2.2. Orta vadeli harcama sisteminin gelişim nedenleri

3.2.2.1. Geleneksel bütçelerin aksaklıkları

Orta vadeli bir harcama sistemine olan gereksinimin ortaya çıkmasında geleneksel bütçelerin, etkili kaynak plânlaması açısından birtakım olumsuzluklara sahip olması^(**) önemli bir yere sahiptir¹⁶³. Geleneksel bütçeler; tipik olarak kuruluşların harcama kararlarını, toplam kaynak kısıtlarından ayırma eğilimindedir. Buna göre, toplam harcamaları kontrol etme sorumluluğu yalnızca Maliye Bakanlığı'nın sorumluluğu olarak görülmekte; harcamacı kuruluşlar, halkın hizmet talebini karşılamak ve plânlı hedeflere ulaşmak için ilave kaynak talep etme beklentisinde olmaktadır. Bu eğilim, bütçe hazırlığı sürecinin başında yol gösterici harcama tavanları oluşturulmuş olsa bile, yıllık müzakere sürecinde (Maliye Bakanlığınca kesileceği tahmin edilerek) her birimin oldukça yüksek taleplerde bulunmasına yol açmaktadır¹⁶⁴. Dolayısıyla bu tür bir süreç, kurumları elde edilebilir kaynaklarla finanse edilemeyen hizmetler için hedefler koymaya itmekte, hem plânlama hem de bütçe sürecinde emniyeti tehlikeye atmaktadır. Politikacılar da bu güçlükleri; plânlama ve bütçe süreci bağlamı dışında hizmet üretmek ve yatırım yapmak ile ilgili politika kararları olarak ya da harcama kararlarının uzun dönemde ne anlama geldiğini düşünmeyerek artırabilirler¹⁶⁵.

(*) IMF tarafından desteklenen hemen hemen her istikrar programı, orta vadeli bir mali çerçeveyi içermektedir. Allan, a.g.m., s. 97.

¹⁶² Houerou – Talierno, a.g.e., s. 1.

(**) Geleneksel bütçelerin aksaklıkları konusunda detaylı bilgi için bkz. Falay, Nihat, *Program Bütçe...*, a.g.e., s. 19-25.

¹⁶³ Fozzard, Adrian – Foster, Mick, “Changing Approaches to Public Expenditure Management in Low-income Aid Dependent Countries”, World Institute for Development Economics Research, Discussion Paper No. 2001/107, October 2001, s. 9.

¹⁶⁴ Allan, a.g.m., s. 98.

¹⁶⁵ Fozzard – Foster, a.g.e., s. 9.

Kaynak plânlaması açısından geleneksel bütçelerin bir diğer önemli aksaklığı da tek yıl odaklı olmasıdır. Wildavsky, ünlü eserinde tek yıl odaklı bütçenin yol açtığı sorunlar hakkındaki savları, kısa ve öz olarak şu şekilde belirtmektedir¹⁶⁶:

(...) Zaman aralığı olarak tek yılın; ileriye görememeye (sadece gelecek yılın harcamaları incelenmektedir), aşırı harcamaya (çünkü gelecek yıllardaki büyük ödemeler gizlidir), muhafazakârlığa (bütçe harcamalarının küçük ve geçmiş yıl odaklı paylar halinde artması, gelecekte karşılaşılabilecek geniş manzaraları göstermez), kıt görüşlülüğe (programlar; gelecekteki maliyetlerinin, elde edilmesi beklenen gelirlerle karşılaştırılması anlamında, izole olarak görülme eğilimindedir) yol açtığı savunulmaktadır (...)

Bütçelemelerde sadece gelecek yılın harcamalarının ne olacağını düşünülmesini öngören yıllık bütçeler, uzun dönemli kamu hizmetleri ve birden fazla yılı kapsayan projeler için yetersiz bir zaman aralığına sahiptir¹⁶⁷. Finansal denetim için uygulama kolaylığı sağlayan bu süre, kamu hizmetlerinin yönetimi açısından yetersizdir. Uzun dönem hesaba katılmadığından kamu hizmetlerinin aksaması yüksek bir olasılıktır¹⁶⁸.

Tek yıllık zaman aralığının sakıncalarından bir diğeri de aşırı harcamaya ya da kontrol dışılığına yol açabilmesidir. Yıllık bütçe çerçevesinde kısa döneme odaklanarak alınan kararlar, kıt görüşlülük nedeniyle gelecek yıllara büyük yükler getirebilir. Benzer şekilde, zaman zaman kontrol edilemeyen harcamalar olarak da adlandırılan ve genellikle yıllık ödenek yasalarının dışında alınan kararlarla yönlendirilen sosyal güvenlik harcamaları, borçlanmanın getirdiği geri ödeme ve faizler gibi birden fazla yıla önemli etkileri olan zorunlu harcamaların (entitlement) gelecek yıl bütçelerine getireceği maliyetler görülemediğinden, bu tür harcamaların bir kontrol dışılığına yol açması kolay olabilmektedir¹⁶⁹. Yıllık bütçelerin genellikle geçmişe odaklı bütçeler olma eğilimi de yıllık bütçe kararlarının veya yıllık bütçeye etki eden bütçe dışı kararların getireceği maliyetlerin görülememesini destekleyicidir. Bu muhafazakârlık, harcamalar kontrol dışı olmadan önlem alınması ihtiyacını gizleyicidir. Önlem alınma ihtiyacı ise genellikle krizler gibi toplum için maliyetleri oldukça yüksek olaylarla kendini göstermektedir.

¹⁶⁶ Wildavsky, Aaron, *The New Politics of the Budgetary Process*, Second edition, HarperCollins Publishers Inc., New York, 1992, s. 433.

¹⁶⁷ Falay, *Program Bütçe...*, a.g.e., s.21.

¹⁶⁸ Altuğ, Figen, *Kamu Bütçesi*, 2. baskı, Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa, 2004, s. 46.

¹⁶⁹ White, Joseph, "Budgeting for Entitlements", *Handbook of Government Budgeting*, Edited by Roy T. Meyers, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1999, ss. 678-698, s. 679-680.

Ayrıca geçmiş yılların mirasından da etkilenen yıllık bütçelerde harcama önceliklerinin ayarlanması oldukça güç olmaktadır. Genellikle bütçe hazırlanacağı zaman, bütçe yılı harcamalarının çoğunun taahhüt edilmiş olduğu görülmektedir. Örneğin, memurların maaşları, emekli aylıkları, borç servisi maliyetleri vb. kısa dönemde değişken değildir. Diğer maliyetlerde yapılabilecek ayarlamalar ise oldukça küçüktür. Bu nedenle yıllık bütçedeki hareket (manevra) marjı özellikle gelişmekte olan ülkeler için harcamaların yüzde beşinden fazla olmaz^(*). Bu durum, harcama önceliklerinin reel olarak ayarlanabilmesinin birkaç yıllık zaman aralığı dâhilinde gerçekleştirilebileceği anlamına gelmektedir¹⁷⁰.

3.2.2.2. Mali kuralların etkin uygulanabilmesi

Birçok ülke, 1990'ların ikinci yarısından itibaren bütçe sürecinin etkinliğini güçlendirmek ve bütçe sürecini, önceliklerden daha fazla sorumlu hale getirmek üzere mali kurallar koymuş ya da var olanları güçlendirmiştir¹⁷¹. Bu kurallar ya doğrudan harcamalar üzerine konan sınırlamalar şeklinde ya da dolaylı olarak harcamaları etkileyen vergilemeye, bütçe denkliliğine veya borçlanmaya ilişkin düzenlemeler şeklinde uygulanmıştır. Örneğin Finlandiya, Japonya, İspanya, İsviçre, Japonya ve ABD (2002'ye kadar), harcamalar üzerine açık bir sınır getiren tavanlar belirlemiştir. Diğer bazı ülkeler ise dolaylı bir kısıtlama olarak bütçe açığı hedefleri ve/veya vergi tavanları koymuşlardır. Bununla birlikte, bu tür sınırlamalar; bütçe döneminin yıllık diğer bir ifadeyle çok kısa olması nedeniyle kaynak tahsisinde istenmeyen etkilerin meydana gelmesine neden olmuştur. Gerçekten harcama kısıtlarına uymak için birçok Avrupa Birliği ülkesi, yıllık bütçe çerçevesinde ihtiyariliğinden dolayı yatırım harcamalarını azaltmış, bu da önemli ters etkilere yol açmıştır. Bu nedenle orta vadeli harcama sistemi, yıllık bütçe sürecinde alınan kararların uzun dönemde ne anlam ifade

(*) Durum gelişmiş ülkelerde de çok farklı değildir. Örneğin Avustralya'da, hükümet tarafından alınan çok az kararın, cari yılı aşmayan bir etkiye sahip olduğu; bütçe giderlerinin yüzde 75'inin daha önceki bütçelerce yetkilendirildiği, bu nedenle parlamentoya sunulan bütçenin hükümetin bir faaliyet planını oluşturmasına rağmen yalnızca büyük bir yanılama olduğu iddia edilmektedir. Keating, Michael – Rosalky, David, "Rolling Expenditure Plans: Australian Experience and Prognosis", *Government Financial Management: Issues and Country Studies*, Edited by A. Premchand, IMF, Washington, 1990, ss. 72-97, s. 73-74.

¹⁷⁰ Schiavo-Campo – Tommasi, *Managing Government Expenditure*, Chapter 4: The Budget Preparation Process, a.g.e., s. 4.

¹⁷¹ Joumard v.dğr., a.g.e., s. 5.

ettiğine ilişkin uyanıklığı artırmaya yönelik stratejilerden birisi olarak kabul görmüştür¹⁷². OECD deneyimi de karar vericilerin, alacakları kararların gelecekte getireceği maliyetleri görememeleri halinde mali kuralların, kendiliğinden kaynak tahsisinde etkinliği sağlayamadığını göstermektedir^{(*)173}.

3.2.2.3. Plânlama ile bütçeleme arasındaki bağın zayıflığı

Politika oluşturma, bunları plânlama ve bütçeleme bağının kurulmasındaki başarısızlık, özellikle gelişmekte olan ülkelerde, gerek makro mali disiplin gerekse kaynak tahsisi ve hizmet arzı düzeylerinde arzu edilmeyen bütçesel sonuçlara yol açan en önemli faktördür. Birçok ülkede politika oluşturma, plânlama ve bütçeleme parçalıdır ve birbirinden bağımsız hareket etmektedir. Genel olarak gelişmekte olan ülkelerde plânlama ve bütçeleme arasındaki ilişkileri gösteren aşağıdaki şekilde görüldüğü gibi plânlama genellikle dış yardımla finanse edilen yatırım projeleri ile sınırlıdır. Bu yüzden çoğunlukla yıllık bütçe, kaynakları dış ve ulusal finansmanlı yatırım projeleri arasında tahsis etmede ve (ücret dışındaki) cari harcamaları karşılamada sıkıntı çekmektedir¹⁷⁴. Bu sıkıntı özellikle cari ve kalkınma bütçelerinin, farklı zaman dilimi ve gelir tahminleri kullanan ayrı kurumlarca hazırlandığı ülkelerde daha şiddetlidir. Bu tür sorunlar, ister istemez yatırımların tamamlanamamasına ya da uzamasına yol açmaktadır¹⁷⁵.

Ayrıca ulusal hedefleri ve sektör hedeflerini belirleyen sabit dönemli beş yıllık plânlara ile kaynak elde edilebilirliği arasındaki bağın yeterince kurulamaması, politikalara yeterli ödeneğin aktarılamamasına yol açmaktadır¹⁷⁶. Bu nedenle sektörden

¹⁷² Joumard v.dğr., a.g.e., s. 17.

(*) Mali kuralların orta vadeli perspektifi gerektirmesi gibi, orta vadeli perspektifin mali kuralların nedenlerinden biri olması hakkında bkz. White, a.g.m., s. 695.

¹⁷³ Joumard v.dğr., a.g.e., s. 12-13.

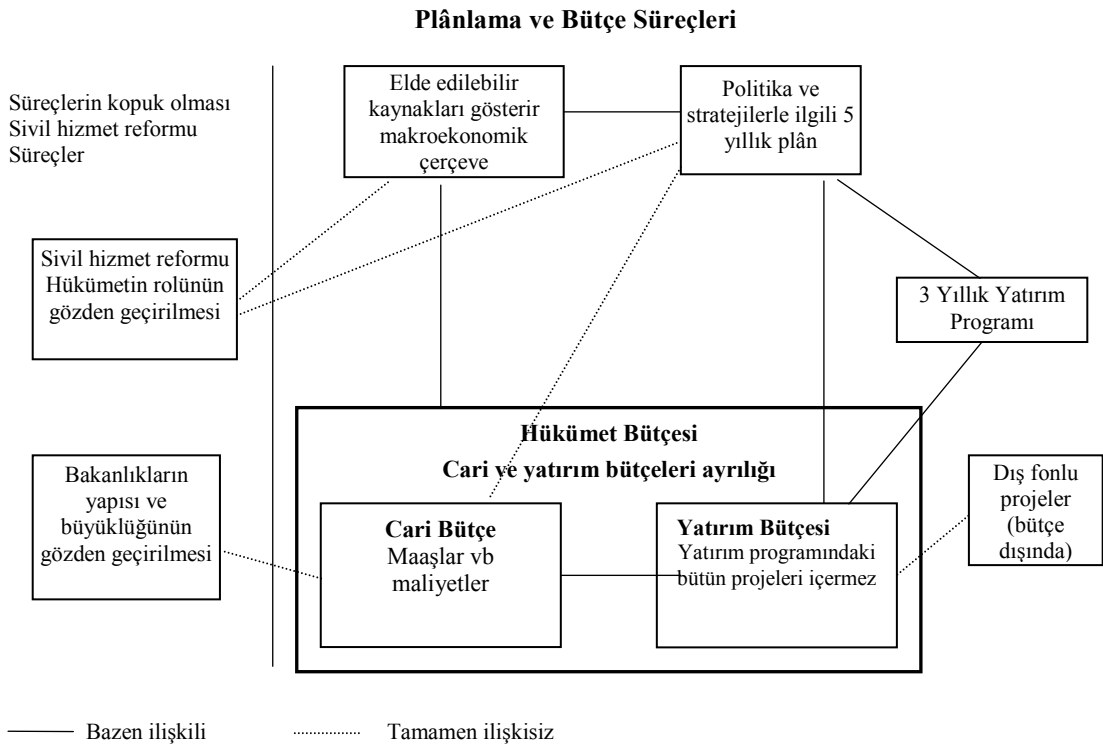
¹⁷⁴ World Bank, *Public Expenditure...*, a.g.e., s. 31.

¹⁷⁵ Fozzard – Foster, a.g.e., s. 10.

¹⁷⁶ Muggeridge, Elizabeth, *Mozambique: Assistance with the Development of a Medium Term Expenditure Framework (Draft Report)*, World Bank, June 1997, s. 8-9. (<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/mtef.htm>)

sorumlu politikacılar genellikle politikaları ilân etmekte ancak bütçe, sıklıkla gerekli kaynakları sağlamada başarısız olmaktadır¹⁷⁷.

Şekil 5
Gelişmekte Olan Ülkelerde Plânlama ile Bütçe Sistemleri İlişkisi(*)



SONUÇ: bazı eylemler politika ve önceliklerle uyumlu, diğerleri uyumsuz

Hükümet yapıları bütçe ile uyumsuz	Önceliklerle uyumlu cari fonlu eylemler	Önceliklerle uyumlu yatırım fonlu eylemler	Önceliklerle uyumsuz cari fonlu eylemler	Önceliklerle uyumsuz yatırım fonlu eylemler	Dış fonlu projeler uyumsuz
------------------------------------	---	--	--	---	----------------------------

Kaynak: Muggeridge, a.g.e., s.10.

(*) Şekildeki bazı öğeler, tüm gelişmekte olan ülkelerde olmayabilir.

¹⁷⁷ Schiavo-Campo – Tommasi, *Managing Government Expenditure*, Chapter 4: The Budget Preparation Process, a.g.e., s. 4.

Birçok ülkede ekonomik koşullardaki değişimi yansıtmak üzere bütçede yapılan hızlı harcama ayarlamalarının (tasarruf tedbirleri gibi) politika esaslı olmaması da politika, plânlama ve bütçe bağını önemli ölçüde zedelemektedir. Genellikle bu tür ayarlamalar, bütçedeki belirli ödenek türlerinin hepsinden belirli bir yüzde şeklinde yapılmaktadır. Kısa dönemde kısılabilecek faaliyet ve girdilerden oluşan bu kesintiler genellikle önemli kamu yatırım harcamaları olmakta, bu nedenle yıllık bütçenin koşulları altında kamu yatırımları yalnızca bir artış olarak tanımlanma eğiliminde olmaktadır¹⁷⁸.

Maliyetler dikkate alınmaksızın bakanlıkların yeniden yapılandırılması, bir sektördeki tüm faaliyetleri kapsamayan sektör yatırım programları ile kaynak kısıtları arasındaki bağın kurulamaması gibi nedenler de politika, plânlama ve bütçe uyumunu engelleyebilmektedir¹⁷⁹.

3.2.2.4. Dış yardım yönetimindeki olumsuzluklar ve yeni araçlar

Dış finansmana ihtiyacı olan ülkelerde, alınan yardımların iyi bir şekilde yönetilememesi, kamu mali yönetiminde önemli bir olumsuzluğa işaret etmektedir. Yardımı veren ile alan ülke arasındaki (aynı zamanda yardım veren ülkeler arasındaki) önceliklerin farklı olmasından ve verilen yardımların bütçeleştirilmesindeki zaafardan dolayı, günümüzde birçok yardıma bağımlı ülkede kamu harcamaları iyi yönetilememektedir¹⁸⁰. Orta vadeli harcama sistemi, öncelikleri açık bir şekilde kurması ve kapsamlı yapısı ile yardımı alan ülkeler için dış finansmanı veren ülkelerle müzakerelerde önemli bir rol oynadığından bu ülkelerde benimsenmektedir¹⁸¹.

Ayrıca, kalkınma yardımlarının verilmesinde eskiye göre yeni araçların geliştirilmiş olması da orta vadeli harcama sisteminin gelişmekte olan ülkelere yayılmasının sebepleri arasındadır. Buna göre gelişmekte olan ülkelere verilen yardımlarda uzun yıllar boyunca *projeler*, önemli bir mekanizma olarak görülmüş; temel sektörlerle, bölgelere ya da sosyal gruplara kaynak akışını artırmak için

¹⁷⁸ Schiavo-Campo – Tommasi, *Managing Government Expenditure*, Chapter 4: The Budget Preparation Process, a.g.e., s. 4.

¹⁷⁹ Muggerridge, a.g.e., s. 8-9.

¹⁸⁰ World Bank, *Public Expenditure...*, a.g.e., s. 5.

¹⁸¹ Fozzard – Foster, a.g.e., s. 11.

kullanılmıştır. Bununla birlikte geçtiğimiz yıllarda yardım yapan ülkeler, proje mekanizmasını uzun dönemli kalkınma amaçlarını desteklemeyebilen hatta engelleyebilen bir mekanizma olarak görmüşler ve daha geniş bir çerçeveye izin veren stratejik ve bütünlük bir yaklaşım araştırmaya başlamışlardır¹⁸². Bunun en önemli nedenleri arasında kalkınma sorunlarının yapısal ve sosyal olduğu, bu nedenle sadece ekonomik istikrarın sağlanması ile halledilemeyeceği; başarılı bir kalkınma için ülkedeki tüm kuruluşların işbirliğinin gerektiği görüşünün yaygınlık kazanması yer almaktadır¹⁸³. Bu çerçevede uluslararası yardımlar, uluslararası kalkınma hedeflerini destekleyici nitelik arz eden insan gelişimi ve yoksulluk sorununun halledilmesi gibi daha makro düzeyli konulara doğru ilerlemiştir. Bu gelişme, alıcı hükümetlerle bir projenin izin verdiğinden daha geniş bir iletişimi gerektirmektedir. Bu tür bir iletişime ve kapsamlı bir çerçeveye yer veren güncel girişimlere Dünya Bankasının *Kapsamlı Kalkınma Çerçevesi*, Birleşmiş Milletlerin *Kalkınma Yardımı Çatısı* ve Dünya Bankası-IMF tarafından geliştirilen *Yoksulluğu Azaltma Stratejisi* örnek verilebilir. Söz konusu girişimlerin tümü, sonuç odaklı ve gerçekçi hedeflerle ilişkili kaynak mekanizmalarını gerektirmektedir. Bu nedenle özellikle 1990'larla birlikte, yardıma bağımlı düşük gelirli ülkelerin kamu harcama yönetimi reformlarında, kaynak ve harcama plânlamasının, orta vadeli harcama sistemi aracılığıyla geliştirilmesi önemli bir yere sahiptir¹⁸⁴.

3.3. Orta Vadeli Harcama Sisteminin Amaçları

Orta vadeli harcama sistemi, destekleyici yeniliklerle birlikte ele alındığında, kamu harcama yönetiminde ulaşılmak istenen üç temel sonucu da hedefleyebilir. Bununla birlikte ülkelerin kamu harcama yönetimi bağlamında karşılaştıkları sorunların farklılık arz etmesi, bu sistemin amaçları arasındaki önceliklerin de yer değiştirmesine yol açabilmektedir. Örnek vermek gerekirse, İsveç orta vadeli harcama sistemini, mali açığını azaltmak ve kavramak için, diğer bir ifadeyle mali disiplini sağlamak üzere yapılandırmıştır. Diğer taraftan İngiltere'de öncelik, devamlı bir şekilde azalan

¹⁸² Fozzard – Foster, a.g.e., s. 17-18.

¹⁸³ Foster, Mick – Naschold, Felix, “Expenditure Framework and Partnership”, World Bank OED Working Paper Series No: 9, June 2000, s. vii.

¹⁸⁴ Fozzard – Foster, a.g.e., s. 17-18.

yatırımları artırmayı sağlamaya (yani kaynak tahsisinde etkinliğe) verilmiştir. Kore'deki sistemin ise temel hedefinin, ulusal politika öncelikleri ile bütçe ödenekleri arasındaki bağı güçlendirmek, yani kaynak tahsisinde etkinliği sağlamak olduğu ifade edilmektedir¹⁸⁵. Malawi'de ise sektörler arasındaki kaynak tahsisleri, büyük ölçüde hükümet öncelikleri ile uyumlu olduğundan, orta vadeli harcama sisteminin temel vurgusu, kaynakların her bir sektör içindeki faaliyetler arasında yeniden tahsis edilmesine önderlik etmek olmuştur¹⁸⁶. Ülke uygulamalarında görülen belirli amaçlara vurguyu göz önüne almadan, kapsamlı şekilde uygulanan bir orta vadeli harcama sisteminin amaçları ise şu şekilde belirtilebilir:

3.3.1. Mali disiplini ve makroekonomik dengeyi sağlamak

Orta vadeli harcama sisteminin hedeflerinden birisi, mali büyüklüklerin, belirli programların yukarıya doğru harcama baskılarından yalıtılmasıdır. Bilindiği üzere, bütün bütçe sistemlerinde, bütçenin büyüklükleri ile parçaları (programlar, harcamacı kuruluşlar vb.) arasında bir ilişki vardır. Genellikle genişleyici dönemlerde, yıllık bütçe hazırlığı sürecinin sonunda hükümet, başlangıçta niyetlendiğinden daha fazla bir büyüklüğü kabul etmek durumunda kalır¹⁸⁷. Orta vadeli harcama sistemi, harcamaların elde edilebilir kaynaklara göre kontrol altında tutulmasını öngördüğünden harcamacı kuruluşların taleplerinin bu çerçevede sınırlanmasını sağlamayı amaçlar.

Sistem, harcamacı kuruluşların taleplerinin sınırlanması yanında, yıllık bütçe kararlarının, bütçe yılının ötesindeki yıllar da göz önünde tutularak alınmasını amaçlamakta; böylece kamu maliyesinin sürdürülebilirliğine katkıda bulunmaktadır¹⁸⁸. Buna göre sistemle, mevcut politikaların ve orta vadede devam edecek politikaların gelecek bütçelere getireceği yük hesaplandığından; hazırlığı yapılan yıllık bütçede, yeni başlanacak politikalar için tahsis edilebilecek harcama tutarı hesaplanabilmektedir¹⁸⁹.

¹⁸⁵ Cho, Junghun, "Information Flow Successful MTEF Operation and its Implication to the Korean Government", Reforming the Public Expenditure Management System: Medium-Term Expenditure Framework, Performance Management, and Fiscal Transparency, The World Bank and Korea Development Institute Conference Proceedings, March 2004, ss. 279-298, s. 280.

¹⁸⁶ Muggeridge, a.g.e., s. 26.

¹⁸⁷ OECD, *Does Budgeting Have...*, a.g.e., s. 7.

¹⁸⁸ OECD, *Budget Reform in...*, a.g.e., s. 4.

¹⁸⁹ Schiavo-Campo – Tommasi, *Managing Government Expenditure*, Chapter 4: The Budget Preparation Process, a.g.e., s. 6.

Bu sayede yeni politikalara, elde edilebilir kaynaklar ölçüsünde girişilmesi sağlanmaktadır. Diğer bir deyişle, elde edilebilir kaynaklar, mevcut politikaların gerektirdiği harcamalardan fazla ise yeni politikalara girişilmesi düşünülmekte ve makro mali dengenin bozulmasının önüne geçilebilmektedir.

Ayrıca bu sistemle yıllık bütçe hedeflerinin yanında orta vadeli mali hedeflerin de önem kazanması amaçlanmaktadır. Orta vadeli harcama sisteminde gözetilen 3-5 yıllık mali hedefler sayesinde, hükümetin bazı harcamaları ertesi yıllara erteleyerek yıllık bütçe hedeflerine ulaşmayı bir başarı olarak göstermesinin önüne geçilebilir¹⁹⁰. Özellikle mevcut politikaların maliyetleri hakkında bilgi sahibi olunması; yıllık bütçenin, gelecekte karşılanması güç maliyetlere dayanıp dayanmadığını ve orta vadeli mali hedeflere ulaşabilme durumunu göstermekte ve istikrarlı bir politika izlenmesini teşvik etmektedir.

3.3.2. Stratejik önceliklendirme ve kaynak tahsisinde etkinliği sağlamak

Orta vadeli harcama sistemi, gerek hükümet merkezinde gerekse sektör ya da harcamacı kuruluş düzeyinde politikaların oluşturulmasını ve öncelik sırasına konulmasını gerektirmektedir. Bu yönü ile sistem, öncelikli hükümet politikalarının öncelikle uygulanmasını gözeterek kaynak tahsisinde etkinliğe yardımcı olmayı hedeflemektedir. Ayrıca sistemin, daha önce belirtildiği gibi bütçe hazırlığı sırasında, elde edilebilir kaynaklara göre uygulanmaya yeni başlanacak politikalar için hareket alanını göstermesi de önemli bir avantaj olarak nitelendirilebilir. Buna göre eğer söz konusu alan yok ise yani elde edilebilir kaynaklar, mevcut politikaların maliyetlerini karşılayacak düzeyde değilse, mevcut politikalara ayrılan ödeneklerin azaltılması (net tasarruf sağlanması) gerekmektedir. Sistem, bu tür bir durumu bütçe hazırlığı sırasında belirttiğinden, kaynakların yine önceliklerle uyumlu bir şekilde *yeniden tahsis edilmesini*^(*) teşvik etmekte¹⁹¹ böylece hükümetin, önceliği az olan programlardan öncelikli olarak tasarruf yapabilmesini sağlamaktadır.

¹⁹⁰ Schick, *A Contemporary Approach...*, a.g.e., s. 56.

(*) Kuşkusuz, söz konusu yeniden tahsisler; hükümetin bazı sektörler verdiği nispi önem dolayısıyla kaynak desteğini azaltması sonucunda da meydana gelebilmektedir.

¹⁹¹ OECD, *Does Budgeting Have...*, a.g.e., s. 16.

Sistemin bir diğer üstünlüğü de bütçe hazırlığı sürecinde gerçekleştirilen bütçe görüşmeleri ile ilgilidir. Mevcut politika ve yeni politika ayrımı, bu görüşmelerin uzamasını önleyici olabilmektedir. Buna göre hükümetin uyguladığı mevcut politikalarda mutabakat söz konusu ise bütçe hazırlığındaki görüşmelerin odak noktası, daha çok yeni politikalar ya da mevcut politikalardan sağlanacak tasarruflar (politika değişiklikleri) üzerinde olmaktadır. Böylece söz konusu görüşmeler daha kısa ve etkin olmakta, kaynak tahsisinde etkinlik düzeyinin artması sağlanabilmektedir¹⁹².

3.3.3. Kaynak kullanımında etkinliği sağlamak

Harcamacı kuruluşlar (vekil) için bütçenin güvenilirliği, sunulacak hizmetler için verilecek ödeneklerin ve kaynak akışının öngörülebilirliğine bağlıdır. Hem vekiller hem de asiller için kaynak elde edilebilirliği açısından yaygın bir belirsizliğin bulunması durumunda, kısa döneme odaklanılma eğilimi (örneğin iktisadi analizler üzerinde siyasal pazarlıklarla) doğmaktadır. Kısa dönem, geleneksel yaklaşımla öngörülemeyen ve politika esaslı olmayan bütçe kesintilerine de uygun olduğundan, harcamacı kuruluşların etkin kaynak kullanımı önünde bir engel olabilmektedir. Bu nedenle orta vadeli harcama sisteminin uygulanması; kaynak elde edilebilirliği ile ilgili belirsizlikleri azaltarak, bütçe sürecinin güvenilirliğini geliştirmeyi amaçlamaktadır¹⁹³. Kaynak elde edilebilirliği ile ilgili belirsizliklerin azalması, harcamacı kuruluşların politika oluşturma sürecinde de güven sağlar ve taahhütlerini sağlamlaştırır¹⁹⁴.

¹⁹² Schiavo-Campo – Tommasi, *Managing Government Expenditure*, Chapter 4: The Budget Preparation Process, a.g.e., s. 39.

¹⁹³ Fozzard, a.g.e., s. 39.

¹⁹⁴ Schiavo-Campo – Tommasi, *Managing Government Expenditure*, Chapter 4: The Budget Preparation Process, a.g.e., s. 11.

İKİNCİ BÖLÜM

ORTA VADELİ HARCAMA SİSTEMİ UYGULAMASI

Orta vadeli harcama sistemi, her ülkenin kendisine özgü idari, siyasal ve ekonomik özelliklerine göre yapılandırılan bir sistemdir. Bu nedenle sistem, ülkeler arasında farklılıklar gösterebilmektedir. Örneğin, özellikle Anglo-Sakson ülke geleneğini taşıyan ülkelerde genelde bütçe, mali yıla girildikten sonra parlamento tarafından onaylandığından bütçe hazırlama süreci daha uzun olmakta, orta vadeli harcama sistemi takvimi de buna göre ayarlanmaktadır. Kıta Avrupası geleneğinde ise bütçe, mali yıl girmeden onaylandığı için bütçe hazırlığı süreci kısa tutulmaktadır. Benzer şekilde bazı ülkelerin idari yapılanmaları diğerlerine göre farklılık arz edebilmektedir. Örneğin bazı ülkeler (Avustralya gibi) kamu idarelerinin fonksiyonlarını daha ön plâna çıkarabilmek için onları belirli gruplarda toplayarak sorumluluklarını bir ya da birden fazla bakana vermektedirler. Bazı ülkelerde ise bu tür bir uygulama bulunmamakta ya da oldukça şekli olarak kalmaktadır. Dolayısıyla bu tür farklılıklar, bütçe hazırlığının orta vadeli bir perspektifle ele alınmasında farklılıklar oluşturabilmektedir. Bununla birlikte orta vadeli harcama sistemi uygulaması aşağı-yukarı tüm ülkelerde belirli ana öğeler üzerine oturmaktadır. Bu nedenle ikinci bölümde öncelikle bu temel öğeler, bir süreç dâhilinde belirtilecektir. Özellikle gelişmekte olan ülkeler için tavsiye edildiğinden dolayı sistem, bu tür bir standartlaştırmaya da tabi tutulmaya çalışılmaktadır. Sistemin etkin bir şekilde uygulanabilmesi için yerine getirilmesi gereken başarı koşulları ise ikinci bölümün ikinci ana başlığında ele alınmaktadır. Üçüncü ana başlık, literatürde en iyi uygulama örnekleri olarak gösterilen beş ülkede orta vadeli harcama sistemi uygulamasını göstermeyi amaçlamaktadır. Bu başlıklardan hareketle ikinci bölüm, sisteme dair bazı değerlendirmelerle sonuçlanmaktadır.

1. ORTA VADELİ HARCAMA SİSTEMİ SÜRECİ

Etkin bir kaynak yönetimi sürecine sahip olmak isteyen hükümetler; politika oluşturma, bu politikalara nasıl ulaşılabileceğini plânlama ve bu plânları bütçeye aktarma

arasında güçlü bağlar kurmak durumundadır. Bu bağlar arasındaki zayıflıklar, birçok ülkede görülen mali disiplinsizliğin, kaynak tahsisinde ve kullanımında etkinsizliklerin baş sorumlusu olarak gösterilmektedir¹. Politika oluşturma – plânlama ve bütçeleme arasında etkin bir etkileşimin kurulması ise sanıldığı kadar kolay değildir. Söz konusu öğeler arasındaki ilişkilerin, basit ve tek yönlü olmaması, bunun belki de en önemli sebebinin oluşturmaktadır. Kaynak yönetimi sürecinde politikaların oluşturulması, kaynak kısıtlarından etkilenebileceği gibi uygulanması düşünülen politika ve plânlara bütçeleme konusunda belirleyiciliğe sahiptir. Bu nedenle, söz konusu halkalar arasında etkin bağların kurulabilmesi, ancak sürekli bir öğrenme ve uygulamayı içeren dinamik bir çevrimle sağlanabilmektedir. Bu tür bir çevrime sahip stratejik bir araç olan orta vadeli harcama sisteminin uygulama süreci de, birbiri ile etkileşime sahip parçalardan oluşmaktadır ve karmaşık sayılabilecek bir yapıya sahiptir². Ayrıca, ülkelerin sahip olduğu kurumsal ve idari yapılar arasındaki farklılıklar, uygulama sürecindeki aşamaların standart bir sıraya konulmasını da zorlaştırmaktadır. Bu zorluğu aşmak için sürecin işleyişini öncelikle ana hatlarıyla belirtmekte fayda vardır.

Şekil 6’da görüldüğü gibi orta vadeli harcama sisteminin işleyişi, üçlü bir yapı üzerine kuruludur³:

a) Kamu harcamaları için ayrılacak toplam kaynak paketinin (harcama tavanının), diğer bir deyişle kullanılacak kaynakların *yukarıdan aşağıya doğru* tahmin edilmesi,

b) Her bir sektörde / kuruluşta; hükümet program ve öncelikleri ile uyumlu olarak uygulanacak politikaların maliyetlerinin (karşılanması gereken ihtiyaçların) *aşağıdan yukarıya doğru* tahmin edilmesi ve

c) Toplam kaynak paketi ile politika maliyetlerini ilişkilendiren (karşılaştıran) bir işleyiş.

¹ World Bank, *Public Expenditure Management...*, a.g.e., s. 31.

² United Kingdom Government, Department for International Development, *Understanding and Reforming...*, a.g.e., s. 12.

³ Yılmaz, a.g.e., s. 11-12; Anipa, Seth – Kaluma, Felix – Muggeridge, Elizabeth, *MTEF in Malawi and Ghana*, DFID Seminar on Best Practice in Public Expenditure Management, Consulting Africa Limited, June 1999, s. 8.

Şekil 6
Orta Vadeli Harcama Sisteminin İşleyişi



Kaynak: Yılmaz, a.g.e., s. 12.

Üç temel direk üzerine kurulu olan orta vadeli harcama sistemi; kısaca ihtiyaçlar ile elde edilebilir kaynaklar arasındaki gerilimi, orta vadede etkin olarak yönetmeye ve dengelemeye çalışan bir sistem olmaktadır. Kaynak yönetimi sürecine makro düzeyde getirilen en önemli fayda ise ekonomideki mevcut kaynak yapısına göre kamusal kararların alınması ve önceliklerine göre harcama alanlarına dağıtılmasıdır. Diğer bir deyişle, eğer bir ekonomide belirli bir iktisadi rasyonalite çerçevesinde kamuya ayrılacak olan kaynaklar, uygulanması düşünülen programların maliyetlerini karşılayamıyorsa yapılacak olan; daha az öncelikli ihtiyaçların gelecek yıllara ertelenmesi ya da kapsamdan çıkarılması, böylece kaynak-ihtiyaç dengesinin kurulmasıdır. Burada dikkat edildiği üzere kamusal karar alma sürecinde ağırlıklı olarak belirleyici olan ihtiyaçlar değil *kaynak yapısı* olmaktadır. Elbette, eğer kaynaklarla

ihtiyaçlar arasında önemli farklılıklar var ise gelir yapısını geliştirecek ve gelirleri artıracak politikaların uygulanması gereği de ortaya çıkabilmektedir⁴.

Yukarıda ana hatlarıyla gösterildiği gibi orta vadeli harcama sistemi, yukarıdan aşağıya ve aşağıdan yukarıya doğru olan iki ayrı yönlü işleyişi karşılamaktadır. Birinci bölümde değinildiği gibi bu karşılaştırma orta vadenin bitiminde değil, her yıl tekrarlayan bir yapıya sahiptir. Yani sistem, orta vadeli olmasına rağmen, işleyiş süreci bir yıl olmaktadır^(*). Bu yüzden sistemin uygulama sürecinin, yıllık bütçe süreci ile bütünleştirilmesi de idealdir.

Şekil 7’de, yıllık bütçe süreci paralelinde işleyen bir orta vadeli harcama sistemi sürecinin temel aşamaları gösterilmektedir. Buna göre sistemin **ilk aşaması**, ekonomideki elde edilebilir kaynakları belirleyen bir makroekonomik çerçevenin geliştirilmesidir. Orta vadede kullanılabilir kaynakların bir çerçevesini gösteren bu plân, sistemin başlangıç noktasını oluşturmakla birlikte yıl içerisinde periyodik olarak güncelleştirilmekte ve sistemin daha sonraki aşamalarında da rol almaktadır. Makro düzeyde elde edilebilir kaynakların belirlenmesinden sonra **ikinci aşama**, hükümetin orta vadeli mali stratejisini belirlemesidir. Makroekonomik çerçeveye dayanan ve OVMÇ’nin hazırlanması olarak da bilinen bu aşamada hükümet; orta vade boyunca izlenecek mali stratejiyi ve kamu kesiminde^(**) yapılacak *harcamaların tavanını* belirlemektedir. Sistemin yukarıdan aşağıya doğru işleyen **üçüncü aşaması** ise bir önceki aşamada belirlenen genel harcama tavanının, sektörler / kuruluşlara bölüştürülmesi; diğer bir deyişle *alt-harcama harcama tavanlarının* belirlenmesidir. Bütçe hazırlığı sürecinin başlarında belirlenen bu tavanlar; harcamacı kuruluşların / sektörlerin hazırlayacakları orta vadeli bütçe harcama tekliflerinin aşamayacağı üst sınırları göstermektedir. Daha sonra söz edileceği üzere, bu aşamada belirlenen ilgili tavanlar; sürecin ilerleyen aşamalarında güncelleştirilerek nihai hâle getirilmektedir.

⁴ Yılmaz, a.g.e., s. 11-12.

(*) Bkz. birinci bölüm, başlık 3.1.1.4.

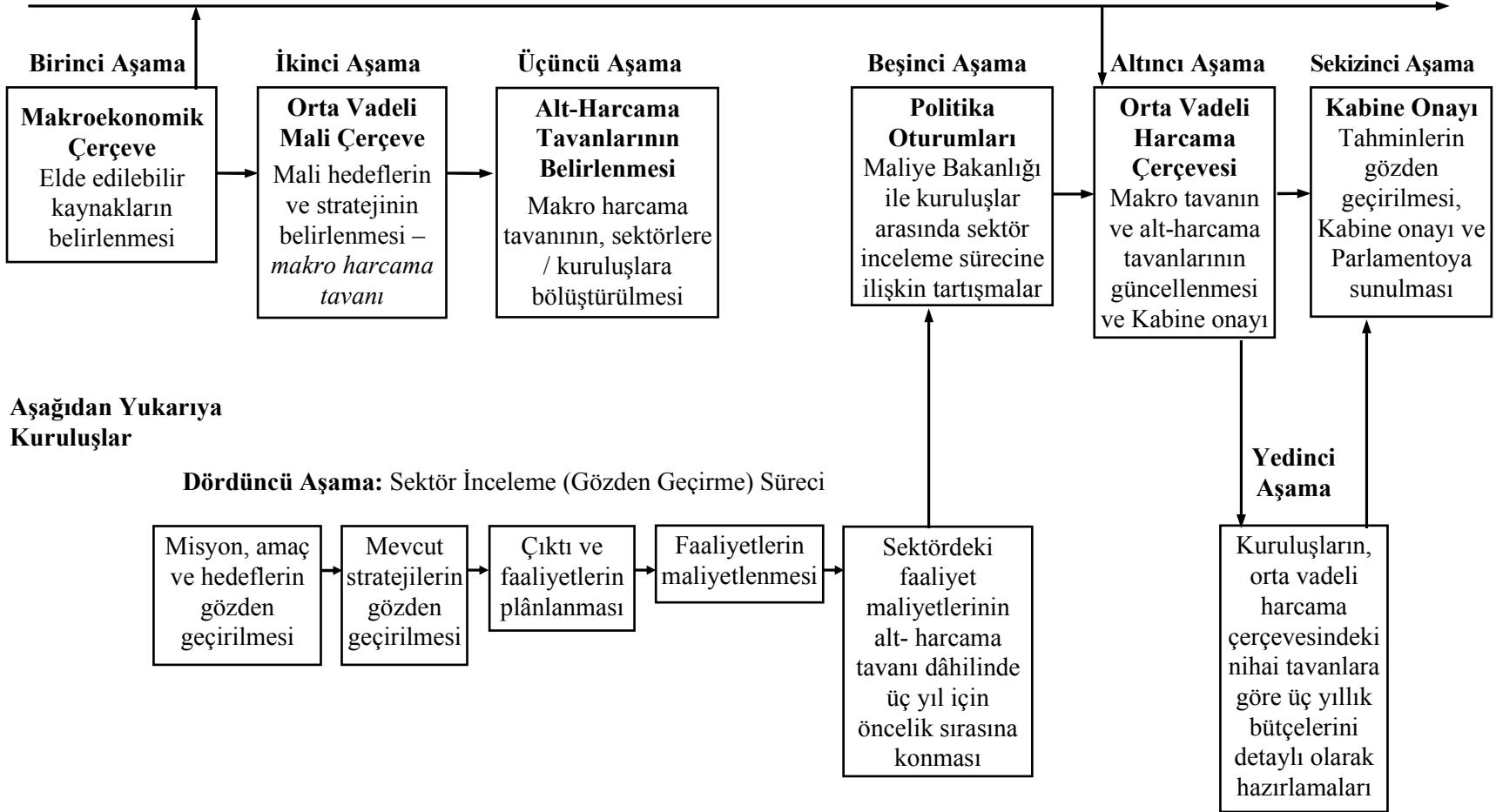
(**) Kamu kesiminden kasıt, orta vadeli harcama sisteminin kapsadığı kuruluşların bütünüdür. Bu konuda bkz. ileride başlık 2.1.

Şekil 7

Orta Vadeli Harcama Sisteminin Aşamaları

Yukarıdan Aşağıya
Maliye Bakanlığı

Makroekonomik Çerçevenin Güncelleştirilmesi



Sistem yukarıda bahsedildiği gibi yukarıdan aşağıya doğru işlerken, sektör ya da harcamacı kuruluş düzeyinde de aşağıdan yukarıya doğru işlemektedir. Sektör politikalarının ve önceliklerinin gözden geçirildiği ve *sektör inceleme süreci* olarak adlandırılan **dördüncü aşama**, kısaca sektörde uygulanacak politikaların, bir önceki aşamada belirlenen alt-harcama tavanı dâhilinde bir öncelik sırasına konulduğu aşamayı oluşturmaktadır. **Beşinci aşama**, Maliye Bakanlığı ile harcamacı kuruluşların bir araya gelerek harcama tavanları dâhilinde uygulanacak politikaları tartıştığı *politika oturumlarının* yapıldığı aşamadır. **Altıncı aşama**, alt-harcama tavanlarının ve genel harcama tavanının güncelleştirilerek kesinleştirildiği, böylece *OVHÇ*'nin ortaya çıkarıldığı ve hükümet tarafından onaylandığı aşamayı oluşturmaktadır. Bir sonraki aşama olan **yedinci aşama** ise harcamacı kuruluşların nihai tavanlara göre orta vadeli (genellikle üç yıllık) bütçelerini detaylı olarak hazırladıkları aşamadır. Kuruluşların hazırladığı bütçelerin Maliye Bakanlığı tarafından gözden geçirilmesi ve Kabine tarafından onaylanarak Parlamente'ye sunulması ise **sekizinci aşamada** gerçekleştirilmektedir.

1.1. Makroekonomik Çerçevenin Geliştirilmesi

Orta vadeli harcama sisteminin başlangıç noktası, hükümetin orta vadede elde etmesi muhtemel olan kaynakların, diğer bir ifadeyle kullanabileceği genel kaynak paketinin gerçekçi bir şekilde tahmin edilmesidir⁵. Genellikle elde edilebilir kaynakların belirlenmesi, ekonominin tümü için hazırlanan bir *makroekonomik çerçeveye* dayandırılmaktadır. İktisadî değişkenlerin, orta vadeli projeksiyonlarını belirten bu çerçeve, aynı zamanda hükümetin mali hedef ve stratejisini ortaya koyduğu *OVMÇ*'ye de zemin oluşturmaktadır.

1.1.1. Makroekonomik çerçevenin önemi ve kapsamı

Küresel bir ekonomide güçlü makroekonomik çerçeveler, iktisadi refah ile büyümenin önemli bir ön koşulu olan istikrarın sağlanması için esastır⁶.

⁵ Schiavo-Campo – Tommasi, *Managing Government Expenditure*, Chapter 4: The Budget Preparation Process, a.g.e., s. 16.

⁶ Her Majesty's Treasury, *Macroeconomic Frameworks in the New Global Economy*, Printed by the Stationery Office, London, November 2002, s. 3.

Makroekonomik yönetimin bir parçası olan orta vadeli harcama sisteminin, kamu harcamalarını kontrol altında tutabilmesi ve istenen harcama kompozisyonuna ulaşılmasını sağlaması da, açık bir makroekonomik çerçevenin geliştirilmesini gerektirmektedir. Bu nedenle günümüzde makroekonomik çerçeveler, gerek orta vadeli harcama sisteminin gerekse birçok ülkenin bütçe hazırlama sürecinin temel bir ögesi konumundadır⁷.

Tipik bir makroekonomik çerçeve; ödemeler dengesi, üretim sektörü, mali hesaplar ile finansal sektöre ilişkin *tahminlerden (projeksiyonlardan)* oluşur. Yani, bu tür bir çerçeve, özel kesim ile kamu kesimini bir arada ele alarak ekonominin genelini ilgilendiren; ekonomik büyüme, enflasyon, GSMH gibi değişkenlerin orta vadeli tahminlerinin yapılmasını içermektedir⁸. Kamu kesimine ve hükümete ilişkin tahminler, makroekonomik çerçevenin önemli bileşenlerinden birisini oluşturmaktadır^(*). Kamu kesimini ilgilendiren dış borçlanma, mali açık ya da fazla gibi değişkenler, hükümetin orta vadeli mali hedef ve stratejisinin belirlenmesinde de kilit rol oynamaktadır⁹.

Makroekonomik çerçevenin geliştirilme şekli, ekonomik modelleme ile ilgili uygulamalara bağlı olarak bir hayli karmaşık bir düzeye ulaşmıştır. Örneğin 1980'lerde bile İngiliz Hazinesi tarafından kullanılan makroekonomik modelin 250 denklemden oluştuğu ifade edilmektedir¹⁰. Günümüzde Avustralya, Japonya, Cezayir gibi sadece birkaç ülke dışında tüm ülkeler bir ekonomik model kullanarak makroekonomik çerçeve geliştirmektedir. Model kullanan ülke sayısı çok olmakla birlikte, kullanılan *model* oldukça sınırlı sayıda ülkede kamuoyuna ve parlamentoya ilân edilmektedir^(**)¹¹.

⁷ Allan, a.g.m., s. 102.

⁸ OECD, *Managing Public Expenditure...*, a.g.e., s. 152.

^(*) Görüldüğü gibi makroekonomik çerçeve, ulusal ekonominin bütününe ilişkin orta vadeli tahminlere yer vermektedir. Bu nedenle ulusal ekonomi, kamu kesimi ve özel sektör gibi kavramların tam olarak neyi ifade ettiği oldukça önemli hâle gelmektedir. Bu önem, devletlerin söz konusu alanda ortak tanımlar kullanmalarına yol açmıştır. Bu konuda bkz. ileride başlık 2.1.

⁹ United Nations Development Program, *Guidelines for...*, a.g.e., s. 7, 12-13.

¹⁰ Premchand, *Government Budgeting...*, a.g.e., s. 212.

^(**) Kullanılan modellerden bazılarını örnek vermek gerekirse, Dünya Bankasındaki ekonomistler RMSM-X modelini, IMF yetkilileri ise Polak modelini kullanmaktadır. TABLO (Tommasi-Aerts-B.Leehart-Olive) modeli ise Fransız Kalkınma Kuruluşu tarafından geliştirilen bir modeldir. OECD, *Managing Public Expenditure...*, a.g.e., s. 172.

¹¹ Bkz. OECD/World Bank, *Budget Practices and Procedures Database, 2.1.b.7*, (<http://ocde.dyndns.org/>).

Hangi model kullanılırsa kullanılsın makroekonomik projeksiyonlar, makroekonomik değişkenlere ilişkin basit trend tahminlerinden ibaret değildir¹². Çünkü projeksiyonlar, ulusal ve yabancı ekonomilerdeki gelişmelerin, üretkenliğin, ücret düzeyindeki değişikliklerin, ulusal talebin ve iktisadi faaliyetlerin değerlendirilmesini de içermek durumundadır. Benzer şekilde petrol fiyatlarındaki artış ya da azalışların ve bu değişimlerin ekonomiye etkileri de hesaba katılmak durumundadır¹³. Yine çerçevede yer alan projeksiyonlar ile ekonomik hedefler ve araçlar da (para politikası, maliye politikası, ticaret politikası, dış borç politikası, düzenleme politikası vb) iç içedir. Örneğin enflasyonu azaltma hedefi, belirli bir mali açık düzeyi ile uyuşur. Vergi önlemleri de borç politikası gibi araçların kullanılmasını gerektirebilir¹⁴. Bu nedenle, makroekonomik çerçeve; borç yönetim sistemi, nakit yönetim sistemi ve ulusal muhasebe verileri gibi birçok sistemle bağlantılar kurulmasını ve politika hedefleri ile projeksiyonların ilişkilendirilmesini gerektirmektedir. Tüm bunlar, çerçevenin geliştirilmesi ve güncellenmesinde Merkez Bankası, Hazine, Ulusal İstatistik Kuruluşu, Plânlama Kuruluşu gibi temel merkezî birimlerin işbirliğini önemli kılmaktadır¹⁵.

1.1.2. Çerçeveyi hazırlayan kuruluş

Birçok kuruluşun işbirliğini gerektirmesinin yanında makroekonomik değişkenlerin tahmin edilmesi genellikle belli bir kuruluşun ya da kuruluşların, bu işle görevlendirilmesini gerektirir. Birçok ülkede bu görevin tek bir bakanlığa ya da birime ve genellikle de Maliye Bakanlığına verildiği görülmektedir¹⁶. Makroekonomik projeksiyonların Maliye Bakanlığı tarafından geliştirildiği ülkelerde de durum farklılık arz edebilmektedir. Örneğin, Avustralya, Kanada, Danimarka, İngiltere ve Şili'nin aralarında bulunduğu bir kısım ülkede değişkenler, doğrudan Maliye Bakanlığı'nın bütçe bölümü tarafından tahmin edilmektedir. Buna karşın İsveç, Finlandiya, Güney Afrika, Yeni Zelanda, Norveç, İzlanda gibi ülkelerde ise tahminler Maliye Bakanlığı'nın farklı bir bölümü tarafından yapılmaktadır. Aralarında ülkemizin de

¹² OECD, *Managing Public Expenditure...*, a.g.e., s. 144.

¹³ Premchand, *Government Budgeting...*, a.g.e., s. 211.

¹⁴ Schiavo-Campo – Tommasi, *Managing Government Expenditure*, Chapter 4: The Budget Preparation Process, a.g.e., s. 16.

¹⁵ Muggerridge, a.g.e., s. 36.

¹⁶ OECD, *Managing Public Expenditure...*, a.g.e., s. 156.

bulunduğu bir kısım ülkede ise tahminler, Maliye Bakanlığı dışında bir kuruluş tarafından ya da birtakım kuruluşların ortak sorumluluğunda hazırlanmaktadır. Örneğin ABD’de Bütçe ve Yönetim Ofisi, İktisadî Danışmanlar Kurulu ve Hazine’nin ekonomi uzmanları; en güncel verileri toplayıp değerlendirerek, temel değişkenler üzerinde ortak bir karar vermektedir. Benzer şekilde Almanya’da da tahminler, bütçe ofisinin kontrolünde olmayan bir komisyon tarafından yapılmaktadır¹⁷. Belçika, Hollanda ve Slovenya’da ise bağımsız bir kurul, makro değişkenlerin tahmin edilmesi ile görevlendirilmiştir^{(*)18}.

Makroekonomik çerçevede yer alan projeksiyonları tahmin etme sorumluluğu verilen kuruluşun, bu görevi ifa etmede başka kuruluşlardan yararlanması da olası bir durumdur. Örneğin 1980’li yıllarda, ekonomik büyümeyi ve kamu gelirlerini sistematik olarak aşırı tahmin eden ve bu nedenle bütçe açıkları artan Kanada’da tahminlerin hazırlanma sorumluluğu yine Maliye Bakanlığında olmakla birlikte bakanlık bu görevi, hükümet dışında yer alan bazı kuruluşların hazırladıkları tahminlerin ortalamasını alarak yerine getirmektedir¹⁹.

1.1.3. Çerçevenin kapsadığı yıl sayısı

Makroekonomik çerçevenin, ekonomiye ait temel iktisadi değişkenlerin birer tahmini olduğu yukarıda belirtildi. Söz konusu tahminlerin kapsadığı zaman diliminin ise orta vadeli harcama sistemine ismini veren OVHÇ’den daha kısa olması düşünülemez. Bu nedenle makroekonomik çerçevenin kapsadığı yıl sayısı ile OVHÇ’nin içerdiği yıl sayısının en azından aynı olması gerekmektedir. Hatta bazı ülkelerde yıl sayısı (ya da tahmin dönemi), OVHÇ’den daha uzun olmaktadır. Bununla birlikte resmî olarak ancak harcama çerçevesinin içerdiği yıl sayısı kadar veri kamuya

¹⁷ OECD, *Reallocation: The Role...*, a.g.e., s. 19.

^(*) Bütçe ofisi dışında bir birimin görevlendirilmesinin mantığı, belirli düzeyde bir bağımsızlık sağlamaktır. Bu şekilde politikacıların, projeksiyonların varsayımlarını iyimser yönde değiştirebilmelerinin önlenileceği düşünülmektedir. A.y.

¹⁸ Bkz. Ek-1.

¹⁹ Dorotinsky, Bill, “Developing a Medium-Term Expenditure Framework”, *Reforming the Public Expenditure Management System: Medium-Term Expenditure Framework, Performance Management, and Fiscal Transparency*, The World Bank and Korea Development Institute Conference Proceedings, March 2004, ss. 1-16, s. 3.

açıklanmaktadır. Üç yıllık bir OVHÇ'nin varlığı düşünüldüğünde, makroekonomik projeksiyonların dört ya da beş yıl olması uygun gözükmektedir²⁰.

1.1.4. Çerçeve yer alan projeksiyonların güvenilirliği

Makroekonomik çerçevede yer alan projeksiyonların doğruluğu, ülkenin bütünü için büyük önem taşımaktadır. Kötümser iktisadi varsayımlara dayanan projeksiyonlar, en uygun kaynak tahsisini engelleyeceği gibi aşırı iyimser tahminler; elde edilebilir kaynakların, olandan fazla tahmin edilmesine yol açarak istenmeyen sonuçlara sebebiyet verebilir²¹. Bu nedenle temel iktisadi varsayımlarda meydana gelebilecek olası değişmelerin ne gibi etkilere yol açabileceği *duyarlılık analizleri* adı verilen yöntemle test edilmekte böylece varsayımların doğruluk düzeyi artırılmaya çalışılmaktadır^{(*)22}.

Makroekonomik çerçevedeki projeksiyonların güvenilirliğini artırmanın bir diğer yolu da bağımsız uzmanlar tarafından tartışılmasının sağlanmasıdır. Bu bağlamda Avusturya, İngiltere ve Kanada'nın Nova Scotia eyaletinde olduğu gibi projeksiyonların yüksek denetleme kuruluşuna sunularak denetletirilmesinin de aşırı iyimser ve gerçekçi olmayan tahminlere karşı birer sigorta hizmeti gördüğü belirtilebilir^(**)²³.

1.1.5. Projeksiyonların ilânı

Makroekonomik projeksiyonların topluma açıklanması, gerek saydamlığın gerekse hesap verme sorumluluğunun bir gereğidir. Nitekim IMF'in saydamlık tüzüğünde de bütçenin hazırlanmasında kullanılan makroekonomik yöntem ve varsayımların, yıllık bütçe açıklanırken sayısal bir makroekonomik raporla birlikte ilân

²⁰ Hur, Seok-Kyun, "Successful Installation of MTEF to the Korean Fiscal System", *Reforming the Public Expenditure Management System: Medium-Term Expenditure Framework, Performance Management, and Fiscal Transparency*, The World Bank and Korea Development Institute Conference Proceedings, March 2004, ss. 41-56, s. 50.

²¹ Joumard v.dğr., a.g.e., s. 16.

(*) Bkz. Ek-2.

²² OECD, *Budget Reform in...*, a.g.e., s. 5.

(**) Bkz. Ek-3.

²³ OECD, *Managing Public Expenditure...*, a.g.e., s. 147; OECD, *Budget Reform in...*, a.g.e., s. 5; Sayin, Serif, *What is MTEF*, World Bank, s. 2 (<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/mtef.htm>).

edilmesi gerekliliği üzerinde önemle durulmaktadır²⁴. Makroekonomik çerçevenin sürekli tekrarlayan, devamlı bir süreç olması diğer bir ifadeyle genellikle yılda birkaç kez gözden geçirilerek güncellenmesi ve ülkeler arasındaki raporlama sistemlerindeki farklılıklar; projeksiyonların, ülkeden ülkeye farklı zaman dilimlerinde kamuya açıklanmasına sebep olmaktadır. Genel olarak projeksiyonların, *ekonomik ve mali güncelleme raporu* adıyla, belirli dönemlerde (örneğin yılda iki kez) yayınlandığı söylenebilir²⁵. Bu tür ayrı bir rapor, olsun veya olmasın makroekonomik projeksiyonların, bütçe belgesinin bir parçası olarak hemen her ülkede yayınlandığı görülmektedir^(*).

1.2. Orta Vadeli Mali Çerçevenin Geliştirilmesi

Orta vadeli harcama sisteminin ikinci aşaması, makroekonomik projeksiyonlara dayalı olarak bir OVMÇ'nin hazırlanmasıdır. Mali çerçeve; hükümetin makro harcama düzeyi, mali açık ve borç düzeyi gibi mali değişkenlere ilişkin gerek nitel gerekse nicel hedeflerini gösteren bir *maliye politikası beyanı* olarak nitelendirilebilir²⁶. Bu beyanın OVMÇ olarak adlandırılmasının sebebi ise hükümetin, orta vadede maliye politikası açısından içinde kalacağı ya da kalmayı taahhüt ettiği çerçeveyi göstermesidir.

1.2.1. Mali çerçevenin önemi ve kapsamı

OVMÇ'nin en önemli özelliklerinden birisi, hem ekonominin tümünü kapsayan bir makroekonomik çerçeveye dayanması hem de orta vadeli mali sürdürülebilirlik ile uyumlu mali büyüklükleri (hedef projeksiyonları) içermesidir. Bu özelliği, çerçeveyi sadece makroekonomik yönetimin bir parçası haline getirmekle kalmamakta aynı zamanda hükümetin belirlediği mali hedeflerin orta vadede ulaşılabilir olmasını da sağlamaktadır. Tahmin edilebileceği gibi geleneksel bütçe sistem ve süreçleriyle bu tür bir yapının tesisi oldukça güçtür^(**).

²⁴ IMF, *Code of Good Practices on Fiscal Transparency*, (<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm>).

²⁵ Muggeridge, a.g.e., s. 73 ve 36; United Nations Development Program, *Guidelines for...*, a.g.e., s. 7.

^(*) Bkz. OECD/World Bank, *Budget Practices and Procedures Database*, 2.1.b.6, (<http://ocde.dyndns.org/>).

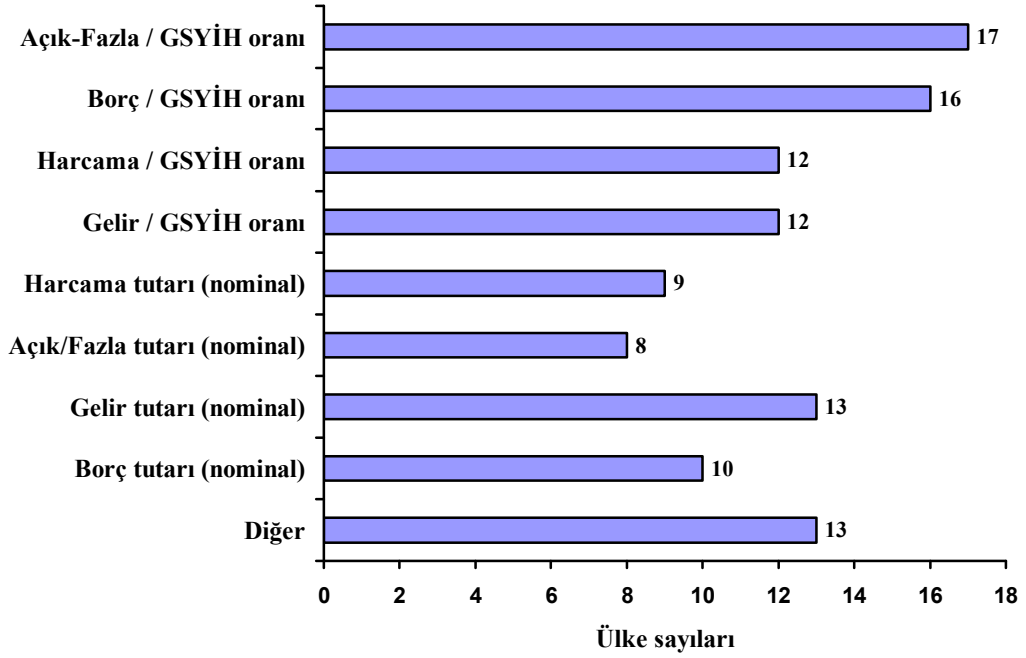
²⁶ United Kingdom Government, Department for International Development, *Understanding and Reforming...*, a.g.e., s. 54.

^(**) Geleneksel bütçe lemede mali hedefler yıllıktır ve genellikle bütçe hazırlığı aşaması sırasında, harcama yapma baskılarına boyun eğmeye eğilimlidir. OECD, *Does Budgeting Have...*, a.g.e., s. 7.

Ekonomik yapıyla tutarlı mali hedefler sağlayan mali çerçeve, genellikle hedeflerin her yıl gözden geçirilerek tekrar oluşturulmasına imkân vermektedir^{(*)27}. Bu ise hükümetin mali konumunun orta vadede istenilen düzeye getirilmesini sağlayabilir. Bu yüzden mali çerçeveler, Avrupa Birliği'ne ve NATO'ya girmek isteyen ve bunun için de mali durumlarını düzeltmek zorunda olan ülkeler için önemli bir araç olmaktadır²⁸. Özetle mali çerçevenin hazırlanması, günümüzde etkin bir maliye politikası izlemenin önemli bir ön koşulu arasında yer almaktadır.

Şekil 8

OECD Ülkelerinde Orta Vadeli Mali Hedeflerin Dağılımı



Kaynak: Atkinson, Paul – Noord, Paul van den, “Managing Public Expenditure: Some Emerging Policy Issues and A Framework for Analysis”, OECD Economics Department Working Paper No: 285, 2001, s. 24.

Mali çerçevede yer alan mali hedefler ise farklı mali değişkenlere ilişkin olabilmektedir. Örneğin toplam gelir, harcama, borç, açık ya da fazla, bu anlamda en sık görülen mali değişkenlerdir. Mali hedeflerin içeriği de ülkeden ülkeye farklılık arz

(*) Bu özellik OVMÇ'nin, aynen OVHÇ de olduğu gibi devrî nitelikli olduğunu göstermektedir.

²⁷ Schick, “The Role of Fiscal...”, a.g.m., s. 18.

²⁸ Horváth, Balázs – Székely, István P., “The Role of Medium-Term Fiscal Frameworks for Transition Countries: The Case of Bulgaria”, IMF Working Paper No: WP01/11, January 2001, s. 3.

edebilmektedir. Bazı ülkeler yukarıda sayılan mali değişkenlerin, GSYİH gibi *iktisadi bir değişkene oranını* mali hedef olarak seçmekte, bazıları ise doğrudan ilgili değişkenlere ilişkin *nominal* tutarları hedef olarak belirlemektedir. Mali değişkenlerdeki nispi *değişim oranını*, mali hedef göstergesi olarak kullanan ülkeler de bulunmaktadır²⁹. Yukarıdaki grafik mali hedef göstergesi belirlemede OECD ülkeleri arasında görülen farklılıkları göstermektedir.

Tablo 4
Bazı Merkezî ve Doğu Avrupa Ülkelerinde Mali Çerçevenin Kapsamı

	Mali Çerçevenin İlk Yılı	Yasal Dayanağı	Kapsamı	Bütçe Dışı Fon Durumu
Bulgaristan	1998	Bütçe Kanunu	<i>Genel Yönetim</i>	Var ve çerçeveye dâhil
Çek Cumhuriyeti	2001	Bütçe Kanunu	<i>Sosyal güvenlik fonları dâhil merkezî idare</i>	Var ama çerçevede yer almıyor
Litvanya	2000	Bütçe Kanunu	<i>Sosyal güvenlik fonları hariç merkezî idare</i>	Var ve çerçeveye dâhil
Macaristan	1997	Bütçe Kanunu	<i>Genel Yönetim</i>	Var ve çerçeveye dâhil
Polonya	1998	Bütçe Kanunu	<i>Genel Yönetim</i>	Var ve çerçeveye dâhil
Romanya	2000	Bütçe Kanunu	<i>Genel Yönetim</i>	Var ve çerçeveye dâhil

Kaynak: Yläoutinen, Sami, “Fiscal Frameworks in the Central and Eastern European Countries”, Discussion Paper, 2004, s. 52-54.

Ülkeler arasında farklılık gösteren orta vadeli mali hedeflerin, hitap ettiği kesimin büyüklüğü diğer bir ifadeyle mali çerçevenin, kamu kesiminin ne kadarını kapsayacağı önemli bir konudur. Mali çerçevenin, hükümetin mali durumunu tam olarak betimleyebilmesi ve hedeflerin daha gerçekçi olabilmesi için uluslararası alanda kabul görmüş olan *genel yönetim* kapsamında olması şarttır^(*). Ayrıca, mali hedeflerin genel ekonomik kategori bazında gösterilmesi ve merkezî idare ile yerel idareler

²⁹ Schick, “Why the Deficit...”, a.g.m., s. 41-42.

(*) Bkz. ileride başlık 2.1.

arasında da bölüştürülmesi gerekmektedir. Bazen mali hedefler sadece merkezî idareyi kapsamaktadır. Bu uygulama, devletin mali durumunu tam olarak göstermez ve mali açığı (diğer birimlere yüklemek gibi) düşük göstermeye yönelik saikler yaratabilir³⁰. Yukarıdaki tabloda görüldüğü gibi Merkezî ve Doğu Avrupa ülkelerindeki mali çerçeveler, çoğunlukla genel yönetim kapsamındadır.

1.2.2. Mali çerçeveyi hazırlama sorumluluğu

Makroekonomik tahminleri hazırlama sorumluluğu hangi kuruluştaki olursa olsun, mali çerçeve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanmalıdır. Aynı zamanda Maliye Bakanlığının makroekonomik projeksiyonları gözden geçirebilme, makroekonomik ve mali senaryolarla ilişkili riskleri değerlendirebilme ve kendi makroekonomik senaryosunu hazırlayabilme kapasitesine de sahip olması gerekmektedir. Bu nedenle Maliye Bakanlığı içinde makro ekonomi ve kamu maliyesi dalında uzman teknisyenlerden kurulu bir *maliye politikası biriminin* olması oldukça mantıklıdır³¹.

1.2.3. Çerçevenin kapsadığı yıl sayısı

OVMÇ'nin yıl kapsamının aşırı uzun olması, çok yıllık hedef ve tahminlerin hazırlanmasını güçleştirirken; kısa bir dönem, hükümetin politika önceliklerinin ve yatırımların yinelenen maliyetlerinin anlamlı bir şekilde değerlendirilmesi için yetersizdir. Eğer çerçeve disiplinli^(*) ise ve makroekonomik konumda ve hükümetin politika önceliklerinde makul düzeyde istikrar bulunuyorsa, zaman süresinin üç ya da dört yıl olması kabul edilebilirdir³².

³⁰ Dabán, Teresa v.dğr., *Rules-Based Fiscal Policy in France, Germany, Italy, and Spain*, IMF Occasional Paper No: 225, Washington, 2003, s. 21; OECD, *Managing Public Expenditure....*, a.g.e., s. 180, 144, 148.

³¹ OECD, *Managing Public Expenditure....*, a.g.e., s. 157.

(*) Çerçevenin disiplinli olmasından kasıt, mali hedeflere ulaşma bakımından başarılı olmasıdır.

³² A.e., s. 184.

1.2.4. Mali çerçevedeki hedeflerin belirlenmesi

Mali çerçevede yer alan mali büyüklükler belirlenirken bazı kriter ve analizler yol gösterici olmaktadır. Bunların başlıcaları; mali kurallar / ilkeler, mali sürdürülebilirlik ve kırılgenlik ile senaryo esaslı değerlendirmelerdir.

1.2.4.1. Mali hedefleri yönlendiren kural ya da ilkeler

OVMÇ'de yer alacak mali projeksiyonların belirlenmesinde etkili olan faktörlerden birisi, hükümetin maliye politikasını sınırlayan ya da yönlendiren birtakım kuralların varlığıdır. Kaynağını yasal bir düzenlemeden ya da dış bir otoriteden alan ve genellikle bağlayıcılığı bulunan bu tür kurallar, örneğin kamu borcunun yatırım harcamalarını aşmaması gerektiği ya da bütçe açığının belli bir orandan fazla olmaması gerektiği gibi farklı şekillerde düzenlenebilmektedir (Bkz. Tablo 5)³³. Mali kuralların belki de en önemlisi ve ünlüsü, Avrupa Birliği tarafından Maastricht Antlaşması ile mali yakınsama kriteri olarak Para Birliği'ne üye olmanın şartı olarak koyulan kurallardır. Belirli sayısal oranları içeren bu kurallar, aşağıdaki tablodan görüldüğü gibi mali açık / GSYİH ve borç / GSYİH oranı ile ilgilidir. İster bütçe dengeleri isterse borç ya da başka bir mali değişken esas alınarak oluşturulsun, eğer mali çerçevenin hazırlanması bu tür kurallara dayanıyorsa mali çerçeve *kural esaslı OVMÇ* adını almaktadır³⁴.

Bazı ülkeler mali kuralları çok katı bir şekilde uygulamışlardır. ABD tarafından 1990 yılında yürürlüğe konulan Bütçeyi Güçlendirme Yasası (BGY) bunun ilk örneklerindedir. İlgili yasa bütçe açığının kapatılması için aşılamayacak nominal harcama tutarları belirlemiş ve bu tutarların aşılması halinde yaptırım öngörmüştür. Buna göre yıllık harcama sınırlarının aşılması durumunda; aşılan kısım, ihtiyari harcamalardan genel bir yüzde ile yapılan kesintilerle karşılanmak zorundadır³⁵. İhtiyari harcamalardan kesintilerle bütçe açığını kapatmaya çalışan bu uygulama başarılı olamamıştır³⁶.

³³ Dabán v. dğr., a.g.e, s. 13.

³⁴ Atkinson – Noord, a.g.tb., s. 24.

³⁵ A.y.

³⁶ OECD, *Budgeting for Results...*, a.g.e., s. 24.

Tablo 5
Bazı Ülkelerde Mali Kurallar

	Başlangıç Yılı	Dayanak ve Mali Kural
Avro Alanı / Avrupa Birliği Ülkeleri	1992	<p>Maastricht Antlaşması; 1997’de İstikrar ve Büyüme Pakti ile genişletildi.</p> <p>Kural</p> <ul style="list-style-type: none"> - Genel yönetim net borçlanmasının GSYİH’ye oranının en fazla %3 olması. - Brüt hükümet borcunun GSYİH’ye oranının en fazla %60 olması. - Her bir yıl dengeye ya da fazlaya yakınlık hedefi uygulaması <p>Güçlendirici / Yaptırım</p> <ul style="list-style-type: none"> - GSYİH’nin binde 2si ile eşdeğer bir meblağın AB’ye ödemesi (depozit) ve aşırı açıkla birlikte artan bir ödeme mekanizması. - Sadece açık kuralına uyulmadığında başvurulmuş mali yaptırım <p>Kaçış İmkânı</p> <ul style="list-style-type: none"> - Yıl içinde çıktı düzeyinin %2nin üzerinde düşmesi gibi olağandışı durumlarda açık, sınırı aşabilir.
Avustralya	1998	<p>Bütçe Dürüstlüğü Belgesi</p> <p>Kural</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sayısal kurallar bulunmamaktadır. Belge, hükümetin amaç ve hedeflerini açıklamasını gerektirmekte ancak herhangi bir sınırlama getirmemektedir. <p>Güçlendirici / Yaptırım</p> <ul style="list-style-type: none"> - Yaptırım bulunmamaktadır
Belçika	1999	<p>İşbirliği Anlaşması</p> <p>Kural</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bir taraftan Federal Hükümet + sosyal güvenlik için diğer taraftan bölgeler ve eyaletler için makul açık düzeyleri belirlenmektedir. <p>Güçlendirici / Yaptırım</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bölgelerin ve yerel idarelerin (communities) borçlanma kapasitesi sınırlandırılabilir.
İngiltere	1997	<p>Mali İstikrar Tüzüğü</p> <p>Kural</p> <ul style="list-style-type: none"> - Altın kural: hükümet yalnızca yatırım için borçlanabilir. - Sürdürülebilir yatırım kuralı: net borcun GSYİH’ye oranı %40’ın altında tutulmalıdır. <p>Güçlendirici / Yaptırım</p> <ul style="list-style-type: none"> - Açık bir yaptırım bulunmamaktadır.
Polonya	1999	<p>Kamu Maliyesi Yasası</p> <p>Kural</p> <ul style="list-style-type: none"> - Anayasa, toplam kamu borcunun GSYİH’ye oranını %60 olarak sınırlamıştır. <p>Güçlendirici / Yaptırım</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kamu borcunun GSYİH’ye oranı %50’yi aştığında, hem ulusal hem de ulus-altı düzeyde açık üzerine sınırlamalar getirilir.
Yeni Zelanda	1994	<p>Mali Sorumluluk Yasası</p> <p>Kural</p> <ul style="list-style-type: none"> - Net değer ve borcun “makul” düzeylerde sürdürülmesi ve “makul” bir zaman diliminde ortalama olarak fazla verilmesi. İktidardaki hükümetin bu ilkelerle uyumlu bir şekilde kendi sayısal hedeflerini belirlemesi. <p>Güçlendirici / Yaptırım</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sayısal hedefler yasal olmadığı için yaptırım yoktur.

Kaynak: OECD, “IV: Fiscal sustainability: the contribution of fiscal rules”, *OECD Economic Outlook 72*, Paris, 2002, ss. 118-136, s. 132-134; Joumard vdğr., a.g.e., s. 15.

ABD deneyimi, bazı ülkeleri fazla katı olmayan bir yaklaşım arayışına yöneltmiştir. Yeni Zelanda'nın önderlik ettiği bu yaklaşımda katı mali kurallar yer almamakta, buna karşın Mali Sorumluluk Yasası (1994) gibi bir düzenleme ile hükümetin sorumlu olduğu maliye politikası *ilkeleri* belirtilmektedir. Buna göre hükümetin daha önce değinilen belirli mali kurallara uyması yerine, *kabul edilebilir ve makul* düzeylerde kendi mali hedeflerini, orta ve uzun dönemli olarak belirleyerek saydam bir şekilde açıklaması, bir yasa ile güvence altına alınmakta böylece hükümetin mali durumundaki değişikliklerden dolayı sorumlu olması sağlanmaya çalışılmaktadır. Günümüzde benzer yaklaşım Avustralya (1998 Bütçe Dürüstlüğü Belgesi) ve kısmen İngiltere (1997 Mali İstikrar Tüzüğü) tarafından da izlenmektedir. Bu yaklaşımın temelindeki düşünce kısaca, siyasal liderlerin mali tercihler yapmada özgür olması gerektiği, ancak bunun açık bir şekilde ve belirli ilkelere uyularak yapılması gerçeğidir³⁷.

1.2.4.2. Mali sürdürülebilirlik ve kırılganlık

OVMÇ'de yer alacak mali strateji ve hedeflerin belirlenmesinde önemli bir faktör, mali sürdürülebilirliktir. Mali sürdürülebilirlik, hükümetin net mali yükümlülüklerini yerine getirebilme yeteneği ile ilgilidir. Diğer bir ifadeyle mali sürdürülebilirlik, hükümetin ödeme gücünde bir değişiklik olmaksızın, yürüttüğü mevcut politikalarını sorunsuz bir şekilde devam ettirebilmesi yeteneği olarak tanımlanmaktadır³⁸. Dolayısıyla hükümetin orta vadede izleyeceği maliye politikasının bu yeteneği azaltıcı olması, orta vadede düşük düzeyli hizmet sunan bir devlet anlamına geleceği gibi devletin, çeşitli iktisadi ve mali sorunlarla (örneğin krizlerle) karşı karşıya kalmasına da yol açabilir. Bu nedenle mali büyüklüklere ilişkin tahmin ve hedeflerin mali sürdürülebilirlik temelinde yapılması oldukça mantıklıdır.

Mali sürdürülebilirliğin ölçülmesi ise genelde karmaşıklık derecesi birbirinden farklı olabilen sayısal analizler aracılığıyla yapılmaktadır. Ayrıca sayısal analizlere esas teşkil eden mali değişken de; kamu borcu, dış borç ya da cari hesap (açık) gibi birbirinden farklı olabilmektedir. Bununla birlikte sürdürülebilirliğin değerlendirilmesi

³⁷ Schick, "The Role of Fiscal...", a.g.m., s. 18; Atkinson – Noord, a.g.tb., s. 25.

³⁸ Burnside, Craig, "Theoretical Prerequisites for Fiscal Sustainability Analysis", *Fiscal Sustainability in Theory and Practice: A Handbook*, Edited by Craig Burnside, World Bank, Washington, 2005, ss. 11-33, s. 11.

genellikle kamu borcu değişkenine dayanılarak yapılmaktadır^{(*)39}. Hangi model ya da değişken kullanılırsa kullanılsın geleneksel mali sürdürülebilirlik analizlerinin en önemli eksikliği, gelecekteki belirsizlikleri hesaba katmamasıdır^(**). Bu nedenle günümüzde, hükümetin gelecekte karşı karşıya kalabileceği risklerin değerlendirilmesine özel bir önem verilmekte ve yeni mali sürdürülebilirlik analizleri; mali riskler nedeniyle oluşacak kayıpları da ele alan *kırılganlık* analizleri kol kola ilerlemektedir^(***).

Mali kırılganlık, hükümetin makro mali hedeflerine ulaşmasında başarısız olma olasılığını gösteren bir kavramdır⁴⁰. Hükümetin maliye politikası hedeflerini zedeleyebilecek durumların başında ise yukarıda belirtildiği gibi çeşitli mali riskler gelmektedir. Günümüzde garanti verilen borçlar, fiyat destekleri gibi *koşullu yükümlülükler* modern devletlerin iç içe oldukları ve normalde devletin kasasından çıkıncaya kadar fark edilemeyen risk unsurları arasında yer almaktadır⁴¹. Bunun yanında; bütçe dışı fonlar, döner sermayeli işletmeler ve kamu iktisadi teşebbüsleri gibi bütçe süreci dışında işleyen faaliyetler, doğrudan birer mali risk unsuru olarak deęerlendirilmektedir⁴². Hükümetin, mali hedef belirlemeden önce bu ve benzer mali risk unsurları gözden geçirmesi ve gelecekteki muhtemel etkilerini hesaplaması, hedeflerin ulaşılabilirliği kaçınılmaz bir gereksinimdir^(****). Bu nedenle birçok ülke, OVMÇ'ye, örneğin bütçe dışı faaliyetleri dâhil etmekte ya da çeşitli risk analizleri ile çerçeveyi desteklemektedir. Hatta bazı ülkeler, mali riskin boyutuna göre bütçenin %1-3'ü arasında bir payı *ihtiyat payı* olarak ayırmaktadır⁴³.

(*) Kamu borcunu esas alan basit bir denklem için bkz. Mueller v.dğr., *The Baltic Countries Medium-Term Fiscal Issues Related to EU and NATO Accession*, Occasional Paper No: 213, IMF, Washington, 2002, s. 14.

³⁹ A.y.

(**) Geleneksel mali sürdürülebilirlik analizleri hakkında geniş bilgi için bkz. Burnside, "Theoretical Prerequisites...", a.g.m.

(***) Örneğin Barnhill ve Kopits (2003)'in geliştirdiği, makroekonomik oynaklık ile koşullu yükümlülüklerin, mali sürdürülebilirliği nasıl etkilediğini gösteren "Değer-Risk Yaklaşımı (Value-at-Risk)" bunlardan birisidir. Bu yaklaşım hakkında geniş bilgi için bkz. Barnhill, Theodore M. – Kopits, George, "Assesing Fiscal Sustainability Under Uncertainty", IMF Working Paper No:03/79, April 2003.

⁴⁰ Hemming, Richard – Petrie, Murray, "A Framework for Assesing Fiscal Vulnerability", IMF Working Paper, March 2000, ss. 4-5.

⁴¹ Schick, *Managing Public Expenditures*, a.g.e., s. 9.

⁴² Atkinson – Noord, a.g.tb., ss. 25-26.

(****) Mali kırılganlık göstergeleri ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. Hemming – Petrei, a.g.tb.

⁴³ OECD, *Managing Public Expenditure...*, a.g.e., s. 155.

1.2.4.3. Alternatif senaryo esaslı değerlendirmeler

Mali çerçeveyi hazırlamakla yükümlü olan Maliye Bakanlığı'nın, gerek mali sürdürülebilirlik gerekse mali kırılganlık değerlendirmeleri, farklı makroekonomik ve mali senaryolar altında yapılabilir⁴⁴. Senaryolar; orta vadeli analizlerin doğal bir uzantısıdır. Bu nedenle bütçe ofisinin makroekonomik çerçevede yer alan tahminleri, tarafsız bir şekilde farklı senaryolar altında inceleme ve gözden geçirme kapasitesinin olması oldukça önemlidir. Senaryo esaslı değerlendirmelerde bütçe ofisi genellikle *kötümser*, *iyimser* ve *orta* olmak üzere üç farklı senaryo düzenler⁴⁵. Senaryolar, dünyadaki faiz oranlarında meydana gelebilecek bir değişim ya da ihracatın azalması gibi kısa ve orta dönemli mali şoklarda, tahminlerin ve mali durumun nasıl değişeceğini göstermektedir. Bu nedenle mali çerçevedeki orta vadeli hedeflerin, farklı senaryolar altında değerlendirilmesi büyük önem taşımaktadır⁴⁶. Senaryolardan hangisinin seçileceği ise önemli bir tercih sorunu olmaktadır. Bu alanda bazı ülkeler daha *gerçekçi* davranmakta, buna karşın diğerleri daha *ihtiyatlı* hedefler belirlemektedirler^{(*)47}.

1.2.5. Makro harcama tavanının belirlenmesi

Orta vadeli harcama sisteminin bir parçası olan OVMÇ, diğer mali değişkenlerin yanında makro harcama (ya da kaynak) düzeyinin de sınırlarını çizmektedir. Diğer bir deyişle bu sınır; orta vadede yer alan yılların her birisi için yapılabilecek toplam harcama tavanını^(**) göstermektedir. Kamu harcama yönetimi açısından bu tavan, bütçe hazırlık sürecinin başlarında belirlendiğinden; tüm harcamacı kuruluşların, orta vadeli harcama sistemi sürecinin aşağıdan yukarıya doğru olan kısmında hazırlayacağı

⁴⁴ A. e., s. 157.

⁴⁵ Cho, a.g.m., s. 6.

⁴⁶ Hemming – Petrie, a.g.tb., s. 11.

(*) Hangi senaryonun kabul edilerek, mali hedeflerin belirleneceği can alıcı bir konudur. Örneğin, *ihtiyatlı* bir senaryo, harcamalarda meydana gelen beklenmeyen artışların telâfisini kolaylaştırabilir. Buna karşın hükümetin gerçek mali durumunun görülmesini engelleyebileceği gibi mali kural uygulaması ile ters düşebilir. Ötesinde harcamacı kuruluşları, ilave ödenek talep etmeye itebilir. Dabán v. dğr., a.g.e., ss. 14-15.

⁴⁷ OECD, *Budget Reform in...*, a.g.e., s. 4-5.

(**) Harcama tavanına, *kontrol büyüklüğü ya da toplamı* adı da verilmektedir. Bkz. İngiltere uygulaması, ileride başlık 3.4.1.1.

harcama tekliflerinin toplamı için de aşılması gereken üst tavan anlamını taşımaktadır⁴⁸.

1.2.5.1. Makro harcama tavanının tahmin edilmesi

Tahmin edilebileceği gibi harcama tavanının her bir yıl için tahmin edilmesinde, mali çerçeveyi yönlendiren ve daha önce sözü edilen mali kural ve analizler önemli yer tutar. Bunun yanında *kamu gelirlerinin* sağlıklı bir şekilde tahmin edilmesi de tavan için belirleyici bir unsurdur. Genelde muhafazakâr bir şekilde yapılan gelir tahminleri, gelir tahsilât deneyimine dayanır. Aşırı iyimser gelir tahminleri aşırı harcamaya ve bütçe açığına yol açabilir. Bütçe, vergi artışı teklifleri ya da tahsilât oranlarında iyileşmeleri içerecek olsa bile bunları dikkate almadan, gelirler için bir taban tahmini yapmak her zaman değerlidir⁴⁹.

Harcama tavanı tahmininin yapılmasında kullanılan dayanaklardan birisi ve belki de en önemlisi ise politika kavramıdır. Hatırlanacağı gibi orta vadeli harcama sistemi, *politika* esaslı bir kavram olup politikaların maliyetlerinin gelecekteki bütçelere etkisini göstermektedir. Bu konuda ülkeler tarafından farklı yaklaşımlar kullanılmakla birlikte genel eğilim; çok yıllık harcama tavanlarının *cari (current) politika* kavramına dayandırılması olmaktadır. Cari politika; bütçe yılında meydana gelen politika değişikliklerinin de dikkate alınarak, politikaların orta vadeli harcama sistemi dönemi boyunca değişmeyeceğini varsaymaktadır⁵⁰.

1.2.5.2. Makro harcama tavanının kapsamı ve temeli

Makro harcama tavanının, mali çerçevenin hazırlanma esasına uygun olarak *genel yönetim* bazında olması gerektiği genel kabul görmüştür. Merkezî idare ile birlikte yerel yönetimler, sosyal güvenlik kuruluşları gibi bir dizi birimi içine alan genel yönetim kavramı; kapsam genişliği sağlayarak, kamu maliyesinde bütünlüğün korunmasında önemli rol oynamaktadır. Genel eğilim, makro harcama tavanının genel

⁴⁸ Dorotinsky, a.g.m., s. 7.

⁴⁹ A.e., s. 4.

⁵⁰ A.e., s. 6.

yönetim bazında belirlenmesi olmakla birlikte tavanın dar ya da geniş olması, çeşitli durumlarda olumlu ya da olumsuz olabilmektedir⁵¹.

Makroekonomik açıdan bakıldığında geniş bir tavan en yararlısıdır. Ayrıca harcamaların dar olarak tanımlanması, tavanın içermediği yeni harcamalara başvurularak tavadan kaçmayı kolaylaştırmaktadır. Açık bir şekilde ulusal gelir istatistikleri ile bire bir uyuşan bir tavan; saydamlığı artırır ve mali kuralların izlenmesini kolaylaştırabilir. Bununla birlikte kapsamlı bir büyüklüğün bazı eksiklikleri de bulunabilmektedir. Örneğin, belirli bir dönem İngiltere’de görüldüğü gibi aşırı yatırım harcamaları ile harcama büyümesi mevcut ise bu harcamaların tavadan dışlanması uygun olabilir. Yine, faiz harcamaları da doğrudan hükümetin kontrolü altında olmadığından dışlanması düşünülebilir. Bu harcama türü, kolayca diğerlerinden ayrılabilirdiğinden yaratıcı muhasebe uygulamalarını teşvik etmez. İsveç’te faiz harcamaları dışlanmakta, Hollanda’da ise dâhil edilmektedir. Bununla birlikte harcamaların düşük açıklarla uyumlu olması temel amaçlardan biri olduğunda; sermaye harcamaları ile faiz harcamalarının tavan dâhilinde kalması gereklidir⁵².

Daha önce değinildiği gibi makro harcama tavanına bir *ihtiyat payı* da dâhil olabilmektedir. Gelecekte harcamalara etki edebilecek beklenmeyen olayların meydana gelebilmesi^(*) ya da projeksiyonları destekleyen varsayımların doğru olmama olasılığı, bu tür istenmeyen durumlar için önlem alınmasını gerektirebilmektedir. Bu anlamda, idari önlemlerin^(**) dışında, orta vadedeki yılların her birine dâhil olmak üzere belirli bir tutar, makro harcama tavanına dâhil edilebilir⁵³. Bu tutarın ihtiyaç düzeyi tahmin edilirken; enflasyon oranı gibi ekonomik değişkenlerdeki olası değişimler, programların cari maliyetlerindeki değişimler ve gelecekte başlanması hiç düşünülmemiş yeni programlar göz önünde bulundurulabilir⁵⁴. Ayrıca koşullu yükümlülükler ve devlet

⁵¹ Dabán v.dğr., a.g.e., s. 15.

⁵² A.y.

(*) Özellikle gelişmekte olan ülkeler için önemli bir sorun; merkezi idarenin, kamu kesiminin çeşitli parçaları için üstlendiği garantilerden kaynaklanan koşullu yükümlülüklerdir. Bu yükümlülükler genellikle sistematik kayıtlardan yoksundur ve yükümlülükler nedeniyle yapılması olası ödemelerin tahminleri bulunmamaktadır. Allan, a.g.m., s.107.

(**) İdari önlem olarak; deprem vb. doğal afetlerin meydana gelmesi halinde, yürütmeye yasamadan ön izin almadan harcama yetkisi verilmesi ya da olay meydana geldiğinde uygun yeterlikte bir kurumun oluşturulması vb. örnek gösterilebilir. Bu tür önlemler, özel bir ihtiyat payı gerektirmemektedir A.y.

⁵³ A.e., s.106-107.

⁵⁴ OECD, *Managing Public Expenditure*..., a.g.e., s. 183.

garantileri gibi devlete yük getirebilecek unsurlar için yapılacak muhtemel ödeme tahmini (ve risk analizleri) de ihtiyat payının boyutu açısından önemlidir⁵⁵.

1.2.6. Mali çerçevenin onaylanması ve açıklanması

Maliye politikasına ilişkin tercihleri, sayısal mali hedefleri ve makro düzeyde harcama tavanını içeren OVMÇ^(*), Bakanlar Kurulunda ya da onun alt bir komisyonunda tartışılarak onaylanmakta ve hükümeti bağlayıcı bir belge haline gelmektedir. Bazı ülkelerde (İsveç gibi) mali çerçeve, Bakanlar Kurulu tarafından bütçe hazırlık sürecinin ortasında parlamentoya da sunulmakta ve onaylanmaktadır. Bağlayıcılığın daha yüksek olduğu bu uygulama; literatürde, iki aşamalı bütçe hazırlık süreci olarak da bilinmektedir. Onay makamı ister Bakanlar Kurulu isterse Parlamento olsun, mali çerçevenin halka açıklanması kamusal hesap verme sorumluluğunun bir gereğidir. Bu nedenle çerçeve *maliye politikası beyannamesi* ya da *mali strateji raporu* gibi adlarla hemen her ülkede kamuoyuna açıklanmaktadır⁵⁶. Genelde rapor, bütçe hazırlığı süreci içinde açıklanırken, ABD gibi ülkelerde resmî bütçe teklif edilinceye kadar açıklanmamaktadır⁵⁷.

1.3. Sektör / Kuruluş Bazında Alt-Harcama Tavanlarının Geliştirilmesi

Orta vadeli harcama sistemi sürecinde, elde edilebilir kaynaklarla uyumlu olarak mali hedefler ve makro harcama tavanı, orta vadeli olarak geliştirildikten sonra makro harcama tavanının, her bir yıl için sektörlere ya da harcamacı kuruluşlara bölüştürülmesi, bir sonraki adımı oluşturmaktadır. Burada sözü edilen harcama tavanları; bütçe hazırlığı sürecinin başlangıcında, kuruluşlardan bütçe teklifleri alınmadan önce belirlendiğinden “geçici” nitelik taşımaktadır. Her ne kadar bu tavanlar; çoğu kez, kuruluşların hazırlayacakları (çok yıllık) bütçe tekliflerinin aşamayacağı

⁵⁵ Allan, a.g.m., s. 103.

^(*) OVMÇ, bir sonraki başlıkta ele alınacak olan alt-harcama tavanlarını da içerebilmektedir.

⁵⁶ Sayin, a.g.e., s. 3.

⁵⁷ Dorotinsky, a.g.m., s. 6.

tutarları gösterse de, bütçe hazırlığı sürecinin ilerleyen aşamalarında güncelleştirilebilmekte ve değişebilmektedir^(*).

Bu aşamada alt-harcama tavanlarının geliştirilmesinden sorumlu olan birim genellikle Maliye Bakanlığıdır. Geçici dahi olsa ilgili tavanların, Bakanlar Kurulunda görüşülmesi ve onaylanması önemli bir gereksinimdir. Bütçe hazırlığı sürecinin başlarında olsa bile kaynakların sektörlere tahsis edilmesi, esasen siyasi tercihlerin bir yansımasıdır. Bu nedenle Maliye Bakanlığının sektör / kuruluş harcama tavanlarını belirlerken hükümetle işbirliği içinde olması oldukça anlamlıdır. Bakanlığın, hükümetin tartışması ve onaylaması için çeşitli taslaklar hazırlaması; bu işbirliğinin en önemli parçalarından birini oluşturmaktadır⁵⁸.

Maliye Bakanlığının hükümete sunacağı alt- harcama tavanlarını hazırlarken dikkate alması gereken faktörlerin başında, hükümetin hedefleri açısından sektörlerin nispi önceliklerinin neler olduğu gelmektedir. Gerçekten hükümetin sektör politikaları ile tahsis edilen kaynaklar arasındaki denge ne kadar iyi kurulursa, alt-tavanların anlamı da o kadar iyi ve anlamlıdır. Dengenin kötü kurulması; ilgili sektörlerde yeterli hizmet üretilmemesine, tavanların sık sık değiştirilmesine ve güvenilirliğini yitirmesine yol açabilir⁵⁹. Ayrıca ilgili sektörde hükümetin rolünün ne olduğunun sorgulanması, politika öncelikleri çerçevesinde gelecek yıllardan çıkarılacak harcamaların (mevcut programlardan tasarrufların) tahmin edilmesi, harcamaların fonksiyonel bir şekilde sınıflandırılması ve analiz edilmesi, kaynak tahsislerinde farklı seçenekleri gösteren senaryolar, her bir sektör için hazırlanan çeşitli oranlar ve uluslararası örneklerle karşılaştırmalar da Bakanlar Kurulu için yol gösterici niteliktedir⁶⁰.

OVMÇ’de olduğu gibi Bakanlar Kurulunun onayından geçen ve stratejik öncelikleri gösteren alt-tavanlar; genellikle bir rapor (ya da belge) ile açıklanmaktadır^(**). Harcamacı kuruluşlar açısından bütçe hazırlama sürecini de başlatan bu rapor ile sektör / kuruluşlar bir yol haritasına sahip hale gelirler. Alt-tavanlar dâhilinde, sektörlerin ve

(*) Bu konuda bkz. ileride başlık 1.6.

⁵⁸ United Nations Development Program, *Guidelines for...*, a.g.e., s. 42.

⁵⁹ World Bank, *Public Expenditure...*, a.g.e., s. 53.

⁶⁰ United Nations Development Program, *Guidelines for...*, a.g.e., s. 43; Muggeridge, a.g.e., s. 37; Yılmaz, a.g.e., s. 38.

(**) Bazı ülkelerde, OVMÇ’yi ilân eden raporlar, sektör / kuruluş tavanlarını da içermektedir.

kuruluşların, öncelikli faaliyetlere kaynak tahsis etmesi ise aşağıdan yukarıya doğru işleyen ayrı bir süreç aracılığıyla gerçekleştirilmektedir⁶¹.

1.4. Sektör İnceleme (Gözden Geçirme) Süreci

Orta vadeli harcama sistemi sürecinde dördüncü aşama, her bir sektörün^(*) hükümetin önceliklerine dayalı olarak *orta vadeli* harcama gereksinimlerini belirlemesidir⁶². Sistemin aşağıdan yukarıya doğru olan bu kısmında, sektörler ve kuruluşlar, hükümet tarafından belirlenen politikalar ve düzenlemeler çerçevesinde kendi politikalarını belirlemekte ve söz konusu politikaları detaylandırarak maliyetlerini çıkarmaktadırlar⁶³. Ayrıca bu aşamada her bir sektörün kendisine tahsis edilen harcama tavanı dâhilinde kalacağı beklendiğinden; politikalar, öncelik sırasına konulmakta ve tavanın el verdiği ölçüde maliyetlerine katlanması istenmektedir^(**). Bu ise sektördeki politika maliyetlerinin, harcama tavanını aşması halinde; önceliği daha az olan politikaların öteleneceği anlamına gelecektir (Bkz. Şekil 9)⁶⁴.

Sektör inceleme sürecinin standart bir şablonu bulunmamakla birlikte bu süreç; kuruluş ya da sektör bazında politika esaslı bir *stratejik plânlama sistemi* ile *faaliyet esaslı bir bütçeleme sistemini* gerektirmektedir. Yukarıdaki şekil, bu tür bir plânlama ve bütçeleme sisteminin birbiri ile ilişkisini göstermektedir. Stratejik plânlama anlayışında, kuruluşun varlık nedeni (*misyonu*), uyguladığı politikaların da dayanağını oluşturmaktadır. Stratejik plânlama sayesinde kuruluşlar, niçin var olduklarını ve orta vadede nereye ulaşmak istediklerini (*hedefler*) her yıl gözden geçirme imkânına

⁶¹ Sayin, a.g.e., s.4; United Nations Development Program, *Guidelines for...*, a.g.e., s. 42-43.

^(*) Sektör, orta vadeli harcama sistemine dahil kuruluşların fonksiyonel olarak sınıflandırılmasına dayanmaktadır. Çalışmada, sektör ile harcama alanı ya da harcama grubu terimleri aynı anlama gelmek üzere kullanılmaktadır.

⁶² United Nations Development Program, *Guidelines for...*, a.g.e., s. 13.

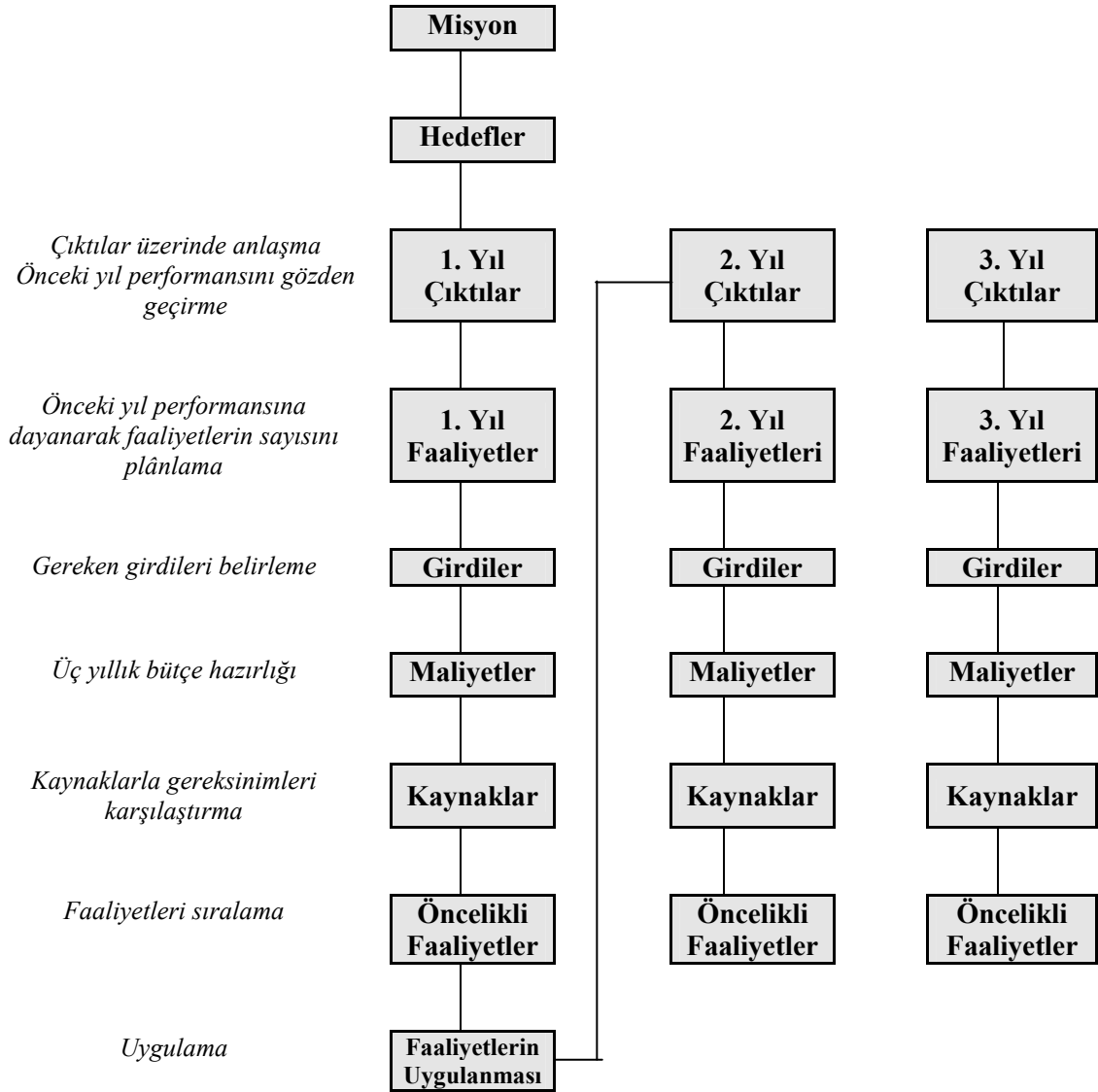
⁶³ OECD, *Managing Public Expenditure...*, a.g.e., s. 69.

^(**) Tavanın detay derecesi, harcamacı kuruluşun ya da sektörün kaynakları tahsis etme serbestisini etkileyen önemli bir unsurdur. Bu konuda ülkeler; harcamacı kuruluşlara, harcamaları alternatifler arasında tahsis etmede farklı serbesti dereceleri vermektedir. Örneğin Avustralya ve Yeni Zelanda'da bakanlıkların programlar arasında kaynakları en iyi şekilde dağıtabilecekleri varsayılmakta ve tercihlerine daha büyük ihtiyarilik verilmektedir. Finlandiya gibi bazı ülkelerde ise Maliye Bakanlığı programlar için de harcama tavanları belirlemektedir. Bu tür ayrıntılı tavanlar nedeniyle kaynakların, programlar arasında yeniden tahsisi ise oldukça güç olmaktadır. Dorotinsky, a.g.m., s. 10.

⁶⁴ A.e., s. 9-10.

kavuşmaktadır⁶⁵. Hedeflere hangi *çıkıtı* düzeyi ile ulaşılabileceği ve çıktıkların hangi *faaliyet*lerle gerçekleştirileceği, stratejik plânlama süreci ile birlikte faaliyet esaslı bütçe sistemini de yakından ilgilendirmektedir. Bu özellik nedeniyle stratejik plânlama ile faaliyet esaslı bütçeleme günümüzde birlikte anılma eğilimindedir^(*).

Şekil 9
Kuruluş Düzeyinde Stratejik Plânlama ve Bütçe Süreci



Kaynak: United Nations Development Program, *Guidelines for...*, a.g.e., s.34'den uyarlanmıştır.

⁶⁵ United Nations Development Program, *Guidelines for...*, a.g.e., s. 21.

^(*) Stratejik plânlama süreci ile bütünleştirilen faaliyet esaslı bütçelemenin günümüzdeki adı *yeni performans bütçeleme* ya da *sonuç esaslı bütçeleme*dir. Ayrıntılı bilgi için bkz. United Nations, *Guide to results-based budgeting*, Programme Planning and Budget Division OPPBA/DM, Version 1.1, 23 October 1998.

Sektör inceleme süreci, belli başlı dört alt-aşamadan meydana gelmektedir. Buna göre sektörün ya da sektördeki kuruluşların misyon ve hedeflerini gözden geçirmesi ilk aşamayı oluşturmaktadır. İkinci aşama, sektörün amaç ve hedeflere nasıl ulaşacağıının yani stratejilerin gözden geçirilmesidir. Sektörde üretilecek çıktılar ile faaliyetler üzerinde anlaşmanın sağlanması ise üçüncü aşamada gerçekleştirilmektedir. İnceleme sürecinin son aşaması, faaliyetlerin maliyetlenmesi ve harcama tavanı dâhilinde önceliklendirmeye gidilmesidir.

1.4.1. Misyon, amaç ve hedeflerin gözden geçirilmesi

Sektör inceleme sürecinin ilk aşaması; sektördeki kuruluşların ve bir bütün olarak sektörün misyonu ve (stratejik) hedefleri ile ilgili olarak tam bir mutabakatın sağlanmasıdır. Sürece, misyonun sorgulanması ile başlamak oldukça yararlıdır çünkü misyon; ilgili alana hükümet politikasının bir uzantısı olarak devletin ya da özel sektörün ve / veya sivil toplumun katkısının az veya fazla olduğunu yansıtan önemli bir göstergedir⁶⁶. Sektörün ve kuruluşların varlık nedenleri gözden geçirildikten sonra amaç ve hedeflerin gözden geçirilmesi gerçekleştirilir. Genelde sadece birkaç tane olan amaç, sektörün ulusal hedeflere katkısının nitel bir şekilde ifade edilmesinden oluşmaktadır. Hedefler ise sektörde üretilen çıktılarının üretilme nedenini göstermektedir⁶⁷. Gerek misyonun gerekse amaç ve hedeflerin gözden geçirilmesi genellikle katılımcı bir sürecin varlığını gerektirmektedir. Bu nedenle kamu kuruluşlarında bazı çalışma gruplarının oluşturulması ve bir beyin fırtınası sürecinin varlığı önemlidir. Uygulama süreci, merkezî idare ve yerel yönetim düzeyindeki personel ile sektörde yer alan ilgili kuruluşların temsilcilerinin katılacağı toplantılar aracılığı ile gerçekleştirilebilir⁶⁸.

⁶⁶ World Bank, *Public Expenditure...*, a.g.e., s. 41.

⁶⁷ Amaç, hedef gibi temel stratejik plânlama ve faaliyet esaslı bütçeleme kavramları için bkz. United Nations, *Guide to results-based...*, a.g.e. Ayrıca örnek bir tablo için bkz. Muggeridge, a.g.e., s. 68.

⁶⁸ Muggeridge, a.g.e., s. 38.

1.4.2. Mevcut stratejilerin gözden geçirilmesi

Strateji, hedeflere ulaşmanın araçları olarak tanımlanmaktadır. Sektörde izlenen stratejilerin gözden geçirilmesi ve ulusal politika ve stratejilerle uyumunun sağlanması bir sonraki alt aşamada gerçekleştirilmektedir. Stratejilerin gözden geçirilmesi; mevcut yasaların, düzenlemelerin ve hükümet belgelerinin yeniden incelenmesi ile başlar. Bu uygulamanın amacı, sektörde uygulanan stratejilerin ulusal stratejilerle uyumlu olup olmadığını araştırmaktır. Stratejilerin gözden geçirilmesi de aynen bir önceki aşamada olduğu gibi katılımcı bir süreci içermektedir. Süreçte kolaylık sağlanması açısından şablon tablolar kullanılabilir(*) . Mevcut stratejinin değişmesi, hükümetin hedeflerine ulaşma maliyetlerini önemli ölçüde etkileyebilmektedir. Bu nedenle strateji değiştirken maliyetlerin etkilenme durumuna dikkat edilmesi ve stratejilerin, çıktı ve faaliyetler belirlenmeden önce gözden geçirilmesi önem taşımaktadır⁶⁹.

1.4.3. Çıktı ve faaliyetlerin plânlaması

Stratejiler gözden geçirildikten sonra, sektörün ve kuruluşların hedeflere ulaşmak için üreteceği mal ve hizmetler yani çıktılar (km yol, öğrenci sayısı vb.) ile söz konusu çıktılarının üretilmesi için gerekli olan faaliyetler (araç bakımı, yatırım projesi vb.) üzerinde anlaşmanın sağlanması gerekmektedir. Çıktı ve faaliyetlerin plânlaması, etkin bir performans ölçüm sistemini de gerektirmektedir. Çünkü mevcut çıktı ya da performans düzeyleri bilinmeden plânlama yapmak sağlıklı değildir. Performans yönetiminde kullanılan ve ölçüm sisteminin de temelini teşkil eden performans kriter ve göstergeleri, plânlamada yol gösterici niteliktedir. Özellikle geçmiş yıl performans verileri kullanılarak gerçekleştirilen bu aşamada çıktı ve faaliyet sayıları, orta vade (3 yıl gibi) için plânlanmaktadır⁷⁰. Plânlama faaliyetlerine, cari gereksinimler hakkında en iyi bilgiye sahip olan kişilerin katılması oldukça mantıklıdır⁷¹. Ayrıca plânlama

(*) Stratejilerin gözden geçirilmesi ile ilgili bir şablon tablo için bkz. United National Development Programme, *Guidelines for...*, a.g.e., s. 25-26.

⁶⁹ A.e., s. 23-24.

⁷⁰ United Nations Development Program, *Guidelines for...*, a.g.e., s. 27-30.

⁷¹ Muggeridge, a.g.e., s. 40.

sırasında, çıktı ve faaliyetlerin yapılabilirlik testi ve değerlendirmesi de yapılmakta, kabul edilen hedeflere en etkin şekilde ulaşılması sağlanmaya çalışılmaktadır⁷².

1.4.4. Faaliyetlerin maliyetlenmesi

Faaliyetlerin maliyetlenmesi, her bir faaliyet için gereken girdilerin belirlenmesini ve girdi sayısı ile birim maliyet bilgisinin çarpılarak toplam maliyetin bulunmasını ifade eder. Bazı girdiler için merkezî bütçe ofisinin önceden sağladığı standart bir fiyat da bulunmaktadır. Özellikle girdiler belirlenirken; faaliyetleri maliyet-etkin bir şekilde yerine getirecek girdilerin seçilmesine dikkat edilmesi önem taşımaktadır. Bu aşamada tüm harcama birimleri için geliştirilen standart maliyetleme tabloları kullanılarak maliyetleme işlemi orta vadeli bir şekilde yapılmaktadır^{(*)73}.

1.4.5. Faaliyet maliyetleriyle alt-harcama tavanının karşılaştırılması ve önceliklendirme

Faaliyet maliyetlerinin birleştirilmesi ile kuruluşun ve bir bütün olarak sektörün hedeflerine ulaşabilmesi için gereken maliyet gereksinimi de ortaya çıkmış olur. Bu ilk maliyet bilgilerinin, daha önce Bakanlar Kurulunca onaylanmış olan *alt-harcama tavanını* aşmış olması, yüksek bir olasılıktır. Sektörün / kuruluşun, ilgili alt-harcama tavanı dâhilinde kalması beklendiğinden yapılması gereken işlem; çıktıların ve faaliyetlerin bir öncelik sırasına konulması ve düşük önceliklilerin bir sonraki yıla bırakılması ya da tamamen durdurulmasıdır⁷⁴.

⁷² Bu konuda bkz. United Nations Development Program, *Guidelines for...*, a.g.e., s. 30-33.

^(*) Maliyetleme tablosu örnekleri için bkz. Muggerridge, a.g.e., s. 42 ve United Nations Development Program, *Guidelines for...*, a.g.e., s. 40-41 ve 53-58.

⁷³ United Nations Development Program, *Guidelines for...*, a.g.e., s. 39.

⁷⁴ A.e., ss. 43-44.

Tablo 6
Çıktı ve Faaliyetleri Sıralayarak Gözden Geçirme

Öncelik Sırası	HEDEFLER	SEÇENEKLER					ETKİ	ÇÖZÜMLER
		Sürdürmek	Elemek	Ertelemek	Girdileri azaltmak	Harçlandırma		
1 1.1 1.2 1.3 1.4	ÇIKTI Faaliyet Faaliyet Faaliyet Faaliyet							
2 2.1 2.2 2.3 2.4	ÇIKTI Faaliyet Faaliyet Faaliyet Faaliyet							
3 3.1 3.2 3.3 3.4	ÇIKTI Faaliyet Faaliyet Faaliyet Faaliyet							
4 4.1 4.2 4.3 4.4	ÇIKTI Faaliyet Faaliyet Faaliyet Faaliyet							

Kaynak: United Nations Development Programme, *Guidelines for...*, a.g.e., s. 45

Çıktı ve faaliyetlerin öncelik sırasına konulmasında, misyon ve hedefler önemli rol oynar. Genellikle doğrudan hedeflerle ilgili olan çıktı ve faaliyetler yüksek öncelikli, buna karşın bir probleme kısmî çözüm sağlayan ya da diğer kurumların harcamalarına bağlı olanlar ise daha az önceliklidir. Yine en kısa sürede en uzun etkiyi sağlayan, maliyet etkin olan ve uygulanma kapasitesi daha iyi olan çıktı ve eylemlerin, öncelik sırasında üst sıralarda yer alması daha uygundur⁷⁵. Bu tür değerlendirmelerin yapılmasında yukarıdaki gibi tabloların kullanılması da mümkündür.

Çıktı ve faaliyetlerde değişikliklere gidilmesi, diğer bir deyişle maliyet tahminlerinin harcama tavanı ile uyumlaştırılması; genellikle hedeflerde de azalmayla sonuçlanır. Örneğin, öğretmen-öğrenci oranının, izleyen yılda 1/45'e ulaştırılması artık mümkün olmayabilir. Bu nedenle çıktı ve faaliyetlerdeki değişikliklerin, hedefleri nasıl etkileyeceği mümkün olduğunca ölçülebilir bir şekilde ortaya konmalıdır⁷⁶.

1.4.6. Çapraz sektör toplantıları

Sektörde yer alan kuruluşların, alt-harcama tavanları dâhilinde gereksinimlerini belirleyerek sıralamalarından sonra sektörler arasındaki koordinasyonu sağlamak üzere bazı toplantılar yapılabilir. Bu aşamada kuruluşların; misyon, amaç, hedef, çıktı ve faaliyetleri ile bunların maliyetlerini gösteren belgeler gözden geçirilerek, uygulanacak faaliyetlerde ve üretilecek çıktılarda mükerrerlik olan ya da daha iyi bütünleşmesi gereken alanların belirlenmesi sağlanmaktadır. Böylece iş birliği ya da koordinasyon gerektiren konuların tespiti ve aynı sektör içindeki kuruluşlar arasında çıktıların ve faaliyetlerin önceliklendirilmesi ile ilgili çeşitli yorum ve bilgilere de ulaşılmaktadır⁷⁷.

1.5. Politika Oturumları

Orta vadeli harcama sisteminde sektör inceleme sürecinden sonraki aşama, her bir sektörde yer alan kuruluşlar ile Maliye Bakanlığı yetkilileri arasında *politika oturumları* yapılmasıdır. Politika oturumlarında, sektör incelemesinin çıktıları üzerinde durulmaktadır. Kuruluşlar, hedef ve çıktı düzeylerinde gelecek üç yıllık dönemde

⁷⁵ Muggeridge, a.g.e., s. 43-44; United Nations Development Program, *Guidelines for...*, a.g.e., s. 44.

⁷⁶ United Nations Development Program, *Guidelines for...*, a.g.e., s. 46.

⁷⁷ A.e., s. 47.

yapılacak harcamalara ilişkin tahminlerini oturumlarda sunmakta böylece tartışmalar, hedeflere nasıl ulaşılabileceği (politika) ve bunun maliyetleri üzerine odaklanmaktadır. Politika oturumlarındaki görüşmeler (bir sonraki aşamada) nihai harcama tavanlarının belirlenmesinde dikkate alınmaktadır⁷⁸.

1.6. Orta Vadeli Harcama Çerçevesinin Ortaya Çıkarılması

Politika oturumlarından sonra Maliye Bakanlığı, makroekonomik çerçevenin güncellenmesi ile ortaya çıkan finansman imkânlarına ve politika oturumlarından elde edilen bilgilere göre harcama tavanlarını gözden geçirir. Buradaki amaç, nihai harcama tahminlerini (tavanlarını) içeren OVHÇ'nin ortaya çıkarılmasıdır. Maliye Bakanlığının gözden geçirmesi, makro harcama büyüklüğünde bir artış ya da azalışla sonuçlanabilir. Ayrıca bu aşamada Maliye Bakanlığının, kaynakları sektörler arasında yeniden tahsis etme yetkisi de bulunmaktadır⁷⁹.

Bütçe hazırlığı süreci başında makro harcama tavanı ile alt-harcama tavanlarının belirlenmesinde olduğu gibi nihaleştirilmesinde de karar makamı, genellikle Bakanlar Kuruludur. Bu nedenle Maliye Bakanlığı tarafından taslak olarak sunulan ve üç yıllık dönemi içeren sektör / kuruluş bazındaki kaynak tahsisleri (OVMÇ), ilgili kurulca onaylanmaktadır. Bu aşama sayesinde siyasi önceliklerin bütçe hazırlığı boyunca gözetilmesi sağlanmış olmaktadır⁸⁰.

1.7. Kuruluşlar Düzeyinde Üç Yıllık Bütçelerin Detaylı Olarak Hazırlanması

Bakanlar Kurulu tarafından OVHÇ onaylandıktan sonra çerçevede yer alan nihai tavanlar, Maliye Bakanlığı tarafından kuruluşlara bildirilmektedir. Bu aşamada kuruluşlar, bütçelerini detaylı bir şekilde nihai tavanlara göre hazırlamakta ve Maliye Bakanlığına sunmaktadır. Detaylı tahminler hazırlanmadan önce hedef, çıktı ve faaliyet düzeyinde maliyetleme yapılmış olduğundan, kuruluşların detaylı bütçelerini hazırlamaları daha az zaman gerektiren bir işlem haline gelir. Nihai tavana uymak

⁷⁸ Yılmaz, a.g.e., s. 36; United Nations Development Program, *Guidelines for...*, a.g.e., s. 47.

⁷⁹ United Nations Development Program, *Guidelines for...*, a.g.e., s. 49.

⁸⁰ A.y.

durumunda olan kuruluşlar; yine, bazı çıktı ve faaliyetleri ötelemek, dolayısıyla hedeflerini güncelleştirmek zorunda kalabilir. Bununla birlikte bahsedilen uygulama, geleneksel bütçe sisteminde olduğu gibi tüm harcama kalemlerinden basit bir şekilde belirli bir yüzde ile yapılan kesintilerden çok daha akılcı olmaktadır⁸¹.

1.8. Çok Yıllı Bütçenin Parlamentaoya Sunulması

Detaylı bir şekilde hazırlanan bütçeler, Maliye Bakanlığı'na gönderildikten sonra son bir kez gözden geçirilir ve Bakanlar Kurulu'nun onayına sunulur. Onaydan sonra çok yıllık bütçe tasarısı, parlamentoya sunularak bütçe hazırlığı süreci tamamlanmış olur⁸². Parlamentoda çok yıllık bütçenin sadece ilk yılı onaya tabidir. Dış yıllar ise sadece yol gösterici nitelik taşımaktadır ve gelecek yıl bütçe hazırlığı sürecinde güncelleştirilir.

2. BAŞARILI BİR ORTA VADELİ HARCAMA SİSTEMİ İÇİN GEREKSİNİMLER

Orta vadeli harcama sistemi, bir önceki başlıkta ele alınan süreçte görüldüğü gibi geleneksel bütçe hazırlama süreçlerinden farklıdır. Sistem, süreçte yer alan tüm aktörlerin, kaynak tahsisi sürecinde daha farklı bir bakış açısına sahip olmalarını gerektirmektedir. Bu ise başta aktörlerin sisteme destek vermesi olmak üzere, gerekli alt-yapı ve yeterli kapasitenin geliştirmesi ile mümkün olabilmektedir. Ayrıca bazı çevresel faktörler de sistemin başarısına etkide bulunmaktadır. Sistemden beklenen faydaların elde edilebilmesi için yerine getirilmesi gereken başlıca başarı koşulları, şu şekilde belirtilebilir:

2.1. Sistemin Yeterli Kapsama Sahip Olması

İlke olarak orta vadeli harcama sisteminin mümkün olduğunca kapsamlı olması genel kabul görmüştür⁸³. Sistemin kapsamlı olmasından kasıt; kamu kesiminin bir bütün olarak hesap ve işlemlerini içermesi, böylece kamu kesimi genel dengesinin iyileştirilmesi

⁸¹ Muggerridge, a.g.e., s. 43-44.

⁸² Yılmaz, a.g.e., s. 39.

⁸³ Premchand, *Government Budgeting...*, a.g.e., s. 215.

ya da makro mali disiplinin sürdürülebilmesini kolaylaştırmasıdır. Tahmin edileceği gibi kamu kesimini bir bütün olarak ele almadan, uygulanacak politikalara karar vermek güçtür. Ayrıca, uygulama sırasında istikrarlı politikalardan kaçınma olasılığı da artmaktadır. Bu nedenle orta vadeli harcama sisteminin, kamu kesimindeki tüm birimlerin uygun bir şekilde tanımlanmış ilişkilerine dayanması oldukça önemlidir. Ötesinde sistem; ekonomideki tüm birimleri kapsayan bir makroekonomik çerçeveye dayandığından, ekonomideki aktörlerin ve ilişkilerinin uygun bir şekilde tanımlanması ve bu ilişkilerde kamu kesiminin uygun bir çerçeveye oturtulması da önem kazanmaktadır⁸⁴. Bu amaçla, millî ekonomiyi ve en önemli öğelerinden birisi olan kamu kesimini uygun kapsamda ele alan hesap sistemleri geliştirilmiştir. Bunların başlıcası; Birleşmiş Milletler, Avrupa Toplulukları Komisyonu, OECD ve Dünya Bankasının ortak sorumluluğunda geliştirilen ve kamu kesimi de dâhil olmak üzere millî ekonomideki aktörlerin ilişkilerini, sistematik ve detaylı bir şekilde tanımlayan *Millî Hesaplar Sistemi* (System of National Accounts - SNA)'dir. Diğer kabul gören sistemler SNA ile uyumlaştırılmıştır. Örneğin Avrupa Birliğinin sistemi olan *Avrupa Hesaplar Sistemi* (European System of Accounts – ESA) ve IMF'nin sistemi olan *Devlet Mali İstatistikleri* (Government Fiscal Statistics – GFS); SNA ile uyumlu sistemlerdendir. Orta vadeli harcama sisteminin söz konusu hesap sistemlerinin güncel versiyonlarından biri ile uyumlu olması, kapsam genişliğini de beraberinde getirmektedir⁸⁵.

Bu hesap sistemlerinde, millî ekonominin ana sektörleri şu şekillerde sınıflanmaktadır⁸⁶:

- Mali olmayan tüzel ya da yarı tüzel teşebbüsler
- Mali kurumlar
- Genel yönetim / idare (Genel olarak devlet)
- Hanehalkına hizmet veren kâr amacı gütmeyen özel kuruluşlar ve

⁸⁴ OECD, *Managing Public Expenditure.....*, a.g.e, s. 152.

⁸⁵ International Federation of Accountants, *IPSASs and Statistical Bases of Financial Reporting: an Analysis of Differences and Recommendations for Convergence*, Research Report, New York, January 2005, s. 10-11. (http://www.ifac.org/Members/DownLoads/Research_Report_IPSASs_and_Statistical_Bases_of_Reporting.pdf)

⁸⁶ Soylu, Hülya, “Millî Ekonomide Genel Devletin Yeri ve AB Ülkelerinde Devlet Borç ve Açıklarının Etkileyen İşlemler”, *Maliye Dergisi*, Sayı 144, Eylül-Aralık 2003, ss. 100-117, s. 101-102; IMF, *Devlet Mali İstatistikleri El Kitabı*, 1986 Versiyonu, Ankara, 1998.

- Hanehalkları

Ayrıca sözkonusu sektörler de kendi aralarında belirli kriterlere göre sınıflandırılabilirlerdir:

- Kamu sektörü (Mali kesim, mali olmayan teşebbüsler, genel yönetim/idare)
- Özel sektör

Orta vadeli harcama sisteminin dayandığı *makroekonomik çerçevenin*, millî ekonominin tüm sektörlerini kapsayan projeksiyonlara sahip olması gerekmektedir. *OVMÇ* ise kamu kesiminin mali hedef ve projeksiyonlarını belirttiğinden daha dar kapsamlıdır. Mali çerçevenin, daha önce belirtildiği gibi asgari *genel yönetim* bazında olması şarttır. Genel yönetim ise şu birimleri kapsar⁸⁷:

- Merkezî yönetim / idare
 - Genel bütçeli idareler
 - Merkezî otoritenin birimleri (döner sermaye, bütçe içi-dışı fon, transfer yardımı alan kuruluşlar vb.)
 - Özel/özerk kuruluşlar, üst kurullar
- Yerel yönetimler
- Sosyal güvenlik kuruluşları ve
- Eyalet yönetimi^(*)

Mali çerçevede gösterilen makro harcama büyüklüğü genellikle *OVHÇ'nin* de kapsamını belirlemektedir. Bu nedenle her iki çerçevenin de asgari genel yönetim bazında olması faydalıdır. Bununla birlikte özellikle *mali çerçevede*; yarı mali işlemlerin ve koşullu yükümlülüklerin de değerlendirilmesi gerektiğinden, kamu kesiminin bütününe ilişkin *konsolide kamu kesimi hesaplarının* kullanılması (bazen konsolide bütçe olarak adlandırılmaktadır) daha gerçekçi sonuçlara ulaşılmasını

⁸⁷ Soylu, a.g.m., s. 102.

(*) Federal devletlerde, eyaletlerin gelir toplama ve gider yapma hakları anayasa ile belirlenmiş bir hak olduğundan *OVMÇ'nin* ve *OVHÇ'nin* detaylı olarak, *yerel* bir şekilde hazırlanması uygun düşmektedir. Bu nedenle Avustralya, Kanada, Hindistan ve ABD gibi klasik federasyonlarda eyaletler, kendi çerçevelerini kendileri hazırlar. Bununla birlikte özellikle çerçevelerin Almanya'da olduğu gibi federal hükümetin çerçevesi ile uyumlu olması önem taşımaktadır. Premchand, *Government Budgeting...*, a.g.e., s. 216.

sağlar^(*). Bu sayede, kamu iktisadi teşebbüsleri gibi hükümetin kontrolünde ya da sahipliğinde olan diğer birimlerin de gözetilmesi sağlanır⁸⁸.

2.2. İstikrar

2.2.1. Ekonomik istikrar

Orta vadeli harcama sisteminin istikrarsız iktisadi koşullarda uygulanması oldukça zordur. Bu anlamda, 1970’li yıllarda sistemi uygulamaya çalışan İngiltere’nin başarısızlığı, bu savı doğrulamaktadır⁸⁹. Orta vadeli harcama sisteminin bizzat kendisinin harcamalardaki istikrarı yükseltebileceği yönünde görüşler, ancak istikrarlı ekonomik koşullar için geçerlidir. Bu koşulların bulunmadığı ülkelerde sistemin daha büyük bir belirlilik yaratmasını beklemek güçtür⁹⁰.

2.2.2. Tahminlerin doğruluğunda istikrar

Orta vadeli harcama sisteminde, gerek makroekonomik tahminlerin gerekse mali büyüklüklerin iyi tahmin edilmesi gerekir. Diğer bir ifadeyle, sistemin başarılı bir şekilde işleyebilmesi; makro düzeyde mali hedeflerle bağlantılı, güvenilir makro iktisadi projeksiyonlara ve mali toplamlara ihtiyaç duymaktadır. Tahminlerin aşırı bir hata ile hayata geçmesi, gerek mali istikrarsızlıklara gerekse sisteme olan güvenin kaybolmasına yol açar⁹¹. Örneğin, Maliye Bakanlığının gelirleri fazla tahmin etmesi, mali açığın kapatılamamasına yol açabileceği gibi Bakanlığın bütçe uygulaması sırasında, ödeneklere sistematik olarak el koymasına böylelikle harcamacı kuruluşların hizmet plânlarının alt-üst olmasına sebep olabilir⁹². Tahminlerin doğruluğu ise tahminleri yapan kuruluşların yeterliliğine bağlı olduğu gibi ekonomik çevrenin istikrarlı olmasına da bağlıdır. Özellikle gelirlerin mal fiyatlarına bağlı olduğu

(*) Genel yönetim kavramı, devlet payı bulunan tüm kamu teşebbüslerini içermez. Bir teşebbüsün genel yönetim kapsamında olması, bazı kriterlere bağlanmıştır. Bu konuda bkz. Soylu, a.g.m., ss. 104-105.

⁸⁸ Schiavo-Campo – Tommasi, *Managing Government Expenditure*, Chapter 2: The Budget and its Coverage, a.g.e., s. 4-5.

⁸⁹ Bkz. İngiltere, ileride başlık 3.4.

⁹⁰ Schiavo-Campo ve Tommasi, *Managing Government Expenditure*, Chapter 13: Multi-Year Expenditure Programming Approaches, a.g.e., s. 17.

⁹¹ Premchand, *Government Budgeting...*, a.g.e., s. 211-212.

⁹² OECD, *Managing Public Expenditure...*, a.g.e., s. 179.

ülkelerde, gerçekçi görünen bir mali çerçeve (ya da harcama çerçevesi) hazırlanmasından yalnızca birkaç ay sonra gerçekçi olmayan bir hâle dönüşebilir⁹³. Bu nedenle tahminler yapılırken oldukça dikkatli olunmalı ve sübjektif değerlere fazla önem verilmemelidir. Ayrıca bütçe dışı harcama yapma imkânlarının az olması da tahminlerde isabet derecesini artırabilecek bir önlemdir⁹⁴.

2.3. Hükümetin Politikalar Üzerinde Mutabık Olması

Hükümetin, politika hedefleri ve öncelikleri üzerinde geniş bir mutabakatının olması da başarılı bir orta vadeli harcama sistemi için gereklidir. Eğer bu yapılamazsa, çok yıllık teklifler üzerindeki müzakereler, hükümetin politika hedefleri ve seçeneklerinin tartışılması gereksinimi ile kesintiye uğrayabilir ve uzayabilir. Örneğin, eğer çok yıllık tahminlerin hazırlanması aşamasında, maliyet kurtarma (harç) politikası, hükümet içinde hâlâ bir tartışma konusu ise orta vadeli harcama sistemi, önemli reformların uygulanmasını geciktirici bir araç haline gelebilir⁹⁵. Bu nedenle siyasal düzeyde açık bir politika çerçevesinin kurulmasına önemle ihtiyaç duyulur⁹⁶.

Hükümet politikalarının yanında sektör / kurum politikalarının da makul görülebilecek düzeyde açık ve gerçekçi bir şekilde belirlenmesi oldukça önemlidir. Bazı örneklerde politikalar, düzgün maliyetlemeye imkân vermeyecek şekilde belirlenmekte, bazen de politikalar üzerinde ihtilâflar olmaktadır. Bu anlamda sektör inceleme süreci iyi işletilebilirse, politikalar üzerinde uzlaşma sağlanması için gerekli tartışma ortamını sağlayabilmektedir⁹⁷.

⁹³ Schiavo-Campo ve Tommasi, *Managing Government Expenditure*, Chapter 13: Multi-Year Expenditure Programming Approaches, a.g.e., s. 18.

⁹⁴ Premchand, *Government Budgeting...*, a.g.e., s. 211-213.

⁹⁵ OECD, *Managing Public Expenditure...*, a.g.e., s. 179.

⁹⁶ United Kingdom Government, Department for International Development, *Understanding and Reforming...*, a.g.e., s. 56.

⁹⁷ Allan, a.g.m., s. 104.

2.4. Siyasal – Kurumsal Taahhüt ve Destek

2.4.1. Üst düzey siyasi kararlılık

Orta vadeli harcama sisteminin uygulanmasında siyasal taahhüdün ve desteğin olması can alıcıdır. Bunun temel nedenlerinden birisi, kuruluşların ya da sektörlerin, harcama kısıtları dâhilinde bütçelerini hazırlamalarıdır. Eğer politikacılar, sıkı harcama kısıtları ile karşılaştırılan öncelikleri uygulamada gönülsüz olurlarsa süreç kolay bir şekilde zedelenebilir⁹⁸. Bu bakımdan siyasi katılım ve destek, harcama tavanlarının güvenilirliğini sağlamada önemli rol üstlenir. Ayrıca, makro düzeyde mali disiplinin sağlanması ve harcama kompozisyonunun düzeltilmesi; bazı kuruluşların faaliyetlerinin arka plâna itilmesine bazılarının ise ön plâna çıkarılmasına ihtiyaç gösterebilir. Bu tür güç kararların alınabilmesi ve uygulanabilmesi, en yüksek düzeyde siyasi desteği şart kılmaktadır. Kısaca ifade etmek gerekirse bütçe süreci ile ya da bu sürecin dışında alınan politikaların, getireceği maliyetlere göre sınırlanması ve uygulanması isteğinin, üst düzey siyasi desteğe sahip olması gerekmektedir⁹⁹.

2.4.2. Sektör / bakanlık düzeyinde taahhüt ve destek

Hükümet tarafından belirlenen mali hedeflere ve harcama tavanına uyulması sadece en üst siyasi desteği değil, bakanlık ya da sektör düzeyinde de gönüllülüğü gerektirir¹⁰⁰. Orta vadeli harcama sistemi, özellikle harcamaların yeniden tahsis edilmesinde (belirlenen sınırlar dâhilinde olmak üzere), bakanlıklara ya da sektörlerle önemli derecede özgürlük ve karar verme yetkisi vermektedir. Bu nedenle sektör düzeyinde politikaların iyi ve gerçekçi bir şekilde belirlenmesi, kuruluş düzeyinde de gönüllü olmayı gerektirmektedir¹⁰¹.

⁹⁸ Overseas Development Institute, *Implementing a Medium-Term Perspective to Budgeting...*, a.g.e., s. 8.

⁹⁹ World Bank, *Public Expenditure...*, a.g.e., s. 54. Aynı zamanda, sistemin sadece teknik bir uygulama olarak görülmesi de siyasi desteği zayıflatabilir.

¹⁰⁰ A.y.

¹⁰¹ Holmes – Evans, a.g.e., s. 26-29.

2.4.3. Yasama organının desteği

Orta vadeli harcama sistemi; hükümetin orta vadeli politikalarının tahmini maliyetlerinin çıkarılmasını sağlayan, stratejik bir araçtır. Bu aracın etkin olarak kullanılabilmesi, yasama organının hükümete vereceği desteğe de bağlı olmaktadır. Gerek tahminlerin parlamentoda görüşülmesinde gerekse bütçe uygulaması sırasında yasamanın, hükümete yeterli desteği vermemesi; çok yıllık tahminlerin ve uygulanacak politikaların, sık sık değişmesine ve güvenilirliğini yitirmesine yol açabilir. Bu nedenle İsveç gibi koalisyon hükümetlerinin yaygın olduğu ülkelerde; hükümetin, bütçe hazırlığı sürecinin hemen başında yasamanın desteğine başvurması, yukarıda bahsedilen sakıncayı gidermeye yönelik bir tedbir olarak nitelendirilebilir^(*).

2.5. İyi Bir Enformasyon Akışı ve Saydamlık

Orta vadeli harcama sisteminin saydam bir çerçevede zamanlı, doğru bilgiler üretmesi ve kullanması, başarı derecesini etkileyen kilit faktörlerdendir. Bunun gerçekleşmesi ise birden fazla unsurun birlikteliği ile mümkündür:

2.5.1. Sistemin kendisinin saydam ve açık olması

Orta vadeli harcama sisteminin düzenli ve zamanlı bilgi kullanabilmesi, herşeyden önce kendi işleyişi ile ilgili sürecin net ve saydam olmasına bağlıdır. Bu çerçevede sistemin taraflarının kimler olduğu, tarafların görev ve sorumlulukları ile rolleri açık bir şekilde tanımlanmalıdır. Örneğin, Maliye Bakanlığının orta vadeli harcama tahminlerini güncelleştirme prosedürünün ne olduğu, sektör kuruluşlarının ne zaman hangi belgeleri hazırlayacakları vb. konular açıklığa kavuşturulmalıdır. Ayrıca orta vadeli harcama sistemi ile yıllık bütçe hazırlık sürecinin birbiri ile bütünleşmiş bir şekilde çalışması sağlanmalıdır¹⁰². Bu anlamda düzgün bir takvim oluşturulması ve orta vadeli harcama sisteminde üretilen çok yıllık tahminlerin, bütçe kategorilerine yakın (hatta aynı detay düzeyinde) olması, koordinasyon problemlerini önleyecek bilgi düzeyine ulaşılmasını sağlayabilir¹⁰³.

(*) Bkz. İsveç'te orta vadeli harcama sistemi, ileride başlık 3.2.

¹⁰² Premchand, *Government Budgeting...*, a.g.e., s. 224.

¹⁰³ A.e. s. 223.

Tablo 7
Devlet Faaliyetleri Tablosu: Mali Dengelerin Tanımları

Nakit esaslı (GFS 1986)	Tahakkuk esaslı (GFS 2000)
<p>Gelir ve yardımlar</p> <p>Gelir</p> <ul style="list-style-type: none"> Vergi geliri (sosyal katkılar dâhil) Vergi-dışı cari gelir Sermaye geliri (sabit varlık satışı dâhil) <p>Yardımlar</p> <p>Harcamalar ve borç geri ödemeleri</p> <p>Cari harcamalar</p> <ul style="list-style-type: none"> Mal ve hizmetler Ücret ve maaşlar İşveren katkıları Diğer mal ve hizmetler <p>Faiz ödemeleri</p> <p>Sübvansiyonlar</p> <p>Transferler</p> <p>Sermaye harcamaları ve transferler</p> <p>Verilen borçlar eksi geri ödemeler</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 10px 0; text-align: center;"> <p><i>Nakit esaslı Açık (-) / Fazla (+)</i></p> </div> <p>Finansman</p> <p>Ulusal</p> <ul style="list-style-type: none"> Banka sektörü Diğer <p>Yurt dışı</p>	<p>Cari işlemler ve sermaye transferleri</p> <p>Gelir</p> <ul style="list-style-type: none"> Vergiler Sosyal katkılar Yardımlar Diğer gelirler <p>Masraf</p> <ul style="list-style-type: none"> Memurların tüketimi Mal ve hizmet kullanımı Faizler Sübvansiyonlar Yardımlar Sosyal ödemeler (işsizlik vb) Transferler ve diğer masraflar <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 10px 0;"> <p><i>Brüt işleyen denge [gelirler – masraflar (sabit mal tüketimi hariç)]</i></p> <p>Sabit sermaye mallarının tüketimi</p> </div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 10px 0;"> <p><i>Net işleyen denge [gelirler – masraflar (sabit sermaye tüketimi dahil)]</i></p> </div> <p>Sermaye malları işlemleri</p> <p>Sabit sermaye varlıklarında net edinimler</p> <ul style="list-style-type: none"> Sabit sermaye edinimleri - elden çıkarılan sabit sermaye - sabit sermaye tüketimi <p>Stoklardaki değişim</p> <p>Finansal olmayan diğer net edinimler</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 10px 0;"> <p><i>Net borçlanma/borç verme (gelirler-masraflar-net sermaye malları işlemleri)</i></p> </div> <p>Finansal varlık ve yükümlülük işlemleri (fins)</p> <p>Politika hedefleri için finansal varlık net edinimelr</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 10px 0;"> <p><i>Politika dengesi (net borlanma/borç verme – politika hedefleri için finansal mal edinimi)</i></p> </div> <p>Akışkanlık yönetimi için net mali varlık edinimi</p> <ul style="list-style-type: none"> Ulusal Merkez bankası ve mali şirketler Diğer Yurt dışı <p>Net yükümlülükler</p> <ul style="list-style-type: none"> Ulusal Merkez bankası ve mali şirketler Diğer Yurt dışı
<p><i>Not maddesi: Borç bakiyesi farkı</i></p> <p>Ödenenler</p> <p>Yeni borç bakiyesi</p>	

Kaynak: OECD, *Managing Public....*, a.g.e, s. 151.

2.5.2. Tahakkuk esaslı bir muhasebe sistemi

Sistemin başarı gereksinimlerinden biri de yeterli bir muhasebe sisteminin varlığıdır. Politikalar üzerinde etkin tartışmalar yapılabilmesi; uygulanan kamu politikalarının mali sonuçlarının, muhasebe kayıtlarında tam olarak gösterilebilmesine

bağlı olmaktadır. Muhasebe sisteminin, kayıtlardan mali analiz yapmayı sağlayabilecek tabloları üreten, tahakkuk esaslı bir sistem olması; politika yapıcıların sağlıklı kararlar almasında önemli rol oynamaktadır¹⁰⁴. Tablo 7, nakit esaslı ve tahakkuk esaslı muhasebe sistemlerinde, devletin işlemlerine ilişkin elde edilebilecek verileri; GFS versiyonlarından yararlanarak ayrı ayrı göstermektedir. Buna göre nakit esaslı sistemden elde edilen veriler, tahakkuk esaslıya göre oldukça dardır. Ayrıca tahakkuk esaslı sistem, politika kararlarının etkilerini analiz edebilmek için mali işlemleri, politika dengesi başlığı ile sınıflandırabilmektedir¹⁰⁵.

2.5.3. Çıktı esaslı bütçe ve faaliyet esaslı maliyetleme sistemleri

Orta vadeli harcama sisteminde, sektör / kuruluş hedefleri ve çıktılar ile bunların, faaliyet düzeyinde maliyetlerine ilişkin verilerin elde edilmesi, sürecin başarısı için önemlidir. Çıktı esaslı bütçe^(*), kuruluş bazında bütçenin performans esaslı bir şekilde hazırlanmasını sağlarken, siyasal liderler ile kamu yöneticileri arasındaki asil-vekil ilişkilerinin sözleşmelere dökülmesini kolaylaştırır. Böylece, yöneticinin performansından sorumlu tutulabilmesi de mümkün hale gelmektedir¹⁰⁶. Faaliyet esaslı maliyetleme ise performans ve maliyeti arasında ilişki kurulabilmesini sağlar. Ayrıca uygulanacak politika kararlarının, maliyetleri nasıl etkileyeceği de ancak bu tür bir sistem sayesinde net olarak anlaşılabilir¹⁰⁷.

2.6. Yönetmel Konular

2.6.1. Eğitim ve katılım gereksinimi

Orta vadeli harcama sistemi sürecinin, her bir kurumun en üst düzeyinde yönetilmesine ve rehberliğe gereksinim vardır. Orta vadede, her bir kurumda; görevleri, süreçte teknik yönlendirme sağlamak ve meslektaşlarını eğitmek olan *çalışma grupları*

¹⁰⁴ Yılmaz, a.g.e., s.41.

¹⁰⁵ OECD, *Managing Public Expenditure...*, a.g.e., s. 150, 152.

(*) Çıktı ya da sonuç esaslı bütçeleme ile ilgili olarak geniş bilgi için bkz. United Nations, *Guide to results-based budgeting*, a.g.e.

¹⁰⁶ United Nations Development Program, *Guidelines for Developing...*, a.g.e., s. 80.

¹⁰⁷ Premchand, *Government Budgeting...*, a.g.e., s. 217.

oluşturulması faydalı görülmektedir. Bu gruplara ek olarak, yönetimin bütün kademelerinin sürece *katılması* önemlidir¹⁰⁸.

2.6.2. Davranışsal değişim

Orta vadeli harcama sistemi sürecinin etkin bir şekilde sürdürülebilmesi ve geliştirilmesi, sadece bir dizi siyasi ve teknik kararın alınması ile değil aynı zamanda gerek bütçe kurumu ve harcamacı kuruluşlar gerekse farklı hükümet kademeleri arasında *davranış değişikliklerini* de gerektirir. Buna göre bütçe biriminin yani Maliye Bakanlığı'nın teknik personelinin siyasial müdahaleden korunması şarttır. Bakanlar Kurulu, karar alma sürecine daha aktif olarak katılmalıdır. Harcamacı kuruluşlar, plânlama ile bütçeleme süreçlerinin bağlantısının kurulmasında, her iki ögeden birlikte sorumlu görevlileri istihdam etmeli ve sürece sahip çıkmalıdır. Parlamento ve vatandaşlar ise düzenli bilgilendirilmeli ve sağlıklı enformasyona ulaşabilmelidir¹⁰⁹.

3. ÜLKE UYGULAMALARINDAN ÖRNEKLER

Orta vadeli harcama sistemi, birçok bütçe yeniliğinde olduğu gibi öncelikle gelişmiş ülkelerde geliştirilerek uygulanmaya başlanmıştır. İngiltere, Avustralya, Kanada gibi sanayileşmiş ülkelerin, özellikle harcama disiplini sağlama aracı olarak kullanmaya başladıkları sistem; genelde uzun ve başarısız bir deneyim sürecinin ardından, belirli bir başarı düzeyine ulaşabilmiştir. Gelişmiş ülkelerle birlikte Kenya ve Bostwana gibi bazı gelişmekte olan ülkeler, tam olarak işlevsel bir sistem geliştirememekle birlikte, ilk deneyimlere katılan sınırlı birkaç yoksul ülke arasında yer almış ve kısmî başarı kazanmışlardır¹¹⁰. Bununla birlikte 1980'lerden sonra gelişmiş ülkelerde sağlanan başarılar, orta vadeli harcama sisteminin gelişmekte olan ülkelerde de gittikçe yaygınlaşmasına sebep olmuştur. Buna rağmen söz konusu ülkelerde sistemin, gelişme aşamasında olduğu ve yeterli deneyimin bulunmadığı söylenebilir.

¹⁰⁸ United Nations Development Program, *Guidelines for Developing...*, a.g.e., s. 11.

¹⁰⁹ Overseas Development Institute, *Implementing a Medium-Term Perspective...*, a.g.e., s. 15.

¹¹⁰ Allan, a.g.m., s. 97.

Günümüzde bütçeleme orta vadeli bir perspektif içinde ele alınması gerektiği, aşağı yukarı bütün ülkelerde kabul edilmektedir. Birçok ülkede orta vadeli gelir ve gider tahminleri hazırlanmakla birlikte bunların ele alınışı, statüsü, kapsamı vb. birbirinden farklı olabilmektedir. Bazı ülkelerde çok yıllık tahminler, sadece makro mali değişkenleri içermektedir. Diğer bir ifadeyle gelir ve gider tahminleri makro büyüklük olarak *OVMÇ* bağlamında hazırlanmakta, harcamacı kuruluş düzeyine indirgenmemektedir. Örneğin tüm Avrupa Birliği ülkelerinde bu tür bir mali çerçevenin hazırlanması zorunlu tutulmuş olup, söz konusu projeksiyonları kuruluş düzeyinde detaylandırma inisiyatifi, ilgili üye ülkelerin kendisine bırakılmaktadır¹¹¹. Diğer bir kısım ülke ise çok yıllık harcama plânlamasını, kısmî bir kapsamda ele almaktadır. Örneğin Danimarka'da savunma ve emniyet hizmetleri, belirli özel alanlarda uygulanan çok yıllık projeksiyonlara örnek teşkil etmektedir¹¹². Yine bazı gelişmekte olan ülkeler de orta vadeli gelir ve gider tahminleri hazırlamaya sadece birkaç sektörü kapsar şekilde başlamakta ve sistemi kademeli bir şekilde oturtmayı hedefleyebilmektedir^(*).

Görüldüğü gibi orta vadeli harcama sistemi uygulaması ülkeler arasında (hatta gelişmiş ülkelerin kendi aralarında bile) bir hayli farklılık göstermektedir. OECD üyesi ülkelere yirmi iki tanesi esas alınarak hazırlanan tablo 8, bu uygulamaları yansıtmaktadır. Buna göre ülkelerin yaklaşık yarısında orta vadeli harcama sistemi kapsamlı ve kuruluş bazında detaylı çok yıllık tahminlerin bulunduğu şekilde uygulanmaktadır. Birçok ülkede de orta vadeli harcama sistemine ilişkin bazı unsurların kullanıldığı görülmektedir¹¹³.

¹¹¹ Joumard v. dğr., a.g.e., s. 17-18. Tüm AB ülkeleri, orta ve uzun dönemli bütçe stratejileri hakkında, yıllık rapor üretmekle yükümlüdür. Bu raporlar, Avro alanı ülkeleri için "İstikrar Programları", diğerleri için ise "Yakınsama Programları" adını almaktadır. A.y.

¹¹² A.e., s. 19.

(*) Kamerun ve Arnavutluk, bu grupta yer alan ülkelerdendir. Bkz. Holmes-Evans, a.g.e., s. 11-12.

¹¹³ Campo-Tommasi, *Managing Government Expenditure*, Chapter 13: Multi-Year Expenditure Programming Approaches, a.g.e., s. 7.

Tablo 8
Bazı OECD Ülkelerinde Orta Vadeli Harcama Sistemi

	Uygulama Var mı?	Dönem Uzunluğu*	Yorum	Kuruluş Detayı
ABD	Evet	1 + 4	İhtiyari harcamalar için 3 yıllık projeksiyon	Hayır
Almanya	Evet	1 + 3	Orta vadeli finansal program	Evet
Avustralya	Evet	1 + 3	İleriye yönelik tahminler	Evet
Avusturya	Evet	1 + 2	Orta vadeli mali çerçeve	Hayır
Belçika	Hayır			
Danimarka	Evet	1 + 3	Çok yıllık tahminler	Belli faaliyetler
Finlandiya	Evet	1 + 3	Çok yıllık tahminler	Evet
Fransa	Evet	1 + 2	Yıllık istikrar programı	Evet
Hollanda	Evet	1 + 3	Çok yıllık projeksiyonlar	Hayır
İngiltere	Evet	3	3 yıllık Kamu Harcama Limitlerinin, 2 yılda bir gözden geçirilmesi	Evet
İrlanda	Hayır		Uyarlanmakta	
İspanya	Evet	1 + 3	Programların çok yıllık programlanması	Hayır
İsveç	Evet	1 + 2	Çok yıllık tahminler	Evet
İsviçre	Evet	1 + 2	Finansal program	Hayır
İtalya	Evet	1 + 2	Çok yıllık tahminler	Hayır
Japonya	Hayır	1+2	Reform ve Perspektif Programları	Evet
Kanada	Evet	1 + 2	Çok yıllık işlemsel programlama sistemi	Hayır
Norveç	Hayır			
Portekiz	Hayır		Sadece yatırım ve kalkınma harcamaları	-
Türkiye	Evet	1+2	Orta vadeli mali plân	Evet
Yeni Zelanda	Evet	1+2	Detaylı bütçe projeksiyonları	Hayır
Yunanistan	Evet	1+2	Orta vadeli mali çerçeve	Hayır

Kaynak: OECD, *Budgeting for Results...*, a.g.e.; OECD/World Bank, *Budget Practices and Procedures Database*, (<http://ocde.dyndns.org/>); Joumard v.dğr., a.g.e., s. 18.

* 1, bütçe yılını; artıdan sonraki rakam, dış yıl sayısını göstermektedir.

Orta vadeli harcama sistemini kapsamlı bir şekilde uygulayan bazı ülkelerde yaşanan deneyimlerin ele alınması, bu sistemi uygulamayı düşünen ya da henüz uygulamanın başında olan ülkeler (Türkiye gibi) için anlamlı dersler verebilir. Bu nedenle çalışmamızda, orta vadeli harcama sistemi konusunda en uzun deneyime sahip olan gelişmiş ülkelerden İngiltere, Avustralya ve Almanya'nın öncelikle incelenmesi düşünülmüştür. Bu üç ülkeden İngiltere en uzun deneyime sahip olmakla birlikte, 1990'ların sonlarında aldığı bir kararla sistemi, olağan örneklerinden farklılaştırmıştır. Bu sebeple literatürde en başarılı ülke uygulamalarının başında gösterilen Avustralya örneği öncelikle ele alınacak ve İngiltere örneği daha sonraya bırakılacaktır. Anglo-

Sakson geleneğinin hâkim olduğu İngiltere ve Avustralya'ya ek olarak Almanya'nın incelenmesi, Kıta Avrupası geleneğinin bu alandaki örneğini vermesi açısından önemlidir. Bütçe hazırlığı sürecini iki aşamaya çıkararak parlamentonun sürece katkısını daha aktif hale getiren ve İskandinav geleneğinin tipik örneği olan İsveç'in ele alınması da çalışmamıza farklı bir bakış açısı kazandıracaktır. Son olarak orta vadeli harcama sistemi konusunda gelişmekte olan ülkelere örnek gösterilen Güney Afrika Cumhuriyeti incelenerek ülke deneyimi bahsi kapatılacaktır.

3.1. Avustralya

Federal bir devlet olan Avustralya, Anglo-Sakson geleneğine sahip bir ülkedir. Bu nedenle orta vadeli harcama sisteminin, özellikle İngiltere ile paralel bir gelişim izlediği söylenebilir¹¹⁴. Mali yılın 1 temmuzda başlayarak 30 haziranda sona erdiği ülkede orta vadeli harcama sistemi, “ileriye (geleceğe) yönelik tahminler” (forward estimates) olarak adlandırılmaktadır. Genel olarak sistemden ve bütçeden sorumlu olan birim *Maliye ve İdare Bakanlığı*'dır. *Hazine*, bütçenin gelir yönü ile birlikte makro iktisadi ve mali değişkenlere ilişkin değerlendirmelerden sorumludur. Bütçenin, hükümetin siyasal, sosyal ve iktisadi öncelikleriyle uyumlu olarak geliştirilmesinden birinci düzeyde sorumlu birim ise Kabine'nin bir alt komisyonu olan *Harcamaları İnceleme Komisyonu*'dur¹¹⁵. Politikaların, geleceğe yönelik tahminler dikkate alınarak tartışıldığı komisyon, sistemin adeta mihenk taşı durumundadır. Avustralya'da ileriye yönelik tahminler sistemine (dolayısıyla bütçe sürecine) dâhil olan harcamacı birimler ise 1987 yılında hükümet yapısında gerçekleştirilen bir değişiklikle belirli gruplara ayrılmış ve her bir grubun sorumluluğu genellikle bir bakana verilmiştir. Bu nedenle tahminlerin hazırlanma süreci söz konusu *harcama grupları*^(*) düzeyinde yapılmaktadır¹¹⁶.

¹¹⁴ Allan, a.g.m., s. 95.

¹¹⁵ Webb, Richard, *The Commonwealth Budget: Process and Presentation*, Research Paper No:10, Department of the Parliamentary Library, Australia, 2002, s. 7-8.

(*) Söz konusu harcama gruplarının listesi için bkz. Ek-4.

¹¹⁶ Xavier, John Antony, “Portfolio Budgeting in the Australian Portfolios – Principles and Practices”, *Public Budgeting & Finance*, Winter 1997, ss. 88-103, s. 5. Bu değişiklikle harcama grubu içindeki kaynak tahsisinin geliştirilmesi amaçlanmıştır.

3.1.1. Sistemin gelişimi

Avustralya’da ileriye yönelik tahminler, 1960’lı yılların ortalarından bu yana varlığını sürdürmekle birlikte ekonomik ve siyasal koşullardaki değişimlerden etkilenmiştir. Özellikle 1980’lerin başında yaşanan ekonomik resesyon, göreve yeni gelen işçi partisinin bütçe reformuna gitmesine yol açmış ve sistem geliştirilerek makro mali disiplini sağlamada etkin bir araç olarak kullanılmaya başlanmıştır. Benzer reformlar 1990’ların ortalarında liberal hükümet tarafından da sürdürülmüş, geleceğe yönelik tahminler sistemi daha saydam bir yapıya kavuşturulmuştur¹¹⁷.

3.1.1.1. İleriye yönelik tahminlerde ilk deneyim

Avustralya’da bütçe dönemini aşan tahminler, ilk kez 1965 yılında, resmî bir alt yapıya dayanmadan, sadece bilgi amaçlı olarak başlatılmıştır. Klasik harcama kalemi bütçelemesinin geçerli olduğu bu dönemde tahminlerin, üç yıllık bir dönem için (cari fiyatlarla) hazırlanarak Hazine’ye^(*) iletilmesi istenmiştir. Sadece mevcut programları kapsayan bu uygulama, herhangi bir bakanın katılımını gerektirmeyen teknik bir çalışma olarak kalmıştır¹¹⁸. Program bütçe uygulamasının pilot düzeyde tartışıldığı sıralarda Hazine, ileriye yönelik tahminlerin; kuruluşların harcama düzeylerini sınırlamada bir araç olarak kullanılabilceğine kanaat getirmiştir. Buna göre eğer tahminler doğru yapılabilirse sabitlenebilir ve harcamalar üzerinde daha büyük bir kontrol imkanı doęabilirdi¹¹⁹. 1971 yılında Başbakan’ın desteğinin alınmasıyla ileriye yönelik tahminler, yıllık bütçe dönemi ile bütünleştirilerek daha detaylı olarak toplanmaya başlandı ve resmîleşti. 1973 yılında ileriye yönelik tahminleri incelemek üzere bir Bakanlar Komisyonu da kuruldu¹²⁰. Bu dönemde tahminler, Hazine tarafından

¹¹⁷ Mackay, Keith, “Two Generations of Performance Evaluation and Management System in Australia”, ECD Working Paper Series 11, World Bank, March 2004, ss. 1-10.

^(*) Avustralya’da Maliye Bakanlığı 1976 yılında kurulmuş ve daha önce Hazine’nin üstlendiği birçok görevi devralmıştır. Wanna, John – Kelly, Joanne – Forster, John, *Managing Public Expenditure in Australia*, Allen&Unwin, Australia, 2000, s. 106.

¹¹⁸ Cutt, James, “The Evolution of Expenditure Budgeting in Australia”, *Public Budgeting & Finance*, Summer 1983, ss. 7-27, s. 13.

¹¹⁹ Wanna – Kelly – Forster, a.g.e., s. 58.

¹²⁰ Cutt, a.g.m., s. 13.

hazırlanan bir rapor aracılığıyla, sadece hükümetin bilgisine sunuldu ve halka ilân edilmedi¹²¹.

Hükümetin gelecek yıllarda karşı karşıya olacağı bütçesel görevlerin değerlendirilmesini ve kuruluşların bütçe teklifleri üzerinde kontrolü sağlayacağı düşünülen ilk ileriye yönelik tahminler sistemi başarılı olamamıştır. Başarısızlığa yol açan faktörlerin başında, harcama tekliflerinde yapılan kaçınılmaz kesintiler gelmektedir. Kesintiler, kuruluşların reel acıyı en aza indirmek için harcama tekliflerini şişirmelerine yol açmıştır. Bunun en önemli sebebi ise hükümetin mevcut politikayı gösteren kararlarının (dolayısıyla maliyetlerinin) özellikle dış yıllarda yoruma açık olmasıydı. Hangi harcama düzeylerine ödenek verileceği konusunda, merkezî bütçe birimi ile kuruluşlar arasındaki uyuşmazlıklar bu nedenle çoğalmış ve genellikle de Kabine'ye getirilmek zorunda kalmıştır. Böylece “anlaşılamayan teklifler” ve Kabine’de uzayan görüşmeler sayesinde ileriye yönelik tahminler, işlevselliği olmayan birer dilek-listesi haline gelmiştir¹²².

3.1.1.2. Mali Yönetimi İyileştirme Programı ve gelişmiş ileriye yönelik tahminler

1983'te İşçi partisi seçimleri kazandığında, oldukça kötü bir makroekonomik durumla karşı karşıyaydı. 1983-84 mali yılı bütçe açığı, 1950'lerden bu yana ikinci en yüksek düzeye ulaşmıştı (GSYİH'ye oranla %29.8)¹²³. Hükümet, mali yönetimi iyileştirme programını 1984'te; bu reformun bir parçası olarak, program yönetimi ve bütçeleme reformunu ise 1985'te yürürlüğe koydu. Kamu yönetiminde yasalara uygunluktan performansın kontrolüne odaklı bir değişimi yansıtan bu reformlarla getirilen yenilikler, özetle şu şekilde belirtilebilir¹²⁴:

- Program hedeflerinin belirlenmesi ve program hedefi ile ödeneklerin bağlantısını kuran bir program yönetimi ve bütçeleme sistemi,
- Yıl sonuna kadar kullanılmayan ödeneklerin gelecek yıla taşınması,

¹²¹ Keating – Rosalky, a.g.m., s. 74.

¹²² A.e., ss. 74-75.

¹²³ Wanna – Kelly – Forster, a.g.e., s. 154.

¹²⁴ OECD, *Modern Budgeting*, a.g.e., s. 39 ve Australian Public Service Commission, *The Australian Experience of Public Sector Reform*, Commonwealth of Australia, 2003, s. 94-95.

- Gelecek yıl ödeneğinden borçlanma,
- Yetki devri,
- Performans göstergelerinin kullanılması,
- Tahakkuk muhasebesi ve kaynak sözleşmeleri,
- Etkin bir değerlendirme stratejisi,
- Kullanıcı harçlarının yaygınlaştırılması,
- Kuruluşların idari maliyet kalemleri arasında aktarmalara izin veren ve program dışı harcamalara uygulanan *hızlı (running) maliyetler* uygulaması,
- Hızlı maliyetler uygulamasından sağlanan tasarruflara dayanan *yıllık etkinlik katsayıları* uygulaması,
- Harcama grubu bütçeleme.

İyileştirme programı ile ileriye yönelik tahminlerde de birtakım yeniliklere gidilmiş; hatta sistem, Campos-Pradhan'ın deyimiyle reformun köşe taşı olarak kullanılmıştır¹²⁵. Buna göre ileriye yönelik tahminler, reformla birlikte saydam bir yapıya kavuşturulmuş; hem tahminlerin kendisi hem de dayandıkları iktisadi parametreler (duyarlılık analizleri ile birlikte) halka ilân edilmeye başlanmıştır¹²⁶. Ayrıca tahminler, “üçlü mali hedef” olarak da adlandırılan orta vadeli bir mali strateji ile desteklenmiştir. Başbakan Bob Hawke, açık, gelir ve borç düzeylerinin GSYİH'nın bir yüzdesi olarak (1984-1987 yıllarında) artmayacağını açıklamış, böylece bu stratejiyi uygulamada ileriye yönelik tahminler sisteminin de önemini artırmıştır¹²⁷. Buna ilaveten, ileriye yönelik tahminleri incelemek üzere Kabine'nin bir alt komisyonu olarak *Harcama İncelemesi Komisyonu* yeniden kurulmuştur. Küçük bir Kabine olan bu komisyona, kilit ekonomi bakanları seçilmiş, böylece kamu parasının korunması için yüksek düzeyli siyasal bir grup oluşturulmuştur¹²⁸. Gelişmeler olumlu etkiler oluşturmakla birlikte ileriye yönelik tahminlerin harcama baskılarını dindirmede

¹²⁵ Campos-Pradhan, a.g.e., s. 21.

¹²⁶ Keating – Rosalky, a.g.m., s. 76.

¹²⁷ Kelly, Joanne – Wanna, John, “Once More into Surplus: Reforming Expenditure Management in Australia and Canada”, *International Public Management Journal*, 2(1), ss. 127-146, s. 132.

¹²⁸ Wanna – Kelly – Forster, a.g.e., s. 154.

yeterince etkili olmaması, tahminleri hazırlama sorumluluğunun kuruluşlardan alınarak 1998 yılına kadar Maliye Bakanlığı'na verilmesine yol açmıştır¹²⁹.

1990'lı yıllarda gerçekleşen ikinci reform dalgasında ise daha çok ticari prensiplere dayalı olarak mal ve hizmet sunumunda etkinliği artırmaya ve mali yönetimin daha kaliteli ve saydam olmasını sağlamaya odaklanılmıştır. Bu çerçevede Kamu Hizmetleri Yasası (1999) ile birimlere, insan kaynağı yönetiminde daha fazla esneklik verilmiştir. Birimlerin sorumlu yöneticilerinin hesap verme sorumluluğunu güçlendirmek için daha önceki program yönetimi ve bütçelemesi yerine *tam bir tahakkuk bazlı sonuçlar ve çıktılar çerçevesi (1999)* yürürlüğe koyulmuştur¹³⁰. Ayrıca *Mali Yönetim ve Hesap Verme Sorumluluğu Yasası (1997)* ve buna dayanılarak oluşturulan *Bütçe Dürüstlüğü Belgesi (1998)*, hem sağlıklı bir mali yönetimin ilkelerini belirlemekte hem de günümüzde ileriye yönelik tahminlerin temel dayanağını teşkil etmektedir^(*).

3.1.2. Sistemin işleyişi

Avustralya'da ileriye yönelik tahminler sistemi; hazırlığı yapılan yıllık bütçe ile birlikte 4 yıllık bir dönemi (3 dış ya da ilave yılı) kapsayan gelir ve harcama tahminlerinden oluşmaktadır. Harcama grubu bazında genel yönetimi kapsayan ileriye yönelik tahminler, her yıl güncellenmektedir. Diğer bir deyişle bütçe onaylandıktan sonra ileriye yönelik tahminler; bir sonraki yıl bütçesi için taban teşkil etmekte, yeni bütçe hazırlanırken ileriye yönelik tahminlerin sonuna, bir dış yıl ilave edilmektedir. Avustralya'da hazırlığı yapılan yıllık bütçenin ötesindeki ileriye yönelik tahminler (yani dış yıl tahminleri), Hükümet politikasının söz konusu yıllarda değişmeyeceği varsayımına dayanmaktadır. Bu nedenle sistemin dış yılları, hükümet politikasının asgari maliyetlerini göstermekte; o yıllarda başlanması düşünülen yeni harcama (politika) girişimlerini ve hükümetin henüz üzerinde mutabık olmadığı politika

¹²⁹ Keating – Rosalky, a.g.m., s. 76-77; 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, s.13.

¹³⁰ Dixon, Geoff, “Australia”, *Country Reform Summaries*, World Bank, s. 7. (<http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/countrysummaries.htm>); Kristensen, Jens Kromann – Groszyk, Walter S. – Bühler, Bernd, “Outcome-focused Management and Budgeting”, *OECD Journal on Budgeting*, Vol 1, No:4, 2002, ss. 7-34, s.18.

^(*) Avustralya'da özellikle 1997 ile başlayan yeni performans yönetimi reformu ve eski sistemle karşılaştırması hakkında bkz. Mackay, Keith, a.g.tb.

maliyetlerini dışlamaktadır. Ayrıca sistem; ESA'nın 1993 versiyonu ve IMF'nin tahakkuk esaslı sınıflandırma sistemi ile uyumlu bir raporlama çerçevesi (Avustralya Finansal Sistemi) kullanmaktadır¹³¹.

3.1.2.1. İleriye yönelik tahminlerin güncellenmesi

Avustralya'da ileriye yönelik tahminler sistemi, mali yıl başında (1 Temmuz) yürürlüğe giren bütçede yer alan tahminlerin güncellenmesi ile başlamaktadır. Bu güncellenmenin amacı, hem iktisadi parametrelerde gerçekleşen değişimlerin tahminlere yansıtılması hem de bütçe yürürlüğe girdikten sonra hükümet tarafından *o zamana dek alınmış olan* politika kararlarının, tahminlere (her bir yıl bazında) etkisinin işlenmesidir. Söz konusu güncelleştirmeler, bütçenin yürürlüğe girmesinden yaklaşık 5-6 ay sonra (genelde Kasım'da) yapılmakta ve bütçe hazırlığı sürecinin de başlangıcı olarak kabul edilmektedir¹³².

İleriye yönelik tahminlerin güncellenmesi, öncelikle makroekonomik çerçevede yer alan tahminlerin güncellenmesini gerektirmektedir. Avustralya'da makroekonomik tahminleme, *Hazine'nin* Yurtiçi Ekonomi Bölümü tarafından yapılmaktadır. Ayrıca tahminler, *Ortak Ekonomik Tahminleme Grubu* adı verilen ve Merkez Bankası, Avustralya İstatistik Bürosu, Başbakanlık ve Maliye-İdare Bakanlığı temsilcilerinden oluşan bir toplantıda, dışsal kalite testine de tabi tutulmaktadır^{(*)133}.

Söz edildiği gibi ileriye yönelik tahminlerin güncelleştirilmesinde, cari bütçe yılında alınan politika kararları da dikkate alınmaktadır. Bütçe Dürüstlüğü Belgesi, alınan tüm hükümet kararları maliyetlerinin, mümkün olanın en iyisi yapılmaya çalışılarak ortaya konması ve ileriye yönelik tahminlerin güncelleştirilmesinde kullanılmasını öngörmektedir¹³⁴. Aşağıdaki tablo 2004-2005 bütçesinin yürürlüğe

¹³¹ Webb, *The Commonwealth Budget...*, a.g.e., s. iii-iv.

¹³² A.e., s. 7.

(*) Makroekonomik güncelleştirmeler yılda 4 kez yapılmaktadır. Bunlardan ikisi, Kasım ayındaki ileri tahminler güncelleştirmelerinde ve Mayıs ayında yürürlüğe giren bütçede kullanılmaktadır. Hawkins, John, *Economic forecasting: history and procedures*, The Treasury of Australian Government, (http://www.treasury.gov.au/documents/987/RTF/02_eco_forecasting.rtf), s. 4.

¹³³ A.e., s. 5-6.

¹³⁴ Commonwealth of Australia, *Charter of Budget Honesty*, 1998, Division 2, 16.

girmesinden, güncelleştirmenin yapıldığı zamana kadar; eğitim – bilim ve öğretim harcama grubu ile ilgili alınan kararların maliyetlerini göstermektedir.

Tablo 9

Avustralya’da Eğitim–Bilim ve Öğretim Harcama Grubu Politika Kararları ve Etkileri

	2004- 2005\$m	2005- 2006\$m	2006- 2007\$m	2007- 2008\$m
Eğitim-Bilim ve Öğretim Harcama Grubu, Harcama Önlemleri				
Okul altyapısı – okullarda satın alımlar	132.0	247.4	271.0	270.7
Avustralya Ulusal Öğretim Otoritesi – lağvetme	2.8	-	-	-
Yaşlı Bakımı – hemşireler için ilave üniversite yerleri	0.4	0.7	1.0	1.2
Dışlanmış çocuklara yardım – aylık artışı	8.3	17.5	18.1	18.8
Avustralya Teknik Kolejleri	1.6	65.4	86.3	102.5
Ticaret Öğrenme Bursları	0.2	15.3	29.4	30.3
Gençlik Ödeneği	8.1	117.3	126.8	136.2
Yeni Çıraklık Giriş Programı – ilave yerler	0.1	12.6	12.8	13.0
Charles Darwin Üniversitesi – bilgi teknolojisi altyapısı geliştirme	1.0	0.5	0.5	-
Yerli Gençlik Liderliği	1.0	3.0	3.0	3.2
Yerli Gençlik Hareketi	7.0	4.0	4.0	4.1
James Cook Üniversitesi – veteriner bilim okulu	6.0	6.0	-	-
Okul bayrak direkleri	0.6	-	-	-
Okul öğrenci yurtları	2.4	2.6	2.6	2.9
Erkek çocukların eğitilmesi girişimi	0.7	4.8	9.0	4.9
Sanat okullarına yeni çıraklar için araçlar	0.4	28.7	29.5	30.4
Öğretmen kredi girişimi - genişleme	14.5
Notre Dame Üniversitesi – hemşire ve öğretim için ilave yerler	-	3.5	3.9	8.0
Harcama Grubu Toplamı	187.2	534.3	602.9	626.1

Not: Tabloda - sıfır'ı .. sıfıra yakın değeri göstermektedir.

Kaynak: Commonwealth of Australia, *Mid-Year Economic and Fiscal Outlook 2004-2005*, Ekler Tablo A2, December 2004, s. 50-52.

Güncellenen ileriye yönelik tahminler, genelde Kasım ayında (en geç Ocak sonunda) *Yıl Ortası Ekonomik ve Mali Görünüm Raporu (YOEMGR)* adı ile kamuoyuna açıklanmaktadır. Rapor aynı zamanda, hükümetin mali performansının halka açıklanması anlamını da taşımaktadır¹³⁵. Ayrıca rapor; ileriye yönelik tahminlerin, ekonomik parametrelerdeki değişikliklere duyarlılığını tartışmakta, ileriye yönelik tahminleri etkileyebilecek özel ya da genel riskleri güncellemekte, böylece bütçe hazırlığı sürecinde oldukça yararlı bilgiler sağlamaktadır¹³⁶. 1997-1998 yılından bu

¹³⁵ Commonwealth of Australia, *Charter of Budget Honesty*, 1998, Division 2, 14-15.

¹³⁶ Bkz. Commonwealth of Australia, *Mid-Year Economic...*, a.g.r., s. iii.

yana hazırlanan YOEMGR, Hazine ile Maliye-İdare Bakanlığının ortak bir beyanı olarak yayınlanmaktadır¹³⁷.

3.1.2.2. Kıdemli Bakanlar İncelemesi, mali strateji tartışması ve beyanı

İleriye yönelik tahminlerin güncellenmesinden sonra hükümet, kısa ve uzun dönemde takip edilecek olan mali hedefleri belirlemektedir. Avustralya’da mali hedefler; *Kıdemli Bakanlar* olarak da bilinen Başbakan, Haznedar ve Maliye Bakanı’nın kasım ya da aralık ayında, bütçeye ilişkin yaklaşımı tartışması ile belirlenmektedir¹³⁸. Kıdemli bakanlar toplantıda, bütçenin stratejik yönü ve önceliklerini belirlemekte, harcama grubundan sorumlu bakanların, başbakanlığa ilettiği ilk bütçe önerilerini^(*) de inceleyerek, bakanların hazırlayacakları bütçe teklifleri için rehberlik sağlamaktadırlar¹³⁹. Belirtilmelidir ki, kıdemli bakanların onayından geçmeyen yeni politika önerilerinin bütçeye alınması mümkün olmayacağı gibi onaydan geçenlerin alınmasının da garantisi bulunmamaktadır¹⁴⁰. Toplantıdan sonra Başbakan, harcama grubunda yer alan kuruluşlara, Hükümetin öncelikleri ve hedefleri ile ilgili tavsiyelerde bulunmaktadır¹⁴¹.

Bütçe Dürüstlüğü Belgesi uyarınca mali stratejinin *sağlam mali yönetim ilkelerine* dayanması gerekmektedir. Buna göre hükümetin genel borcu, makul bir düzeyde tutması ve bunu engelleyebilecek riskleri de yönetebilmesi istenmektedir. Söz konusu risklerin; aşırı net borçtan, kamu iktisadi teşebbüslerinden, vergi tabanının erozyona uğramasından ya da varlık ve yükümlülük yönetiminden doğabileceği vurgulanmaktadır. Ayrıca, maliye politikasının; yeterli ulusal tasarrufa ulaşmayı gözetmesi ve ekonomik konjonktürdeki hareketliliği dikkate alması, istikrarlı ve öngörülebilir bir vergi yükü ve harcama politikası

¹³⁷ Australian Government, Department of Finance and Administration, “Mid Year Economic and Fiscal Outlook”, (http://www.finance.gov.au/budgetgroup/Other_Guidance_Notes/mid_year_economic_and_fiscal_o.html).

¹³⁸ Chan v.dğr., “Australia”, *OECD Journal on Budgeting*, Vol 1, No:4, 2002, ss. 35-69, s. 47.

^(*) Avustralya’da Bakanlar, sorumlu oldukları harcama gruplarının gelecek yıl bütçesi ile üretilecek yeni çıktıları ya da çıktılarda yapmayı düşündükleri olası önerileri, Ekim ayından itibaren Başbakanlığa iletmektedirler. A.y.

¹³⁹ Australian Government, Department of Finance and Administration, “Senior Ministers Review”, 2003, (http://www.finance.gov.au/budgetgroup/Other_Guidance_Notes/senior_ministers_review.html)

¹⁴⁰ Australian Government, National Health and Medical Research Council, *Members Handbook*, “Budgeting and Finance”, (http://www.nhmrc.gov.au/publications/_files/membkrtrf/chap1_4.rtf).

¹⁴¹ Webb, a.g.e., s. 8.

izlemesi, vergi sisteminde bütünlük sağlanması ve politika kararlarının gelecek kuşaklara etkilerini gözetmesi gerektiği belirtilmektedir¹⁴².

Belirlenen mali strateji, Bütçe Dürüstlüğü Yasası uyarınca, bütçe ile birlikte kamuya ilân edilmektedir^(*). Strateji beyanında; genel stratejik önceliklere, temel mali önlemlere yer verilmekte, ayrıca bütçe yılı ve izleyen 3 yıl için olmak üzere, (i) hükümetin nitel – nicel mali hedefleri (ii) temel mali önlemlerden elde edilmesi muhtemel sonuçlar (iii) mali hedef ve stratejik önceliklerin nasıl belirlendiği ve bunların nasıl sağlıklı mali yönetimle ilgili olduğu da yer almaktadır¹⁴³.

3.1.2.3. Harcama grupları bazında bütçe tekliflerinin hazırlanması ve Kabine Sekreterliğine iletilmesi

Daha önce değinildiği gibi Avustralya, 1999 yılında *sonuçlar ve çıktılar çerçevesini* yürürlüğe koymuştur. Çerçeve; hükümetin neye ulaşmak istediğini (sonuçlar), bunlara nasıl ulaşmak istediğini (çıktılar) ve başarılı olduğunu nasıl anlayacağını (göstergeler) öğrenme amacı ile oluşturulmuştur. Bu şekliyle günümüzde çerçeve; harcama grupları düzeyinde her bir kuruluşun, sonuçlara odaklanmasını sağlamaktadır¹⁴⁴. Kuruluşların; kıdemli bakanların incelemesine dayalı olarak hazırlayacakları bütçe teklifleri de bahsedilen çerçeveye dayalıdır. Harcama grupları bütçe teklifleri, onlardan sorumlu olan bakanların önemli bütün harcamalarını (yeni politikalar dâhil), potansiyel tasarrufları içerir ve ulaşılması plânlanan sonuca nasıl katkıda bulunulacağını göstermektedir. Teklifler, Maliye Bakanlığı ile maliyetler konusunda uzlaşıldıktan sonra Kabine Sekreterliğine (genelde şubat sonunda) iletilmektedir^(**)¹⁴⁵.

¹⁴² Commonwealth of Australia, *Charter of Budget Honesty*, 1998, Part 3, 5.

^(*) Bununla birlikte hükümet, istediği zaman yeni bir mali stratejiyi yürürlüğe koyma hakkına sahip bulunmaktadır. Commonwealth of Australia, *Charter of Budget Honesty*, 1998, Part 4, 6.

¹⁴³ Commonwealth of Australia, *Charter of Budget Honesty*, 1998, Part 4, 9.

¹⁴⁴ Australian Public Service Commission, a.g.e., s. 95.

^(**) Avustralya’da bu teklifler ayrıca koordinasyon yönüyle yorumlar yapılması için ilgili kuruluşlara da gönderilmektedir. Webb, a.g.e., s. 8.

¹⁴⁵ A.y.

3.1.2.4. Kabine'nin Harcamaları İnceleme Komisyonu

Avustralya'da Hükümetin siyasal, sosyal ve iktisadi önceliklerine dayalı olarak bütçenin geliştirilmesinden sorumlu birim, bir Kabine komisyonu olan ve kıdemli bakanlardan (Başbakan, Haznedar, Ticaret ve Çevre, Maliye ve Gelir) oluşan *Harcamaları İnceleme Komisyonudur*. İlk toplantısını Mart ayında yapan komisyon; yeni politika önerilerini, devam eden harcama ve tasarruf önerilerini gözden geçirir. Kabine'ye, bütçeye dâhil edilmesi için öneriler sunar. Yeni politika önerileri ile tasarruf seçeneklerini incelerken (ve önceliklerini belirlerken) harcama gruplarından gelen bütçe tekliflerini ve Maliye Bakanlığı'nın hazırladığı özetleri (yeşil özetler olarak bilinmektedir)^(*)¹⁴⁶. Tekliflerin değerlendirilmesi, sorumlu olduğu harcama grubu etkilenen Bakan'ın katılımıyla yapılmaktadır¹⁴⁷. Komisyonun önerilerine dayalı olarak Kabine, harcama grubu düzeyinde her bir çıktı için verilecek ödenek düzeyleri ile ilgili nihai kararları vermektedir. Çıktılar için verilecek fonların kuruluş içinde tahsis edilmesi ise kuruluşların yönetimine bırakılmaktadır¹⁴⁸.

3.1.2.5. Tahminlerin gözden geçirilmesi ve bütçe belgelerinin hazırlanması

Kabine'nin yeni politikaları kararlaştırmasının ardından kuruluşlar; bütçe belgelerinin ve ödenek tekliflerinin hazırlanması için tahminlerini güncelleştirirler. Bu güncellemelerde de Tahakkuk Enformasyon Yönetim Sistemi içindeki modüller kullanılmaktadır¹⁴⁹. Avustralya'da kuruluşlar, üç temel belge hazırlamaktadırlar. Bunlar; harcama grubu bütçe beyannamesi^(**), risk beyannamesi ve önlemlerin tanımlarıdır¹⁵⁰. Bütçe hazırlığının sonunda nihai kararlar, Kabine'nin tümü tarafından alınır ve bu toplantılar "bütçe kabinesi" adı ile anılır¹⁵¹. Avustralya hükümet bütçesi,

(*) Harcamaları inceleme komisyonundan sonra, yine Kabine'nin bir komisyonu olan gelir komisyonu, genellikle Hazine tarafından oluşturulan ya da gözden geçirilen önerilere ve tercihlere dayanan bütçenin gelir öğelerinin kararını vermektedir. A.y.

¹⁴⁶ A.y.

¹⁴⁷ OECD, *Budgeting for Results*, a.g.e., s. 62.

¹⁴⁸ Australian Public Service Commission, a.g.e., s. 94.

¹⁴⁹ Australian Government, Department of Finance and Administration, "Easy Steps to Budgeting", (http://www.finance.gov.au/budgetgroup/Commonwealth_Budget_Overview/Easy_Steps_to_Budgeting/easy_steps_to_budgeting.html).

(**) Harcama grubu bütçe beyannameleri; grup içinde yer alan her bir birimin, tahakkuk esaslı olmak üzere; geçmiş yıl, bütçe yılı ve ilave 3 yıl bütçelenen mali kaynaklarını göstermektedir. Bkz. Webb, a.g.e., s. 22.

¹⁵⁰ A.e., s. 9.

¹⁵¹ OECD, *Budgeting for Results*, a.g.e., s. 62.

Mayıs ayında bütçe belgeleri ve ödenek tasarıları^(*) ile mali yıla girilmeden önce Senato'ya sunulmaktadır¹⁵². Avustralya'da Bütçe Dürüstlüğü Belgesi, yeni mali yılın ilk üç ayı içinde, bir önceki mali yıla ilişkin *Nihai Bütçe Sonucu* adlı raporun, Haznedar tarafından hazırlanmasını ve açıklanmasını da öngörmektedir¹⁵³.

3.1.3. Değerlendirme

Avustralya'da ileriye yönelik tahminlerin başarılı bir şekilde uygulanmasında, 1980'lerin ortalarında kurulan ve Kabinenin yükünü önemli ölçüde azaltan Harcamaları İnceleme Komisyonu önemli rol oynamaktadır¹⁵⁴. İleriye yönelik tahminler, bu komisyonun kararlarının alt yapısını teşkil etmekte ve komisyon, genel mali çerçeveyi kurarken, tahminlerden oldukça yararlanmaktadır¹⁵⁵. Ayrıca komisyonun tartışmaları, mevcut politikaların finansman düzeyi üzerinde değil, sadece yeni politika teklifleri (ya da politika değişiklikleri) üzerinde olmaktadır¹⁵⁶. Bu nedenle gerek harcama gruplarından sorumlu olan bakanlar gerekse kabinenin harcamaları inceleme komisyonu, bütün bir ödenek setinin kurulmasından ziyade yeni politikalara odaklanma fırsatı bulmaktadırlar. 1981'de 370 olan Kabine toplantılarının sayısının 1990'da 121'e düşmesi de söz konusu zaman tasarrufunu göstermektedir¹⁵⁷.

Sistemin önemli noktalarından bir diğeri, ileriye yönelik tahminlerin yayınlanmasıdır. Saydamlık gereği yayınlanan tahminler; Avustralya İşletme Konseyi gibi hükümet dışındaki kurumlara, harcama büyüklüğü için etkili ve gelişkin öneriler sunabilme olanağı sağlamaktadır. Ayrıca ileriye yönelik tahminler, hükümetin birtakım ihtilâflı girişimlerde (örneğin ilâç fiyatlarının düşürülmesi gibi), hızla büyüyen maliyetlerin kontrol altına alınmasını savunmada önemli deliller sunmaktadır¹⁵⁸.

Avustralya'da ileriye yönelik tahminler sistemi, hükümet izin vermedikçe mevcut programların genişlemesini ve yeni programlara başlanmasını

(*) Avustralya'da bütçe, 4 temel kısımdan oluşmaktadır. Bkz. Webb, a.g.e., s. 20-22.

¹⁵² A.e., s. 9.

¹⁵³ Commonwealth of Australia, *Charter of Budget Honesty*, 1998, Part 5, Division 3.

¹⁵⁴ OECD, *Budgeting for Results...*, a.g.e., s. 62.

¹⁵⁵ World Bank, *Public Expenditure...*, a.g.e., s.157.

¹⁵⁶ Dixon, Geoff, "Australia", a.g.e.

¹⁵⁷ Campos – Pradhan, a.g.e., s. 21.

¹⁵⁸ Keating – Rosalky, a.g.m., s. 76.

engelleyebildiğinden, harcamaları kontrol etmede oldukça başarılı olmuştur¹⁵⁹. Diğer bütçe reformları ile de desteklenen sistem; Avustralya'da harcama düzeyi ve kompozisyonunda önemli etkiler meydana getirmiş, tarihinin en büyük bütçe açığına sahip olan ülke, 1990'lı yılların başında GSYİH'ye oran olarak yüzde 2 bütçe fazlası verir konuma gelmiştir¹⁶⁰. Ülkenin ulaştığı başarı düzeyi, orta vadeli harcama sistemine olan ilgiyi artırmıştır. Buna karşın sistemi, Avustralya'da olduğu gibi etkin uygulayan ülke sayısı ise oldukça azdır. Bazı ülkelerde ileriye yönelik tahminler, çok yıllık bir projeksiyonun çok az ötesine gitmekte, diğer bazılarında ise siyasal liderlerin stratejik kararlarını içermeyen teknokratik bir uygulama olarak kalmaktadır¹⁶¹.

3.2. İsveç

Üniter bir devlet olan İsveç, dünyadaki en geniş kamu kesimine sahip olan ülkelerden birisidir. Buna karşın idari yapılanma; az sayıda (10 adet) ve küçük bakanlıklar üzerine inşaa edilmiş olup, hükümet politikaları genelde bağımsız birimler (300 birim) tarafından yürütülmektedir. İsveç yönetim yapısı, Parlamento tarafından belirlenmiş olan 27 harcama alanına (ya da grubuna) dayanmaktadır. Bu alanlar da Hükümet tarafından 47 politika alanına bölünmüştür^(*). Buradaki amaç, farklı politika alanlarındaki hedeflerin ve uygulanan faaliyetlerin etkilerinin saydam bir şekilde görülebilmesini sağlamaktadır. Faaliyet odaklı yönetim yapısını yansıtan bu anlayışta ayrıca her bir politika alanı da programlara ve alt-programlara bölünmekte ve birimler alt-programlardan sorumlu olmaktadır¹⁶². Mali yılın takvim yılı ile aynı olduğu ülkede orta vadeli harcama sistemi, iki aşamalı bir bütçe hazırlığı süreci ile uygulanmaktadır. Bu model, detaylarına ilerde değinileceği gibi bütçe hazırlığı sürecine parlamentonun daha aktif katılımını öngörmektedir. Ülkede orta vadeli harcama sisteminden sorumlu olan birim ise Maliye Bakanlığıdır.

¹⁵⁹ Boex – Martinez-Vázquez – McNab, a.g.tb., s. 13.

¹⁶⁰ Campos – Pradhan, a.g.e., s. 23.

¹⁶¹ OECD, *Does Budgeting Have...*, a.g.e., s. 6.

(*) Söz konusu harcama ve politika alanlarının listesi için bkz. Ek-5.

¹⁶² Ekonomistyrningsverket, *Performance Management in Swedish central government*, Stockholm, 2003, s. 6, 15-16.

3.2.1. Sistemin gelişimi

İsveç'te yıllık bütçenin genişletilerek çok yıllı tahminlerin hazırlanması, 1980'lerin ortalarından bu yana yapılmaktadır. Bununla birlikte ilk deneyimde, kuruluşların 3 yıllık sabit bir dönem için tahmin hazırlamaları öngörölmüş ve bunların dönem sonunda tekrar hazırlanması istenmiştir. Günümüzdeki örneklerinden daha farklı olan bu uygulama, istenen başarıyı sağlayamamış ve 1993 ekonomik krizi ile birlikte terkedilmiştir. 90'ların ortalarında yapılan bütçe reformları ise günümüzdeki sistemin temelini inşa etmiştir.

3.2.1.1. Kaynak tahsisinde etkinliği sağlama amaçlı ilk deneyim

İsveç'te orta vadeli harcama sistemine ilişkin ilk deneyimin amacı, yıllık bütçelemede her yıl tipik olarak yapılan geçmiş yıl odaklı ayarlamaların (artışlılığın) önüne geçmek, böylece kaynak tahsisinde istenilen etkinlik düzeyine ulaşmak olmuştur. 1980'lerin ortalarında başlatılan reform hareketi, birimlere daha fazla esneklik getirmekle birlikte yıllık bütçe ile geçmişte alınmış olan kararları sorgulamalarını öngören ve *üç yıllık bütçeleme (triennial budgeting)* olarak bilinen yeni bir girişimi başlatmıştır. Bütçe sürecinin genişletilmesini sağlayan bu yeni uygulama; gelecek üç yıllık dönemde üretilecek sonuçlara ve çıktılarına odaklanılmasını sağlamak üzere öncelikle pilot düzeyde test edilmiş ve 1980'lerin sonlarına doğru hükümetin tamamında uygulanmaya başlanmıştır¹⁶³.

Bu ilk deneyimde; tüm hükümet kuruluşlarının her üç yılda bir, geçmiş 5 yıllık dönemdeki faaliyetler ve elde edilen sonuçlar hakkında oldukça detaylı bir rapor hazırlamaları öngörölmüş; buna dayanılarak, gelecek 3 yılda yapılacak faaliyetlerin ve talep edilen kaynakların, kuruluşlar tarafından belirlenerek talep edilmesi istenmiştir¹⁶⁴. Ayrıca kamu kuruluşları üç gruba bölünerek, her yıl sadece bir grubun, bu tür detaylı incelemeler yapması uygun görölmüş böylece üç yıl geçtiğinde sırayla tüm kamu kuruluşlarının rapor hazırlaması olanağı sağlanmıştır^{(*)165}. Diğer bir ifadeyle, üç yıllık

¹⁶³ OECD, *Modern Budgeting*, a.g.e., s. 101,103.

¹⁶⁴ Jönsson, Gert, "Government Accounting in Sweden", *Government Financial Management: Issues and Country Studies*, Edited by A. Premchand, IMF, 1990, ss. 275-291, s. 286; OECD, *Modern Budgeting*, a.g.e., 1997, s. 102.

(*) Görüldüğü gibi kuruluşların yaptıkları tahminlerin, kuruluş bazında her yıl güncelleştirilmesi değil; 3 yılda bir, sabit bir dönemde yeniden tahmin edilmesi öngörölmüştür.

¹⁶⁵ Jönsson, a.g.m., s. 286.

çevrim tamamlandığında; tüm kuruluşların ve hükümetin, gelecek üç yıllık dönem için kaynaklarını, hedeflerini ve faaliyetlerini kararlaştırmış hale gelmesi plânlanmıştır. Hükümete, bütçelemeyi geçmiş yıl odaklı bir mekanizma olmaktan çıkararak, kuruluşların kaynakları, performans ve hedeflerini değiştirebilme ve gözden geçirebilme fırsatını vereceğine inanılan uygulamaya¹⁶⁶, kuruluşlara fonların genel (blok) ödenekler şeklinde verilmesi, her bir yıl tasarruf edilen ödeneklerin sonraki yıl kullanılabilmesi, gelecek yılın ödeneğinden kullanılarak (daha sonra mahsup edilmek üzere) aşırı harcama yapılabilmesi, muhasebe sisteminde revizyon gibi yenilikler de eşlik etmiştir¹⁶⁷.

İsveç'teki ilk deneyim, istenen başarıyı sağlayamamıştır. Üç yıllık çevrime giren kuruluşların, geleneksel yıllık bütçe sürecinde normal olarak yürütülenden çok daha yoğun bir tetkikten geçeceği beklenirken, aksi yönde gelişmeler yaşanmıştır. Problem yaşanan alanların başında, detaylı değerlendirmelerin yapılarak gelecek üç yıllık tekliflere temel oluşturacak raporların hazırlanması olmuştur. Bazı kuruluşlara, detaylı değerlendirme araştırması yapabilmek için zaman yeterli gelmemiş, sunulan detaylı analizler ise hükümetin kararlarına alt yapı oluşturacak kadar yeterli kaliteye sahip olamamıştır¹⁶⁸. Ayrıca kuruluşlar tarafından yapılan değerlendirmelerin hemen hepsi, faaliyetlerinin sadece olumlu yönleri ile ilgili olmuştur. Bu tür sorunlar, kuruluşların kendi işlemleri ile ilgili yeterli raporlama yeterliğine sahip olmadıklarını göstermiştir¹⁶⁹. Yaşanan diğer bir problem de harcamacı kuruluşlara süreçte önderlik edecek ve ilkeler belirleyecek olan bakanlıkların, detaylı incelemeler için ilke belirlemede zorlanması ve kuruluşların da değerlendirmelerini gereğince yapmada gönülsüz davranmaları olmuştur¹⁷⁰. İsveç İdarî Kalkınma Kuruluşu da araştırmalarında benzer sonuçlara ulaşmış, birçok kuruluş için faaliyet sonuçları ile tahsis edilen kaynakların ilişkilendirilmesinin oldukça güç olduğunu belirlemiştir. Sonuçta, 1992 yılına gelindiğinde hükümet; rapor hazırlayan ve gözden geçirilen kuruluşların ancak yarısından azı için parlamentoya üç yıllık bir çerçeve önerebilmiştir. Detaylı incelemelerin sabit bir dönemde daha uzun süre yürütülmeyeceğini anlayan hükümet,

¹⁶⁶ OECD, *Modern Budgeting*, a.g.e., s. 101-102.

¹⁶⁷ Jönsson, a.g.m., s. 287.

¹⁶⁸ OECD, *Modern Budgeting*, a.g.e., s. 108.

¹⁶⁹ Blöndal, Jón R., "Budgeting in Sweden", *OECD Journal on Budgeting*, Vol 1, No 1, 2001, ss. 27-57, s. 35.

¹⁷⁰ OECD, *Modern Budgeting*, a.g.e., s. 108.

dönemin uzunluğunu her bir kuruluşun koşullarına göre (altı yıldan daha uzun olmamak üzere) kendisi belirlemeye başlamıştır. Ayrıca harcama kalemleri üzerindeki merkezî kontroller azaltılmakla birlikte kuruluşların, bütçelerini hâlâ harcama kalemleri maliyetlerini tahmin ederek hazırlamaları; yıllık bütçenin parlamentoya, reformdan önceki gibi 2500 sayfa olarak sunulmasına sebep olmuştur¹⁷¹.

3.2.1.2. 1993 Ekonomik Krizi ve bütçe sürecinde yeniden yapılanma

İsveç, 1980'lerin sonlarında OECD ülkeleri içinde en yüksek bütçe fazlasına sahipken çok ciddi ve derin bir krizle karşı karşıya kalmıştır. Başarısız bir performans yönetimi ve orta vadeli bütçeleme deneyimi ile birlikte yaşanan ekonomik kriz döneminde (1993), işsizlik % 8'e yükselmiş ve merkezî hükümet bütçesi açığı GSMH'ye oran olarak % 12 düzeyinde seyretmiştir¹⁷². Bu bozulmanın en önemli sebeplerinden birisinin, mevcut bütçe süreçleri olduğu saptanmıştır¹⁷³. Gerçekten, aynı yıllarda von Hagen tarafından gerçekleştirilen bir çalışma da; İsveç bütçe prosedürünün, mali disiplini sağlama kapasitesi açısından 13 AB ülkesi arasında 12. olduğunu ortaya koymuş, gevşek bütçe sürecine dikkat çekmiştir¹⁷⁴. Yaşanan kriz, bu zaafın giderilmesi için önemli bir fırsat yaratmış ve 1990'ların ortalarında bir dizi reform paketi yürürlüğe konulmuştur.

Orta vadeli harcama sistemi, İsveç bütçe süreci reformlarının kilit öğelerinden birisidir. 1996 yılında yapılan değişiklikle bütçe hazırlığı sürecinde, öncelikle gelecek 3 mali yılın her birini kapsar şekilde, merkezî hükümet bütçesi harcamaları için makro bir tavan belirlenmesi^(*) ve hazırlık sürecinin bu tavan dâhilinde ilerletilmesi öngörülmüştür. Ayrıca bütçe hazırlığı sürecinde parlamentonun rolü iki aşamaya çıkarılmıştır. Buna göre biraz önce değinilen makro harcama tavanlarının, hazırlık sürecinin ortalarında parlamento tarafından onaylanması ve onaylanan tavanlar dâhilinde bütçe hazırlığının sürdürülmesi sağlanmıştır. Bu uygulamayla hükümet

¹⁷¹ A.y.

¹⁷² Frank, Niklas, "The Swedish Budget Process: Expenditure Targets and Top-down Decisions", *Reforming the Public Expenditure Management System: Medium-Term Expenditure Framework, Performance Management, and Fiscal Transparency*, The World Bank and Korea Development Institute Conference Proceedings, March 2004, ss. 71-83, s. 72.

¹⁷³ Blöndal, a.g.m., s.26-27.

¹⁷⁴ Bkz. Hagen, Jürgen von, *Budgeting procedures and fiscal performance in the European Communities*, Economic Papers 96, DG-II, European Commission, Brussels, 1992'den aktaran Schick, *A Contemporary Approach...*, a.g.e., s. 60.

(*) Reformdan önceki çok yıllık tahminlerde bu tür bir tavan bulunmamaktaydı. Blöndal, a.g.m., s. 31.

tarafından belirlenen makro harcama tavanları, parlamento kararı ile güçlendirilmekte ve hazırlık süreci sonunda da aşılmaması sağlanmaktadır. İsveç orta vadeli harcama sistemine getirilen bir diğer yenilik de; toplam kamu sektörü mali denge göstergesinin, (bir konjonktür dalgası süresinde ortalama olarak) GSMH'nin %2'si kadar fazla vermesine ilişkin sayısal hedef uygulamasının bütçe hazırlığında gözetilmesidir^{(*)175}. Ayrıca 1997 yılında performans yönetimi açısından faaliyet esaslı bir yönetim yapısı oluşturulmuştur. 27 harcama alanı ve 47 politika alanı belirlenerek performans analizlerinin birimlerden ziyade, politika alanlarında ya da program düzeyinde gerçekleştirilmesi sağlanmıştır¹⁷⁶. Öncesinde, performans yönetimini kolaylaştırmak amacıyla tahakkuk esaslı bir muhasebe sistemi de uygulanmaya başlanmıştır. Bu yeni sistemle, hükümet programları ile faaliyetlerinin toplam maliyetleri ya da çıktı başına maliyet gibi performansını izlemeyi kolaylaştıracak verilerin elde edilmesi de kolaylaşmıştır^{(**)177}. Özetle, yeni bütçe süreci ile harcama kontrolü ve parlamentonun rolü güçlendirilmiş, daha koordineli bir yaklaşımla parlamentonun detaylara daha az, büyüklüklere ise daha çok odaklanması sağlanmaya çalışılmıştır¹⁷⁸.

3.2.2. Sistemin işleyişi

İsveç'te orta vadeli harcama sistemi, hazırlığı yapılan yıllık bütçe ile birlikte 3 yıllık bir dönemi (2 dış yılı) kapsayan gelir ve gider tahminlerinden oluşmaktadır. 27 harcama alanı bazında merkezî hükümeti kapsayan bütçede yer alan çok yıllık tahminler, her bir yıl güncellenerek tekrarlanmakta ve ilerlemektedir.

3.2.2.1. Harcama tahminlerinin güncellenmesi

İsveç'te çok yıllık tahminlerin hazırlanma süreci, mali yıl başı ile birlikte yürürlüğe girmiş olan çok yıllık tahminlerin güncellenmesi ile başlamaktadır. Sistem devrî niteliğe sahip olduğundan, hazırlığı yapılan yıllık bütçe ile birinci dış yıl için

(*) Ayrıca yeni sistemde merkezî hükümet bütçesinin kapsamı genişletilmiştir. İsveç'te merkezî hükümet bütçe açığı bu nedenle borçlanma gereksinimine eşittir. Frank, a.g.m., s. 73.

¹⁷⁵ A.y.

¹⁷⁶ Ekonomistyrningsverket, *Performance Management...*, a.g.e., s. 6, 9.

(**) İsveç tahakkuk esaslı muhasebe sistemi hakkında bkz. Ekonomistyrningsverket, *Accrual Accounting in Swedish Central Government*, Stockholm, 2001.

¹⁷⁷ Ekonomistyrningsverket, *Performance Management...*, a.g.e., s. 5.

¹⁷⁸ Frank, a.g.m., s. 73.

geçmiş tahminler güncellenmekte (ki her iki yıl tahminleri de daha önce parlamentodan geçmiştir); bir yandan da ikinci dış yıl için ilk kez yeni tahminlerin hazırlanması söz konusu olmaktadır¹⁷⁹.

Tahminlerin güncellenmesi, Maliye Bakanlığının makroekonomik çerçeveyi gözden geçirmesi ile başlamaktadır. Güncel makroekonomik durumun tespiti ve hükümetin mali stratejisi için kullanılan ekonomik varsayımların geçerliliğinin gözden geçirilmesi; sağlıklı bir bütçe politikasının da temelini oluşturmaktadır. Herhangi bir dış kurumun denetimine tabi olmayan iktisadi varsayım ve tahminler son yıllara kadar aşırı iyimser tahmin edilme eğilimindeyken, mali yılın takvim yılına çevrilmesi ve Bakanlığın örgüt yapısında, tahminleme işinin bütçelemeye yakınlaşmasını sağlayıcı bir değişikliğe gitmesi, bu sorunu ortadan kaldırmıştır. Son yıllarda İsveç deneyimi, iktisadi varsayımların genellikle ulaşılandan daha kötümser bir şekilde tahmin edildiğini göstermektedir. Ülkede bu nedenle ortaya çıkan kaynak fazlasının ise yeni harcamaları finanse etmede değil, borcu azaltmada kullanıldığı ifade edilmektedir¹⁸⁰.

İktisadî varsayımlar ve makroekonomik tahminleme; Maliye Bakanlığı'nın *Ekonomik İlişkiler Bölümü* tarafından yürütülmektedir. Makro tahminler hazırlanırken, Ulusal Ekonomik Araştırma Enstitüsü, İsveç İstatistik Kurumunun Ulusal Hesaplar Bölümü, Ulusal Vergi Kurulu, OECD ve diğer uluslararası kuruluşların tahmin ve belgeleri incelenmektedir. Kısa dönem makro tahminler, kısmî simülasyon modellerine dayanırken, orta vadeli tahminler daha ağır modellere dayalı olarak hazırlanmaktadır^{(*)181}.

İkinci dış yıl için ilk kez kurulacak olan makro harcama tavanının (ya da tahmininin) hazırlanmasında; esas olarak mevcut vergi yapısı, mevcut vergi oranları ve henüz (Aralık ayında) kararlaştırılan vergi oranı değişiklikleri dikkate alınarak hesaplanan merkezî hükümet gelir tahmini baz alınmaktadır. Bu gelir tahmini, İsveç'te

¹⁷⁹ A.e., s. 74.

¹⁸⁰ Blöndal, a.g.m., s. 31.

(*) İlgili bölüm, yılda 4-6 kez tahminler üretmekte ve bunların ikisi (birisi ilkbahar tasarısında, diğeri de bütçe tasarısında) yayınlanmaktadır. Gustafsson, Allan, "MTEF in Sweden", *Reforming the Public Expenditure Management System: Medium-Term Expenditure Framework, Performance Management, and Fiscal Transparency*, The World Bank and Korea Development Institute Conference Proceedings, March 2004, ss. 57-69, s. 59.

¹⁸¹ A.e., s. 58-59.

bütçenin her konjonktür döneminde (business cycle) yüzde 2 fazla vermesi hedefi bulunduğundan, bu tutara göre azaltılmaktadır¹⁸². Harcama değişikliklerini üç yıl ileriye yönelik tahmin etmek güç bir iş olduğundan, bu tutar biraz (bütçe marjı) artırılarak makro harcama tavanı (nominal ifadelerle) belirlenmektedir. İsveç'teki yönetim yapısı 27 harcama alanından oluşan faaliyet esaslı bir yapı olduğundan, makro harcama tavanı, bu harcama alanlarına da bölüştürülmektedir. Bununla birlikte kısa dönemde kontrolü güç olan ulusal borç faizi alanı, makro tavadan dışlanmaktadır¹⁸³.

Hazırlığı yapılan yıllık bütçe ve ilave birinci yıl makro harcama tavanının tahmininde ise bir önceki dönem, parlamento tarafından onaylanmış olan t+1 ve t+2 yılı harcama tahminleri baz alınmaktadır. Söz konusu tahminler, özellikle bütçe dengesinin bozulmaması için sadece teknik değişikliklere tabi tutulmaktadır. Diğer bir ifadeyle hükümetin, bu yıllar için yeni bir harcama tavanı belirleme yetkisi bulunmakla birlikte İsveç'te bu tür bir uygulamaya gidilmemektedir¹⁸⁴.

Maliye Bakanlığı bu çalışmaları yaparken, harcamacı bakanlıklar da iktisadi varsayımları yeniden inceleyerek tahminlerini güncelleyip bütçe tekliflerini hazırlar. Şubat ayının başlarında her bir harcamacı bakanlık, gelecek yıl için bütçe tekliflerini ve sonraki 4 yıl için bütçe tahminlerini (sadece ilk iki yılı kullanılacak olsa da), Maliye Bakanlığı'na sunmaktadır. Bütçe teklifleri, “devam eden cari politika gereksinimi için finansman” ile “yeni politika girişimleri için finansman” olmak üzere iki kısımda sunulmakta ve birinci kısım, daha önce tahmin edilen finansman düzeyinin (iktisadi parametreler ışığında) güncellenmesini içermektedir. Bütçe teklifleri, Maliye Bakanlığınca kritik bir şekilde incelenmekte, Maliye Bakanlığı ile harcamacı bakanlığın memurları arasında teknik tartışmalar yapılarak, tekliflerin dayanağını oluşturan iktisadi varsayımlarla ilgili farklılıkların açıklığa kavuşturulması sağlanmaktadır^{(*)185}. Bu incelemelerin sonucunda Maliye Bakanlığı, Kabine için bütçe tavsiyelerini

¹⁸² A.e., s. 61.

¹⁸³ Frank, a.g.m., s. 74.

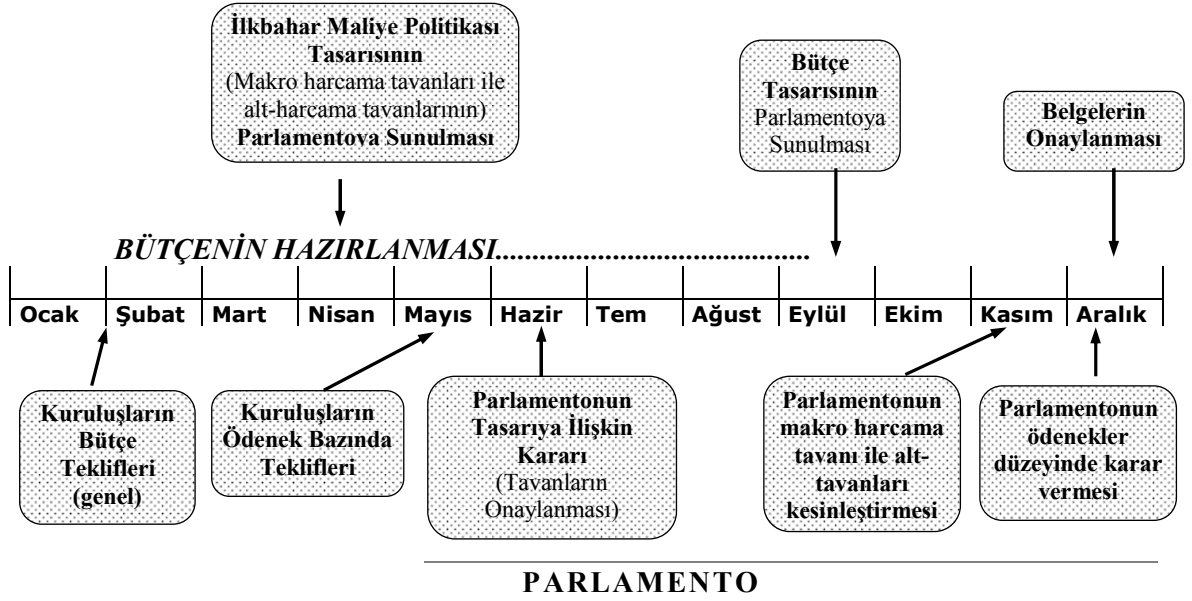
¹⁸⁴ A.y.

(*) Kuruluşlar bütçe tekliflerini şubat başında yaparken, geçen yılın hesaplarına ilişkin yıllık raporlarını da 22 şubata kadar Maliye Bakanlığına sunmaktadırlar. Swedish Ministry of Finance, *The Central Government Budget Process*, June 2005, s. 4.

¹⁸⁵ Blöndal, a.g.m., s. 31-32.

hazırlamaktadır. Bu tavsiyelerde, gelecek yıl ve sonraki iki yıl için makro harcama tavanı ve 27 harcama alanının alt-harcama tavanları da yer almaktadır¹⁸⁶.

Şekil 10
İsveç'te Yıllık Bütçe Çevrimi ve Orta Vadeli Harcama Sistemi
HÜKÜMET



Kaynak: Ekonomistyrningsverket, *Accrual Accounting...*, a.g.e., s. 31.

3.2.2.2. Kabine'nin bütçe toplantısı ve İlkbahar Maliye Politikası Tasarısı'nın parlamentoya sunulması

Maliye Bakanlığı'nın hazırladığı tavsiyeler, Kabine toplantısından birkaç gün önce üyelere dağıtılmaktadır. Mart'ın sonunda gerçekleşen Kabine toplantısı genellikle iki gün sürmektedir. Toplantıya tüm bakanlar ve ilgili milletvekilleri katılır. Maliye Bakanlığı ile Başbakanlık Ofisinden kıdemli memurlar da istendiği takdirde ilave bilgiler sunabilmektedir. İsveç'te bu toplantıdan önce, bütçeyi ilgilendiren herhangi bir Kabine Toplantısı yapılmamakta ve bütçe ile ilgili Kabine Komisyonu bulunmamaktadır. Maliye Bakanı tavsiyelerini Kabineye sunmadan önce sadece Başbakana danışmaktadır. Maliye Bakanının her bir harcama alanı ile ilgili alt-harcama

¹⁸⁶ Blöndal, a.g.m., s. 32.

tavanlarına yönelik tavsiyeleri, kabine toplantısından önce sorumlu bakanlarla da karşılıklı olarak tartışılmamaktadır. Bu tip bir durum; bakanlara, meslektaşlarının orijinal bütçe tekliflerini de ilk kez görme fırsatını vermektedir¹⁸⁷. Kabinedeki tüm kararların kolektif olarak alınması, karar alma mekanizmasını kolaylaştırmakta; bu nedenle bakanlar ile Maliye Bakanı arasındaki karşılıklı müzakere alanı oldukça dar olmaktadır¹⁸⁸.

Toplantıda alınan tüm kararlar, harcama alanı ile ilgili olup ödenek düzeyinde detaylı kararlar alınmaz¹⁸⁹. Yapılan toplantı sonucunda hükümet, *İlkbahar Maliye Politikası Tasarısı* adı verilen bir tasarımı kabul etmektedir (Bkz. Şekil 10). Tasarıda, cari ekonomik durumun ve gelecek üç yıla ilişkin perspektifin değerlendirmeleri ile birlikte iktisat ve bütçe politikasının yönüne ilişkin değerlendirmelere yer verilmektedir. Ayrıca tasarıda gelecek üç yıla ilişkin merkezî hükümet harcamaları ve 27 harcama alanına yapılması düşünülen kaynak tahsisleri (alt-harcama tavanları) de yer almaktadır. Gelir hesaplarına da nispeten yüksek detay düzeyinde yer verilmektedir¹⁹⁰.

3.2.2.3. Parlametonun, İlkbahar Maliye Politikası Tasarısını görüşmesi

En geç 15 Nisanda hükümet tarafından parlamentoya sunulan İlkbahar Maliye Politikası Tasarısı, yaklaşık iki ay parlamentoda incelenmektedir^(*). Parlamentoda üyelerin (ve parlamento komisyonlarının) karşı öneri ve düşüncelerini, Maliye Komisyonuna iletmeleri için 15 gün süreleri bulunmaktadır. Bu süre sonunda Komisyon, görüşülmek üzere paket bir teklif hazırlamakta ve teklif, parlamentoca 15 Haziran'a kadar oylanmaktadır. Böylece haziran ortalarında parlamento, iktisat ve maliye politikası ilkeleri ile orta vadeli harcama tavanları hakkında resmî bir karar almış olmaktadır. Uygulamada, komisyonun hazırladığı teklif hükümetinki ile bazı küçük detaylar dışında aynı olduğundan parlametonun kararı da bu yönde olmaktadır. Parlametonun harcama tavanı üzerine verdiği karar ise bir ilke kararı olmakta, yasal olarak bağlayıcılığı bulunmamaktadır. Uygulamada parlametonun verdiği ilke kararını gözden geçirmesi,

¹⁸⁷ Blöndal, a.g.m., s. 33.

¹⁸⁸ Gustafsson, a.g.m., s. 62.

¹⁸⁹ Blöndal, a.g.m., s. 34.

¹⁹⁰ Frank, a.g.m., s. 76.

(*) Bu inceleme yapılırken bir yandan harcamacı bakanlıklar, ödenek düzeyinde bütçelerini hazırlar ve parlamento, incelemeyi henüz bitirmeden önce Maliye Bakanlığına sunarlar. Bkz. Sonraki başlık.

ancak yeni gelen hükümete, eskisine göre farklı harcama düzeyleri belirleme fırsatı tanımak için yapılabilmekte, bunun dışında bir değişikliğe gidilmemektedir¹⁹¹.

3.2.2.4. Harcamacı bakanlıkların ödenek bazında bütçe tekliflerini hazırlamaları

Kabinenin 15 nisanda İlkbahar Maliye Politikası Tasarısını kabul etmesi ile harcamacı kuruluşlar; kendilerine verilen kaynak tahsislerinin, ödeneklere dağılımını gerçekleştirmektedirler. Bu aşamada Maliye Bakanlığı, süreçten çekilmekte, harcamacı bakanlara kendi tekliflerini daha fazla sahiplenme izni verilmektedir. “Her bakan kendisinin Maliye Bakanıdır” şeklinde ifade edilen bu esneklikle ödenek bazında hazırlanan bütçeler, mayıs ayının ortalarında (yani parlamento ilkbahar tasarısını henüz onaylamadan önce), Maliye Bakanlığının incelemesine sunulmaktadır. Bu aşamada genellikle kaynakların, harcama alanları arasında önemli düzeyde yeniden tahsis edilmesi ile karşılaşılmamaktadır¹⁹².

3.2.2.5. Bütçe Tasarısı'nın parlamentoya sunulması ve iki aşamalı karar verme süreci

Hükümet en geç eylülün 20'sinde; harcamaları, 27 harcama alanı ve 500 ödenek olarak; gelirleri ise 150 madde şeklinde parlamentoya sunar. Parlamento, tasarı hakkında karar verirken, *çerçeve modeli* olarak bilinen karar verme prosedürünü kullanmaktadır. Bunun anlamı, Parlamantonun öncelikle 20 Kasım'da; bütçenin genel büyüklüğü (makro tavan) ve bunun 27 harcama alanı arasındaki tahsisine (alt-harcama tavanına) ilişkin karar verdiği ve bu kararın harcamaları sabitlediğidir. Bu sabit düzeylere *çerçeveler* adı verilmektedir. Aralık ayı başında parlamento, aldığı ikinci bir karar ile bütçeyi ödenek düzeyinde de kesinleştirmektedir¹⁹³.

3.2.3. Değerlendirme

1990'ların başında bütçe sürecinde yapılan değişiklikler makro mali disiplini sağlamada oldukça etkili olmuş, bütçe açıkları kısa zamanda kapatılarak bütçe fazlalarına ulaşılmıştır¹⁹⁴ (Bkz Şekil 11).

¹⁹¹ Frank, a.g.m., s. 75-77 ve Gustafsson, a.g.m., s. 65.

¹⁹² Blöndal, a.g.m., s. 34.

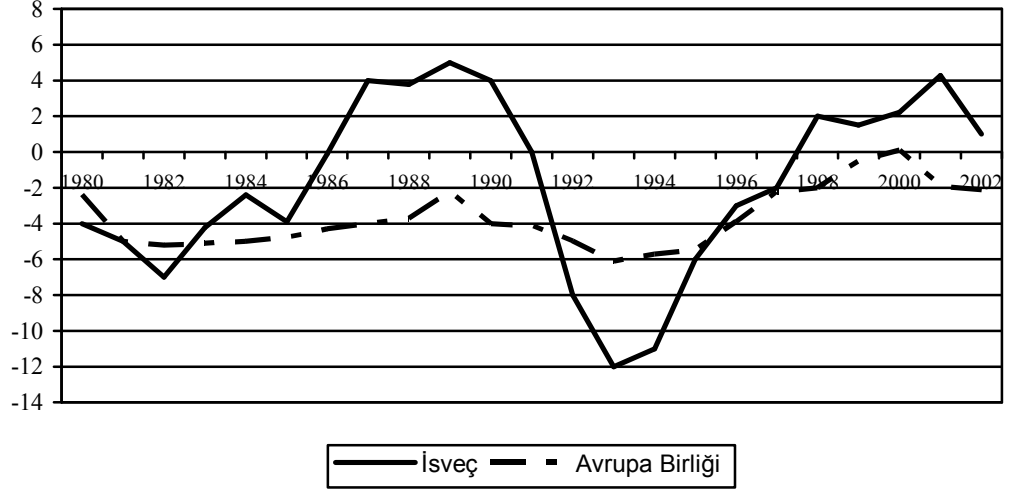
¹⁹³ Frank, a.g.m., s. 77-80.

¹⁹⁴ Blöndal, a.g.m., s. 36.

Şekil 11

İsveç'te Kamu Kesimi Mali Dengesi

Kamu açığı / fazlasının
GSYİH'ye oranı



Kaynak: Frank, a.g.m., s. 72.

Bütçe hazırlığı süreci başlarında, orta vadeli harcama tavanları belirleme uygulamasının, 1997'den bu yana hükümetin sağlıklı gelir ve gider tahminleri yapabilmesi için daha gelişmiş makro iktisadi tahminler kullanmasını sağladığı, bunun da sistemin başarısında önemli payının olduğu ifade edilmektedir¹⁹⁵. İsveç bütçe sürecinde kaynak tahsisinde etkinliğin ise özellikle her bir harcama alanı içindeki ödeneklerin, nihai dağılımının yerleştirilmesi ile güçlendiği belirtilmektedir. Bununla birlikte Kabinenin 27 harcama alanı arasındaki dağılımı belirlemek için sahip olduğu sürenin oldukça sınırlı olduğu yönünde eleştiriler de bulunmaktadır¹⁹⁶.

İsveç'in diğer ülkelere benzemeyen ve parlamentonun daha yoğun olarak sürece katılımını öngören modeli, ülkenin genelde azınlık hükümetleri ile yönetilmesine bağlanmaktadır. Hükümetlerin, ancak farklı düşüncedeki parlamento üyelerinin desteği ile başarılı olabileceği düşüncesi, modelin siyasal yönden açıklaması olarak görülebilir¹⁹⁷. Bununla birlikte yeni bütçe prosedürünün, bütçe hazırlığı sırasında makro mali disiplinin korunması yönünde yenilendiğini de unutmamak gerekmektedir. Nitekim von Hagen'in daha önce bahsedilen çalışmasında, AB ülkeleri içinde en zayıf

¹⁹⁵ Frank, a.g.m., s. 80.

¹⁹⁶ Blöndal, a.g.m., s. 36-37.

¹⁹⁷ A.e., s. 37.

bütçe süreçlerinden birine sahip olduğunu söylediği İsveç'in; yenilenme sonrasında, bütçe süreçleri açısından İngiltere ile birlikte en güçlü ikinci ülke konumuna yükseldiği, Molander'in araştırmasında görülmektedir¹⁹⁸.

İsveç bütçe süreci; harcama tavanları için belirlenen bütçe marjlarının oldukça az olması, bu nedenle mali yıl sonuna doğru harcama tahmininin aşılması için kısa vadeli önlemler alınması gerektiği, bütçe hazırlığı sürecinin çok uzun sürdüğü gibi eleştiriler¹⁹⁹ olsa da Blöndal'ın belirttiği gibi “yapılan mülâkatlarda İsveç'te eski sisteme dönmeyi isteyen memurlara rastlanmamaktadır”²⁰⁰.

3.3. Almanya

Federal bir devlet olan Almanya, Kıta Avrupası geleneğine sahiptir^(*). Mali yılın takvim yılı ile eşdeğer olduğu ülkede orta vadeli harcama sistemi *orta vadeli mali plânlama* olarak ifade edilmektedir. Genel olarak mali plân hazırlığından *Maliye Bakanlığı*nın bütçe bölümü sorumludur. Bununla birlikte süreç içerisinde *Mali Plânlama Konseyi* ve *Vergi Tahminleri Çalışma Grubu* gibi koordinasyon ve danışma mekanizmaları da bulunmaktadır.

3.3.1. Sistemin gelişimi

Almanya'da, keynesyen iktisadın etkisiyle, makroekonomik kontrolü ve gelişmeyi sağlamada bütçe sisteminin önemli bir rol üstlenmesi amacıyla, 1960'lı yılların sonlarında bir dizi reform yapılmıştır. 1967 yılında çıkarılan *Ekonomik İstikrarı ve Büyüme Geliştirme Yasası* ile federal devlet ve eyaletlerin; makroekonomik dengenin gereksinimlerini, bütçelerini yönetirken dikkate almaları gerektiği vurgulanmış ve her iki düzeyde de bütçe yönetiminin (Alman yazınına göre) beş yıllık bir dönemi kapsayan birer *mali plâna* göre yürütülmesi hüküm altına alınmıştır. Ayrıca,

¹⁹⁸ Molander, a.g.e., s. 44.

¹⁹⁹ Frank, a.g.m., s. 81.

²⁰⁰ Blöndal, a.g.m., s. 36.

(*) Federal Almanya'nın siyasal ve yönetsel yapısı hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Parlak, Bekir – Caner, Cantürk, *Karşılaştırmalı Siyasal ve Yönetsel Yapılar*, Alfa Aktüel Yayınları, İstanbul, Aralık 2005, ss. 145-182.

1969 bütçe reformu ile de bütçe uygulamasına, harcanmamış ödeneklerin gelecek yıllarda kullanılabilmesi gibi esneklikler getirilmiştir²⁰¹.

3.3.2. Sistemin işleyişi

Almanya’da oldukça kapsamlı bir uygulama alanına sahip olan orta vadeli mali plânlama sistemi, Alman yazınına göre beş yıllık bir dönemi kapsamaktadır. Buna göre 2005 yılı bütçesi göz önünde bulundurulursa mali plân, 2004-2008 dönemini içermektedir (Bkz. Tablo 10). Diğer bir deyişle plân; 2005 yılı bütçesinin hazırlandığı cari mali yılı da içine almaktadır. Ülke mali yazınında plân dönemi bahsedildiği gibi beş yıl olarak ifade edilmekle birlikte plânın, esasen yıllık bütçe ile birlikte 4 yılı kapsadığı görülmektedir. Diğer ülkelerde olduğu gibi her bir yıl devrî temelli olan plân, federal hükümetle birlikte tüm eyaletleri ve komünleri kapsamaktadır. Plânın kuruluş düzeyinde de oldukça detaylı olduğu göze çarpmaktadır. Plânda yer alan çok yıllık tahminler, plânlama periyodunun her bir yılı için yıllık bütçedeki yaklaşık 5300 harcama ve 1100 gelir başlığı bazında hazırlanmaktadır. Ayrıca mali plân, fonksiyonel düzeyde 40 harcama blokunda toplanarak yayınlanmaktadır²⁰².

3.3.2.1. Mali Plânın güncellenmesi ve bütçe-plân teklifleri

Federal Almanya’da bütçe ile birlikte mali plânın hazırlanması, mali yılbaşından yaklaşık 13 ay önce, geçmiş mali plândaki tahminlerin güncellenmesi ile başlamaktadır. Bu güncellenmenin 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. Alman Maliye Bakanlığının bu tür hızlı bir ön değerlendirme prosedürü için toplam 125 bloktan oluşan bir liste kullandığı ifade edilmektedir²⁰³.

²⁰¹ Lüder, Klaus, “Government Budgeting and Accounting Reform in Germany”, *OECD Journal on Budgeting*, Volume 2 Supplement 1, 2002, ss. 225-242, s. 228.

²⁰² Bundesministerium der Finanzen, *Medium-term Financial Planning*, Federal Republic of Germany, Berlin, March 2004, s. 5.

²⁰³ Heller, Karl Heinz – Wolf, Hans Jürgen, “Structures and Techniques of Policy and Budgetary Management in a Federal Country: Germany”, *Budgeting and Policy Making*, SIGMA Papers No:8, Paris, 1996, ss. 125-149, s. 140.

Tablo 10

Federal Almanya'da (2005 Yılı) Bütçe ve Mali Plân Hazırlığı Süreci

2003 ARALIK	←	- 2005 yılı bütçesinin ve 2004-2008 mali plânının hazırlanmasını öngören genelgenin harcamacı kuruluşlara gönderilmesi
2004 OCAK ŞUBAT	←	- Bütçe ve mali plân tahminlerinin hazırlanması - Bütçe maddelerinin yeniden değerlendirilmesi ve plânlanması
MART	←	- Harcamacı kuruluş tekliflerinin Maliye Bakanlığına gönderilmesi - Harcamacı kuruluş ile Maliye Bakanlığı arasında 2005 bütçe taslağı ve 2004-2008 mali plânı hakkında teknik görüşmelerin başlaması
NİSAN		
MAYIS	←	- Ekonomik gelişime ilişkin orta vadeli projeksiyonlar ve orta vadeli gelir tahmini - Mali Plânlama Konseyi toplantısı
HAZİRAN	←	- Bakanlık düzeyinde bütçe görüşmelerinin başlaması - Bütçe tasarısı ve Mali Plân ile ilgili Kabine kararı
TEMMUZ		
AĞUSTOS	←	- Bütçe tasarısının tartışılmak, Mali Plânın ise bilgi amaçlı olarak Bundestag (BT) ve Bundesrat'a (BR) gönderilmesi
EYLÜL	←	- BT'de birinci oturum - BR'de birinci oturum - BT komisyonlarında tartışmaların başlaması
EKİM		
KASIM	←	- Kısa dönem ekonomik gelişme projeksiyonu ve vergi geliri tahmini - BT bütçe komisyonunda nihai tartışma - Mali Plânlama Konseyi - BT'de ikinci ve üçüncü oturum
ARALIK	←	- BR'de tartışma - Bütçe kanununun kabul edilmesi
2005	←	- Bütçe uygulaması
2006		- Hesapların çıkarılması

Kaynak: Bundesministerium der Finanzen, *Medium-term Financial...*, a.g.e., s. 8.

Bu ön değerlendirme ile bütçe hazırlığı ilkelerini belirleyen Maliye Bakanlığı, bütün (federal) harcamacı kuruluşlara, bütçe ve mali plân tahminlerini hazırlayarak bakanlığa göndermelerini isteyen bir *bütçe genelgesi* (aralık / ocak ayında) yayımlamaktadır²⁰⁴. Resmî olarak bütçe çevrimini başlatan genelge; bütçenin genel bir değerlendirmesini, bütçe gelirleri ve harcamaları ile ilgili ilkeleri ve personel yönetimi ile ilgili bilgileri içermektedir. Genelgede yer alan ilkeler; genel ya da kategori bazında

²⁰⁴ Bundesministerium der Finanzen, *Accountability and Control*, Federal Republic of Germany, Berlin, t.y., s.3.

harcama tavanlarını, personel giderlerinin hesaplanmasında kullanılacak ayrıntıları; resmî araç ve ekipmanın bakımı ve tasarruflarla ilgili talimatları da içerebilmektedir²⁰⁵.

Harcamacı kuruluşlar Maliye Bakanlığının önderliğinde, yıllık bütçede yer alan harcama maddelerinin her biri için plânlama dönemini kapsayacak şekilde, tahminlerini hazırlamakta böylece geçmiş mali plânlarını da güncellemektedirler. Tekliflerin Maliye Bakanlığına gönderilmesi ile birlikte bakanlık ile ilgili harcamacı kuruluşlar arasında teknik görüşmeler yapılmaya başlanmaktadır. Söz konusu bütçe görüşmelerinde, gelecek mali yılın bütçe tahminleri ile birlikte eş zamanlı olarak mali plân da müzakere edilmektedir²⁰⁶.

3.3.2.2. Makroekonomik gelişmelerin tahmin edilmesi

Alman sisteminde mali plânlama, plânlama döneminin özellikle ilk iki yılı (cari yıl ve bütçesi hazırlanan yıl) için yapılan bir makroekonomik gelişim tahminlemesine dayanmaktadır. Mayıs ayında, ekonomik faaliyetlerdeki eğilimler dikkate alınarak detaylı bir şekilde hazırlanan ilk iki yıl projeksiyonlarının ötesindeki üç yıl ise kasten ekonomik faaliyetlerdeki iniş-çıkışlara müsaade etmeyecek şekilde tahmin edilmektedir²⁰⁷. Mali sistemde, söz konusu projeksiyonlara dayalı olarak mali plânlama döneminde elde edilecek vergi gelirlerini tahmin etmek üzere ayrı bir çalışma grubu da bulunmaktadır. Resmî karar alma yetkisi bulunmayan ve *Vergi Tahminleri Çalışma Grubu* olarak bilinen grup; federal hükümetten, eyaletlerden uzmanlarla birlikte bağımsız uzman kişilerin bir araya gelmesinden oluşmakta ve her yıl Mayıs ayında toplanmaktadır^{(*)208}.

²⁰⁵ Heller – Wolff, a.g.m., s. 140.

²⁰⁶ Bundesministerium der Finanzen, *Medium-term Financial...*, a.g.e., s.6.

²⁰⁷ Posen, Adam S., “German Experience with Fiscal Rules – Lessons for the United States Budget Process”, Testimony before the House Subcommittee on Legislative and Budget Process, July 27, 2005, s.5.

(*) Federal Almanya’daki diğer önemli bir komisyon da federal devlet, eyalet ve belediye temsilcilerinden oluşan ve Federal İktisat Bakanının başkanlık ettiği İktisat Politikası Konseyidir. Mali plânlama konseyi gibi bir tavsiye mekanizmasıdır. OECD, *Managing Across Levels of Government: Germany*, 1997, s. 219. (<http://www.oecd.org/dataoecd/10/0/1902398.pdf>).

²⁰⁸ Bundesministerium der Finanzen, *Medium-term Financial...*, a.g.e., s.6.

3.3.2.3. Mali Plânlama Konseyi toplantısı

Tüm komünlerin, eyaletlerin ve federal hükümetin hazırlamakla yükümlü olduğu mali plânlar, eyalet düzeyinde uygulanabilecek farklı maliye politikalarının uyumlaştırılması ihtiyacını da beraberinde getirmektedir. Farklı kademelerde bulunan idareler arasındaki mali plânların ve bütçelerin koordinasyonu Almanya'da, *Mali Plânlama Konseyi* adı verilen bir müessese ile yapılmaya çalışılmaktadır. Federal düzeyde Maliye Bakanlığına bağlı bir kurul olan konsey, eyaletlerin maliye bakanları ve yerel idare birliklerinin temsilcilerinden oluşmaktadır. Alman Merkez Bankasından temsilciler de bulundurabilen Mali Plânlama Konseyi, bahar (mayıs) ve güz (kasım) olmak üzere yılda iki kez toplanmaktadır. Konsey toplantılarında, gelecekteki harcama politikası ve kaynakların dağılımı (örneğin yüzde olarak harcama büyümesi gibi) üzerinde bir anlaşmaya ulaşılmaya çalışılmaktadır. Bu anlaşmada, gelecek harcama tavanları düzeyleri de yer alabilmektedir. Bütçe politikası koordinasyonunu sağlamaya çalışan kurulun önerileri tavsiye niteliğini taşımaktadır²⁰⁹.

Konseyde yılda iki kez tartışılan harcama politikalarında ülke kademeleri arasındaki koordinasyon, Maastricht kriterleri itibariyle de gözetilmektedir. Ayrıca 1967'de kabul edilen yasa ile borçlanmadan elde edilen gelirlerin, bütçe tahminlerinde yer alan toplam yatırım harcamalarını aşmaması öngörüldüğünden bu kural da dikkate alınmaktadır. Makroekonomik dengesizliğin ciddi boyutlarda olması, bu kuralın bir istisnası olarak düzenlenmiştir²¹⁰.

3.3.2.4. Bakanlık düzeyinde tartışmalar

Kuruluşlar ile Maliye Bakanlığı arasındaki teknik tartışmaların ardından güncellenen makroekonomik çerçeve ve hemen ardından devreye giren danışmacı mekanizmalardan (Vergi Tahminleri Çalışma Grubu, Mali Plânlama Konseyi) sonra bütçe ve mali plân tekliflerinin, bakanlar düzeyinde tartışılması (haziran ayında) yapılmaktadır. Bu tartışmalarda Kabine, mali plânlarda ilave uyumlaştırmalar yapmakta ve teklifleri mali kaynaklarla uyumlu hale getirmektedir²¹¹. Bütçe sürecinde oldukça

²⁰⁹ A.e., s. 5-6.

²¹⁰ A.e., s. 3.

²¹¹ Bundesministerium der Finanzen, *Medium-term Financial...*, a.g.e., s. 6.

güçlü bir yere sahip olan Maliye Bakanlığının, hükümet içindeki bütçe müzakereleri sırasında eğer gerekli görürse Kabineyi; gerek mali plânlara gerekse federal bütçeye etkili olacak genel bir prensip kararı (toplam harcama artış oranı, toplam bütçe hacmi, borçlanma gereksinimi gibi) almaya çağırma yetkisine sahip olmasının da bütçe dengesi açısından önemli bir avantaj olduğu belirtilmelidir²¹². Maliye Bakanının söz konusu güçlü konumu, Alman bütçe hazırlığı prosedürünün mali disiplin açısından en iyiler arasına girmesine yol açmıştır.

3.3.2.5. Bütçe tasarısının hazırlanması ve parlamentoya sunulması

Geçmiş yılın mali plâni, makroekonomik projeksiyonlar, mali kurallar, Vergi Tahminleri Çalışma Grubu ile Mali Plânlama Konseyinin makro düzeydeki önerileri ile hazırlanan bütçe (ve mali plânlar), kuruluş ve bakanlık düzeyindeki tartışmaların sonunda Kabine’de karara bağlanır. Parlamentoya, bütçeye ilaveten federal hükümetin beş yıllık dönemde elde etmesi beklenen gelir ve harcamalarını içeren mali plâni da sunulmaktadır. Alman mali plâni, diğer ülkelerde olduğu gibi sadece bilgi amaçlı olarak parlamentoya iletilmekte ve oylanmamaktadır²¹³.

3.3.3. Değerlendirme

Alman Maliye Bakanlığına göre orta vadeli mali plân, özellikle Maliye Bakanlığı açısından aşırı bütçe taleplerinin frenlenmesinde etkin bir araç haline gelmiştir. Bakanlık, her yıl, beş yıllık mali plânın hazırlanma yükümlülüğünün, federal hükümetin mali disipline olan ihtiyacı konusunda önceden bilgilendirilmesini sağladığını ve dengeli bir maliye politikasını uygulamada yardımcı olduğunu belirtmektedir²¹⁴.

Mali disiplin açısından bakıldığında, Almanya diğer avro alanı ülkelerinden Fransa, Portekiz ve İtalya gibi Maastricht kriterlerini son yıllarda çiğnemektedir. Alman bütçe açıkları, son beş yılın her biri için GSYİH’ye oran olarak yüzde 3’lük kriteri aşmış olup, mali plâna göre bu düzeyin 2006 yılında kriter düzeyine inmesi beklenmektedir. Kamu borcu düzeyi de yüzde 60’lık kriteri aşmış olup artma

²¹² OECD, *Budgeting for Results...*, a.g.e., s.119.

²¹³ Bundesministerium der Finanzen, *Medium-term Financial...*, a.g.e., s. 9.

²¹⁴ A.e., s. 4.

eğilimindedir. Bu nedenle Alman bütçe politikası, ekonominin daralma dönemlerinde yüzde 3'lük kriteri aşmamak için, konjonktürün iyi dönemlerinde bütçe fazlası vermemekle eleştirilmektedir. Alman hükümetinin söz konusu kriterleri aşmayı çok ciddiye almadığı da ileri sürülmektedir^{(*)215}. Buradan çıkan sonuç, mali plânlama sistemine yön veren mali kuralların etkin uygulanabilmesi ve mali plânın başarısı için güçlü bir siyasal taahhüdün bulunması gerekliliğidir²¹⁶. Alman mali plânları, özellikle, bütçesi hazırlanan yıldan sonraki 3 yıllık tahminlerin aşırı iyimser olması ile de eleştirilmektedir. Mali plânların tahmin edilme kalitesini değerlendiren bir çalışmada; plânda yer alan son 3 yıla ilişkin tahminlerin, gerçekleştirmelere göre oldukça iyimser olduğu, bunun da siyasal faktörlerle açıklanabileceği ortaya konmaktadır²¹⁷. Mali Plânlama Konseyinin yeterince bağımsız ve saydam olmadığına iddia edilmesi de bu eleştiri ile paralellik arz etmektedir²¹⁸.

3.4. İngiltere

Üniter bir devlet olan İngiltere, 1961 yılında başlayan ve *Kamu Harcama Tetkiki (Public Expenditure Survey)* adı verilen çok yıllık harcama plânlaması sistemi ile orta vadeli harcama sisteminin geliştirilmesine önderlik etmiş ve bu sistemi çeşitli değişikliklerle 40 yıla yakın bir süre boyunca uygulamıştır. Mali yılın 1 nisanda başlayarak 31 martta tamamlandığı ülkede 1997 yılından bu yana, yaygın olarak görülen orta vadeli harcama sisteminden daha farklı bir sistem uygulanmaktadır. Yeni orta vadeli yaklaşım, daha saydam bir mali yapı öngörmekte, detayları daha sonra açıklanacağı gibi harcamacı kuruluş düzeyinde, (bir kısım harcamalar için) üç yıllık sabit bir dönem esas alınarak (yıllara ayrılmış olarak) harcama tahminleri yapılmasını ve bu tahminlerin her iki yılda bir *Kapsamlı Harcama İncelemesi (Comprehensive Spending Review)* adı verilen bir süreç aracılığıyla gözden geçirilmesini (ve

(*) Buna karşın Posen, özellikle ilk eleştiriye katılmamaktadır. Bkz. Posen, a.g.r., s. 8.

²¹⁵ A.e., s. 7.

²¹⁶ A.e., s. 11.

²¹⁷ Heinemann, Friedrich, "Planning or Propaganda? An Evaluation of Germany's Medium-term Budgetary Planning", Center for European Economic Research, Discussion Paper No: 05-12, Mannheim, February 2005, s. 20.

²¹⁸ Boex, Jamie – Martinez-Vázquez, Jorge, "Developing the Institutional Framework for Intergovernmental Fiscal Relations in Decentralizing LDTs", Georgia State University, Andrew Young School of Policy Studies, Working Paper 04/02, USA, April 2004, s. 22 (<http://isp-aysps.gsu.edu/papers/ispwp0402.pdf>).

yenilenmesini) içermektedir. Sistemden sorumlu olan birim ise aynen daha önce yürürlükte olan Kamu Harcama Tetkiki sürecinde olduğu gibi Hazinedir^(*).

3.4.1. Sistemin gelişimi

İngiltere’de kamu harcamalarının mali yılı aşan ve her yıl ilerleyen (devrî) şekilde plânlanması, kamu harcamalarının kontrolünde yaşanan güçlükler yanıt olarak 1960’ların başlarında yapılmaya başlanmıştır. *Kamu Harcama Tetkiki (KHT)* adı verilen sistemin ilk deneyimi, harcamaların reel ifadelerle plânlanmasına dayanmaktadır. Harcama plânlarında yer alan çok yıllık tahminlerin, enflasyona otomatik olarak uyum gösterdiği bu uygulama; yüksek enflasyon ile yoğun belirsizlik ortamının bulunduğu 1970’li yıllarda harcama kontrolünü kolaylaştırmak yerine güçleştirmiştir. Bu nedenle sabit fiyatlarla plânlamaya (1982’den itibaren tamamen) geçilmiştir. İngiliz yazınında *nakit limitleri* olarak anılan uygulama, harcamalar üzerine sabit fiyatlarla sınırlamalar getirerek enflasyonun olumsuz etkilerini engellemiştir. Bununla birlikte hazırlık sürecinde Hazine ile harcamacı kuruluşlar arasındaki müzakereler neticesinde harcamaların aşılması, 1992 yılından sonra KHT sisteminde yukarıdan aşağıya doğru bir yaklaşımın geliştirilmesini gerektirmiştir. Buna göre gelecek yılların harcama tavanları, bütçe teklifleri alınmadan önce *kontrol büyüklüğü* adı altında belirlenerek, kamu harcamalarının bu sınırlar içinde gözden geçirilmesi (tetkiki) sağlanmaya çalışılmıştır. Harcama plânlarının her yıl yapılan gözden geçirmelerle bir yıl ileriye kaydığı ve yukarıda bahsedildiği gibi zaman zaman değişikliklerin yapıldığı KHT sistemi, 1997 yılında köklü bir değişikliğe uğramış ve olağan uygulama terk edilmiştir. Aşağıda öncelikle KHT sistemi incelenmekte daha sonra ise yeni uygulama farklı yönleri ile ele alınmaktadır.

3.4.1.1. Kamu Harcama Tetkiki Sistemi

Hazine’nin, ikinci dünya savaşının ardından artan kamu harcamalarını dizginlemek için yeterli mekanizmalara sahip olmaması, İngiltere’de harcamalar ile gelirler arasındaki bağın kopmasına yol açmıştır. Yıllık bütçe ile alınan harcama

(*) İngiltere’nin siyasal ve yönetsel yapısı hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Parlak – Caner, a.g.e., ss. 95-141.

kararlarının gelecekte getireceği maliyetleri değerlendirecek bir sistemin olmayışı nedeniyle kısa döneme odaklanan makroekonomi politikası, “kesintili bir şekilde” ilerleyebilir hale gelmiştir²¹⁹. Kamu harcamalarının parçalanmış bir yapıya sahip olması da, harcamaların etkisinin açıkça görülememesine yol açmıştır. Kısaca ifade etmek gerekirse o yıllara kadar bakanlar, bütçe tahminlerini onaylarken gelecekte kamu kesiminin ekonomiden alacağı payı bilmeksizin taahhütlerde bulunmaktaydı. Bu olumsuzluklara çare aramak amacıyla kurulan *Plowden Komitesi*, 1961 yılında yayınladığı *Kamu Harcamalarının Kontrolü* adlı raporda, bir harcama plânlaması sistemine başlanılmasını da içeren şu önemli tavsiyelerde bulundu²²⁰:

Gelecekte önemli harcamalar getiren kararlar, daima birden fazla yıl dikkate alınarak, kamu harcamalarının bir bütün olarak tetkiki ışığında ve muhtemel kaynaklara göre alınmak zorundadır..... Kamu harcama kararları –savunma, eğitim, tarım vb. adı her ne olursa olsun– alınırken şu iki şey asla göz ardı edilmemelidir a) dönem içinde ülkenin yapabileceği harcamalar b) harcama türünün diğerine göre nispi önemi.

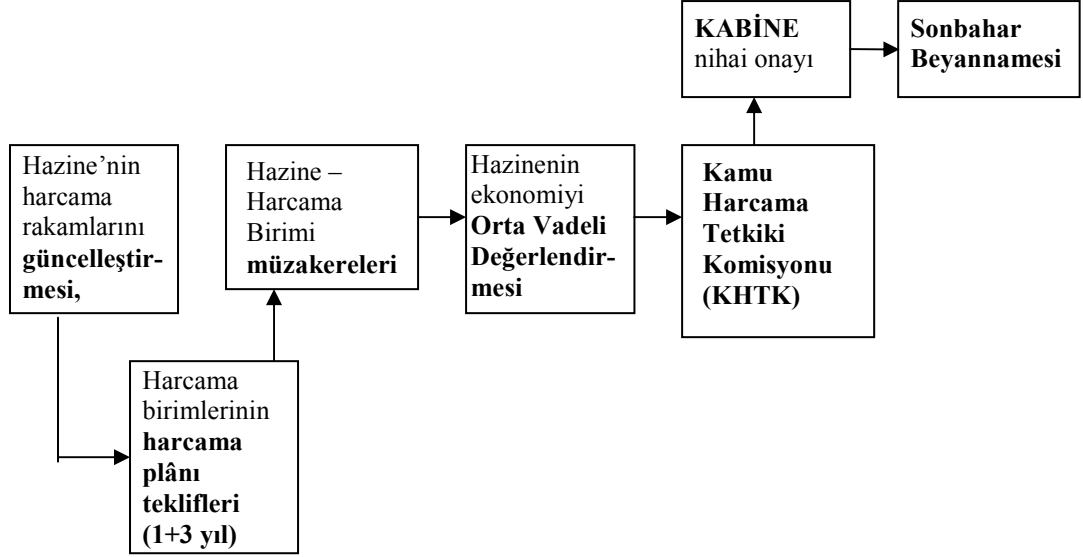
Bu tavsiyelerle komisyon, kamu harcamalarına ilişkin kararların, kurulacak akılcı ve uygun bir sistem dâhilinde alınmasını önermiştir. Komisyon raporu aynı zamanda, sadece merkezî hükümet harcamalarının değil, yerel idareler, KİT’ler vb. birimleri de içeren toplam kamu harcama büyüklüğünün plânlaması gerektiğini de vurgulamıştır. Böylece rapor, toplam kamu harcamalarına, elde edilmesi muhtemel reel kaynakların değerlendirilmesi bağlamında önem verilmesini önererek, kamu kesiminin fırsat maliyetine de dikkat çekmiştir²²¹.

²¹⁹ Gray, Andrew – Jenkins, Bill, “Separate Developments: Budgeting, Auditing, and Evaluation in the United Kingdom”, *Budgeting, Auditing & Evaluation: Functions & Integration in Seven Governments*, ed. by Andrew Gray, Bill Jenkins, Bob Segsworth, Transaction Publishers, New Jersey, 2002, ss. 41-64, s. 44.

²²⁰ Her Majesty’s Stationery Office, *Plowden Report 1961: Control of Public Expenditure*, Cmnd. 1432, United Kingdom, 1961’den aktaran London: Brown, C.V. – Jackson, P.M., *Public Sector Economics*, 4th Edition, Blackwell Publishers, Oxford, USA, 1990, s. 214.

²²¹ Brown – Jackson, a.g.e., ss. 214-215.

Şekil 12
İngiltere’deki İlk Kamu Harcama Tetkiki Sistemi



Kaynak: Brown – Jackson, a.g.e., s. 215 ve Premchand, *Government Budgeting...*, a.g.e., s. 224'teki bilgiler ışığında çizilmiştir.

Komitenin önerileri dikkate alınarak 1961 yılında, kamu harcamalarının *real ifadelerle* plânlanmasına başlanmıştır. Buna göre kamu harcamaları, Hazine tarafından, ekonomideki çıktı (GSMH) büyümesi ve özel sektör talebinin orta vadeli (5 yıllık) tahminlerine dayalı olarak 4 yıllık bir dönem (daha sonra 3 yıla indirildi) için her yıl güncelleştirilerek bir yıl ilerleyen tarzda plânlanmıştır²²². KHT sistemindeki ilk deneyime göre süreç (bkz. Şekil 12), mali yılın son ayı olan Mart ayında geçici kamu harcaması rakamlarının, geçmiş yılın hesaplamalarına ve Hazine'nin mevcut tutumuna dayalı olarak belirlenmesi, diğer bir deyişle önceki yıl harcama plânlarının güncelleştirilmesi ile başladı. Harcamacı birimlerin harcama tahminlerini bütçe yılı ve ilâave 3 yıl olmak üzere Hazine'ye iletmesinden sonra Mart – Haziran aylarında harcamacı birimler ile Hazine arasında ikili müzakereler yapıldı. Daha sonra uzlaşılan tahminler, Hazine'nin hazırladığı ve ekonominin *orta vadeli değerlendirmesini* içeren bir raporla birlikte görüşülmek üzere *Kamu Harcama Tetkiki Komisyonuna (KHTK)*

²²² Bain, Keith, "Public Expenditure Planning and Control", *Public Finance Course Notes*, ss. 1-3. (<http://homepages.uel.ac.uk/K.Bain/pubfinan.html>).

gönderildi. Bu komisyon; bir Hazine sekreterinin başkanlığında, önemli harcamacı birimlerde yer alan kıdemli maliye memurlarından oluşmaktaydı. Daha sonraki aşamada, KHTK'nin önerilerini dikkate alan *Kabine*, nihai harcama büyüklüğünü ve kompozisyonunu belirlemekteydi. İngiltere'de bu rakamlar, Kasım ayında hükümetin *Sonbahar Beyannamesi* ile ilân edilmekteydi²²³.

Bu ilk deneyimin, 1970'lerin ortalarına gelindiğinde, kamu harcamalarını kontrol etmede ve kaynakların kamu kesimi ile özel kesim arasında stratejik olarak ayrılmasını kolaylaştırmada başarısız olduğu kabul edilmiştir²²⁴. Bunun en önemli sebeplerinden biri, harcamaların plânlanmasında sabit fiyatların kullanılmasıdır. Sabit fiyatlarla onaylanan ve yürütülmeye başlatılan program harcamalarından kesintiye gitmenin oldukça güç olduğu anlaşılmıştır. Tahminlerin reel ifadelerle yapılması, harcama plânının uygulanması sırasında fiyatların değişmesi söz konusu olduğunda, bütçedeki hizmet düzeyini sürdürebilmek için ek ödenek verilmesi anlamına gelmekteydi²²⁵. Bu da 1970'li yıllarda sık sık ek ödeneklere başvurulmasını gerektirmiş ve mali disiplini zedelemiştir²²⁶. Ayrıca sistemin önemli öğelerinden birisi olan hazinenin ekonomiyle ilgili orta vadeli değerlendirmesi de bir tahmin olmaktan çok ideal durumu göstermeyi hedeflemişti. Her yıl kamu harcama büyüklüklerini ilân eden *Sonbahar Beyannamesi*nde, bu orta vadeli değerlendirmeye dayalı olarak bir *kaynaklar tablosu* yer almaktaydı. Tabloda tam istihdam düzeyi ile uyumlu olarak alınan bir çıktı düzeyi esas alınmış ve hesaplamalar buna dayandırılarak kamu harcamaları için elde edilebilir kaynaklar hesaplanmıştı. Sadece ideal durumun bir beyanı olan kaynaklar tablosu ulaşılabilir değildi^{(*)227}. Plowden Komitesinin önerilerine dayanılarak kurulan ve birimler arası nitelik arz eden KHTK de istenilen hedefe ulaşamamıştır. Yeni harcamalar dâhil tüm önemli harcamaları, yıllık gözden geçirme süreci ile tüm kamu sektörünü kapsayacak şekilde (orta vadeli olarak) incelemek, harcama birimleri arasında

²²³ Brown – Jackson, a.g.e., s. 215-216.

²²⁴ Allan, a.g.m., s. 94.

²²⁵ A.e., s. 105.

²²⁶ A.e., s. 94.

(*) Orta vadeli değerlendirmelerle belirlenen GSMH'deki büyüme oranının gerçekleşmemesi, reel terimlerle belirlenen kamu harcamalarının da oransal olarak artması demektir. Örnek vermek gerekirse, İngiltere'de 1965-68 döneminde GSMH'de beklenen %3.8 büyüme oranı baz alınarak, harcamaların reel olarak %4.25 büyümesi öngörülmüştür. GSMH'deki büyüme 2.2 olarak gerçekleşmesine rağmen, harcamalar daha önce belirlenen oran baz alınarak hesaplandığından oransal olarak daha fazla artmıştır. Brown – Jackson, a.g.e., s. 219.

²²⁷ Bain, a.g.e., s. 3.

koordinasyonu sağlamak ve ekonomi politikası ile kamu harcamalarını bütünleştirmek amacıyla kurulan komite, oldukça şekli kalmıştır²²⁸. Premchand'ın belirttiği gibi komitenin yaptığı incelemeler bir saatten uzun sürmemiştir²²⁹. Son olarak sistemin zaaflarından birisini de, İngiliz gelenekleri gereğince bütçenin gelir ve gider kısımlarının ayrılması oluşturmuştur. Buna göre İngiltere'de 1990'lara kadar bütçenin harcama kısmı kasım ayında Sonbahar Beyannamesi ile gelir kısmı (örneğin vergi oranları) ise mart ayında bütçe beyannamesi ile ilân edilmiş ve parlamentoya sunulmuştur^{(*)230}.

Reel ifadelerle gerçekleştirilen harcama plânlaması sürecinde yaşanan sorunlara, IMF'nin kamu harcamalarındaki büyümenin kısılması yönündeki talepleri de eklenince, KHT sisteminde değişikliklere gidilmesi kaçınılmaz olmuştur. Yapılan en önemli değişiklik, reel plânlamadan vazgeçilerek nominal ifadelerle harcama plânlamasına geçilmesidir. Kısmen 1976'da uygulanan nominal plânlama, 1982 yılında reel ifadelerle harcama plânlamasına tamamen son vermiştir. Nominal terimlerle plânlama, her bir birimin harcamalarına nominal bir sınır getirilmesi anlamına gelmektedir. Nakit limitleri olarak ifade edilen yeni uygulama ayrıca mali rezerv (ya da ihtiyat payı) uygulaması ile de desteklenmiş ve esneklik sağlanmaya çalışılmıştır. Harcama plânlaması dönemi de 4 yıldan 3 yıla indirilmiştir²³¹. Ayrıca, hükümetin bütçe politikasının, para ve maliye politikası için bir çerçeve sağlayan *orta vadeli mali strateji* (OVMS) bağlamında kararlaştırılması uygulamaya geçirilmiştir^(**). Bu anlamda 1979'dan sonra hükümetin izlediği genel strateji, kamu harcamalarının millî gelirdeki payını azaltmak, buna karşın verimliliğini artırmak olmuştur²³². Söz konusu gelişmeler, –İngiltere'de kamu harcamalarının kontrol dışı olmasında petrol krizleri gibi dış

²²⁸ Borooh, Vani K., "Public Choice Theory and Macroeconomic Policy", *Public Choice*, Edited by Julien Van Den Broeck, Kluwer Academic Publishers, London, 1988, ss. 61-90, s. 81.

²²⁹ Premchand, *Government Budgeting...*, a.g.e., s. 224. Komite "zaman kaybı" olarak nitelendirildiği 1980'lerin ortalarında kaldırılmıştır. Thain, Colin – Wright, Maurice, "Planning and Controlling Public Expenditure in the UK, Part I: The Treasury's Public Expenditure Survey", *Public Administration*, Vol 70, Spring 1992, ss. 3-24, s. 6.

(*) Mart bütçesi esasen vergi teklifleri ile ilgiliydi. Kamu harcama plânlarının sonbaharda ilân edilmesine karşın, baharda yayımlanan bütçe sadece vergileme ile ilgiliydi. Allen, Richard I.G., "Assesing Policies and Their Implementation: The United Kingdom Experience", *Budgeting and Policy Making*, OECD, SIGMA Papers No:8, Paris, 1996, ss. 199-230, s. 210.

²³⁰ Bain, a.g.e., s. 1.

²³¹ A.e., s. 4-5.

(**) 1980'lerde getirilen bu yenilik günümüzde de geçerlidir. Hükümetin mali stratejisi İngiltere'de bütçe günü, Mali Beyanname ve Bütçe Raporunda yayınlanmaktadır OECD, *Budgeting for Results...*, a.g.e., s. 213.

²³² Allen, a.g.m., s. 210.

faktörlerin payı bulunmakla birlikte– harcama plânlaması sisteminin, harcamaları kontrol etmede yeterli hale geleceği ümidi ile yapıldı^{(*)233}. Sistemde yapılan değişikliklerle toplam harcamaların, elde edilebilir kaynaklar ele alındıktan sonra kararlaştırılması, en azından teorik olarak, düşünülmekteydi²³⁴. Yeni değişikliklerle KHT sistemi, aşağıdaki tabloda gösterildiği gibi Bütçe günü (mart) yayınlanan OVMS beyanında ifade edilen çok yıllık tahminlerin önderliğinde ilerler hale getirildi.

Tablo 11
Kamu Harcama Tetkiki Sisteminin Temel Aşamaları

Mart	Orta Vadeli Mali Stratejinin bütçe belgeleri ile birlikte yayınlanması
Nisan	Mali Yıl Başlangıcı
Nisan	Tahminlerin güncelleştirilmesi
Mayıs- Haziran	Harcamacı kuruluşların harcama teklifleri; Hazine ve harcamacı kuruluş memurları arasında teknik görüşmeler
Temmuz	Hazine sekreterinin, <i>genel harcama büyüklüğünü</i> Kabine’ye önermesi ve Kabinece onaylanması. Hazinesinin, kuruluş tekliflerini bu büyüklük dâhilinde tutmakla görevlendirilmesi
Eylül-Ekim	Hazine ve bakanlar arasında ikili müzakereler. Anlaşmazlıkların Kabinenin Yıldız Komisyonunda ^(**) görüşülmesi.
Kasım	Kabine’nin toplanması ve Hazinesinin ve/veya Yıldız Komisyonunun müzakerelerle ilgili sonuçlarını görüşmesi. Yıldız Komisyonunda yapılan anlaşmayı onaylaması; çözümlenemeyen konuları çözmesi; ve KHT (ya da nihai harcama) rakamlarını kararlaştırır.
Kasım	<i>Sonbahar Beyannamesinde</i> nihai harcama rakamlarının yayınlanması
Aralık- Şubat	Kuruluşların, yasamaya sunulacak olan ödenek düzeyindeki tekliflerini Hazineye sunmaları, Hazine’nin onayı
Mart	Bütçe günü: Orta Vadeli Mali Stratejinin, ödenek düzeyinde tahminlerin (sonbahar beyannamesine uygun olarak) yayınlanması Kuruluş harcama plânlarının parlamentoya sunulması
Nisan	Mali yılın başlaması
Temmuz	Ödenek yasasının parlamentoca onaylanması

Kaynak: Thain – Wright, a.g.m., s. 5; Gray – Jenkins, a.g.m., s. 46.

(*) Ayrıca 1980’lerde KHT sürecindeki değişikliklere ilaveten, *Mali Yönetimin Islahı* adı altında bir dizi yeniliklere de gidilmiştir. Performans göstergelerinin belirlenmesi, harcama yapmada esneklik, üç yıllık yönetim plânları bu yeniliklerden başlıcaları olarak belirtilebilir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Gray – Jenkins, a.g.m., s. 48-51.

²³³ A.e., s. 47.

²³⁴ Thain – Wright, a.g.m., s. 7.

(**) Yıldız Komisyonu (Star Chamber), Kabine alt-komisyonlarından biridir ve başkanlığını, kıdemli bir Kabine Bakanı yapmaktadır. 1980’lerin ortalarında KHTK’nin kaldırılması sonucu oluşturulan komisyon, bütçe hazırlığı sürecinde harcamacı birimlerle Hazine arasında çözülemeyen konuları ele alma görevini üstlenmiştir. Komisyon, daha sonraki yıllarda yerini, EDX adlı benzer bir diğer komisyona bırakmıştır. Bain, a.g.e., s. 1.

Sistemde yapılan değişikliklere rağmen üzerinde önemle durulan *elde edilebilir kaynaklara göre kamu harcamalarının belirlenmesi* konusu, uygulamaya geçirilememiştir. Bunun önemli sebeplerinden biri, harcama büyüklüğü için alınan kararın; yaklaşık 6 ay öncesinde yayınlanan OVMS’de yer alan projeksiyonlar dışında, herhangi bir gelir plânına dayanmamasıydı. Özellikle Hazine; Mart gelir bütçesinde değişeceği gerekçesiyle, Sonbahar Beyannamesinden çok kısa bir süre önce bile geçici gelir tahmini yapmada oldukça isteksizdi. Ayrıca, ilave kamu harcaması yapmamaya karar vermek de, gerek ekonomik gerekse siyasal olarak gerekli koşullar olsa bile olağanüstü güçtü. Önceliklerin kapsamlı ve düzenli bir şekilde gözden geçirilememesi ve bakanların önemli harcamalardan feragat etmelerini sağlamanın siyasi güçlüğü, harcama plânlarında belirlenen dış yıl tahminlerinin, bir sonraki yıl KHT sürecinde artmasına yol açtı²³⁵.

Kamu harcamalarının kontrol edilememesi, 1990’ların başlarında KHT sisteminde yine bazı değişikliklere gidilmesine yol açtı. En önemli değişikliklerden birisi, kasım ayında harcama plânları ile birlikte gelir plânlarının da açıklanması oldu. *Birleştirilmiş ya da konsolide bütçe* ile bakanlar tarafından genel gelir ve gider durumunun dikkate alınabilmesi amaçlanmıştır. Ayrıca bu yıllarda yapılan bir değişiklikle bütçe hazırlığı sürecinde daha fazla *yukarıdan aşağıya doğru bir yaklaşıma* yer vermeye çalışılmıştır. Buna göre daha önceden, genel harcama düzeyi, Hazine sekreteri ile bakanlar arasındaki ikili görüşmeler sonucunda ortaya çıkmaya eğilimliydi ve bu süreç genelde aşırı harcama büyüklüğü ile sonuçlanıyordu. Bu nedenle genel harcama büyüklüğünün, *yeni kontrol toplamı* adı altında önceden sınırlanması, kuruluş tekliflerinin de bu toplamı aşmaması kabul edildi. Bu uygulama, hükümetin mali stratejisi olan kamu harcamalarının millî gelir payının azaltılması amacına da uygundu. Yeni kontrol toplamı, genel yönetime dâhil idarelerin harcamalarının yaklaşık %85’ini kapsamaktaydı. Toplam, sosyal güvenlik harcamalarını ve borç faizlerini ise dışladı^{(*)236}.

²³⁵ Thain – Wright, a.g.m., s.7.

(*) Daha önceki yıllarda bu büyüklüğe plânlama toplamı adı verilmekte ve toplam; merkezî idare, yerel idareler, ulusal sanayinin ve bazı kamu girişimlerinin dış finansmanı, belirli girişimlerin sermaye harcamaları, rezerv ve özelleştirmeler dikkate alınarak belirlenmekteydi. Bu konuda detaylı bilgi için bkz. Heald, David, “Steering Public Expenditure with Defective Maps”, *Public Administration*, Vol 73, Summer 1995, ss. 213-240.

²³⁶ OECD, *Budgeting for Results...*, a.g.e., s. 214-215.

3.4.1.2. Kapsamlı Harcama İncelemesi Yaklaşımı

1990'lı yılların çoğunda uygulanan sıkı maliye politikaları ile İngiltere'de mali disiplin sağlanmakla birlikte, vergileri artırmadan uygulanan bütçe sağlamlaştırma politikaları, zaman içinde ihtiyari yatırımları daraltmış ve kamu hizmetleri üretiminde azalmalara yol açmıştır. Buna, kamu alt-yapı yatırımlarının özel finansman ile yapılması ve yoğun özelleştirmeler de eklenince, İngiltere OECD ülkeleri genelinde kamu yatırımları GSYİH'ye oran olarak en düşük ülkelerden biri haline gelmiştir. Bu nedenle 1990'ların sonlarında, mali disiplinin ötesinde, eğitim, sağlık ve kamu ulaşımı gibi temel hizmetlerin kalitesinin geliştirilmesi ön plâna çıkmıştır. Sorunlara çare bulmak isteyen hükümet 1997 yılında, özellikle hizmet sunumunda etkinliği geliştirmek gayesiyle mali yönetim için yeni bir çerçeve geliştirmiş ve yeni bir harcama plânlaması ve kontrolü sistemine geçmiştir²³⁷. Böylece 1961 yılından beri çeşitli değişikliklerle uygulanan KHT sistemi terk edilerek yerine 2 yılda bir gerçekleştirilen ve 3 yıllık bir dönemi içeren *Kapsamlı Harcama İncelemesi (KHİ-Comprehensive Spending Review)* yaklaşımı getirilmiştir.

3.4.2. Sistemin işleyişi

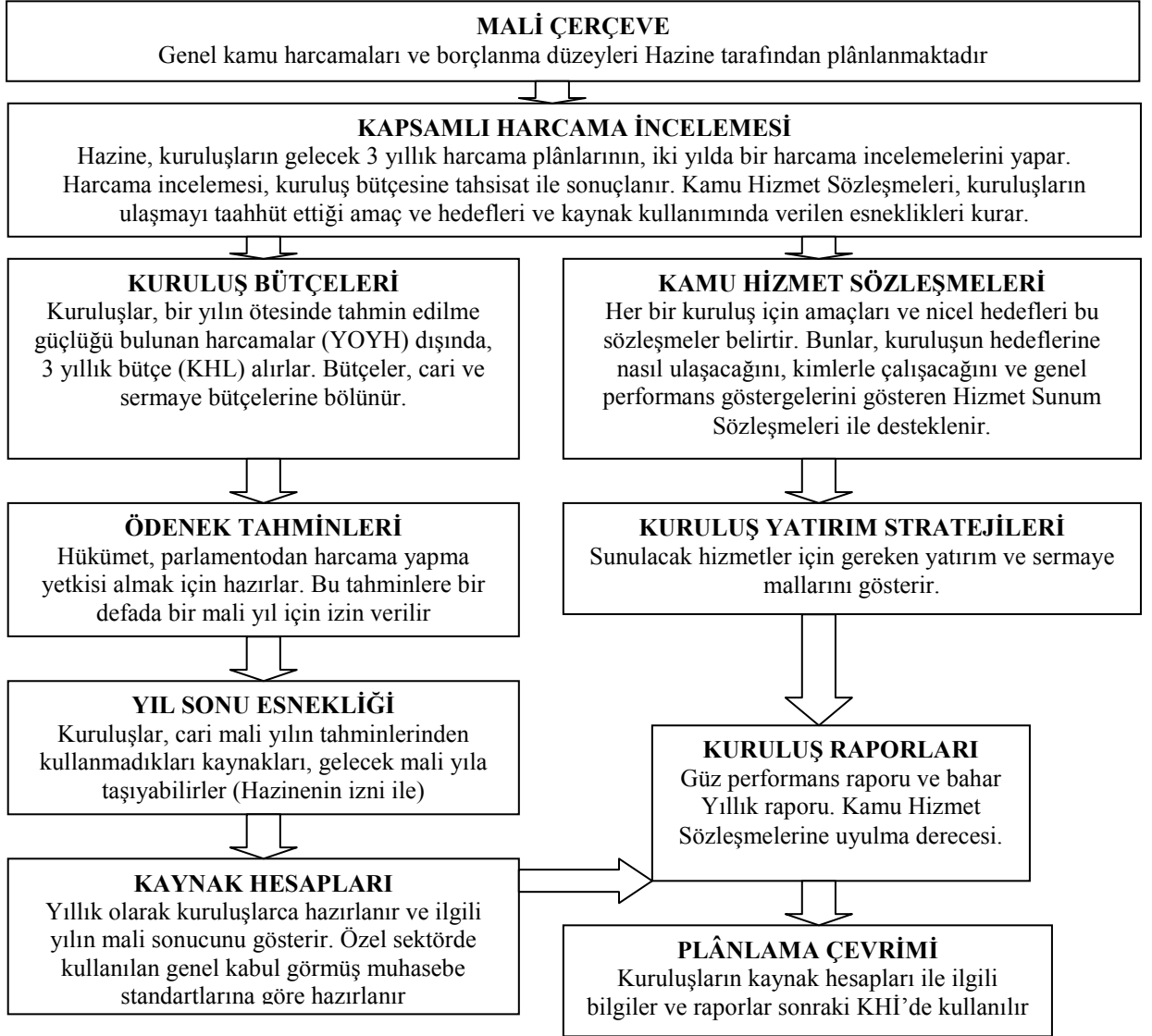
İngiltere'de uygulamaya yeni konan mali çerçevenin ilkeleri, 1997 yılında yürürlüğe koyulan *Mali İstikrar Tüzüğü* ile çizilmiş; yeni harcama plânlaması rejimi ise *1998 Ekonomik ve Mali Strateji Raporu* ile düzenlenerek ilân edilmiştir (Bkz. Şekil 13)²³⁸.

²³⁷ Noord, Paul van den, "Managing Public Expenditure: UK Approach", OECD Economics Department, Working Papers No: 341, 06 September 2002, s. 4 ve 8.

²³⁸ Her Majesty's Treasury, "Public Expenditure Planning and Control in the UK – A Brief Introduction", United Kingdom (http://www.hm-treasury.gov.uk/Spending_Review/spend_plancontrol.cfm).

Şekil 13

İngiltere'deki Yeni Harcama, Plânlama ve Kontrol Rejimi



Kaynak: National Audit Office, *Managing Resources to Deliver Better Public Services*, London, 2003, s. 23.

3.4.2.1. Yeni mali çerçeve

İngiltere'de hükümetlerin yürürlüğe koyduğu maliye politikasının yeterince açık olmaması, görev ve sorumluluklarda tanımlama sorununun olması, geleceğe yönelik aşırı iyimser değerlendirmelerin yapılması kamu maliyesinin uzun dönem sürdürülebilirliğini zedeleyici bir makroekonomik çerçeve yaratmış ve etkin bir maliye

politikası izlenmesini güçleştirmiştir. Yeni yürürlüğe konan Mali İstikrar Tüzüğü, bu sorunlara çare olarak hükümetlerin maliye politikası hedeflerinin belirlenmesinde ve uygulanmasında saydam olmalarını, maliye politikasının ekonomiye etkileri anlamında istikrarlı olunmasını; kamu maliyesi yönetiminde sorumluluk sahibi olunmasını; nesiller arasında adil olunmasını; maliye politikasının tasarlanması ve uygulanmasında etkin olunmasını şart koşturmuşur²³⁹. Bu ilkeler oldukça saydam bir raporlama sistemi ile de desteklenmiş, hükümetin ekonomik ve mali projeksiyonlarının yayınlanması^(*), sürdürülebilirliğin değerlendirilerek ilân edilmesi zorunluluğu getirilmiştir²⁴⁰.

Ayrıca mali çerçeve, ekonomik ve mali istikrarı artırmak için yeni mali kurallarla desteklenmiştir^(**). Geçmiş yıllarda düşen kamu yatırımlarının yarattığı olumsuzluklardan kurtulmak bakımından getirilen yeni kurallardan birisi, hükümetin yalnızca yatırımlar için borçlanabileceğini belirtmektedir ki *altın kural* olarak adlandırılmaktadır. *Sürdürülebilir yatırım kuralı* olarak bilinen ikinci mali kural ise kamu kesimi net borcunun GSYİH'ye oran olarak, ekonomik konjonktür boyunca istikrarlı ve uygun bir şekilde tutulması olarak belirlenmiştir. Mevcut otoriteler bu oranı %40 olarak belirlemişlerdir²⁴¹.

3.4.2.2. Üç yıllık Kuruluş Harcamaları Limitleri

Yukarıda bahsedilen mali çerçeveyi desteklemek üzere, eski KHT sisteminin yerine yeni bir plânlama ve kontrol rejimi, hükümet tarafından uygulamaya geçirilmiştir²⁴². Bu yeni rejime göre, harcamacı kuruluşlar için bütün bir üç yıllık döneme özgü (yıl detayı da olmak üzere) kuruluş harcama limitleri (KHL), nominal ifadelerle belirlenmektedir. Diğer bir ifadeyle Hazine, harcamacı kuruluşların harcamalarını üç yıllık dönem için belirlenen ve katı bir şekilde uygulanan bir limit

²³⁹ United Kingdom, The Code for Fiscal Stability, March 1998, parag. 3.

^(*) Ayrıca İngiltere'de, projeksiyonlarda kullanılan varsayımların bağımsız bir şekilde Yüksek Denetim Kurulu tarafından denetlenebilmesi imkânı da bulunmakta; bu da hükümete, sürecin güvenilirliğini yükseltme imkanını sağlamaktadır. United Kingdom, The Code for Fiscal Stability, parag. 26.

²⁴⁰ United Kingdom, The Code for Fiscal Stability, parag. 20-25.

^(**) Söz konusu mali kurallar, Mali İstikrar Tüzüğünde değil, hükümetin 1998 yılında yayımladığı ekonomik ve mali strateji raporunda açıklanmıştır. Her Majesty's Treasury, *Economic and Fiscal Strategy Report 1998: Long Term Stability and Investment*, United Kingdom (http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/uk_economy/economic_and_fiscal_strategy_report_1998/ukecon_efsr_index.cfm).

²⁴¹ Dabán v. dğr., a.g.e., s. 35.

²⁴² A.y.

dâhilinde finanse etmeyi taahhüt etmektedir. Bu anlamda yıllık bütçe uygulamasının terk edildiğini gösteren uygulama, daha uzun dönemli plânlamaya izin vermektedir. Böylece yıllık bütçede olduğu gibi yıllık harcamaların fiili artışlarla değişmesinin de önüne geçilmesi hedeflenmiştir²⁴³. Ancak olağanüstü durumlarda Hazine ile anlaşarak, KHL *rezervinden* kullanılarak aşılabilen üç yıllık limitler dâhilinde kuruluşlar, harcamadıkları ödeneklerin tamamını (bu üç yıllık dönem içinde), bir yıldan diğerine taşıyabilmektedirler. Ayrıca, düşen kamu yatırımlarının artırılması için, söz konusu limit içinde cari ve sermaye harcamalarının ayrı ayrı yönetilmesi de kararlaştırılmıştır. Bu uygulamanın amacı, daha önce cari harcamalar üzerindeki kısa vadeli baskıları karşılamak için yatırım harcamalarından yapılan kesintilerin önüne geçebilmektir. Buna göre yatırımlara ayrılan ödeneklerin, ancak kabul edilen belli bir tutarda cari harcamalara tahsis edilebilmesi öngörülmektedir²⁴⁴.

Yeni sistemde üç yıllık olarak kurulan harcama limitlerinin, olağan orta vadeli harcama sistemindeki gibi yıllık olarak değil, *iki yılda* bir gözden geçirilmesi söz konusudur. Bu gözden geçirmeler Hazinece, *Kapsamlı Harcama İncelemeleri (KHİ)*, aracılığı ile yapılmaktadır. İlki 1998 yılında gerçekleştirilen bu incelemelerde; harcamacı kuruluşların amaç ve hedeflerinin, her bir harcama programı bazında sıfır esaslı analizler kullanılarak, hükümetin hedeflerine en iyi şekilde ulaşmasını belirlemek üzere gözden geçirilmesi gerçekleştirilmektedir. Kuruluşların üç yıllık harcama limitleri de, mali kurullarla uyumlu olarak bu gözden geçirmeler sonucunda kurulmaktadır²⁴⁵. Örnek vermek gerekirse, 1998’de gerçekleştirilen KHİ, 1999-2000, 2000-2001 ve 2001-2002 dönemini kapsar şekilde üç yıllık harcama limitlerini (temmuz ayında) belirlemiştir. Bir sonraki KHİ 2000 yılında yapılmış ve 2001-2002, 2002-2003 ve 2003-2004 dönemini kapsayarak KHL’leri kurmuştur²⁴⁶.

KHİ’lerde ele alınan kuruluş amaç ve hedefleri ise ilk kez 1998 KHL’si ile yürürlüğe konan bir yenilikle yapılmaktadır. Buna göre her bir harcamacı kuruluş üç yıllık bir *kamu hizmet sözleşmesi* ile performans hedefleri belirlemekte ve bunları

²⁴³ Pearson, a.g.e., s. 3.

²⁴⁴ Her Majesty’s Treasury, *Economic and Fiscal Strategy Report 1998*, a.g.r.

²⁴⁵ Her Majesty’s Treasury, “Public Expenditure Planning...”, a.g.e.

²⁴⁶ Her Majesty’s Treasury, “Spending Reviews”, United Kingdom, (http://www.hm-treasury.gov.uk/spending_review/spend_index.cfm).

gerçekleştirmek için taahhütte bulunmaktadır. Bu hedeflere nasıl ulaşılabileceği ise detaylı program ve eylemlerin yer aldığı *hizmet sunum sözleşmeleri* aracılığıyla açıklanmaktadır. Her yıl hazırlanan *yıllık raporlar* ile de amaçlara ne kadar ulaşıldığı ortaya konmaya çalışılmaktadır. Böylece iki yılda bir yapılan KHİ'lerin de, performans odaklı yapılması sağlanmaktadır^{(*)247}.

3.4.2.3. Yıllık Olarak Yönetilen Harcamalar

İngiltere'de, üç yıllık limitler harcamacı kuruluşların bütün harcamalarını kapsamamaktadır. Kuruluşların bir kısım harcamaları, bu tür bir harcama plânlamasına uygun değildir. Örneğin, sosyal güvenlik ödemeleri, yerel idarelerin kendi gelirleri ile karşıladıkları harcamaları, ortak tarım politikası altında yapılan ödemeler, borç faizi ve Avrupa Birliği kurumlarına yapılan net ödemeler, üç yıllık dönemde kontrol edilmesi güç, değişken niteliğe sahiptir. Toplam harcamaların yaklaşık yarısını teşkil eden bu tür harcamalar, yıllık olarak yönetilen harcamalar (YOYH) adını almakta ve yıl bazında belirlenmektedir. Bununla birlikte YOYH'ler, daha önce belirtilen mali kuralların uygulanmasına tabi olup, bütçe sürecinin bir parçası olarak tetkik edilmektedirler²⁴⁸.

3.4.3. Değerlendirme

Günümüzde İngiltere, diğer ülkelerde yaygın olarak görüldüğü farklı bir orta vadeli harcama sistemi uygulamaktadır. 1997 yılına kadar uygulanan sistemin başarı durumu değerlendirildiğinde şu noktaların önem kazandığı görülmektedir: İngiltere'de makroekonomik istikrarsızlıklar ve yüksek enflasyon oranları, geçmişte ekonominin performansını olumsuz etkilemiş olmakla birlikte, bu istikrarsızlıklarda önemli payı olan bir unsur para ve maliye politikalarındaki başarısızlıklardır. Açık hedef ve ilkelerin bulunmayışı politikaların oldukça kısa dönem odaklı olmasına yol açmış, bunun ötesinde kamu maliyesinin uzun dönem sürdürülebilirliği göz ardı edilmiştir. 1980'lerin sonunda, görünüşte iyi olan (fazla veren) kamu maliyesi dengesi, aşırı vergi

(*) Bu konuda detaylı bilgi için bkz. Ellis, Kevin – Mitchell, Stephen, "Outcome-focused Management in the United Kingdom", *OECD Journal on Budgeting*, Vol 1, No 4, 2002, ss. 111-128.

²⁴⁷ Pearson, a.g.e., s. 4.

²⁴⁸ Her Majesty's Treasury, *Planning Sustainable Public Spending: Lessons From Previous Policy Experience*, United Kingdom, November 2000, (<http://www.hm-treasury.gov.uk/media/83D/66/86.pdf>).

kesintileriyle kısa döneme odaklanmış, bunun sonucunda 1992-3 yılında kamu kesimi net borcu GSYİH'ye oran olarak %7,8'e çıkmıştır^(*). Ayrıca çıktı trendlerinin ve konjonktür uyumlu mali göstergelerin yayınlanmaması, kamu maliyesinin sağlıklı bir şekilde parlamento ve kamuoyu tarafından değerlendirilmesini engellemiş, bu da kamu harcama plânlarının ulaşılabilir olup olmadığının bilinmemesine yol açmıştır. Aynı zamanda maliye politikası, makul olmayan iyimser tahminlerden de etkilenmiştir. Geleceğe yönelik senaryoların ya da stres testinin bulunmaması da önemli bozulmaları tetiklemiştir. Uzun dönemli sorunlardan bir diğeri de, KHT'ler ile belirlenen dış yıl tahminlerinin, her yıl artış yönünde ilerlemesi olmuştur. Esasen bütçelededeki tüm katılımcılar, harcama büyüklüklerinin bir sonraki yıl tekrar ele alınarak değiştirileceğini bildiğinden; büyüklükler, duygusal bir şekilde kurulmuştur. Sadece 1987-88 ve 1996-97 dış yılları, bir önceki KHT'ye göre değişmemiştir²⁴⁹. Bahsedilen yanlış politika ve uygulamaları telâfi etmek üzere uygulanan sıkı harcama tavanları (yukarıdan aşağıya doğru yaklaşım) ise kamu hizmetlerinde ve özellikle de yatırımlarda önemli bozulmalara yol açmıştır. 1997 yılında getirilen yeni mali çerçevenin oldukça saydam olduğu söylenebilir. Yeni harcama plânlaması sistemi ise kısmen yıllık bütçeden feragat anlamını taşımaktadır. Kısa dönem odaklılığı önlediği ve kuruluşlara daha fazla esneklik sağladığı ileri süren sistemin başarısının değerlendirilmesi için ise zamana ihtiyaç vardır. Bununla birlikte şimdiden bu sistemin gelişmekte olan ülkeler için uygun olmayan bir yapıya sahip olduğu söylenebilir.

3.5. Güney Afrika Cumhuriyeti

Federal bir ülke olan Güney Afrika Cumhuriyeti, Anglo-Sakson geleneğine sahip bir ülkedir. Bu nedenle aynen İngiltere'de olduğu gibi mali yıl 1 nisanda başlayarak mart ayı sonunda sona ermekte ve bütçe, parlamento tarafından mali yıla girildikten sonra onaylanmaktadır. Ülkede orta vadeli harcama sisteminden genel olarak sorumlu olan

(*) Bu dönemde Hazinesinin çevrimsellik göstergesi sadece bir ortalamayı verecek şekilde genel tarzda düzenlenmişti. Bu nedenle kamu maliyesi çevrimi yanlış hesaplandığından yanlış politikanın uygulanması söz konusu olmuştur. Her Majesty's Treasury, *Fiscal Policy: Lessons From The Last Economic Cycle*, United Kingdom, November 1997, s. 9 (http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/uk_economy/fiscal_policy/ukecon_fisc_index.cfm).

²⁴⁹ Her Majesty's Treasury, *Public Spending: Lessons from Previous Policy Experience*, United Kingdom, November 2000, ss. 1-5.

birim ise *Hazine*'dir. Sistemde yoğun bir danışmacı mekanizmanın olduğu göze çarpmaktadır. İleride belirtileceği gibi özellikle *Bütçe Konseyi* ve *Bütçe Forumu* idareler arası işbirliğini güçlendirmek üzere tesis edilmiş olan danışmacı mekanizmalardandır. Sistemde bir kabine komisyonu olan *Bakanlar Bütçe Komisyonunun* da önemli rolü bulunmaktadır. Ayrıca bu komisyona öneriler sunan *Orta Vadeli Harcama Komisyonu* da kuruluşların çok yıllık harcama tekliflerini değerlendirmektedir.

3.5.1. Sistemin gelişimi

Güney Afrika Cumhuriyetinde; plânlama ile bütçeleme fonksiyonları arasında ilişki kurulamaması, girdi odaklı bütçe yapısı, bütçelemenin geçmiş yıl odaklı niteliği ve parlamentonun rolünün yetersizliği, mali yönetimde karşılaşılan en önemli sorunlar arasındaydı. 1970'lerdeki ekonomik daralma ile ilk kez su üstüne çıkan bu problemlere yönelik iyileştirmelerden biri, 1985 yılında *hedeflere göre yönetim sisteminin* kabul edilerek çok yıllık bütçe plânlaması yönündeki ilk girişimin yapılması olmuştur. Harcamacı kuruluşların ilk kez 12 aydan uzun bir süre için bütçe teklifleri hazırladıkları bu ilk adım; açık destekleyici girişimlerin olmaması ve kuruluşların yıllık çevrime odaklanmaktan vazgeçmemeleri nedenleriyle başarısızlıkla sonuçlanmıştır²⁵⁰. Günümüzdeki anlamıyla bir orta vadeli harcama sistemi ise 1994 yılında Hazine tarafından başlatılmıştır. Oldukça kapalı ve içsel bir sistem olan uygulama, üst düzey devlet memurları ile sınırlı kalmıştır. Hükümet, reform ve sürdürülebilir bir mali çerçeve içinde dönüşüm ihtiyacını kabul etmekle birlikte, uygulamayı durdurmuştur²⁵¹.

Güney Afrika'da günümüzde geçerli olan sistem ise 1998 yılında yürürlüğe konmuştur. Ülkede *orta vadeli harcama çerçevesi* olarak adlandırılan yenilik, 1997 yılında yürürlüğe konan *İdarelerarası Mali İlişkiler Yasasını* kapsayan geniş bir bütçe reformu paketinin bir parçasıdır²⁵². 1998 yılı Bütçe Konuşmasında, "yeniden yapılanmaya ve gelişim çabalarına katkı sağlayacak işlemsel bir program" olarak tanımlanan yeni çerçevenin, bütçe sürecinde siyasal karar almayı güçlendirmeyi; Kabinenin, bütçe ödenekleri ile hizmetler arasında bağlantı kurmasını mümkün kılmayı;

²⁵⁰ Zyl, van Albert, *Country Case Study 5: Operationalising the MTEF as a tool for Poverty Reduction: South Africa*, Overseas Development Institute, London, May 2003, s. 4-5.

²⁵¹ Zyl, a.g.e., s. 5.

²⁵² Hickey, Alison, - Zyl, van Albert, *2002 South African Budget Guide and Dictionary*, Idasa, Cape Town, 2002, s. 38.

işbirlikçi yönetişimi ve karar almayı güçlendirmeyi; daha iyi hizmet sunmayı; kamu sektörü programlaması için orta vadeli bir çevre yaratmayı ve bütçe politikalarını oluşturmada açıklık ve şeffaflığı arttırmayı amaçladığı duyurulmuştur²⁵³.

3.5.2. Sistemin işleyişi

Güney Afrika'da 1998 yılından bu yana başarılı bir şekilde uygulanan sistem, 3 yıllık bir dönemi (bütçe yılı ve ilave 2 dış yılı) kapsamakta, her yıl gözden geçirilerek ilerlemekte (rolling); hem federal devlet hükümeti hem de eyalet hükümetlerinde koordineli bir şekilde yürütülmektedir²⁵⁴. Performans tabanlı bütçeleme sistemine sahip olan ülkede 2002 yılında yapılan bir düzenleme ile bütçeleme sürecine stratejik plânlara da entegre edilmiştir²⁵⁵.

3.5.2.1. Tahminlerin güncellenmesi

Güney Afrika'da, çok yıllık harcama tahminlerini gösteren OVHÇ'ye dâhil olacak harcama teklifleri alınmadan önce; hem hükümet hem de sektör düzeyinde harcama tavanları belirlenmektedir. Bu tavanlar, bir önceki OVHÇ'de yer alan dış yıl tahminlerinin güncellenmesine dayanmaktadır^(*). Bu güncellemeler, Hazine tarafından yapılmaktadır. 1996-1999 döneminde bir grup uzman iktisatçı tarafından kapalı bir süreçle belirlenen makro iktisadi çerçeve tahminlerini kullanan Hazine, 2000 yılından bu yana kendi makroekonomik modelini kullanmaktadır. Güney Afrika'da, geçmiş OVHÇ'de yer alan 2 dış yılın, prensip olarak doğrudan (t ve t+1 yıllarının) harcama tavanı olması kabul edilmiştir. Buna karşın çerçevenin bir yıl ilerlemiş olması sonucunda ilk defa eklenecek olan son dış yılın (t+2'nin) harcama tavanı ise genellikle Hazine'nin makroekonomik modeline dayanılarak 2. yılın (t+1'in) harcama tutarına, büyüme ve enflasyon uyum standardı eklenerek hesaplanmaktadır²⁵⁶.

²⁵³ Schiavo-Campo – Tommasi, *Managing Government Expenditure*, Chapter 13: Multi-Year Expenditure Programming Approaches, a.g.e., s. 31.

²⁵⁴ A.y.

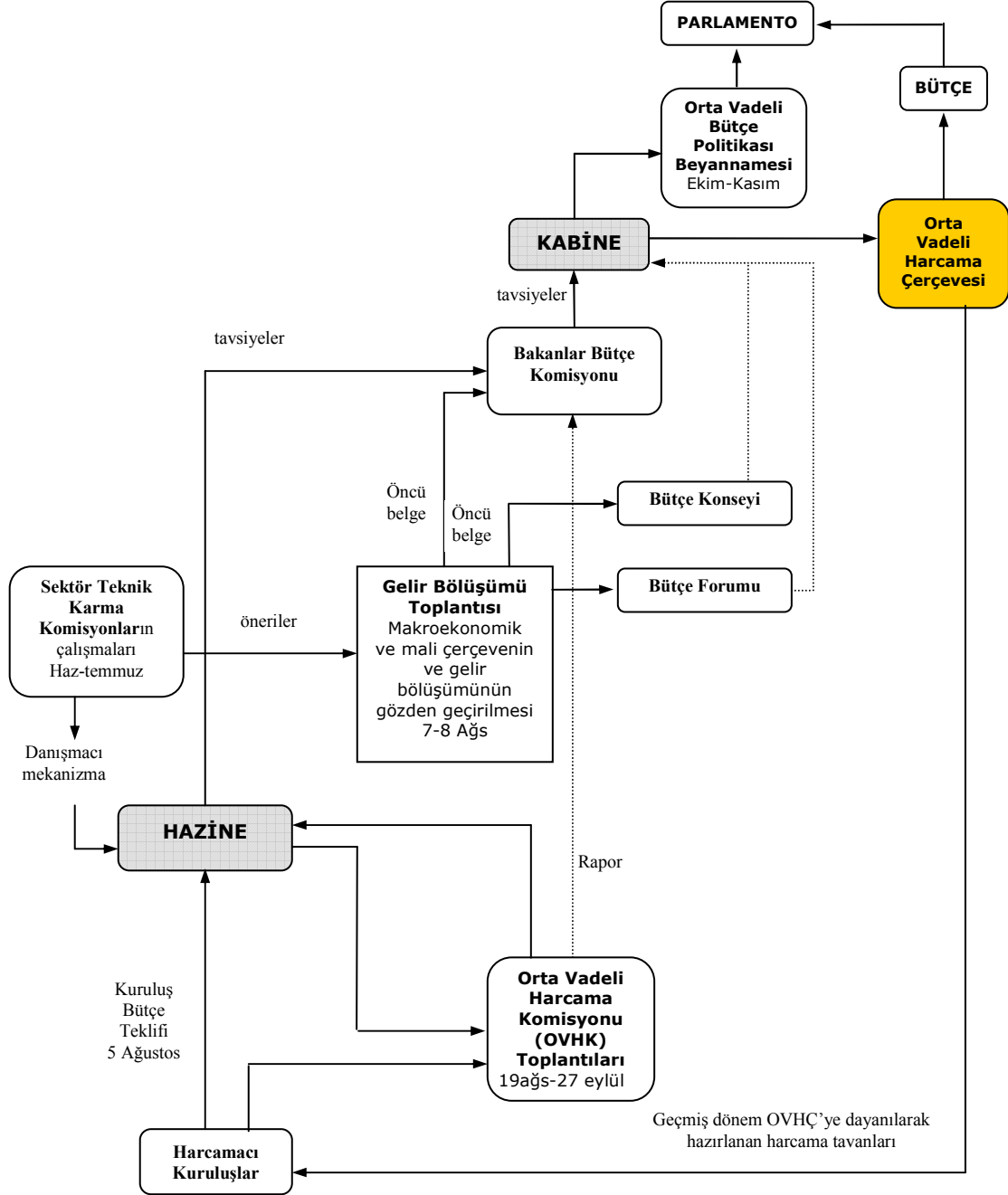
²⁵⁵ Zyl, a.g.e., s. 15.

^(*) Ülkedeki sistemi, bir döngü halinde belirten Şekil 14'te, OVHÇ'den harcamacı kuruluşlara doğru uzanan ok, yukarıda bahsedilen güncelleştirmeler sonucunda belirlenen harcama tavanlarını betimlemektedir. Hatırlanacağı gibi bütçe hazırlık sürecinin başlarında belirlenen söz konusu tavanlar, sürecin sonlarında nihai hale getirilerek (yeni) OVHÇ'de yerini almaktadır.

²⁵⁶ Zyl, a.g.e., s. 14.

Şekil 14

Güney Afrika Cumhuriyetinde OVHÇ ve Bütçe Süreci



Kaynak: Republic of South Africa, *National Treasury, Expenditure Frameworks Treasury Guidelines: Preparing Budget Proposals for the 2005 MTEF*, South Africa, 2005; Republic of South Africa, National Treasury, *Medium Term Expenditure Frameworks Treasury Guidelines: Preparing Budget Submissions*, South Africa, April 2001; Barder, Owen, *Budget Reform: Making it Happen*, World Bank Presentation, April 1999 eserlerinden yararlanılarak çizilmiştir.

Güney Afrika'da kuruluşların, yukarıda belirtildiği gibi 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. Örneğin 2005 yılı için hükümetin öncelikleri; ülkenin büyüme ve kalkınma stratejisine, on yıllık bir inceleme raporuna ve Güney Afrika genel yöneticileri forumuna dayanılarak hazırlanmıştır. Ülkede, harcama öncelikleri notuna dönüştürülen bilgilere bütçe süreci boyunca uyulmaya çalışılmaktadır²⁵⁷.

3.5.2.2. Harcama tekliflerinin hazırlanması ve gözden geçirilmesi

Hazine'nin yardımıyla her üç yıla ilişkin rehber harcama tavanlarına ve politika önceliklerine sahip olan harcamacı kuruluşların politika plânlama süreci ise 2005 yılında, üç yıldan beş yıla çıkarılan bir stratejik plânlama süreci aracılığı ile yapılmaktadır²⁵⁸. 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*. Bu ülkede politika seçenekleri, kuruluşların kendilerine verilen tavanlar dâhilinde olmak üzere, bir harcama artışına ya da azalışına (tasarrufa) yol açan politika değişikliklerine denmektedir. Örneğin mevcut programlardaki çıktı düzeyinde azalmaları içeren bir politika seçeneği; kuruluşun harcama tavanı dâhilinde yeni bir politika için teklif vermesini sağlayabilmektedir^(*). Güney Afrika'da her bir kuruluşun toplam sekiz adet politika seçeneği sunma imkânı bulunmaktadır. Bunun nedeni, ilerde değinileceği gibi,

²⁵⁷ Republic of South Africa, National Treasury, *Medium Term Expenditure Frameworks Treasury Guidelines: Preparing Budget Proposals for the 2005 MTEF*, a.g.e. s. 4.

²⁵⁸ A.e., s. 5.

(*) Güney Afrika'da kuruluşların bütçe tekliflerinde kullandığı formlar, politika seçeneklerinin etkisini iyi bir şekilde göstermektedir. Örnek form için bkz. Ek-6.

tüm harcamacı kuruluşların tekliflerinin tartışıldığı *Orta Vadeli Harcama Komisyonunun* işyükü ağırlığıdır. Önceden belirlenen formata göre Hazine'ye sunulan teklifler, Hazinedeki *harcama grupları* ve *bütçe uzmanlarınca* incelenmektedir. Hazine, bütçe tekliflerinin kendisine verilmesinden itibaren 4 hafta içinde ilgili kuruluşa, sunduğu politika seçenekleri ile ilgili yorumlarını iletmek durumundadır²⁵⁹.

3.5.2.3. Makroekonomik ve mali çerçeve ile gelir bölüşümünün gözden geçirilmesi

Hazinenin harcama grupları ve bütçe uzmanları, harcamacı birimlere danışarak bütçe tekliflerini değerlendirirken bir yandan da makroekonomik ve mali çerçeve ile idarelerarasındaki gelir bölüşümü konuları gözden geçirilir. Bu aşamada; maliye politikası, genel harcama büyümesi, enflasyon varsayımları ve borç faizi projeksiyonlarına odaklanılmakta ve gelir bölüşümü değerlendirilmektedir²⁶⁰.

Söz konusu gözden geçirmeler, (şekil 14'te de görüldüğü gibi) oldukça yoğun danışma mekanizmaları ile gerçekleştirilmektedir. 4x4 olarak bilinen *sektör teknik karma komisyonlar*, koşullu yardımların idaresi ve uygulaması ile eyaletlere yönelik temel harcama baskılarını incelemek üzere toplanmaktadırlar. 4 ulusal, 4 eyalet temsilcisi ile hem Hazine hem de ilgili sektördeki harcamacı kuruluşların temsilcilerinden oluşan teknik komisyonlar; sağlık, eğitim, yargı, refah, adalet gibi alanlara özgü olup daimidir. İdarelerarasındaki ilişkileri ve bilgi alışverişini geliştirmeyi amaçlayan komisyonların karar verme yetkileri olmayıp, gerek gelir bölüşümü gerekse harcama baskıları konularında birer tavsiye kurumlarıdır. Bir sektördeki harcama eğilimlerini ve yeni politikaların bütçesel etkilerini öngörmeye çalışan komisyonların bulguları, bütçe tekliflerinin hazırlanmasında kuruluşlara yardımcı olmaktadır²⁶¹.

Bu komisyonların ve Hazinenin öneri ve analizleri, bir *gelir bölüşümü toplantısında* ele alınmaktadır. Hazine başkanı, tüm harcamacı birimlerin muhasebe yetkilileri, eyalet hazineleri başkanları, yerel idare temsilcileri gibi oldukça geniş bir katılıma sahip olan seminer sonunda hazırlanan öncül makroekonomik ve mali çerçeve ile gelir bölüşümü belgesi, daha sonra Kabine'nin resmî bir alt komisyonu olan

²⁵⁹ Republic of South Africa, National Treasury, *Medium Term Expenditure Frameworks Treasury Guidelines: Preparing Budget Proposals for the 2005 MTEF*, a.g.e., s. 13-31.

²⁶⁰ Republic of South Africa, National Treasury, *Medium Term Expenditure Frameworks Treasury Guidelines: Preparing Budget Submissions*, April 2001, a.g.e., s. 13.

²⁶¹ Hickey – Zyl, a.g.e., s. 48-49 ve 56; Zyl, a.g.e., s. 8-9.

Bakanlar Bütçe Komisyonunda, Bütçe Konseyinde^(*) ve yerel idare düzeyindeki *Bütçe Forumunda*^(**) tartışılmakta; tüm bu tartışmalardan hareketle Kabine, güncel hale getirilen belgeyi Ekim’de onaylamaktadır. Bu belge aynı zamanda, kısa bir süre sonra parlamentoya sunulacak olan *orta vadeli bütçe politikası beyannamesinin* hazırlanmasına da temel oluşturmaktadır²⁶².

3.5.2.4. Orta Vadeli Harcama Komisyonunun incelemeleri

Makroekonomik ve mali çerçeve ile gelir bölüşümü konuları güncellenirken, teknik bir komisyon olan *orta vadeli harcama komisyonunda* (OVHK) yaklaşık birbuçuk ay sürecek tartışmalar yapılmaktadır. Hazine üst yöneticileri ve Başbakanlık ile Kamu Hizmetleri ve İdaresi Bakanlığının da dâhil olduğu bazı bakanlıkların temsilcilerinden oluşan komisyonda, bütün harcamacı kuruluşların bütçe teklifleri tartışılarak Hazine’nin tavsiyeleri ele alınır. Komisyon, harcamacı kuruluşların bütçe tekliflerini incelerken; söz konusu kuruluşların plânlarında önerdikleri düzeltmelerle, hükümetin genel politika önceliklerinin ilişkisine ve her bir sektörü etkileyen temel baskılara odaklanır. Ayrıca, yeni politika tekliflerinin harcanabilirlik ve maliyetleme açısından güvenilirliğini inceler. Komisyon, yeni tekliflerin uygulanabilirliğini ele alırken, kuruluşun geçmiş performansına ve harcama eğilimlerine de bakmaktadır. Çıktıların, ölçülebilir hedefleri destekleyici olup olmadıkları da incelenmektedir²⁶³. Komisyon, ilgili harcamacı kuruluşun danışmanlığında incelemelerini yaparak hazırladığı raporu, Bakanlar Bütçe Komisyonu’na ve Kabine’ye sunmaktadır. Bakanlar Bütçe Komisyonu da, yeni politika tekliflerinin her birini ve bunların gerektirdiği

(*) Maliye Bakanı ile her bir eyaletin yürütme konseyi üyelerinden oluşan konsey, ulusal hükümet ile eyalet hükümetlerinin menfaatlerini koordine etmeyi ve gelir paylaşımı konusunda anlaşmaya varılmasını hedefler. Gerek ulusal hükümet gerekse eyalet hükümetleri, eyaletleri etkileyen ve mali etkileri olan politika ya da yasalarla ilgili olarak bütçe konseyine danışmaktadır. McIntyre, Di – Nicholson, Jillian, *The Budget Process: A Guide for South African Legislators*, The Health Systems Trust, October 1999, s. 13 (<http://www.hst.org.za>).

(**) Yerel yönetimlere ait bir danışmacı mekanizma olan bütçe forumu, bütçe konseyine ilaveten Güney Afrika Yerel Yönetim Birliğinden beş üye ile her bir eyalet birliğinden gelen bir temsilciden oluşur. Bütçe Konseyinin işlevlerini yerel düzeyde yapar. Hickey – Zyl, a.g.e., s. 46-47.

²⁶² Republic of South Africa, National Treasury, *Medium Term Expenditure Frameworks Treasury Guidelines: Preparing Budget Submissions*, South Africa, 2002, s. 7-8.

²⁶³ Republic of South Africa, National Treasury, *Medium Term Expenditure Frameworks Treasury Guidelines: Preparing Budget Proposals for the 2005 MTEF*, a.g.e., s. 6-7.

finansman yükünü, Hazine'nin analizleri bağlamında ele almakta ve tavsiyelerini Kabine'ye sunmaktadır²⁶⁴.

3.5.2.5. Orta Vadeli Bütçe Politikası Beyannamesinin Parlamente'ya 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'ya sunulan rapor, Hükümetin mali ve bütçesel niyetlerini, asıl bütçe parlamente'ya sunulmadan en az 4 ay önce ilân etmektedir²⁶⁵. Beynamede yer alan harcama projeksiyonları, gelecek yıl bütçesinin *detaylı* olarak hazırlanması için de bir başlangıç noktası olarak işlev görmektedir²⁶⁶.

3.5.2.6. Kabine'nin orta vadeli harcama çerçevesini onaylaması

Orta vadeli bütçe politikası beyannamesinin parlamente'ya sunulmasından kısa bir süre sonra Kabine, orta vadeli harcama çerçevesi değişikliklerini görüşerek karara bağlamaktadır. Bu görüşmeden önce Maliye Bakanı, OVHK'nin üç yıllık kaynak tahsislerindeki değişikliklerle ilgili tavsiyelerini gözden geçirmekte ve bunları, Bakanlar Bütçe Komisyonuna sunmaktadır. Bu komisyonun tavsiyelerine ilaveten, bütçe konseyi ve bütçe forumunun önerileri de Kabine'nin yapacağı incelemeye dâhil edilmektedir. 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. Yıllık bütçe ve OVHÇ, parlamente'ya şubat ayında sunulmaktadır²⁶⁷.

²⁶⁴ A.e., s. 7.

²⁶⁵ A.e., s. 5.

²⁶⁶ Hickey – Zyl, a.g.e., s. 41.

²⁶⁷ Republic of South Africa, *National Treasury, Medium Term Expenditure Frameworks Treasury Guidelines: Preparing Budget Submissions*, 2002, a.g.e., s. 9.

3.5.3. Değerlendirme

Güney Afrika yaklaşımı, diğer birçok ülkede görüldüğünden daha fazla siyasal katılıma dayanmaktadır. Özellikle bakanlar bütçe komisyonu, bu alandaki en önemli araç olarak görülmektedir²⁶⁸. Ayrıca Kabine'nin güçlü siyasal taahhütlerine ilaveten Hazine'nin bir lider rolü üstlenmesi de, Güney Afrika Cumhuriyetindeki sistemin başarısında önemli bir unsurdur. Sistemin tüm eyaletleri kapsamayı ve teknik sektör karma komisyonların, koordinasyon sağlamada üstlendiği rolün, başarıda pay sahibi olduğu da iddia edilmektedir²⁶⁹.

4. ORTA VADELİ HARCAMA SİSTEMİNE İLİŞKİN DEĞERLENDİRMELER

Yukarıdaki ülke örneklerinde görüldüğü gibi birçok gelişmiş ülkede başarısını kanıtlayan orta vadeli harcama sisteminin, aşağı – yukarı tüm ülkelerde kullanılması arzu edilen, yaygın bir araç haline gelmesi şaşırtıcı değildir. İlk deneyimlerinde genelde başarısızlıklarla karşılaşmakla birlikte İngiltere, Avustralya ve İsveç gibi sanayileşmiş birkaç ülkenin önderlik ettiği sistem için günümüzde yeterli başarı kanıtının bulunduğu ileri sürülmektedir²⁷⁰. Özellikle gelişmiş ülkeler için geçerli olan bu savın, gelişmekte olan ülkeler için geçerli olduğunu söylemek ise henüz mümkün değildir. Bunun sebebi, günümüzde yalnızca birkaç gelişmekte olan ülkede iyi işleyen bir orta vadeli harcama sisteminin bulunmasıdır²⁷¹. Öyleyse, orta vadeli harcama sisteminin faydalarını göz ardı etmemekle birlikte, bütçe sorunlarına genel bir çare olarak görülen sistemin uygulanmasında dikkatli olunması gerekmektedir. Diğer bütçe yeniliklerinde olduğu gibi bu aracın yanlış bir şekilde kullanılması, kamu harcama yönetimi sonuçlarının olumsuz etkilenmesine ve sistemin başarısız reformlar serisine eklenmesine yol açabilir. Bu anlamda, orta vadeli harcama sisteminin başarılı bir şekilde uygulanabilmesi için

²⁶⁸ Zyl, a.g.e., s. 6.

²⁶⁹ United Kingdom Government, Department for International Development, *Understanding and...*, a.g.e., s. 55.

²⁷⁰ Premchand, *Government Budgeting...*, a.g.e., s. 227-228.

²⁷¹ United Kingdom Government, Department for International Development, *Understanding and...*, a.g.e., s. 57.

gereken ön koşullar az çok bilinmekle birlikte, ülke uygulamalarından çıkan sonuçların incelenmesi oldukça yararlıdır.

4.1. Standart Bir Modelin Bulunmadığının Kabul Edilmesi

Ele alınan ülke uygulamalarında görüldüğü gibi orta vadeli harcama sistemi, orta vadeli makroekonomik çerçevenin hazırlanması ya da birden fazla yıl için tahminler üretilmesi gibi bazı ortak öge ya da işlemlere sahip olmakla birlikte, çeşitli farklılıklar içermektedir. Bunlar temelde, ülkeler arasında mevcut olan bütçe kurumlarında, geleneklerde, idari kapasitede ya da elde edilebilir kaynaklarda vb. görülen farklılıkların bir sonucu olarak değerlendirilebilir²⁷². Örneğin İsveç'te uygulanan ve parlamentonun bütçe sürecine daha aktif olarak katılımını öngören iki aşamalı süreç, ülkenin özellikle koalisyon hükümetleri ile yönetilmesi nedeniyle tasarlanmış olup, diğer ülkeler için uygun bir yaklaşım olmayabilir. Benzer şekilde İngiltere'de iki yılda bir yapılan gözden geçirmelerle belirlenen üç yıllık harcama limitleri uygulaması da, gelir ve gider tahminlerinin gelişkin olmadığı ve harcamacı birimlerde performans yönetimi uygulamalarının yeterince geliştirilmediği bir ülkede, başarısız olmaya mahkumdur. Bazen, benzer gelişmişlik düzeyine sahip ülkelerde bile, orta vadeli harcama sisteminin bazı parçalarının, farklı başarı düzeyi ile sonuçlandığı görülmektedir. Örneğin Avustralya'da başarılı bir şekilde uygulandığı daha önce belirtilen *harcama grubu* uygulamasının, bir başka gelişmiş ülke olan Kanada'da başarılı olamayışı, bunun en güzel örneklerinden birisidir²⁷³. Kısacası, orta vadeli harcama sisteminin tek bir standart modelden ziyade *tanısal (diagnostic)* olduğu, yani ülkenin ihtiyaçlarına ve koşullarına uygun bir şekilde tasarlanması gerekliliği ortaya çıkmaktadır²⁷⁴.

4.2. Gelişmekte Olan Ülkeler İçin Uygulama Zorlukları

Orta vadeli harcama sisteminin birçok gelişmiş ülkede uygulanarak başarı kazandığı, daha önce belirtilmişti. Sistemin az gelişmiş ülkelerde uygulanması ise

²⁷² Boex – Martinez-Vázquez – McNab, a.g.tb., s. 22.

²⁷³ OECD, *Managing Public...*, a.g.e., s. 69.

²⁷⁴ Oxford Policy Management, "Medium Term Expenditure...", a.g.e., s. 2.

nispeten yenidir^(*). Kalkınmaya yönelik kaynak tahsisine gelişmiş ülkelerden çok daha fazla ihtiyacı olan gelişmekte olan ülkelerin, orta vadeli harcama sistemine daha çok ihtiyacı olduğu rahatlıkla söylenebilir. Bununla birlikte sistemin uygulanabilirliği, daha önce de belirtildiği gibi, sağlıklı gelir ve gider tahminlerinin ve güçlü harcama kontrolü mekanizmalarının olduğu durumlarda artmaktadır. Çoğu gelişmekte olan ülkede bu koşulların bulunmaması, önemli bir çelişkiyi ortaya koymaktadır. Gerçekten sisteme en fazla ihtiyacı olan gelişmekte olan ülkeler, genelde sistemin başarı koşullarından yoksun durumdadır²⁷⁵. Sanayileşmiş ülkeler, değişmez bir şekilde gerek idari gereksinimleri karşılayan gerekse birçok açıdan analizlere izin veren, kapsamlı bütçe sınıflandırmalarına sahipken, çoğu gelişmekte olan ülkenin ya sınıflandırmalarında önemli zayıflıklar (özellikle de kalkınma bütçelerinde) bulunmakta ya da mali analizler için yeterli veri kullanılamamaktadır²⁷⁶. Yine gelişmekte olan ülkelerde, ekonomik ve mali çerçeve ile iktisadi gelişim eğilimlerinin değerlendirilmesi, genellikle daha az detaylı ve genel bir şekilde yapılmaktadır. Yaygın olarak büyüme oranının, bir tahminden ziyade iyimser bir hedef olarak ele alındığı görülmektedir²⁷⁷. Kamu yöneticileri, sıklıkla tahmin edilebilirliğin ve esnekliğin sıkıntısını duymaktadır. Bu tür zayıflıkların olduğu ülkelerde, bütçe sürecinin zamansal alanını genişletmeye çalışmak, sık sık ödeneklerde ve tavanlarda değişim gereksinimine yol açabilmektedir. Böylece sistemin şekli bir uygulamaya dönüşmesi ve güvenilirliğini yitirmesi söz konusu olabilir²⁷⁸. Buna, Dünya Bankası ve IMF tarafından desteklenen yapısal uyum programları sonucunda başlatılan orta vadeli harcama sistemleri, örnek olarak gösterilebilir. İlgili uluslararası kuruluşlarca desteklenen yapısal uyum programları, genellikle bütçede ve harcama kontrol sistemlerinde önemli bozulmalar olduktan sonra verilmektedir. Bu tür bir çevrede orta vadeli harcama sistemini, geliştirilen bütçenin makul bir aracı olarak sürdürmek ise oldukça güç olmaktadır. Bu konuların, IMF ve

(*) Birinci bölümde belirtildiği gibi 1960'larla birlikte gelişmiş ülkeler, orta vadeli harcama plânlamasını kullanmaya başlarken, gelişmekte olan ülkeler kalkınma plânlarını yürürlüğe koymuşlardır. Bununla birlikte, sistemin gelişmiş ülkelerdeki gibi eskiden beri kullanıldığı az gelişmiş ülkeler de bulunmaktadır. Kenya gibi.

²⁷⁵ Schiavo-Campo – Tommasi, *Managing Government Expenditure*, Chapter 4: The Budget Preparation Process, a.g.e., s. 2.

²⁷⁶ Allan, a.g.m., s. 103.

²⁷⁷ Premchand, *Government Budgeting...*, a.g.e., s. 215.

²⁷⁸ Schiavo-Campo – Tommasi, *Managing Government Expenditure*, Chapter 4: The Budget Preparation Process, a.g.e., s. 2.

Dünya Bankasının yapısal uyum programlarında da kabul edilir hale geldiği ifade edilmektedir²⁷⁹.

Gelişmekte olan ülkelerde görülen uygulama güçlükleri, orta vadeli harcama sisteminin öncelikle kısmî kapsamda ya da pilot düzeyde uygulanabileceğini akla getirmektedir. Gerçekten sistemin sadece birkaç sektörde başlatılması, yukarıdaki sakıncalardan kurtulmanın bir aracı olarak görülebilir. Bu tip durumlarda, ilgili sektör / sektörler harcama tahminlerinin bir makroekonomik çerçeve ile desteklenmesi kaçınılmazdır²⁸⁰.

4.3. Sistemin Savunmasız Olduğu Yönler

Sistemin karşı karşıya olduğu en önemli zaafılardan birisi, hükümetin karşı karşıya kalacağı döviz paritesi krizleri, yoğun sıcak para akımı gibi şoklardır. Orta vadeli harcama sistemi, bu tür durumlara karşı bir silâh değildir. Ayrıca sistem, harcamacı birimlerin kaynaklarını daha üretken alanlara doğru kanalize etmelerini özendirerek, kaynak tahsisinde etkinliği güçlendirebilmekle birlikte, sistemin başarılı bir şekilde uygulandığı ülkelerde bile kaynakların yeniden tahsisi, genelde kamu harcama marjında meydana gelmektedir. Diğer bir ifadeyle sistem, artışlılığı (incrementalism) kökünden çözebilen bir mekanizma değildir. Orta vadeli harcama sisteminin, uzun yıllar gelişmiş ülkelerde uygulanmış olsa da yeterince test edilmediği de ileri sürülmektedir. Buna göre sistem, eğer başarılı örneklerde olduğu gibi beklentileri karşılayabilirse özellikle kalkınmayı sağlamak ve yoksulluğu engellemek isteyen gelişmekte olan ülkelere yardımcı olabilir. Eğer bunu gerçekleştiremezse, uzun bir liste oluşturan başarısız bütçe reformlarına katılması muhtemel olacaktır²⁸¹.

²⁷⁹ Allan, a.g.m., s. 97.

²⁸⁰ Schiavo-Campo – Tommasi, *Managing Government Expenditure*, Chapter 13: Multi-Year Expenditure Programming Approaches, a.g.e., s. 24-25.

²⁸¹ Schick, *Managing Public Expenditures...*, a.g.e., s. 33-34.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE ORTA VADELİ HARCAMA SİSTEMİ VE DEĞERLENDİRİLMESİ

Genelde, Kıta Avrupası geleneğine sahip olan Türk kamu mali yönetim sistemi, uzun yıllar boyunca kapsamlı bir reforma tabi tutulmamıştır. Bu anlamda, mali yönetimin büyük bir kısmında (idare, muhasebe, bütçe, personel vb.) değişiklik ve yenilikler öngören ancak istenildiği şekliyle uygulamaya geçirilemeyen “program bütçe reform girişimi”nin, ülkemizdeki en kapsamlı reform girişimi olduğu söylenebilir^(*). Kamu mali yönetiminde 1970’lerde gerçekleştirilmeye çalışılan ve köprü model olarak nitelendirilen program bütçe girişiminin dışında kapsamlı bir reform hareketinin olmaması, bu alanda ülkemizde bir yenilenme ihtiyacının eksikliğinden ziyade reform konusunda yeterli desteğin ve uzlaşımın olmayışı ile açıklanabilir. Bunun en önemli kanıtlarından birisi, günümüzde bile geçerliliğini koruyan ve son reform hareketleri bağlamında özellikle uluslararası mali kuruluşların baskısıyla giderilmeye çalışılan birçok sorunun, aslında çok önceleri ülkemiz mali yazınında (yine defalarca) dile getirilmiş olmasıdır^(**). Reform ihtiyacını vurgulayan düşünceler; ya yeterli siyasi desteğin olmayışından dolayı gerçekleştirilememiş ya da reform sonucu güç dengelerinde bozulma olacak kurumlar arasındaki çekişmeler yüzünden engellenmiştir.

Çağın gerektirdiği yeniliklerin, ülkenin gereklerine uygun bir şekilde kamu mali yönetimine kazandırılmayıpının temel nedenlerinin başında ise kamu yönetimine hâkim olan bazı gelenekler gelmektedir. Ülkemizde Kıta Avrupası geleneğinin etkisiyle “kamu yönetiminde yasalara layıkıyla uyulursa işler düzgün gider, yolsuzluk olmaz”

(*) Türk program bütçe modeli ile birlikte gerektirdiği idari reform, personel reformu ve muhasebe reformu hakkında ayrıntılı bilgi ve değerlendirmeler için bkz. Falay, *Program Bütçe ve Sıfır-Esaslı...*, a.g.e., s. 113-127.

(**) Buna verilebilecek örneklerden birisi, J. Pierre Demangel’in Türk devlet muhasebesi sistemine ilişkin olarak 1977’de hazırladığı rapordur. Demangel raporunda kamu kesimi işlemlerinin kapsamlı bir ekonomik tasnifini esas alan ve bilanço muhasebesine dayalı bir Devlet Genel Muhasebe Plânının kabul edilmesini, bu plânın ileri aşamalarında ise fiziki varlıkları da kapsayan tahakkuk esaslı muhasebeye geçilmesini önermiştir. Gören, İhsan, “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim”, *Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi Bağlamında Sayıştay Semineri*, TESEV, 23 Kasım 1999, s. 12. Bu rapordan yaklaşık 17 yıl sonra ülkemize gelen bir Dünya Bankası heyeti, muhasebe sistemimiz konusunda Demangel’in tespitlerini oldukça yerinde bulmuş; hatta heyet, Demangel raporunda belirtilen tespitleri tekrarlamaktan kaçındığını raporunda belirtmiştir. World Bank, *Kamu Harcamaları ve Personel Yönetimi İçin Kurumsal ve Teknik Çerçevenin Modernleştirilmesi Ön Değerlendirme Heyeti Raporu*, Ankara, 1994, s. 11.

düşüncesi genel kabul görmüştür¹. Bu düşünce çerçevesinde mali yönetimimiz; 1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu (MUK), 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu ve 832 Sayılı Sayıştay Kanunu olmak üzere üç temel yasa² üzerinde yapılandırılmış ve uzun yıllar söz konusu yasalara mümkün olduğunca uyulmaya çalışılmıştır. Kuşkusuz bir yasaya uyulması, kötü bir davranış değildir. Hatta ekonominin karmaşık bir yapıya bürünmediği ve devlet kuruluşlarının çeşitlenmediği dönemlerde söz konusu yasalara titizlikle uyulmasının, istenilen başarıyı getirdiği de söylenebilir. Bununla birlikte yönetimde başarıyı “yasalara uyma başarısına” bağlayan bu anlayış, zamanla yetersiz kalmaya başlamış ve insan faktörüne, sistemlere ve yönetim süreçlerine gereken önemin verilememesine sebep olmuştur. Gerçekten ülkemizde, uygulamada inisiyatif alması gereken konularda bile kuruluşlar, bir yasal dayanak aramakta, topluma yararlı olabilecek ve uygulanmasına Anayasal açıdan hiçbir sakınca bulunmayan çeşitli uygulamalar hayata geçirilememektedir. Buna ek olarak bir yönetim aksaklığı ya da eksikliği yine yasaların yetersizliğine bağlanmaktadır³. Bu anlayışın reform yapma anlamında da büyük sakıncalar doğurduğu kuşkusuzdur. Uygulamadaki başarıyı yasaların uygulanmasına bağlayan anlayış, reform yapma anlamında da yasalara aşırı bir güvenme alışkanlığını getirmektedir. Diğer bir ifadeyle ülkemizdeki mali reformlar sadece yasal mevzuatta yapılan değişikliklerle gerçekleştirilebilecek ve yerleşebilecek uygulamalar olarak görülme eğilimindedir. Bu da, yasal değişiklik yapıldıktan sonra reformun gerektirdiği destekleyici süreçlerin ihmal edilmesine yol açmaktadır.

Kamu harcama yönetimi yaklaşımı bağlamında yukarıda belirtilen yapının, ülkemizdeki mali reform girişimlerinde dikkate alınması zorunlu olmaktadır. Bu nedenle gerçekleştirilecek bir mali yeniliğin, sadece yasal mevzuatta bir değişiklik değil; kamu menfaati gözetilerek, plânlı ve programlı bir girişimin sonucu olması şarttır. Hangi yeniliklerin, ne zaman ve nasıl ülkeye yerleştirileceği ise ülkenin iktisadi, sosyal, idari ve uygulama kapasitesine dayanmak durumundadır. Herhangi bir teknolojik yenilikte olduğu gibi, kamu harcama yönetiminin kurumsal düzenlemeleri de ülkenin kendisine özgü becerilerine, yerel kurumlara ve ihtiyaçlara uygun olmak durumundadır.

¹ Gören, “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim”, a.g.tb., s. 6.

² Muhasebe-i Umumiye Kanunu (1050 S.K.), 606, *Resmî Gazete*, 9 Haziran 1927; Devlet İhale Kanunu (2886 S.K.), 18161, *Resmî Gazete*, 10 Eylül 1983; Sayıştay Kanunu (832 S.K.), 12538, *Resmî Gazete*, 27 Şubat 1967.

³ Gören, “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim”, a.g.tb., s. 6.

Bu nedenle, yurt dışında uygulanan herhangi bir yeniliğin, ülke şartlarında dikkatli bir şekilde analiz edilmesi, bunun sonucunda reddedilmesi, kabul edilmesi ya da ihtiyaçlar ışığı altında uyarlanması gerekmektedir⁴. Türkiye’yi ele alan bu bölümün birinci ana başlığında, orta vadeli harcama sistemine olan ihtiyaç, ortaya konmaya çalışılmaktadır. Bu vurgu yapılırken, ülkemizdeki kurumsal yapıya da dikkat çekilmektedir. Türkiye’de orta vadeli harcama sistemine geçiş açısından hangi çalışmaların yapıldığı ve nasıl bir uygulama stratejisi izlendiği ise üçüncü bölümün ikinci ana başlığında açıklanmaktadır. 2006 yılı bütçe hazırlıkları ile fiilen Türkiye’de uygulanmaya başlanan orta vadeli harcama sistemi modeli, üçüncü ana başlığın konusudur. Son ana başlıkta ise sistem, çeşitli yönlerden değerlendirmeye tabi tutulmakta ve faydalı olabilecek bazı önerileri de içermektedir.

1. TÜRKİYE’DE ORTA VADELİ HARCAMA SİSTEMİNE GEÇMEYİ GEREKTİREN SEBEPLER

Genel olarak bakıldığında orta vadeli harcama sistemi kamu harcama yönetimi sonuçlarını, diğer bir ifadeyle bütçesel sonuçları geliştirmeyi amaçlamaktadır. Buna göre önem sırasına göre makro-mali disiplinin sağlanması, kaynak tahsisinde etkinliğin geliştirilmesi ve hizmet sunumunda kalitenin ilerletilmesi sistemin hedefleridir. Diğer bir deyişle orta vadeli harcama sistemi, bütçe sürecini çevreleyen kurumsal yapının belirli zaafalarını gidermeye yarayan stratejik bir araç olarak nitelenebilir. Birçok gelişmekte olan ülkede olduğu gibi ülkemizde de kamusal karar alma sürecinin etkin olarak işlemini engelleyen bir kurumsal yapı yıllarca egemenliğini korumuştur⁵. Örneğin ülkemiz bütçe sürecinde kurumsal yapı, *makro-mali disiplini*; sahip olduğu güçlü konumla gözetebilecek, diğer bakanlıklara göre daha güçlü tek bir bakanlıktan ziyade benzer güçlere sahip olan birden fazla aktöre (Maliye Bakanına bağlı Maliye Bakanlığı ile Başbakanlığa bağlı DPT ve Hazine Müsteşarlıkları) yer vermiştir. Benzer şekilde bütçenin zaman ve bilgi kapsamı uzun yıllar boyunca dar kalmış ve mali disiplini gözetmeyi sağlayacak bilgileri karar vericilere taşıyamadığı gibi mali disiplini

⁴ Schiavo-Campo – Tommasi, *Managing Government Expenditure*, Chapter 1: An Overview of Public Expenditure Management, a.g.e., s. 2.

⁵ Atiyas – Sayın, *Siyasi Sorumluluk, Yönetmelik Sorumluluk...*, a.g.e., s. vi.

bozacak mekanizmaların kurulmasını (bütçe-dışı fonlar gibi) teşvik etmiştir. *Kaynak tahsisinde etkinlik* açısından bakıldığında ise politika-plânlama ve bütçe arasındaki bağları kurmaya yönelik mekanizmalar (özellikle kalkınma plâni ve yıllık programlar) yeterince işlevsel olamamıştır. Bütçenin, 1980'lerden sonra uygulanan yanlış politikaların da etkisiyle esnekliğini yitirmesi ve kaynak tahsisinde objektif kuralların ancak nadir bir şekilde kullanılır olması, bütçenin belirli ulusal hedeflere yönlendirilmesini engellemiştir. Örgüt düzeyinde *hizmet sunumunda etkinlik* de, bu yönde saiklerin azlığından dolayı istenen düzeyde gerçekleştirilememiştir. Aşırı merkezileşen harcama kontrolleri, harcamacı kuruluşların esnek bir yönetime sahip olmalarını engellemiş, kuruluş bütçelerinin performansla yönelik neredeyse hiçbir bilgi içermemesi ise kaynakların hesap vermeden yıllarca kullanılmasına yol açmıştır.

Türkiye'de orta vadeli harcama sisteminin ve gerektirdiği alt-yapının bulunmayışı, bütçesel sonuçların istenmeyen düzeylerde olmasının önemli sebepleri arasındadır^(*). Bu nedenle bu başlıkta, orta vadeli harcama sistemini gerektiren sebepler, bütçesel sonuçlarla ilişkili bir şekilde ve kurumsal yapı göz ardı edilmeksizin ele alınmaya çalışılmaktadır.

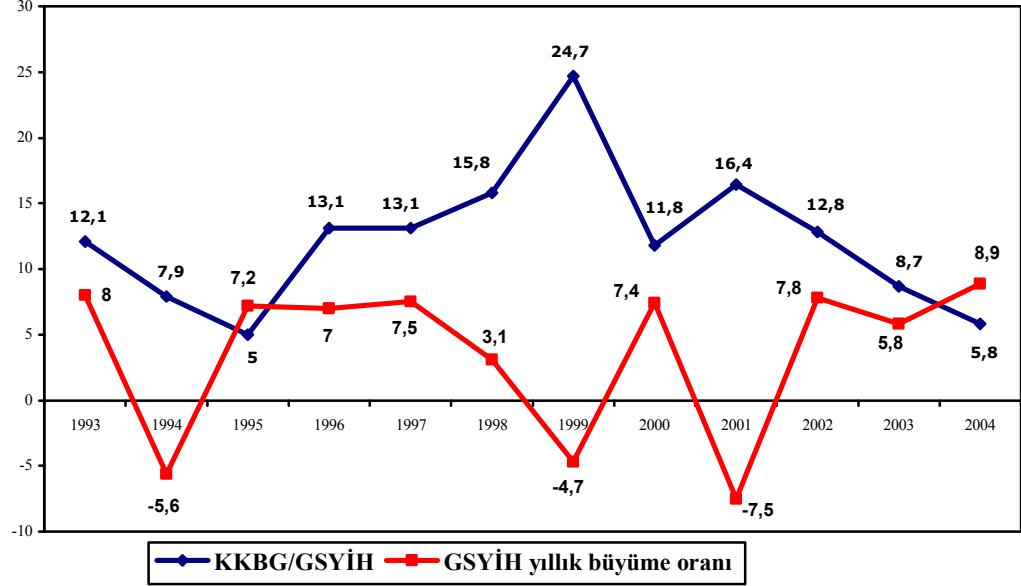
1.1. Makro Mali Disiplinin Sağlanamaması

1980'lerin başından itibaren dışa açılma ve liberalleşme politikaları izleyen Türkiye, genç nüfusu ve stratejik konumuna rağmen yeni piyasa ekonomilerinde (örneğin Macaristan ve Polonya) olduğu kadar yüksek büyüme oranlarını yakalayamamış ve potansiyelinin altında bir yıllık büyüme oranı ile (ortalama olarak 1980'lerde %5, 1990'larda %4) yetinmek zorunda kalmıştır. Daha da önemlisi ülke, oldukça dengesiz bir şekilde büyümüştür. Aşağıdaki şekilde görüldüğü gibi 1994 Nisan, 2000 Kasım ve 2001 Şubat aylarında meydana gelen 3 büyük kriz, ülkede oldukça yüksek daralmalara yol açmış, GSYİH %4,7 ile %7,5 arasında küçülmüştür⁶.

(*) Kuşkusuz buradaki amacımız, orta vadeli harcama sisteminin tüm bütçesel sonuçlardan sorumlu tutulması değildir.

⁶ World Bank, *Turkey Country Economic Memorandum, Towards Macroeconomic Stability and Sustained Growth (In Three Volumes) Volume I: Summary Report*, Report No: 26301-TU, July 28, 2003, s. i.

Şekil 15
Türkiye’de KKBG’nin ve GSYİH Büyüme Oranı Seyri



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

Not: Şekildeki KKBG tanımı, ülkemizde DPT tarafından yapılan tanımdan daha geniştir.

Dengesiz büyüme ile birlikte yaşanan sürekli yüksek enflasyon da makroekonomik yönetimi güçleştiren bir diğer istikrarsızlık kaynağı olmuştur. 2003 yılına gelindiğinde Türkiye, dünyada %30 enflasyon oranına sahip olan tek büyük ekonomi haline gelmiştir⁷. Türkiye’de çeşitli yıllar yürürlüğe konan tüm anti-enflasyon programları (1990, 1992, 1994, 1995 ve 1998) bir türlü istenen başarıyı sağlayamamıştır⁸.

Gerek dengesiz büyüme gerekse enflasyonun istenen düzeylere çekilememesinin altında yatan en önemli sebeplerin başında, sürdürülebilir bir makro mali disiplinin temin edilememesi gelmektedir. Son yirmi yıldaki KKBG verileri, bu durumu açık bir şekilde gözler önüne sermektedir. Özellikle üç büyük mali kriz öncesinde borçlanma gereğinin oldukça yüksek seyrettiği (1993’te 12,1; 1999’da 24,7 ve 2000’de 11,8) görülmektedir (Bkz. Şekil 15). Hatta Dünya Bankası kaynakları “uzun süredir tahmin edilen mali krizler, 1994 yılında sonunda geldi” şeklinde değerlendirmelere yer vermekte ve diğer iki büyük krizi de mali yapıyı güçlendirmeye yönelik tedbirlerin

⁷ World Bank, *Turkey Country Economic Memorandum...*, a.g.r., s. i.

⁸ World Bank, *Turkey: Public Expenditure and Institutional Review: Reforming Budgetary Institutions for Effective Government*, Poverty Reduction and Economic Management Unit, August 20, 2001, s. 1.

alınmamasına bağlamaktadır⁹. Özetle ifade etmek gerekirse Türkiye'deki makroekonomik istikrarsızlıkların, bir kısmı farklı sebeplerle su üstüne çıkmış olmakla birlikte, mali disiplinsizliklere bağlı olduğu görüşü ağırlıktadır¹⁰.

Öyleyse, ilgili dönemde kamu kesimi borcunun iki kat yükselmesine, faiz ödemelerinin oldukça yüksek tutarlara çıkmasına ve KKBG'nin önemli dalgalanmalara sahne olmasına yol açan makro mali kırılganlığın sebepleri önem kazanmaktadır. Türkiye'de makro mali büyüklüklerin krizlere yol açabilecek kadar riskli hale gelmesinde, yani sürdürülebilir bir maliye politikası izlenememesinde etkili olan en önemli etken, bütçe sürecini çevreleyen kurumsal yapıdaki zaafılar olarak belirtilebilir. Bütçe sürecinin ve aktörler arasındaki ilişkileri düzenleyen kuralların, mali sürdürülebilirliği sağlamaya yönelik olmayan saikler üretmesi, yanlış davranışlara yol açmış ve mali dengeleri olumsuz etkilemiştir.

Kurumsal yapının zayıf hale gelmesinde etkili olan gelişmelerin başında, yürütme organının yasamaya göre daha güçlü hale getirilmesi gelmektedir. Genel ve katma bütçenin, katı kurallara tabi olduğu gerekçesi ile yürütmeye esnek yönetim imkânı veren bütçe-dışı faaliyetlerin genişletilmesi, borç yönetiminin bütçe kapsamının dışına çıkarılması (1986), Başbakanlık teşkilatının oldukça genişletilerek birçok bakanlığın yetkilerini üzerinde toplaması^(*), mali mevzuatla aşırı bir şekilde oynanarak Anayasa'ya aykırı düzenlemelere gidilmesi, kalkınma plânları ve yıllık programların neredeyse şeklen hazırlanan belgeler haline getirilmesi, 1980'lerden itibaren sistematik olarak izlenen bir politika olup, esneklik adı altında yürütmenin aşırı güçlenmesine sebep olmuştur¹¹. Birçok alt-yapı faaliyeti bütçe-dışı kurumlarla yapılmaya çalışılmış olmakla birlikte, yasama kontrolünün devre dışı bırakılması, kaynakların hesap verilmeden sorumsuzca kullanılmasının da yolunu açmıştır. Bütün bunlar, öteden beri

⁹ World Bank, *The World Bank in Turkey, 1993-2004*, a.g.r., s. 1. World Bank, *Turkey Country Economic Memorandum...*, a.g.r., s. 2.

¹⁰ Bu görüşü savunan bir kaynak için bkz. Atiyas, İzak – Sayın, Şerif, “Budgetary Institutions in Turkey”, (<http://www.sba.luc.edu/orgs/meea/volume2/atiyas.htm>).

^(*) Örneğin, Dış İlişkiler Başkanlığının, Dışişleri Bakanlığı; Ekonomik ve Mali İşler Başkanlığının, Maliye Bakanlığı ile Hazine ve DPT'nin görev alanları ile girişiklik gösteren görevlerle yetkilendirildiği ifade edilmektedir. Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, *Kamu Yönetimi Araştırması: Genel Rapor*, Ankara, 1991, s. 18.

¹¹ Oyan, Oğuz – Aydın, Ali Rıza, *Türkiye'de Maliye ve Fon Politikaları: Alternatif Yönelişler*, Adım Yayıncılık, No: 19, Ankara, 1991, s. 1-41.

etkin olarak kullanılmadığı bilinen millî bütçe uygulaması ile de birleşince, ekonominin bütününe kavrayan bir bütçe ve maliye politikası izlenmesi gittikçe güçleşmiştir. 1994 ve sonrası dönemde meydana gelen siyasal istikrarsızlıklar ise sorun haline gelen uygulamaları düzeltmek yerine daha da derinleştiren bir ortam hazırlamıştır. Nitekim, yukarıda bahsedilen konular nedeniyle iktidarı eleştiren muhalefet partileri, iktidar olunca aynı düzeni devam ettirmiştir. Sonuçta, kamu kesimi maliyesinde elde edilebilir kaynaklar gözetilerek orta ve uzun vadeli bir mali program takip edilememiş, kısa vadeli uygulamalara ağırlık veren bir yapı ortaya çıkmıştır. Bu yapının kamu harcama yönetimi açısından eksiklikleri aşağıda açıklanmaya çalışılmaktadır.

1.1.1. Bütçe ve maliye politikalarını belirlemede gücün merkezde toplanamaması

Orta vadeli güçlü, sürdürülebilir bir bütçe ve maliye politikası, toplumsal refahın artmasında önemli rol oynar. Buna karşın kötü bir politika –günümüzdeki küreselleşme düzeyinin arttığı da düşünüldüğünde– yalnız uygulandığı ülkeyi değil birçok ülkeyi olumsuz etkileyebilecek bir güce sahiptir¹². Bu anlamda başarılı mali politikaların bütüncül bir bakış açısıyla belirlenmesi ve eşdüzüm içinde uygulanması gerekliliği oldukça açıktır. Mali politika araçları, farklı kurumlar tarafından kullanılıyor olsa da, uygulama politikasının diğer bakanlıklara karşı daha güçlü olan bir bakanlık ya da merkez tarafından belirlenmesi, kamu harcama yönetiminin de önemli bir gereksinimi olmaktadır.

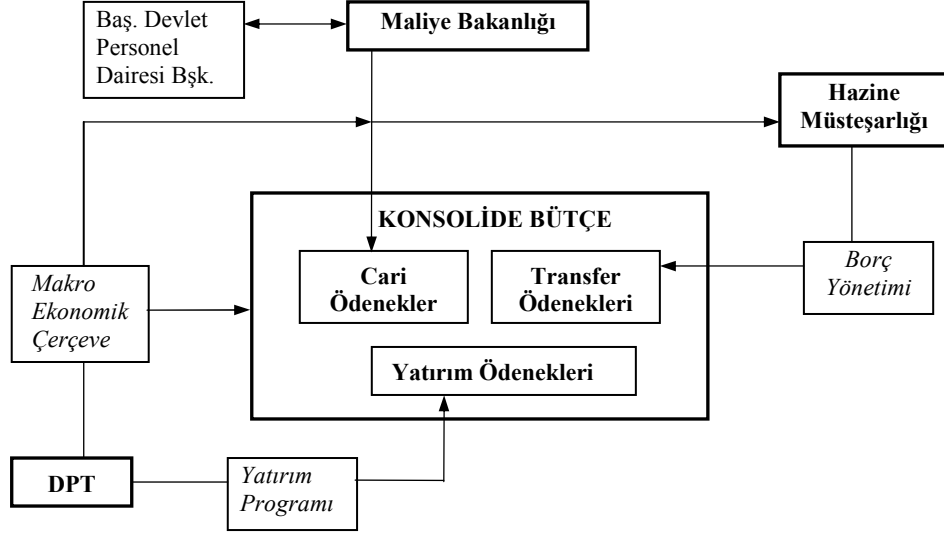
Türkiye’de merkezî mali yönetim, ayrı bakanlıklara bağlı olan Maliye Bakanlığı, DPT ve Hazine arasında bölünmüştür. Bu nedenle etkili maliye politikaları belirlenebilmesi, ancak gelişmiş ülkelerde mevcut olabilecek bir eşgüdüme ihtiyaç göstermektedir. Hatta, IMF tarafından 2000 yılında gerçekleştirilen saydamlık incelemesinde belirtildiği gibi, bu kurumlar arasındaki görev ve sorumlulukların net bir şekilde birbirinden ayrılmadığı ve aralarında çatışmalar olduğu düşünüldüğünde, bahsedilen türde bir eşgüdümün bile etkili olacağını düşünmek oldukça zordur¹³.

¹² Türk, İsmail, *Maliye Politikası*, Gözden Geçirilmiş 10. baskı, Turhan Kitabevi Yayını, Ankara, 1994, s. 31.

¹³ IMF, *Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC) Turkey*, June 27, 2000, II/6.

Şekil 16

Türkiye’de Merkezî Mali Yönetimin Dağılık Yapısı



Yukarıdaki şekil, yeni mali yönetim yasası öncesi dağılık yapısını göstermektedir. Buna göre konsolide bütçenin hazırlanmasından temelde Maliye Bakanlığı sorumlu görünmekle birlikte; yatırım harcamalarından DPT’nin, transfer harcamalarının büyük çoğunluğundan Hazine Müsteşarlığı’nın sorumlu olduğu görülmektedir. Buna göre Maliye Bakanlığı özellikle cari giderler üzerinde yetki sahibi olup, bu yetkisini Başbakanlık Devlet Personel Dairesi ile birlikte kullanmaktadır. Genelde personel bütçelemesinin, bütçe hazırlığı sürecinden kopuk olduğu, personel ihtiyaçlarının kuruluş faaliyetleri ile bir bütün olarak düşünülerek bütçeye yansıtılmadığı ifade edilmektedir^{(*)14}. Hatta bütçe hazırlanırken, gelecek yıl boş kadrolara ne kadar atama yapılacağı ve ücret düzeyinin ne olacağı konuları bile tam olarak bilinmemektedir¹⁵. Türkiye’de borç yönetimi ise Hazine’nin sorumluluğundadır. Borçlanma konusunda uzmanlaşan ayrı bir kuruluşun borçlanmaya etkinlik getireceği düşüncesi ile getirilen bu

(*) Burada ve bu ana başlığın ilerleyen kısımlarında bilinçli olarak geniş zaman cümle yapısı tercih edilmiştir. Çünkü bahsedilen sorunlar hâlâ tam olarak çözülememiştir.

¹⁴ Kesik, Ahmet, “Türk Mali Yönetiminin İşleyiş Yönünden Yeniden Yapılandırılmasına Yönelik Çabaların Yönü ve Bu Çabaların Değerlendirilmesi”, *Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Bu Yapılanmada Performans Yönetimi ve Denetiminin Yeri*, 15. Türkiye Maliye Sempozyumu, 15-17 Mayıs 2000, Antalya, ss. 139-167, s. 159.

¹⁵ Gedikli, Bülent, *Kamu Harcama Yönetiminde Kalite*, C & Ç Yeminli Mali Müşavirlik Yayınları, Ankara, 2000, s. 174-175.

uygulama da, borçlanmanın bir plân dâhilinde yapılmasını sağlayamamıştır. KİT'ler, sosyal güvenlik kuruluşları ve bütçe-dışı fon idareleri ile ilişkili olan Hazine, yeterli alt-yapı olmadığından borç kayıtlarını dahi tam olarak kayda alamamıştır. Müsteşarlığın garanti verdiği borçlara bir sınırlamama getirilmemesi de borç artışına sebep olmuştur. Konsolide bütçenin yatırım ödenekleri yanı ise DPT'nin sorumluluğundadır. Müsteşarlıkça hazırlanan yatırım programının yıllık olması ve bütçe hazırlığı sürecinde yatırım ödeneklerinin iyi plânlanamaması, bu alanda bir etkinsizlik oluşturmuştur. Ayrıca, kuruluşun ekonominin bütününe kapsayan makroekonomik çerçevesi de, birden fazla ve benzer güçlere sahip olan kuruluşların koordinasyonsuzluğu ve plânsızlığı nedeniyle, sağlam bir politika izlenmesini sağlayamamıştır. Tüm bunlara özellikle 1990'lı yıllarda yaşanan koalisyon hükümetlerinin de etkisiyle Başbakanlık teşkilatının genişletilmesi ve politika koordinasyonunu sağlayıcı benzer yetki ve görevlere sahip kurulların^(*) oluşturulması da eklenince, var olan yapı daha da karmaşık hale gelmiştir¹⁶. Kısaca özetlemek gerekirse, bütçe yönetiminde güçlü bir birimin olmaması, mevcut yapıda da politika belirleme gücünün tek merkezde toplanmasının güçlüğü, orta vadeli bir programın izlenmesini engelleyerek mali disiplinsizliğin önemli bir sebebi olmuştur.

1.1.2. Bütçenin faaliyet kapsamının oldukça dar olması

Makro mali disiplinin sürdürülebilmesinde bütçenin, hükümetin tüm mali işlemlerini kapsaması oldukça önemli bir role sahiptir. Türkiye'de uzun yıllar bütçenin kapsamı, genel ve katma bütçeli idarelerden ibaret olmuştur. 1927 yılında yürürlüğe konan MUK tarafından belirlenen ve konsolide bütçe olarak adlandırılan bu kapsam, zamanla dar hale gelmiştir^(**). Özellikle 1980'lerden sonra döner sermayeli işletmeler, bütçe dışı fonlar, vakıf ve dernekler gibi birçok *dolaysız harcama alanı*, MUK dışında

(*) Kriz Koordinasyon Kurulu, Afetler Koordinasyon Kurulu, Savunma Sanayi Koordinasyon Kurulu vb. örnek olarak gösterilebilir. Bkz. Kurnaz, Hikmet, "Türkiye'de Üst Kurulların Çelişkili Gerçeği ve BDDK-1", *İktisat İşletme ve Finans*, Mayıs 2003, ss. 81-91, s. 85.

¹⁶ Gören, "Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim", a.g.tb., s. 15. Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, a.g.r., s. 54.

(**) Kapsam darlığı Türk Bütçe Sisteminde bilinen ve sürekli dile getirilen bir konudur. Nitekim 1960'lı yılların sonlarında, ülkemizde yatırım bütçesinin uygulanabilirliği ile ilgili araştırmasında Sadıklar; bütçe kapsamının dar oluşunu şu şekilde dile getirmektedir: "..... *Türk Bütçe Sistemi ise Devletin bütün mali faaliyetlerini gösterebilecek durumda değildir. Devletin mali durumunu(n) tam olarak çıkartılabilmesi hemen hemen imkânsız denebilecek kadar güçtür*" Sadıklar, Tayyar, *Kamu Sektöründe Yatırım Bütçeleri ve Türk Bütçe Sistemi*, Millî Produktivite Merkezi Yayınları, Ankara, 1967, s. 104.

çeşitli kanun ya da düzenlemelere konu edilerek oluşturulmuş; böylece MUK, temel bir mali yönetim kanunu olmaktan çıkmıştır¹⁷. Bütçe dışı mekanizmalar, bütçenin gerektirdiği resmî kuralların dışında harcama yapabilme imkânı sağlamakla birlikte, yasama denetimine de tabi olmadığından, hesap vermeden kaynak kullanımının yolunu açmıştır¹⁸. Sosyal güvenlik kuruluşları, bütçe dışı fonlar, döner sermayeli fonlar ve mahallî idare giderlerinin toplamının, 2003 yılında konsolide bütçe harcamaları büyüklüğü ile aynı düzeyde olduğu dikkate alındığında, yasama denetimine tabi olmayan faaliyetlerin önemli düzeylere ulaştığı anlaşılmaktadır¹⁹. Söz konusu faaliyetlerin muhasebe kayıtlarını etkin bir şekilde izleyebilecek düzen de kurulamadığından, kamunun genel faaliyet düzeyine göre belirlenmesi gereken mali strateji de doğal olarak etkin olamamıştır.

Türkiye’de bütçe kapsamı dışında kalan dolaysız harcama alanlarının yanında; çoğunlukla bütçeleştirilmeyen, hatta muhasebe kayıtları bile tam olarak tutulmayan yoğun bir *dolaylı harcama alanının* varlığı da mali disiplin yönünden olumsuz etkiler meydana getirmiştir. Bu alanda yer alan unsurlar arasında, KİT’lerden (örneğin kamu bankalarından) doğan görev zararları, kamu kuruluşlarının birbirlerine olan borçların Hazine tarafından üstlenilmesine yol açan tahkim uygulaması, Hazine tarafından verilen garantili ve devirli krediler, mevduat sigortası uygulaması vb. sayılabilir. Kayıtlarda yer almayan, ancak meydana geldiği zaman etkisi olan dolaylı harcamalar, bu yapısı itibariyle kamusal büyüklükleri gizlemektedir²⁰. Nitekim ülkemizde kamu bankalarının biriken görev zararlarının zamanında ödenmemesi, bankacılık sorununun zamana yayılarak ertelenmesi ve bu risklerin kamu hesaplarında görülmemesi büyük zararlara mal olmuştur. 2001 yılında en az 40 milyar dolara yakın bir maliyetin devletçe üstlenilmesine ve kamu borçlarının GSMH’ye oranla %90’lara çıkmasında dolaylı harcamaların payının oldukça büyük olduğu ifade edilmektedir²¹.

¹⁷ Aytar, Cengiz, Mali Sistemde Bütünlüğün Sağlanması ve Sayıştay’ın Denetim Alanına Getirilen Kısıtlamaların Kaldırılması Hakkında Bilgi Notu, Nisan 2000, s. 3.

¹⁸ Atiyas – Sayın, *Siyasi Sorumluluk, Yönetmelik Sorumluluk...*, a.g.e., s. 21.

¹⁹ Gönenç, Rauf – Leibfritz, Willi – Yılmaz, Erdal, “Reforming Turkey’s Public Expenditure Management”, OECD Economics Department Working Papers No. 418, Paris, 2005, s. 22.

²⁰ DPT, *Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara, Mart 2000, s. 30-34.

²¹ Emil, M. Ferhat – Yılmaz, H. Hakan, *Mali Saydamlık İzleme Raporu*, TESEV Yayınları, İstanbul, Şubat 2004, s. 22.

1.1.3. Bütçe sürecinin etkin bir makroekonomik çerçeveye oturtulamaması

Sağlıklı bir bütçe hazırlığı sürecinin, gerçekçi varsayımlara dayanan bir makroekonomik çerçeveye dayanması zorunludur. Ülkemizde makroekonomik çerçeveyi bütçe hazırlığına yansıtan belgeler; başta uzun vadeli perspektif plânlar ve beş yıllık kalkınma plânları olmak üzere kalkınma plânlarının yıllık uygulama araçları olan yıllık programlardır. Yıllık programlarda yer alan ve Anayasa'nın²² 162. maddesi gereğince bütçe yasa tarasisına eklenen "millî bütçe tahmin raporu" da makroekonomik çerçeve bağlamında hazırlanmaktadır.

Gerek perspektif plânlar gerekse *kalkınma plânları*, sabit bir dönemde meydana gelmesi hedeflenen makroekonomik büyüklüklere yer vermektedir. Söz konusu büyüklükler, aşamalı plânlama tekniği gereğince bir makro model aracılığı ile tespit edilmektedir. Büyüme hızı, yatırımlar, tasarruflar gibi önemli büyüklüklerin belirlendiği makro model, ilk beş plân döneminde esas itibariyle Harrod-Domar tipi büyüme modelidir. Altıncı plân döneminden itibaren Türkiye'de, DPTMAKRO adıyla ekonometrik model kullanımına da başlanmıştır²³.

Her yıl bütçelerden ve iş programlarından önce hazırlanması gereken *yıllık programlar* ise kalkınma plânlarında öngörülen makro hedeflerin, yıllara düşen büyüklüklerinde meydana gelecek sapmaları giderecek tedbirleri kapsayan bir anlayışla hazırlanmaktadır. Böylece kalkınma plânı hedefinde herhangi bir yıl meydana gelen sapmanın, beş yılın sonunu ve giderek perspektif plânı etkilemesi önlenmeye çalışılmaktadır²⁴.

Ülkemizde makro hedeflere ulaşabilme anlamında kalkınma plânı ve yıllık programların, yıllık bütçe ile ilişkisinin kurulmasında ise *millî bütçe* uygulamasının önemli bir yere sahip olması öngörülmektedir. Söz konusu bütçelerde ekonominin bütününe kapsayacak şekilde, gelecek mali yıldaki kaynaklar ve bu kaynakların kullanımı bir tablo halinde gösterilmektedir. GSMH ve dış kaynaklardan oluşan toplam

²² Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 17863 Mükerrer, *Resmî Gazete*, 9 Kasım 1982.

²³ Ayanoğlu, Kamil – Düzyol, M. Cüneyd – İltter, Niyazi – Yılmaz, Cevdet, *Kamu Yatırım Projelerinin Plânlaması ve Analizi*, DPT Yayını, Ankara, Aralık 1996 (http://www.dpt.gov.tr/dptweb/ekutup96/prjplan/prj*.html).

²⁴ DPT, *Yeni Strateji: 1973-1995*, Ankara, Haziran 1972, s. 22.

kaynaklar, kamu ve özel sektör itibariyle sabit sermaye yatırımları, stok değişimi, toplam yatırımlar ve toplam tüketim, bütçede yer alan temel makro büyüklüklerdir²⁵.

Yukarıda kısaca bahsedilen ve makroekonomik çerçeveyi farklı düzeylerde belirten belgelerle, yıllık olarak hazırlanan bütçenin bağlantısını tam anlamıyla kurmak, Türkiye’de çoğu yıllarda mümkün olamamıştır. 2006 yılına kadar geçerli olan sistem dâhilinde bunun sebeplerini şu şekilde sıralamak mümkündür:

□ Perspektif plânlar ve kalkınma plânları, sabit bir dönemde hedeflenen makroekonomik büyüklükleri göstermektedir. Özellikle 1980’li yıllardan bu yana gelişen küreselleşme, ulusal ekonomileri önemli ölçüde etkilemektedir. Bu nedenle küresel ekonomideki değişikliklerden oldukça çabuk etkilenen ülkemizde, 5 ya da 15 yıl sonraki ekonomik büyüklükleri tahmin edebilmek –diğer ülkelerde olduğu gibi– oldukça güç hale gelmiştir. Buna ilaveten kalkınma plânı döneminde karşılaşılan körfez krizi gibi olumsuz durumlar; çoğu kez plânda hedeflenen büyüklüklere dönem sonunda ulaşılmasını neredeyse imkânsız hale getirmekte, bu olumsuzlukların yalnızca bir yıl dikkate alınarak hazırlanan ya da yalnızca bir yıllık hedefler koyan yıllık program (ve bütçe) aracılığı ile giderilmesi de pek mümkün olamamaktadır. Plân hedeflerinin her yıl meydana gelen gelişmeler ışığı altında sürekli güncelleştirilmesi, açıklanması ve yıllık program - bütçe aracılığıyla uygulanması bu yapıda gerçekleştirilememiştir.

□ Yukarıda bahsedilen yapının da etkisiyle makroekonomik hedef projeksiyonların gerçekçi bir şekilde belirlendiğini söylemek birçok kez güç olmaktadır. Örnek vermek gerekirse körfez krizinin yaşandığı yıllarda hazırlanan 1991 yılı programında GSMH büyüme hızının % 5,9, turizm gelirlerinin ise “körfez krizinin de etkisiyle 1990 yılı seviyesini koruyarak 3,3 milyar dolar olarak” hedeflenmesi oldukça iyimserdir^{(*)26}. İyimser hedefler sadece bu durumlara da özgü olmayıp, yıllık programların geneline hâkim gözükmemektedir^(**).

²⁵ Tüğen, Kamil, *Devlet Bütçesi*, Anadolu Matbaacılık, İzmir, 1997, s. 27-28.

^(*) Nitekim 1991 yılında büyüme hızı 0,4, turizm gelirleri ise 2,6 milyar dolar olarak gerçekleşmiştir. 1993 Yılı Programında turizmdeki gelişmelerle ilgili olarak “körfez krizi nedeniyle 1991 yılında büyük ölçüde gerileyen turizm gelirlerinin...” denmesi de ilginçtir. DPT, *1993 Yılı Programı*, Ankara, 1992, s. 29.

²⁶ DPT, *1991 Yılı Programı*, Ankara, 1990, s. 5.

^(**) Rakamlara kalkınma plânları açısından bakıldığında, bu iyimserliğin arttığı görülmektedir.

□ Makroekonomik çerçevedeki hedeflerin belirlenmesi ve onlara ulaşılmasındaki sorunların yanında, yıllık programların etkin bir millî bütçe uygulaması ile desteklenememesi de program-bütçe bağının zayıf olmasını sağlamıştır. Dünya maliye tarihinde ilk kez millî bütçeye bir Anayasa hükmü ile yer veren ülkemiz, bütçe tasarısına eklenen millî bütçe tahmin raporunu işlevsel hale getirememiştir²⁷. 1972 yılındaki makalesinde Feyzioğlu, bütçe tasarısına bir ya da iki sayfa olarak eklenen bir “kaynaklar ve harcamalar tablosu” ile bu raporun sunulmuş sayılamayacağını belirterek bugün dahi geçerli olan bu soruna değinmiştir²⁸. Millî bütçe uygulamasının yeterince işlevsel olamamasının sebeplerinden birisi, niteliğinden kaynaklanmaktadır. Türkiye’deki millî bütçe uygulaması, kalkınma plânlarının da etkisiyle “olması gereken” veriler üzerine inşa edilmektedir. Örneğin kalkınma plânları ve programlar “olması gereken GSMH” oranına odaklandığından, millî bütçede de bu veriler kullanılmaktadır. Ancak millî bütçenin etkin olabilmesi, olması gerekenlere göre değil olacaklara göre yapılan tahminlere bağlıdır. Diğer bir deyişle ideal millî bütçede GSMH rakamı, en son rakam olarak tahmin edilmektedir²⁹.

□ Makroekonomik çerçevede kamu kesimine ilişkin verilerin sağlıklı olmaması, bütçenin elde edilebilir kaynaklara göre yönlendirilememesinin bir diğer önemli sebebini oluşturmaktadır. Ülkemizde kamu kesimine ilişkin en kapsamlı muhasebe verisi, DPT tarafından yıllık programlara konulan “Kamu Kesimi Genel Denge” hesaplarıdır. Bu dengeye, konsolide bütçe yanında yerel yönetimler, bütçe dışı fonların büyük bir kısmı ve sosyal güvenlik kuruluşları dâhil olmakla birlikte; döner sermayeler, vakıf ve dernekler, yarı mali işlemler, koşullu yükümlülükler, vergi harcamaları vb. alanlar dâhil edilmemiştir. Dar kapsamlı ele alınan denge, bütçe hazırlığının da etkinliğini azaltan önemli bir faktör olmuş, kamusal büyüklüklerin gizlenmesi bu şekilde sağlanabilmiştir^{(*)30}. Örneğin bu hesaplarda yer alan bütçe açığı kavramı, kamu

²⁷ Musaballı, Hakkı, *Bütçe Teorisi ve Uygulaması*, Selçuklu Matbaası, İstanbul, 1978, s. 43.

²⁸ Feyzioğlu, Bedî, “Millî Muhasebe ve Millî Bütçe”, *İktidar Virüsü*, Çağdaş Yayınları, 1997, ss. 129-132, s. 131.

²⁹ Sadıklar, a.g.e, s. 89.

(*) Yıllık bütçenin, kamu kesiminin gerçek boyutları dikkate alınmadan hazırlanması sorununa değinen Oyan-Aydın, bundan yaklaşık 15 yıl önce, DPT genel denge hesaplarının sadece 12 bütçe dışı fonu kapsadığını, bu haliyle kamu kesiminin gerçek büyüklüğünü görmeyen mümkün olmadığını belirtmiştir. Oyan-Aydın, a.g.e., s. 29.

³⁰ Kızıldaş, Emine, *IMF Tarafından Belirlenen Mali Saydamlık Standartları, Bu Standartların Türkiye’de Uygulanabilirliği ve Bu Konuda Yapılması Gereken Düzenlemelere İlişkin Öneriler*, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ankara, 2001, s. 131.

kesiminin mali açığına yansımaktan oldukça uzak kalmıştır. Ötesinde bütçe sürecindeki odak noktası yıllardır, genel ve katma bütçelerden oluşan konsolide bütçe olduğundan; maliye politikası denilince akla, mali açıktan ziyade konsolide bütçe açığı gelmiştir. Tüm bunlara ek olarak, mali değişkenlerin gelecek mali yılın ötesinde ne olacağına ilişkin bir mali plânlama da olmadığından, bütçe ve maliye politikalarının kısa vadeli ve parçalı olması kaçınılmaz olmuştur.

□ Bütçe sürecinin elde edilebilir kaynaklara göre yönlendirilememesinde, yıllık bütçenin de rolü bulunmaktadır. Gelir ve giderlerin kayıt altına alınması ve izlenmesi açısından uygun olan yıllık bütçe; bütçe döneminde alınan kararların, gelecekte getireceği maliyet ve faydaları dikkate almak açısından oldukça yetersizdir. Bu nedenle yıllık dönem, gelecekte bütçeye oldukça yük getiren cari kararların, yeterince tetkik edilmeden alınmasına yol açmıştır. Mevcut yapıda esasen kararların, kalkınma plânları ve yıllık programlara göre alınması ve uygulanması öngörülmüşken; hükümetlerin buna uymama alışkanlıkları düşünüldüğünde, bütçenin yıllık olmasının olumsuzluğunun daha fazla olduğu anlaşılmaktadır. Bu konuda bir dereceye kadar sigorta görevi görebilecek bir yasal düzenleme ise işletilememiştir. Anayasamızın 163. maddesi ile getirilen “...cari ve ileriki yıl bütçelerine mali yük getirecek nitelikte kanun tasarı ve tekliflerinde, belirtilen giderleri karşılayabilecek mali kaynak gösterilmesi zorunludur” hükmüne pek uyulmamıştır. Tarımsal destekleme gibi sınırlı bazı alanlarda alınan kararların getireceği maliyetlerle ilgili sınırlı çalışmalar yapılmış olmakla birlikte bu yaygınlaştırılamamıştır³¹.

1.1.4. Bütçe hazırlığında aşağıdan-yukarıya yaklaşımının ağırlıklı olması

Bütçe hazırlığı süreci, merkezî birimler ile harcamacı kuruluşlar arasında karşılıklı etkileşimi içerir. Bu yüzden süreç; Maliye Bakanlığı'nın, harcamacı birimlere uyulacak ilkeleri ya da talimatları açıklamasını içeren yukarıdan-aşağıya bir yaklaşım ile birlikte harcamacı birimlerin bütçe tekliflerini, Maliye Bakanlığı'na sunmalarını kapsayan aşağıdan-yukarıya doğru bir yaklaşımın birleşiminden meydana gelmektedir. Birbirini tamamlayan bu iki yaklaşımın, birbirinden oldukça yalıtılması ters etkiler

³¹ Kızıldaş, a.g.r., s. 112-113.

meydana getirir³². Ülkemizde bütçe hazırlığı sürecine aşağıdan-yukarıya yaklaşımı egemen olduğu için söz konusu etkilerin oluşması kaçınılmaz olmuştur.

5018 sayılı yasa öncesinde bütçe hazırlığı süreci; sekreteryalığını DPT Müsteşarlığının yaptığı Yüksek Plânlama Kurulu'nun (YPK) toplanarak, gelecek yıla ilişkin makroekonomik büyüklükleri belirlemesi ile başlamaktadır. Bu yapılırken konsolide devlet bütçesi için bir tavan da tespit edilmeye çalışıldığı ifade edilmektedir. Ayrıca bu toplantıda, bütçe ödeneklerinin beş yıllık kalkınma plânı ve hükümet programı ile uyumu da sağlanmak istenmektedir³³. Belirlenen hedef ve ilkeler doğrultusunda bütçe çalışmalarının başlatılması için genellikle haziran ayında, bir Başbakanlık genelgesi ile “bütçe çağrısı” yapılmıştır. Yine haziran ayında Maliye Bakanlığı “bütçe hazırlama rehberini” kuruluşlara göndermekte, DPT'nin hazırladığı “yatırım programı hazırlama esasları” ise Başbakanlık genelgesi ile yayınlanmaktadır^(*). Özetle eski sisteme göre bütçenin yukarıdan-aşağıya doğru olan kısmını niteleyen bu öğeler, etkin ve güvenilir olmaktan uzak olmuştur. Bunun nedenlerinden biri; YPK tarafından belirlenen büyüklüklerin, harcamacı kuruluşlara bütçe süreci başında açıklanmaması ve büyüklüklere sınır getirme şeklinde bir taahhüdün olmamasıdır. Her ne kadar bütçe hazırlama rehberleri, geçmiş yıl ödeneklerinin belirli bir kısmı kadar artışa gidileceğini (ancak son yıllarda) açıklamış olsa da bu hedef, genelde güvenilir olmaktan uzak olmuştur. Bütçe çağrıları ise ekonomik durumu betimlemekte ve sadece genel ifadelerle kuruluşları bütçe hazırlık çalışmalarına davet etmektedir. Çeşitli yıl bütçelerine bakıldığında yukarıda bahsedilen belgelerin zamanında yayınlanmadığı, zaten kısa olan bütçe hazırlığı sürecinin daha da kısaltıldığı görülmektedir. Kısaca belirtmek gerekirse bütçe hazırlığı başlangıcında yıllık dahi olsa, kuruluşlar için gerek makro bazda gerekse fonksiyonel / kuruluş düzeyde harcama tavanları ortaya

³² Schiavo-Campo – Tommasi, *Managing Government Expenditure*, Chapter 4: The Budget Preparation Process, a.g.e., s. 32.

³³ Tural, Aziz, “Bütçe Tekliflerinin Maliye ve Gümrük Bakanlığınca Değerlendirilmesi (Bütçe İnceleme Teknikleri)”, *Maliye Dergisi*, Sayı 94, Mayıs-Haziran 1989, ss. 26-48, s. 27.

^(*) 1050 Sayılı MUK'a göre bütçe hazırlığı süreci hakkında bkz. Bulutoğlu, Kenan – Kurtuluş, Erciş, *Bütçe ve Kamu Harcamaları*, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1988, ss. 99-132; Edizdoğan, a.g.e., ss. 236-255; Tüğen, a.g.e., ss. 111-129; Batirel, a.g.e., ss. 73-91; Gedikli, a.g.e., ss. 264-266.

konamamış; ayrıca makroekonomik büyüklükler, etkin bir mali stratejiyi yansıtacak şekilde belirlenememiştir³⁴.

Kuruluşların bütçe teklifleri, bütçe hazırlığı başında güvenilir bir şekilde sınırlanmadığı ve geçmiş yıl odaklı olarak yönlendirildiği için kuruluşlar, bütçe tekliflerini şişirerek Maliye Bakanlığı'na ve DPT'ye yollamışlardır. Dolayısıyla bütçe ödenekleri, belirli hedeflerden ve elde edilebilir kaynak sınırlamalarından ziyade pazarlık usulü ile belirlenmiştir. Mali disiplin açısından güçlü bütçe süreçlerine sahip ülkelerde merkezî bütçe birimleri, ödenekler belirlenirken son sözü söyleme yetkisi ile donatılmışken, ülkemizde böyle bir yetki bulunmadığından, karşılıklı uzlaşma zorunlu olmuştur. Bu nedenle hazırlık süreci sonuna kadar bakanların, Maliye Bakanı ve Başbakan üzerindeki etkinlikleri, ödeneklerin belirlenmesinde etkili olmuş; bütçe hazırlığı sürecinin sonuna kadar hiç gündeme gelmeyen birçok yeni hizmet veya yatırım için ödenek tahsisi istenebilmiştir³⁵.

DPT / Maliye Bakanlığı ve harcamacı kuruluş müzakereleri sona erdikten sonra, sürecin sonlarına doğru merkezî birimler arasında koordinasyon toplantıları yapılsa da, bütçe büyüklüklerinin belirli bir düzeyin altına çekilmesi genelde mümkün olamamıştır. Koordinasyon toplantılarının ardından yapılan YPK toplantısında, temel ekonomik büyüklükler ve tasarı (cari-yatırım-transfer) rakamları belirlenmekte, daha sonra kuruluşların, bütçelerini bu rakamlara göre düzenleyerek yollamaları istenmektedir. En geç 17 Ekim'e kadar meclise sunulacak bütçe yasa tasarısına girecek olan bu rakamların, mali disiplin açısından sağlıklı bir şekilde belirlenmemiş olduğu görülmektedir³⁶.

1.1.5. Bütçe başlangıç ödeneklerinin gevşek olması

Ülkemizde makro mali disiplinin zarar görmesinde pay sahibi olan bir diğer sorun da, bütçe başlangıç ödeneklerinin güvenilir olmamasıdır. Aşağıdan yukarıya doğru bir süreç sonunda belirlenen ve parlamentodan geçerek aşılamayacak üst tutar anlamı kazanan başlangıç ödenekleri; çeşitli nedenlerle oldukça gevşek kalmış, bütçe

³⁴ Gedikli, a.g.e., s. 173.

³⁵ Bulutoğlu – Kurtuluş, a.g.e., s. 106; Gedikli, a.g.e., s. 173-174.

³⁶ Edizdogan, a.g.e., s. 240; Öztekin, Durmuş, "Panel Sunuş Metni", *Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Bu Yapılanmada Performans Yönetimi ve Denetiminin Yeri*, 15. Türkiye Maliye Sempozyumu, 15-17 Mayıs 2000, Antalya, ss. 446-465, s. 448.

uygulaması içinde önemli değişikliklere uğrayarak bağlayıcılığını yitirmiştir. Bu nedenle yıl sonu harcamaları ile başlangıç ödenekleri arasında büyük sapmalar meydana gelmiştir. Eğilmez'in, "kabul edilebilir sapma oranını" yüzde 15 olarak belirlediği dikkate alındığında, gider gerçekleşme değerlerinin bu düzeyi çoğu yıl geçtiği^(*) görülmüştür³⁷.

Bütçede yer alan harcama kısıtlarına, yıl içinde uyulmamasının en önemli sebeplerinden birisi; bütçe kanunlarına, yürütme organına kısıtları aşma yönünde teşvikler sağlayan ve çoğu kez Anayasa'ya da aykırı olan *esnek hükümlerin* konmasıdır. Bütçe kanunu, onu hazırlayan ve bilgi avantajına sahip olan bürokratların yardımıyla karmaşık, şifreli madde ve uygulamalara sık sık konu olmakta, bütçe disiplinini bozucu bu hükümler, Mecliste ciddi anlamda tartışılmamaktadır. Yürütmeye esneklik veren uygulamalardan bazıları; bütçe ile borçlanma yetkisinin rakamsal olarak sınırlanmaması ve gelir-gider farkı kadar borçlanma yetkisinin Bakanlar Kurulu'na verilmesi³⁸; bütçede personel adedinin yer almaması³⁹; yedek ödenek ve ödenek aktarma mekanizmalarının kullanımında Maliye Bakanlığı'na aşırı yetkiler verilmesi; dış borçlara ilişkin devir ve garanti mekanizmalarının esnek ve belli bir sınır olmaksızın kullanılması; özellikle 1997 yılına kadar dış proje kredi kullanımlarının aynî kısımlarının bütçeleştirilmemesi; mali yıl içinde yatırım programında yer almamakla birlikte revize edilen yatırım tavanlarına hiçbir teknik ölçüt ve öncelik olmadan dâhil edilen yeni projeler; görev zararları karşılığında çıkarılan nakit dışı tahviller; kamu kurum ve kuruluşlarının birbirlerine olan borç ve alacaklarının mahsubu (tahkim) vb. örnek gösterilebilir^(**)⁴⁰.

Anayasamızın 161. maddesi "bütçe kanununa bütçe ile ilgisi olmayan hükümlerin konulmasını" yasaklamış olmakla birlikte, hükümetlerin bu kurala aykırı şekilde bütçe ile ilgisi olmayan ve kanun konusu teşkil etmesi gereken birçok hükmü

(*) Eğilmez'in bütçe açığı için belirlediği bu oranı, ödenekler açısından kullanmamız, gelir düzeyindeki hedeflerde fazla sapma olmadığından sakıncalı değildir.

³⁷ Eğilmez, Mahfi, "Bütçe Gerçekçiliğinin Ölçülmesi ve Bütçe Sapmalarının Hazine'nin Borçlanma Faizi Üzerindeki Etkileri", *İşletme ve Finans Dergisi*, Yıl 8, Sayı 88, Temmuz 1993, ss. 7-11, s. 7.

³⁸ Falay, Nihat, "Türkiye'nin 1997 Yılı Bütçesi Eleştiri ve Öneriler", *İktisat Dergisi*, 16 Kasım 1996'da İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mezunlar Cemiyeti tarafından düzenlenen panel, Sayı 363, Ocak 1997, ss. 9-21, s. 13.

³⁹ Friedrich Ebert Vakfı, *Türkiye'de Kamu Harcamalarının Denetimi*, Ekonomi Forumu, İstanbul, 1995, s. 15.

(**) Ayrıca mali yıl içinde sağlam gelir kaynaklarına dayanmaksızın ek ödenek almanın bir adet haline gelmesi de, yürütmenin kullanabildiği önemli bir imkân olarak nitelendirilebilir. Gedikli, a.g.e., s. 182.

⁴⁰ Dedeoğlu, Emin – Emil, Ferhat – Erdem, Can M., "Kamu Mali Mevzuatının Uygulanması ve Saydamlığı Üzerine Gözlemler", *Kamu Maliyesinde Saydamlık*, ed. İzak Atiyas and Şerif Sayın, TESEV Devlet Reformu Projesi Yayını, İstanbul, 2000, ss. 16-55.

(örneğin vergi konusunda, süresinde, matrahında, oranında düzenlemeler gibi) bütçe kanunları ile yürürlüğe sokmaları da, yukarıda bahsedilen esnekliklerin getirilmesinde önemli bir araç olmuştur. Hemen her yıl Anayasa Mahkemesinin yürürlüğü durdurma ve iptal kararlarına karşın, bütçe kanun metni aşağı yukarı her yıl yüzde 60-70 aynı şekilde hazırlanmakta ve Meclise sunulmaktadır. Anayasanın 153. maddesi gereğince Anayasa Mahkemesi kararlarının yasama, yürütme ve yargı organları ile idare makamlarını bağlayacağı ifade edilmekle birlikte buna uyulmamaktadır. Mali yıl içinde iptal için başvuru olsa da, yürürlüğü durdurma kararı alınana kadar ilgili hükümleri uygulama olanağı bulunmaktadır⁴¹. Kısacası, Anayasa Mahkemesi denetiminin yetersiz olması, esnekliklerin devam etmesinde önemli rol oynamaktadır.

Bütçe kanunlarının inandırıcılığını yitirmesinde rol oynayan diğer önemli bir etmen de, kesin hesap kanunlarının yeterli düzeyde veri içermemesi ve belki daha da önemlisi, Meclis'te ciddi bir şekilde değerlendirilmeme eğiliminin olmamasıdır. Diğer konularda birbirleriyle sert tartışmalara girebilen milletvekilleri, bütçenin aklanması söz konusu olduğunda birbirlerine oldukça anlayışlı davranmakta ve tartışmalara pek yer vermemektedirler⁴².

Yukarıda sayılan nedenler, ülkemizde bütçenin samimi olarak hazırlanmamasına sebep olmuş, bütçe açığı ile birlikte, bütçe başlangıç ödeneklerinin sistematik olarak düşük tahmin edilmesi yönünde teşvikler vermiştir. Bütçe uygulaması sırasında değişiklik yapılabileceğini bilen aktörler, bütçe hazırlığı sürecinde aşırı düzeyde bir pazarlık yapmamış, bütçe göstergeleri düşük ve iyi gösterilmiştir. Buna karşın uygulama sırasında yapılan hükümet içi siyasi pazarlıklar ise esnek imkânlar kullanılarak hayata geçirilmiştir. Bu da bütçe dengelerini olumsuz etkilemiştir⁴³.

⁴¹ Eryılmaz, Ünal, “Bütçe Kanunlarının Anayasaya Uygunluğunun Yargısal Denetimi”, ss. 14-15. (http://people.ku.edu/~eryilmaz/Butce_Kanunlari.pdf).

⁴² Hürcan, Yasemin – Kızıldaş, Emine – Yılmaz, H. Hakan, “Türk Kamu Mali Yönetimi Mali Saydamlık Standartlarının Neresinde – IMF İyi Uygulamalar Tüzüğü Temelinde Bir Değerlendirme”, *Kamu Maliyesinde Saydamlık*, ed. İzak Atiyas and Şerif Sayın, TESEV Devlet Reformu Projesi Yayını, İstanbul, 2000, ss. 56-87. Falay, Nihat, “Parlamenter Bütçe Denetimi ve Bütçe Komisyonu: Türkiye’deki İşleyiş”, *Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi Bağlamında Sayıştay Semineri*, TESEV, İstanbul, 22 Kasım 1999, ss. 33-49, s. 41.

⁴³ Atiyas – Sayın, *Siyasi Sorumluluk, Yönetimsel Sorumluluk...*, a.g.e., s. 26.

1.2. Kaynak Tahsisinde Etkinliğin Sağlanamaması

Zengin doğal kaynakları ve genç nüfus yapısına rağmen Türkiye, gelişmiş ülkelerde olduğu gibi yüksek düzeyli bir millî gelir seviyesine sahip değildir. Ayrıca nüfusun artış hızı da oldukça yüksektir. Bu koşullarda ülkemizin kalkınması için kaynakların üretken alanlara tahsis edilmesi, daha büyük bir önem kazanmaktadır. Özellikle yatırım harcamalarının artırılması, *kalkınma carileri* adı verilen eğitim ve sağlık sektörlerine yüksek pay ayrılması, kalkınmanın olmazsa olmaz koşulu olmaktadır. Nitekim, gerek Anayasamızın bazı maddeleri^(*) gerekse tüm kalkınma plânları, yukarıda bahsedilen bir stratejiden bahsetmektedir^(**).

Tablo 12

İdari-Fonksiyonel Ayrıma Göre Konsolide Bütçe Harcamaları (1990-2000)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
GENEL İDARE HİZMETLERİ	37,4	41,6	38,9	39,4	38,0	39,7	37,9	45,4	36,2	38,6	33,8
Genel Hizmetler	19,0	24,3	20,1	24,0	22,0	23,8	24,3	30,6	22,2	25,1	21,3
Savunma	13,3	12,1	13,5	10,9	11,9	11,9	10,1	10,9	10,4	10,1	9,5
Adalet-Emniyet	5,1	5,2	5,3	4,5	4,1	4,0	3,5	3,9	3,6	3,4	3,0
EKONOMİK HİZMETLER	16,7	17,3	17,0	14,8	10,8	10,1	9,3	10,2	7,9	7,6	9,1
Tarım-Orman Köyişleri	5,7	6,6	6,2	5,2	3,9	3,3	2,8	3,0	2,4	2,6	2,6
Su işleri	5,6	5,6	5,2	4,0	2,8	3,1	2,8	3,2	2,4	2,3	2,3
Karayolları	3,1	3,2	3,1	2,9	2,3	2,2	2,1	2,4	2,0	1,8	1,8
Bayındırlık	1,5	1,3	1,7	2,0	1,2	1,0	1,1	1,0	0,8	0,6	1,9
Ulaştırma	0,5	0,4	0,5	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2
Madencilik	0,3	0,4	0,4	0,4	0,3	0,2	0,2	0,3	0,1	0,1	0,3
SOSYAL HİZMETLER	25,5	22,9	26,1	22,1	18,1	16,6	15,1	16,2	16,3	15,6	13,3
Eğitim	18,8	17,3	17,0	16,6	13,4	12,2	11,0	11,9	12,4	11,8	10,1
Sağlık	4,7	4,0	4,7	3,9	3,5	3,3	3,0	3,2	3,0	2,9	2,4
Kültür-Turizm	0,9	0,7	0,8	0,7	0,6	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4
Diğer Sosyal Hizmetler	1,1	0,9	0,9	0,9	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	0,4
BORÇ FAİZİ ÖDEMELERİ	20,4	18,2	17,9	23,7	33,1	33,4	37,8	28,3	39,6	38,2	43,8
TOPLAM	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Kaynak: Maliye Bakanlığı, 1993, 1997, 2005 Yılı Bütçe Gerekçeleri, Ankara.

Kayıt-dışı ekonominin kayda alınamaması ve sağlam gelir kaynaklarından yoksun bir şekilde kamu harcaması yapılması, özellikle kamu kesimi açısından kaynakların etkin bir şekilde tahsis edilmesini önleyen gelişmelerin başında gelmiştir. Vergi alma ya da kayıt-dışı ekonomiyi vergi kapsamına dâhil etme yerine borçlanmaya

(*) Bu konuda bkz. Kaneti, Selim, "Plânlamanın Anayasal Düzeni", *Sayıştay Dergisi*, Sayı 2, Ekim-Aralık 1990, ss. 27-46.

(**) İlk kalkınma plânlarında izlenen strateji kamu kesimi ağırlıklı iken, 1980 sonrasında özel sektöre dayalı bir model öngörülmüştür.

ağırlık verilmesi, önemli bütçe açıklarına yol açarken, borçlanmanın maliyetini ve borç stokunu giderek yükseltmiş; sonuçta, kalkınma açısından önem taşıyan harcamalara giderek daha az pay ayrılmıştır⁴⁴. Dar kapsamlı bir tanım olmakla birlikte konsolide bütçe harcamalarının^(*) seyri bu eğilimi yansıtmaktadır (Bkz. Tablo 12).

Tabloda görüldüğü gibi artan borç faizi ödemelerine yer ayırabilmek için tüm sosyal ve ekonomik karakterli harcamalardan kısıntıya gidilmiştir^(**). Borç faizi dışında yapılan harcamaların çoğunlukla cari giderler olduğu; yine, cari giderlerin çoğunun personel giderlerinden meydana geldiği, yatırım harcamalarının ise yüzde 5'lere kadar düştüğü dikkate alındığında, durumun daha kötü olduğu ortaya çıkmaktadır^(***). Buna göre bütçede geçmiş yılın mirası olarak nitelenebilecek donmuş giderler %80-90'lara kadar ulaşmış olup, ihtiyari harcamalar oldukça küçük bir paya sahip hale gelmiştir.

Görüldüğü gibi kaynak tahsisinde etkinliğin sağlanamamasında, orta vadeli bir mali programın izlenememesinin ve sonuçta mali disiplinin kaybolmasının payı büyüktür. Bununla birlikte bu faktörün dışında, kaynak tahsisini olumsuz etkileyen kurumsal yapı zaafı da mevcut bulunmaktadır.

1.2.1. Kalkınma plânı ile yıllık programların güvenilirliğini yitirmesi

Ülkemizde, mevcut kaynakların stratejik önceliklere göre sektörlere etkin bir şekilde dağıtılması görevini, kalkınma plânları ve yıllık programlar üstlenmektedir. Nitekim Anayasamızın 166. maddesi “kalkınma girişimlerinin bu plâna göre” gerçekleştirileceğini belirterek, plânın yalnızca “temenni” niteliğinde olmaması gerektiğini vurgulamaktadır⁴⁵. Ayrıca bu hüküm, diğer birçok kanun tarafından da pekiştirilmiştir. Örneğin, mülga olan 1050 Sayılı MUK'un 28. maddesi, bütçelerin “kalkınma plân ve programlarının gerekleri ile fayda ve maliyet unsurları gözönünde

⁴⁴ Oyan, Oğuz, *Türkiye Ekonomisi: Nereden Nereye?*, İmaj Yayıncılık, Ankara, 1998, s. 17-36.

(*) Tüm kamu harcamalarının sektörler itibarıyla dağılımına ilişkin net veri yokluğu nedeniyle tercih edilmiştir.

(**) Bu konuda ayrıntılı değerlendirmeler için bkz. Oyan, a.g.e.

(***) Bu nedenle bazı Bakanlıkların bütçelerinde geçmiş yıla göre nispi artış kaydedildiği gösterilerek olumlu bir hava getirilmek istenmesi genelde yanıltıcıdır çünkü söz konusu artış genelde yatırımlardan değil personel giderlerden kaynaklanmaktadır. Şenatalar, Burhan, “IV. Oturum: Kamu Kesiminde Performans Ölçüm Sistemleri ve Değişik Uygulamaları”, Tartışmalar Kısmı, *Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Bu Yapılanmada Performans Yönetimi ve Denetiminin Yeri*, 15. Türkiye Maliye Sempozyumu, 15-17 Mayıs 2000, Antalya, ss. 414-416, s. 415.

⁴⁵ Kaneti, a.g.m., s. 32.

tutularak verimlilik ve tutumluluk ilkelerine göre hazırlanmasını ve uygulanmasını” emretmiştir. Yine 178 Sayılı KHK⁴⁶ ile Maliye Bakanlığı’na kuruluş bütçe tekliflerinin kalkınma plânı ve yıllık programlara uygunluğunu sağlama; bütçeyi, bu belgelerdeki hedeflere göre uygulama görevleri verilmiştir (Md. 10/b, c). İlk kez 1960 tarihli DPT kuruluş yasası ile benimsenen esasa göre, yıllık programların bütçeden önce hazırlanması hüküm altına alınmıştır⁴⁷. Benzer bir madde, 540 Sayılı DPT’nin Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK’de de⁴⁸ yer almıştır (Mad. 28). Bunların dışında, 3067 Sayılı Kanun’un⁴⁹ 3. maddesi ile kanun yasa tasarısı ve tekliflerinin, kalkınma plânlarına uygunluğunun TBMM Komisyonlarınca incelenmesi şart koşulmuştur (Md. 3/1). Yine aynı maddenin 3. fıkrası; TBMM Plân-Bütçe Komisyonu’nun, harcamalarda ve gelirlerde değişiklik gerektirecek yasa tasarısı ve tekliflerini de incelemesini gerekli kılmış, böylece mali dengeyi korumayı amaçlamıştır. Görüldüğü gibi kalkınma plânı – yıllık program ve bütçe ilişkisi, bir dizi yasal mevzuat aracılığı ile kurulmak ve gözetilmek istenmiştir.

Bütçeler bir kanun olmakla birlikte, kalkınma plânı ve yıllık programlar bir kanun hüviyeti taşımamaktadır. Bakanlar Kurulunca tespit edilen esas ve hedeflere göre DPT tarafından hazırlanan söz konusu belgelerden kalkınma plânları bir Meclis Kararı, yıllık programlar ise Bakanlar Kurulu kararıdır⁵⁰. Dolayısıyla bu belgelerin etkin bir şekilde hazırlanarak uygulanmasının ilk ve en önemli koşulu, siyasal iktidar tarafından sahiplenilmesi olmaktadır. Özellikle 1980 sonrasında piyasa ekonomisine dayalı olarak kalkınma politikasına geçilmesi; kalkınma plânlarını ve programları, uyulması zorunlu görülen belgeler olma niteliğinden çıkarmış, siyasal iktidarlar tarafından sahiplenilmeyen belgeler konumuna getirmiştir⁵¹. Soysal’ın belirttiği gibi plân ve programlar artık siyasal iktidarlar tarafından sadece birer yasal zorunluluk olarak

⁴⁶ Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (178 S. KHK), 18251 Mükerrer, *Resmî Gazete*, 14 Aralık 1983.

⁴⁷ Devlet Plânlama Teşkilatının Kurulması Hakkında Kanun (91 S.K.), *Resmî Gazete*, 30 Eylül 1960.

⁴⁸ Devlet Plânlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (540 S. KHK), 21970, *Resmî Gazete*, 24 Haziran 1994.

⁴⁹ Kalkınma Plânlarının Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanun (3067 S.K.), 18567, *Resmî Gazete*, 6 Kasım 1984.

⁵⁰ Ateş, Mustafa, “Türkiye’de Kalkınma Plânları ve Yıllık Programların Hazırlanması”, *Sayıştay Dergisi*, Nisan-Haziran 1999, Sayı 33, ss. 86-103, s.100,102.

⁵¹ Konukman, Aziz, “Plân-Program-Bütçe: Kurulamayan Bağlantılar (Yedinci Plân Örneği)”, *Ekonomide Durum*, Kış/1997, ss. 47-77, s. 63.

algılanmaktadır⁵². Bir özel ihtisas komisyonu raporu da kalkınma plânlarını, “...hedefleri belirleyen ama uyulmayan niyet mektupları...” olarak nitelirmektedir⁵³.

Kalkınma plânı ve programların şekli bir uygulama haline gelmesinin başlıca sebepleri ise şu şekilde sıralanabilir: *Birincisi*, Türkiye’de siyasal iktidarlar, plânlı ve programlı bir karar alma geleneğinden yoksundur. Bu tür bir mekanizma, iktidarın hareket alanını sınırlayıcı bir uygulama olarak görülmektedir⁵⁴. Nitekim hiçbir kalkınma plânında yer almadığı halde, birçok ilçenin seçmene selam vermek için il yapılması ya da her ile bir üniversite uygulaması buna verilebilecek en güzel örneklerdendir. Hukuksal hüküm olmasına rağmen bu tür plâna aykırı uygulamaların, Meclis Komisyonlarının engeline takıldığı pek görülmemiştir. *İkinci* sebep, kalkınma plânı dönemi ile iktidar olarak kalma süresinin farklılık göstermesidir. Özellikle 1990’larda oluşturulan koalisyon hükümetleri, kendisinden önce hazırlanan bir plâna bağlı olmak istememiş, iktidar olarak kalma süresinin azlığı ya da belirsizliğinden dolayı uzun / orta vadeli politiklardan ziyade kısa vadeli politikalara göre hareket etmeyi yeğlemiştir. *Üçüncü* sebep, gerek kalkınma plânlarında gerekse yıllık programlarda belirtilen politika ve tedbirlerin maliyetlerle bağlantısının kurulamamasıdır. Örneğin kalkınma plânları 5 yılda uygulanacak politikaları belirlerken, her bir politikanın ne kadar maliyetinin olacağını ortaya koyamamaktadır. Sadece yapılacak olan işlerden hangi örgütlerin sorumlu olduğu ve işin hangi zaman aralığında yapılacağı belirlenmektedir. Ancak maliyetlerle ilişki kurulamadığı için söz konusu takvim genelde gerçekçi olmamaktadır. Diğer bir ifadeyle politika-maliyet ilişkisinin kurulamaması, elde edilebilir kaynaklara göre politika belirlenmesini önlemektedir. Ayrıca etkin bir izleme ya da ölçüm sistemi olmadığından uygulanan politikanın ne kadar maliyetle gerçekleştirildiği ya da gerçekleştirilemediği de bilinmemekte, gelecekte alınacak yeni kararlar için karar vericilere sağlıklı veriler sağlanamamaktadır. Plân ve programlara,

⁵² Soysal, Mümtaz, *100 Soruda Anayasanın Anlamı*, 11.b., Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1997, s. 245.

⁵³ DPT, *Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması...*, a.g.r., s. 6.

⁵⁴ Konukman, Aziz – Aydın, Ali Rıza – Oyan, Oğuz, “Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Tespit ve Öneriler”, *Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Bu Yapılanmada Performans Yönetimi ve Denetiminin Yeri*, 15. Türkiye Maliye Sempozyumu, 15-17 Mayıs 2000, Antalya, ss. 169-204, s. 170, 184.

uygulama sonrası ne kadar uyulduğuna dair bir hesap verme / raporlama sisteminin olmaması da politikaların birer temenni haline gelmesinde rol oynamaktadır⁵⁵.

Yukarıda sayılan sebeplerin etkisiyle kalkınma plânı – yıllık program – bütçe arasındaki bağlar etkin olarak kurulamamıştır. Yıllık programların, kalkınma plânı politika ve hedeflerine uygun olma geleneğinden de vazgeçildiği görülmektedir. Buna göre yıllık programlarda, plânda yer almayan ve plânla ilgisi olmayan düzenlemelere yer verilebilmektedir. Örneğin, 1996 Yılı Programında “Eğitim Reformu” adı altında plânda yer almayan sekiz yeni düzenlemeye yer verildiği, bunların bir kısmının söz konusu işle doğrudan ilgisinin bulunmadığı ifade edilmektedir. Ayrıca plânda yer alıp programda yer verilmeyen çeşitli düzenlemelere de rastlandığı belirtilmektedir⁵⁶.

Plân-programda olduğu gibi yıllık program–bütçe bağının da zayıfladığı görülmektedir. Nitekim bütçelerden önce hazırlanması gereken yıllık programlar, daha sonra bağlanır haldedir⁵⁷. Konukman’ın ifadesiyle, özellikle dördüncü plân döneminden sonra meydana gelen zamansal uyumsuzluğun giderildiği bazı yıllarda da, siyasal iktidarın önemsemez tutumu nedeniyle yıllık program – bütçe ilişkisi şekilsel olmaktan öteye gidememiştir^{(*)58}.

Özellikle son yıllarda yıllık programların ve bütçelerin, IMF ile imzalanan anlaşmalar çerçevesinde yapılandırılması da yukarıda bahsedilen politika belgelerinin artık güvenilirliğini iyice yitirdiğinin bir göstergesi olmaktadır^{(**)59}.

1.2.2. Ödeneklerin politikalarla ya da çıktı düzeyleri ile ilişkilendirilememesi

Kaynak tahsisinde etkinliğin belki de en önemli koşulu, karar vericilerin etkin karar vermelerini sağlayacak bir bilgi setinin varlığıdır. Bu açıdan herhangi bir kuruluşa ya da sektöre tahsis edilecek ödeneklerin hangi hizmetleri, ne kadar üretmek üzere

⁵⁵ Yuluğ, Mustafa, *Türkiye’de Kamu Savurganlığı ve Bütçe Yönetimi*, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayını No: 1981/230, Ankara, 1981, s. 7, 47, 74

⁵⁶ Konukman, a.g.m., s. 66.

⁵⁷ Bulutoğlu – Kurtuluş, a.g.e., s. 119.

(*) Millî Bütçe Tahmin Raporunun işlevsiz hale gelmesinde bu gelişmenin etkili olduğu, aynı yazar tarafından belirtilmektedir. Konukman, a.g.m., s. 63.

⁵⁸ A.y.

(**) Hatta sekizinci kalkınma plânının, IMF ile imzalanan 22.12.1999 tarihli anlaşmaya göre hazırlandığı ifade edilmektedir. Konukman – Aydın – Oyan, a.g.m., s. 170.

⁵⁹ A.y.

verileceğinin / verildiğinin elde edilebilmesi büyük önem taşımaktadır. Ülkemizde bütçenin girdi odaklı yapısı, bu tür bilgilerin sağlanmasını engellemiştir. Bütçe, harcama kalemleri esasına dayandığından elde edilebilen bilgiler, fonksiyonel bağlantıları kurulamayan örneğin cari-yatırım-transfer harcamaları ile kısıtlı kalmıştır. Bu yapının önüne geçmek ve ödeneklerin belirli amaçlara göre belirlenebilmesini sağlamak üzere getirilmeye çalışılan “program bütçe reform girişimi”nin başarısızlığı da bu olumsuz durumu değiştirememiş, reform adı altında eski uygulama devam ettirilmiştir⁶⁰.

Söz konusu yapıda kuruluşlar, bütçe tekliflerini hizmetlerle bağlantı kuramadan yapmışlardır. Bu nedenle merkezî bütçe kurumları da teklifleri incelerken, hizmetin durumundan ziyade istenen ödeneğin fazlalığı, azlığı ya da hukukiliği kriterine odaklanmıştır. Esasen bu yapı dört şekilde kaynak tahsisinde etkinliği olumsuz etkilemiştir. *Birincisi*, hizmetin maliyeti, kalitesi vb. konularda Maliye Bakanlığı’na ve DPT’ye göre zaten bir bilgi avantajına sahip olan kuruluşların, bu avantajı kullanmak için adeta teşvik edilir konuma gelmesidir. Bu nedenle ödenekler, genelde gerçek ihtiyacın çok üstünde şişirilerek teklif edilmiş ya da bir kısım ödenek (yatırım) gerçek maliyetin altında teklif edilerek, gelecek yıllarda ödenek alma imkânı sağlanmaya çalışılmıştır. Böylece örneğin gerek maliyet gerekse tamamlanma süresi açısından gerçek değer çok altında gösterilen birçok yatırım harcaması teklifi, DPT tarafından yatırım programına alınmıştır^(*). Gerçek maliyet saklandığından, projeye uzun yıllar ödenek verilmesi gerekmiş, bu nedenle tamamlanamayan yatırım projeleri yığınları meydana gelmiştir⁶¹. Kurulamayan hizmet / çıktı – ödenek ilişkisinin *ikinci* sakıncası, hizmetin kalitesi ve maliyeti açısından gerçek bilgileri Maliye Bakanlığı ile DPT’ye veren kuruluşların bir anlamda cezalandırılmasıdır. Çünkü, kuruluş ödenek teklifleri incelenirken teklifin şişirildiği önyargısı ister istemez merkezî bütçe birimlerine hâkim olmakta, bu yüzden örneğin personele gerçekten ihtiyacı olan bir birimin talep ettiği ödeneğin kısılması bir anlamda kaçınılmaz olmaktadır. *Üçüncü*

⁶⁰ Falay, *Program Bütçe...*, a.g.e., s. 102-112.

^(*) Başlama-bitiş süreleri bir yıl olan projeler genellikle DPT’den ödeneğini tam almaktadır. Bir yıldan uzun sürecek olsa bile yatırımcı kuruluşların, tekliflerini bir yıl olarak yapmaya çalışmalarının nedeni de bu olmaktadır. Altun, Muhsin, “Yatırımcı Kuruluşlarda Plân-Bütçe İlişkileri”, *Türk İdare Dergisi*, Eylül 1985, Sayı 408, Yıl 67, ss. 74-103, s. 95.

⁶¹ Gören, “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim”, a.g.tb., s. 9. Friedrich Ebert Vakfı, *Türkiye’de Kamu Harcamalarının...*, a.g.e., s. 16.

sakınca, DPT-Maliye Bakanlığı koordinasyonsuzluğunun da etkisiyle gerçekleşmektedir. Bazen harcamacı kuruluşlar cari ödenek taleplerini, yatırım ödenek tekliflerine alarak (ya da tersini yaparak), aldıkları ödenekleri artırmaya çalışmaktadır⁶². *Dördüncü* sakınca, bütçenin geçmiş yıl odaklı olarak ilerlemesidir ki bir sonraki başlıkta ele alınmaktadır.

1.2.3. Artışlılık

Bütçe ödeneklerinin dağıtılmasında modern tekniklerin kullanılmaması ve bütçenin bir yılla sınırlı olması; geçmiş yıl bütçe verilerinin, gelecek yıl bütçesi hazırlığı için temel (base) teşkil etmesine yol açmaktadır. Bütçenin nominal olarak küçük küçük paylarla artması anlamına gelen bu uygulama (artışlılık / incrementalism), kimilerine göre çatışmayı en aza indirerek sürece istikrar getirmekle^(*) birlikte, geçmiş yıldan gelen tabanın sorgulanamamasına yol açmaktadır. Nitekim bütçe teklifleri yapılırken, geçmiş yıl alınan ödeneklerle hangi hizmetlerin yapıldığı-tamamlandığı, hangi hizmetlerin (gelecek yıl) yapılmasına devam edileceği ve hangi yeni hizmetlere başlanacağı belirtilemediğinden bu uygulama kaçınılmaz olmaktadır. Her ne kadar kuruluş bütçe tekliflerinde, bütçe hazırlama rehberleri uyarınca “yeni hizmetler” ve “yeni hizmetlerin gerektirdiği ödenek teklifleri” formları doldurulmakla birlikte, bu bilgiler çok kısıtlı ve genelde kullanışsız olmaktadır^(**). Bu aynı zamanda, ülkemizde fonksiyonel ve etkin bir program değerlendirme sisteminin olmamasının da bir sonucudur. Artışlılık, geçmiş yıl tabanının sorgulanamaması yanında, tabana eklenen küçük payın genelde sabit kalması anlamına gelmektedir. Bu uygulamanın, özellikle kuruluşlar ya da sektörler arasındaki kaynak tahsisini olumsuz etkilediği açıktır.

⁶² Gören, “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim”, a.g.tb., s. 9.

^(*) Örneğin bkz. Wildavsky, a.g.m.

^(**) Bu formlar için bkz. Maliye Bakanlığı, *2004 Yılı Bütçe Hazırlama Rehberi*, Ankara, 2003, Form 6,7.

1.3. Kaynak Kullanımında Etkinliğin Sağlanamaması

Ülkemiz kamu yönetiminde vatandaşlar, genellikle “yönetilen” olarak algılandığından; kamu kurumlarının hesap vermesi, saydam, etkin ve verimli olarak faaliyet göstermesi pek mümkün olamamaktadır⁶³. Bunda kurumların, örgütlenme, mevzuat, personel, iletişim, işbirliği vb. konularda önemli sorunlarla karşı karşıya kalmasının payı da büyüktür. Kaynak kullanımında ya da hizmet sunumunda etkinliği önleyen kurumsal yapı zaafı aşağıda ele alınmaktadır.

1.3.1. Kuruluş düzeyinde politika oluşturma ve plânlama eksikliği

Kuruluşların, hizmetleri en etkin şekilde nasıl sunabileceğine ilişkin politikalar belirlemesi ve bunları plânlaması, bilimsel yönetimin bir gereğidir. Ülkemizde merkezî karar alma sürecinde kalkınma plânları ve yıllık programlar, üst düzeyde bu işlevleri yerine getirmek için oluşturulmuş, örgüt düzeyinde ise bu işlevler, 1980’li yıllara kadar iyi bir şekilde organize edilememiştir⁶⁴. Bu yıllara kadar genelde Bakanlar Kurulu Kararı, Başbakanlık Kararı ve genelgesi ile tam bir yasal alt-yapıya oturtulamayan “organizasyon-metot birimleri” kurulmaya çalışılmıştır. Ancak bu işin, kuruluşların kendi istek ve imkânlarına bırakılması ve bu birimleri yönlendirecek bir merkezî birimin oluşturulamayışı, başarısız olunmasına yol açmıştır⁶⁵. Bu eksikliği gidermek üzere 1984 tarih ve 3046 Sayılı Yasanın 24. maddesi ile kamu birimlerinde danışma birimi olarak “Araştırma, Plânlama ve Koordinasyon (APK) Kurulu Başkanlıkları” kurulmuştur. Aşağıdaki tabloda, İçişleri Bakanlığı’na bağlı olarak kurulan APK Kurulu Başkanlığı’nın kuruluş yapısından görüleceği gibi iç örgütlenme düzenleri şeklen hayli gelişkin olan APK birimleri, maalesef istenen başarıyı sağlayamamıştır⁶⁶:

⁶³ Saygılıoğlu, Nevzat – Arı, Selçuk, *Etkin Devlet: Kurumsal Bir Tasarı ve Politika Önerisi*, Sabancı Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2002, ss. 185-214.

⁶⁴ Özşen, Tayfur, “İçişleri Bakanlığında Araştırma, Plânlama ve Koordinasyon Hizmetleri”, *Mülki ve Mahalli İdareler Düzeyinde Plânlama*, İçişleri Bakanlığı APK Kurulu Başkanlığı, Yayın No. 431, Ankara, 1988, ss. 1-58, s. 7-10.

⁶⁵ Öztekin, Ali, “Kalkınma Plânları ile Kamu Kuruluşlarında Oluşturulmaya Çalışılan Araştırma Birimleri”, *Plânlama Dergisi*, Eylül 1990, Sayı 26, ss. 45-65, s. 51-52, 61. Başarısızlıkla ilgili çarpıcı bilgi ve istatistikler için bkz. A.e., ss. 55-57.

⁶⁶ Özşen, “İçişleri Bakanlığında...”, a.g.m., s. 42.

Tablo 13

İçişleri Bakanlığı APK Kurulu Örgüt Yapısı

<u>Araştırma ve Yönetimi Geliştirme D.</u> İnceleme ve Araştırma Grubu Organizasyon ve Metot Grubu Mevzuat Grubu
<u>Çok Uluslu Kuruluşlar Dairesi</u> Avrupa Topluluğu (AT)* Grubu Diğer Çok Uluslu Kuruluşlar Grubu Tercüme Bürosu
<u>Plân ve Bütçe Dairesi</u> Bütçe Hazırlama Grubu Bütçe Uygulama Grubu Plânlama Grubu İstatistik Grubu
<u>Koordinasyon Dairesi</u> Koordinasyon Grubu İzleme ve Değerlendirme Gr.
<u>Ekonomik ve Sosyal Gelişme D.</u> Envanter Grubu Yönlendirme ve Teşvik Grubu Sorun Çözümleme Grubu

Kaynak: Özşen, “İçişleri Bakanlığında...”, a.g.m., s. 40-43.

* Bilindiği üzere Avrupa Topluluğu, üye 12 devlet tarafından 1992’de imzalanan Maastricht Anlaşması ile Birlik olma yönünde önemli bir adım atmış ve 1995 yılında Avrupa Birliği adını almıştır.

APK birimlerinin başarılı olamayışının başlıca sebepleri, şu şekilde belirtilebilir: *Birincisi*, ilgili birimlerin öneminin, gerek üst yönetimlerce anlaşılabilmesi gerekse DPT tarafından ilgi ve duyarlılığın gösterilmemesidir. *İkincisi*, APK uzmanı adı altında anılan kadro ile pek ilgisi olmayan kişilerin istihdam edilmesi ve tüm personeli kavrayıcı bir eğitim anlayışından yoksun olunmasıdır⁶⁷. *Üçüncü* neden, program bütçe sistemine geçilememesinden kaynaklanan plân-bütçe ilişkisi uyumsuzluğudur. *Dördüncü* olarak belirtilebilecek konu, kamu harcamaları sürecinin, harcamacı kuruluş ile birlikte Maliye Bakanlığı arasında paylaşıyor olmasıdır. Bir örgütlenme tercihi sebebiyle harcama yapma süreci tahakkuk aşamasına kadar harcamacı kuruluş tarafından yönlendirilirken; ödeme aşaması, Maliye Bakanlığı’na bağlı saymanlıklar aracılığı ile gerçekleştirilmiş, bu anlayış kontrol imkânı sağlamakla birlikte, harcamacı kuruluşların kurumsal politikalar üretme ve bunları uygulama imkânlarını sınırlamıştır.

⁶⁷ Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, *Kamu Yönetimi Araştırması...*, a.g.r., s. 34. Öztekin, a.g.m., s. 62.

Süreçteki ikili yapı, görev ve sorumluluklarda netlik ilkesinin ihlal edilmesine de yol açarak, kamu harcamalarının gerektirdiği hesap verme yükümlülüğüne sahip çıkılmaması gibi bir sonucu da beraberinde getirmiştir⁶⁸. Yeterli politika oluşturma-plânlama anlayışının APK birimlerinde bulunmayışının *beşinci* sebebi, cari - yatırım harcamaları ayrılığıdır. Ayrı merkezî birimlerin kontrolünden geçen bu harcamalar, bakıldığında gerek yatırımcı kuruluşlar gerekse hizmet kuruluşları için bütün faaliyetlerin plânlanması, hedeflerin ve bunlara ulaşmak için gereken gelir ve gider tahminlerinin bir bütün olarak görülmesi açısından büyük önem taşımaktadır. Söz konusu ayrılık nedeniyle Maliye Bakanlığı ve DPT arasında da kurulamayan bağlar, harcamacı birimlere de yansımış, etkin politika ve plânlar hazırlanmasını engellemiştir⁶⁹. *Son olarak*, öngörülen plânlama modelinin uygulama zorluğu da birimlerin başarısızlığında rol oynamıştır. Buna göre öngörülen modelde APK birimleri tarafından üretilen öneri, tavsiye ve tedbirlerin üst yönetime iletilmesi, bunların yönetim tarafından DPT'ye iletilmesi, daha sonra da yıllık programa alınması gerekmektedir. Nitekim zaman zaman yıllık programa, yöneticilerin önermediği ve uygulanma niteliği olmayan tedbirlerin re'sen alınmış olması, kuruluşların süreci sahiplenmelerini engellemiştir. Bu nedenle birçok APK birimi, tedbirlerin uygulanma durumunu izlememiştir⁷⁰.

1.3.2. Kaynak akışlarında öngörülebilirlik sorunları

Türkiye'de harcamacı birimlerin hizmet kalitesini azaltan bir diğer zaaf da, kaynak akışında öngörülebilirliği zedeleyici uygulamalardır. Örneğin, insan kaynakları, personel ihtiyacı konuları, genellikle belli bir plâna bağlanmadan Maliye Bakanlığı tarafından takdir edilmiştir. Genelde bakanlığın yaptığı şey, geçmiş yıl verilerine göre hareket etmek olduğundan etkinlik de sorgulanmamıştır⁷¹. Özellikle mali kaynak akışını belirsiz bir şekilde önleyerek etkinsizliğe yol açan bir diğer uygulama “tasarruf genelgeleri”dir. 1999 yılında meydana gelen deprem nedeniyle alt-yapı yatırımları artırılmalı iken tasarruf genelgesi ile yatırımların yüzde 1'in de altına çekilerek buna

⁶⁸ Gören, “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim”, a.g.tb., s. 15.

⁶⁹ Altun, a.g.m., s. 82.

⁷⁰ Özşen, Tayfur, *Plânlama Yönetimi (Türkiye’de APK Birimleri Uygulaması)*, T.C. İçişleri Bakanlığı, Ankara, 1987, s. 240, 225.

⁷¹ Altun, a.g.m., s. 84.

engel olunduğu, sonuçta en acil zamanda hizmet sunum sorununun ortaya çıktığı görülmüştür⁷².

1.3.3. Yönetimsel bağımsızlık eksikliği

Kamu mali yönetimimizin temel özelliğinin de etkisiyle, kuruluşlara yönetimsel bağımsızlık gereğince sağlanamamıştır. Usule ilişkin en ince ayrıntıların bile yasalarla ve diğer hukuksal belgelerle belirlenmesi, uygulamacıya ve yöneticiye herhangi bir inisiyatif bırakmamıştır. Genelde yöneticiye kalan “yönetim fonksiyonu”, uygulamalarda mevzuata uymak ve sorumlu olduğu personelin buna uymasını sağlamaktan ibaret olmuştur⁷³.

2. ORTA VADELİ HARCAMA SİSTEMİNE GEÇME ÇALIŞMALARI

Bütçe sürecinin orta vadeli bir perspektif içinde ele alınması ve bunu destekleyici güçlendirmelerin yapılması çabaları, ancak 1990’ların ortaları ile birlikte başlayabilmiştir^(*). Diğer mali yönetim reformlarında olduğu gibi bu tür bir girişim için de sorunların oldukça maliyetli bir şekilde somutlaşması (yani krizler) beklenmiş ve yenilenme hareketi ulusal olmaktan ziyade dış etkilerin baskısı ile yürürlük kazanabilmiştir.

2.1. Kamu Mali Yönetimi Projesi

1994 yılında büyük bir krizle karşı karşıya kalan Türkiye’de, GSMH %6 küçülmüş, TEFE %120’lere ulaşmıştı. Krize yönelik istikrar programı ile kamu harcamalarında önemli tasarruflar sağlandı. Bununla birlikte, IMF yetkililerinin de tavsiyeleriyle sıkı para ve maliye politikalarının şiddetini arttırmaktansa, yapısal reformlar yapılması gerektiği görüşü ön plâna çıktı. Gerçekten, bütçenin birlik ve

⁷² Konukman – Aydın – Oyan, a.g.m., s. 189.

⁷³ Gören, İhsan, “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Bağlamında Performans Yönetimi”, *Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Bu Yapılanmada Performans Yönetimi ve Denetiminin Yeri*, 15. Türkiye Maliye Sempozyumu, 15-17 Mayıs 2000, Antalya, ss. 227-266, s. 260-261.

^(*) Aslında 1970’li yıllarda geçilmeye çalışılan program bütçenin teorik yapısında; kurumsal anlamda çok yıllık tahminler bulunmaktadır. Bkz. Falay, *Program Bütçe...*, a.g.e., s. 92. Bununla birlikte ilgili yıllarda sistem, bir geçiş modeli olarak düşünüldüğünden bu tür bir mali plânlama ilk aşamada düşünülmemiştir. Bkz. Maliye Bakanlığı, *1973 Yılı Bütçe Gerekçesi*, s. 1/5.

genellik ilkesi dışına çıkılması, bütçenin esnekliğini yitirmesi, bütçe hazırlığı sürecinin makroekonomik çerçeveye oturtulamaması, sorunun özüne inilerek, maliye politikasının plânlanma ve uygulanma yeteneğinin artırılmasını zorunlu kılmıştır. Bu nedenlerle ilgili hükümet, Dünya Bankasından kamu mali yönetimini güçlendirmeye yönelik bir reform programı için teknik ve mali yardım sağlanmasını istemiştir⁷⁴.

1994 yılının Eylül ayında, Dünya Bankasından S. Schiavo-Campo ve D. Pannier başkanlığında Türkiye'ye gelen bir ön değerlendirme heyeti; "devlet bütçesinin hazırlanması, revizyonu, uygulanması, uygulamanın izlenmesi ve sonuçların raporlanması ile ilgili düzenlemeleri ve teknik çerçeveyi iyileştirmek amacıyla" mali yönetim sorunlarını incelemiş ve kamu harcama yönetim sürecinin iki temel yapısal zaafının bulunduğunu belirlemiştir. Bunlardan birisi, 1980'lerdeki bütçe politikalarının gevşek ve düzensiz olması nedeniyle çok sayıda özel mekanizmaların doğması ve bütçe ile ilgili karar alma süreçlerinin parçalanması, ikincisi ise bütçe hazırlama, izleme ve muhasebe sistemlerinin oldukça eski olması şeklinde ifade edilmiştir. Heyetin ulaştığı genel sonuç ise kamu harcamalarının sağlam bir makroekonomik çerçeveye tutarlı, iyi düşünülmüş bir bütçe programı ile değil; kısa dönemli ve nakit esaslı yönetilmesinin, birçok sorunun temelini teşkil ettiğidir. Bu nedenle heyet, Türkiye'de bütçe birliğinin sağlanması, muhasebe ve teknik sistemlerin güncelleştirilmesi gibi düzenlemelerin yanında, güvenilirlik kaybına uğrayan bütçe hazırlığı sürecinin güçlendirilmesi gerektiğine dikkat çekmiştir⁷⁵.

Heyetin bütçe hazırlığı sürecini güçlendirme anlamında tavsiye ettiği eylemlerden birisi, resmî bütçe hazırlığı süreci başlamadan önce Nisan ayından itibaren, harcamacı kuruluşlar bazında cari, yatırım ve transfer harcama tavanlarının önceden tanımlanması için girişimlerde bulunulmasıdır. Heyet raporunda, genel bir makroekonomik çerçeve ile uyumlu olacak bu tavanların; bütçe süreci boyunca Başbakan, Maliye Bakanı ve Hazine, DPT Müsteşarlarının, çeşitli harcamacı kuruluşlardan gelecek ek harcama baskılarını ölçmek ve bunlara direnmekte sürekli bir referans olarak görev yapacağı belirtilmiştir. Heyet, Türkiye gibi benzer sorunlara

⁷⁴ Kesik, a.g.m., s. 139-140.

⁷⁵ World Bank, *Kamu Harcamaları ve Personel...*, a.g.r., ss. 20-21.

yanıt almak üzere Fransa'nın bu tür bir düzenlemeyi 1975'ten bu yana kullandığını ve başarılı olduğunu vurgulamış ve Fransa'daki “ön özet bütçe taslağı sistemi” hakkında bilgiler vermiştir. Önerilen düzenleme, söz konusu harcama tavanlarının gizli olarak belirlenmesini ve harcamacı kuruluşlara gönderilen talimatlarda yer almamasını, buna karşın tavanları ima edecek rakamsal göstergeleri içermesi gerektiği üzerine kuruludur. Heyetin yukarıda bahsedilen tavsiye ile birlikte, “yıllık bütçenin sunulduğu sırasında, müteakip iki yıla ait yol gösterici rakamların Parlamente'ye sunulmasını içeren orta vadeli harcama programları oluşturulmasını” da önerdiği düşünüldüğünde, orta vadeli bir harcama sistemine ilişkin önemli noktalara dikkat çektiği söylenebilir. Heyet raporunda, entegre bütçe hazırlama sürecinin hazırlanması şeklinde ifade edilen bu eylemlerin ise Nisan 1995'te tamamlanması plânlanmıştır⁷⁶.

Ön değerlendirme heyetinin önerileri doğrultusunda kamu mali yönetiminde rol ve görev alan Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, DPT, Sayıştay ve Devlet Personel Başkanlığı temsilcilerinden oluşan bir Yönlendirici Komite, Proje Müdürü ve Proje Uygulama Birimi ile dört ayrı Çalışma Grubu oluşturulmuştur. Bütçenin hazırlanması ve revizyonu çalışma grubunun çabaları ile yürürlüğe girmesi beklenen faaliyetler⁷⁷, hükümetin yeterli desteği vermemesi sonucunda uygulamaya geçememiştir. İlgili projenin uzantısı olarak ve IMF'nin desteği ile bütçe sınıflandırma sisteminin uluslararası standartlara (GFS ve ESA95) uyumlaştırılması, 2000'li yılların başlarında tamamlanmıştır. Saymanlıkların otomasyona geçmesi de bu projenin bir devamı olarak nitelendirilmektedir⁷⁸.

2.2. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı Çalışmaları

14 Ağustos 1999 tarihinde başlatılan Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı (2001-2005) çalışmaları, kamu mali yönetiminde dünyada meydana gelen gelişmelerin Türkiye'ye getirilmesi konusunda önemli ilerlemeler kaydetmiştir. Plân çalışmaları kapsamında oluşturulan özel ihtisas komisyonlarından birisinin “Kamu Mali

⁷⁶ A.e., s.31-41.

⁷⁷ Maliye Bakanlığı, *Kamu Mali Yönetim Projesi, Kamu Harcamaları Yönetiminin Teknik ve Kurumsal Yapısının Modernize Edilmesi*, Ankara, 1995, s. 1.

⁷⁸ Kesik, a.g.m., s. 139.

Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu” olması, bu konuya verilen önemi göstermektedir. Kamusal karar alma sürecinde kamu kaynaklarının daha etkin ve verimli bir şekilde kullanılabilmesi için temel bir çerçeve sağlamak amacıyla toplanan komisyon, aşağıda sayılan beş alt-komisyonu oluşturmuştur⁷⁹:

- Orta Vadeli Harcama Sistemine Geçiş
- Kamu Maliyesinde Saydamlığın Artırılması, Tahakkuk Bazlı Muhasebe ve Raporlama Sistemine Geçiş ile Yarı Mali Nitelikteki Faaliyetler ile Koşullu Yükümlülüklerin Kamu Mali Yönetimi Kapsamına Yeniden Alınması
- Parlamentonun Bütçe Denetim Sürecinde Etkinliğinin Artırılması
- Denetim Sisteminin Etkinliğinin Artırılması ve Performans Denetimine Geçiş
- Kamu Mali Yönetiminin Kurumsal Anlamda Yeniden Yapılandırılması

Görüldüğü gibi özel ihtisas komisyonu (ÖİK), harcama plânlamasında orta vadeli bir perspektifin gerekliliğine büyük önem vererek, kurduğu beş alt komisyondan birincisine “Orta Vadeli Harcama Sistemine Geçiş” adını vermiştir. Alt-komisyon, yapılan toplantılar sonucunda şu konular üzerinde mutabık kalmıştır⁸⁰:

- Bütçe sürecinin önceden çok iyi tanımlanmış bir ekonomik ve mali yapı üzerine oturtulması; para, maliye ve gelir politikalarının eşgüdüm içerisinde yürütülmesi gerekliliği,
- Stratejik önceliklere göre kaynakların tahsis edilmesi ve politikaların belirlenmesi konusunda Bakanlar Kurulu, YPK gibi üst düzey birimlerin bu konularda bir irade beyanında bulunmaları,
- Sistemin, bütçe yılını takip eden 2-3 yılı kapsamı,
- Sistemin, hükümetler için bir temenniden ziyade bağlayıcı nitelikte olması,
- Orta vadeli harcama sisteminin başarılı olabilmesi için siyasi taahhüt ve kararlılık, iyi hazırlanmış makroekonomik politikalar, politika kararlarını

⁷⁹ DPT, *Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması...*, a.g.r., s. 1-2.

⁸⁰ DPT, *Orta Vadeli Harcama Sistemine Geçiş Alt Komisyonunca Üzerinde Mutabakata Varılan Çalışma Plâni ve Görüşler*, (<http://plan8.dpt.gov.tr/kamumali/harcama.html>).

maliyet ile sınırlama isteği, iyi bir raporlama sistemi ve saydamlığın güçlendirilmesi gerektiğine dikkat çekilmiştir.

Alt-komisyonun önerileri çerçevesinde, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık ÖİK, kaynak ve harcama plânlaması için orta vadeli bir yaklaşımın esas olması gerektiği sonucuna varmıştır. Komisyon, orta vadeli harcama sisteminin; beş yıllık kalkınma plânlarını, hedefleri belirleyen ama uyulmayan niyet mektupları olmaktan çıkaracak, “plân-program-bütçe” süreci içinde daha gerçekçi işleyen bir yapıya sokacak ve bu süreci bütün aşamalarında denetleyecek bir mekanizma olarak görmüştür⁸¹.

ÖİK, orta vadeli harcama sisteminin üç temel aşamadan meydana gelmesi gerektiğini belirtmiştir⁸²: Buna göre birinci aşamanın *ekonomik ve mali yapının ortaya konulması* olduğu; tamamen teknik bir çalışmanın sonucunda ortaya çıkacak olan bu aşamanın, gelecek üç yıllık dönem için gelir ve harcama projeksiyonları yapan bir makroekonomik çerçeve üzerine kurulu olması gerektiği ifade edilmiştir. Bu aşamada ortaya çıkan belgeye güncelleştirme raporu adı veren ÖİK, her bir güncelleştirmenin bir önceki rapordan sonra meydana gelen gelişmeleri (yürürlüğe giren yeni yasal düzenlemelerin neden olduğu maliyetler gibi) yansıtma eğiliminde olmasını öngörmüştür. Ayrıca bu aşamada ekonomik ve mali yapıdaki risklerin yanında, özel mali risklerin de analiz edilmesi gerektiği, farklı büyüme senaryolarının bunlar üzerine inşasının uygun olacağı düşünülmüştür. Bu aşamadaki bilgilerin ve varsayımların Sayıştay tarafından denetlenmesi gerekliliği de vurgulanmıştır. Komisyon, sistemin ikinci aşaması olarak *Bütçe Politikası Beyanının* hazırlanarak yayımlanmasını öngörmüştür. Yine üç yıllık bir dönem için hazırlanacak bu belgenin gösterdiği kamusal büyüklüklerin ve hedeflenen politikaların, harcamacı kuruluşların bütçeleri için başlangıç noktası olacağı ifade edilmektedir. Mali stratejiyi, rakamsal büyüklükler ve hedefler bazında gösterecek beyanın, Bakanlar Kurulunca onaylanması istenmektedir. Komisyon, kamusal harcama büyüklüğü için Meclisin onayına başvurulmasını da öngörmektedir. Bütçe Politikası Beyanı ile mali strateji ortaya konduktan sonra

⁸¹ DPT, *Kamu Mali Yönetiminin...*, a.g.r., s. 5.

⁸² A.e., s. 6-9.

Bakanlar Kurulunca sektör/kuruluş harcama tavanlarının (3 yıllık) belirlenmesi gerektiği, harcamacı kuruluşların da sektör plânlarını ve bütçelerini buna göre oluşturmaları düşünülmüştür. Ayrıca komisyon, Bakan ile kuruluşlar arasında performans sözleşmeleri imzalanması gibi bazı kamu harcama yönetimi yeniliklerinin sürece eklenmesi gerekliliği üzerinde de durmuştur.

Görüldüğü gibi ÖİK, sistemin özellikle yukarıdan-aşağıya doğru olan öğelerine değinmiştir. Genel olarak kapsamı iyi şekilde çizen komisyon, süreçlere ilişkin özel bir takvim vermemiştir. İlk aşamadaki güncelleştirmenin özel mali riskleri bile kapsamı ve varsayımların Sayıştay'ın denetimine tabi olması gerektiğini belirten komisyonun oldukça gelişkin bir yapı üzerinde durduğu söylenebilir. Komisyonun, bütçe politikası beyanında yer alan kamusal büyüklüklerin, Meclisin onayına sunulması gerektiğini istemesi ve kuruluş harcama tavanlarının bu onaylı büyüklük dâhilinde Bakanlar Kurulunca belirlenmesi önerisi ise İsveç modelini akla getirmektedir.

2.3. Dünya Bankası Kamu Harcamaları ve Kurumsal İnceleme Raporu

Dünya Bankası düzenli olarak, ülkelerin mali yapılarını ve bütçe süreçlerini incelemekte ve gerekli düzeltmelerin de önerildiği bulguları, ülke bazında hazırlanan “kamu harcamaları raporu” (KHR) ile açıklamaktadır. Bu raporlarla; ülkelerin bütçe süreçleri konusunda bilgi sahibi olmak, bankanın vermiş olduğu mali yardım ve uyumlaştırma kredilerinin amacına uygun olarak kullanılıp kullanılmadığını araştırmak, banka tarafından geliştirilen kamu mali yönetim politikalarını uygulamada hükümetlere yardımcı olmak, gözetilen diğer amaçlar olarak belirtilebilir. Kısaca ifade etmek gerekirse KHR; ilgili ülkeye borç veren bankanın kararlarında oldukça etkili olan bir belge olmaktadır⁸³. Bu anlamda Dünya Bankası yetkilileri, danışmanlar ve ülkemizin önde gelen birimlerinden katılımcıların katkılarıyla oluşturulan “Kamu Harcamaları ve Kurumsal İnceleme: Etkin Hükümet İçin Bütçesel Kurumların Reforma Tabi Tutulması” başlıklı Dünya Bankası raporu (2001), orta vadeli harcama sistemine olan gerekliliği vurgulayan çalışmalardan biridir. Yıllık bütçe çerçevesinde alınan kararların,

⁸³ Yılmaz, a.g.e., s. 2.

ardışık yıllardaki sonuçlarının göz ardı edildiğini belirten rapor, kalkınma plânlarının beş yıllık öncelikleri kurduğunu, buna karşın mali anlamda bir değerlendirme sağlamadığını, bu nedenle plânda yer alması için önerilen politika teklifleri ile bütçe bağının zayıf kaldığını belirtmektedir. Bunun yanında, bütçenin yatırım kısmı ile cari kısmı arasındaki bağın çok zayıf olduğu, projelerin bütçeden yeterli ve zamanlı bir şekilde desteklenmediği vurgulanmıştır. Ayrıca yüksek enflasyonun da uzun vadeli bir mali plânlamayı teşvik etmediğine değinilmiştir⁸⁴.

Kamu mali yönetimindeki zaafaların giderilmesi bağlamında yapılması gerekenler için üç yıllık (2001-2003) bir takvim öneren rapor; orta vadeli harcama sistemi ile ilgili olan yeniliklere, 2. yıl başlanması gerektiğini belirtmiştir (Bkz. Tablo 14). Bunun nedeni, bütçe kapsamının oldukça dar olması, bu nedenle öncelikle “genel yönetim” kavramının doğru bir şekilde tanımlanması gerekliliğine dayanmaktadır. Bununla birlikte 2001 yılında, DPT tarafından gerçekçi bir makroekonomik çerçeve ve bununla ilişkili mali çerçeve hazırlanması; 2002 yılı bütçe hazırlığı için yapılacak olan bütçe çağrısına, kuruluşlar için harcama tavanlarına yer verilmesi gibi girişimler de tavsiye edilmiştir. Bütçe hazırlığında orta vadeli perspektife geçişin öngörüldüğü 2002 yılında ise beş yıllık kalkınma plânları ile uyumlu iki yıllık, devrî bir makro-mali çerçeveye başlanması ve merkezî idare kapsamındaki harcamacı kuruluşlardan, hazırlığı yapılan bütçe teklifleri ile müteakip bir yıl bütçe tekliflerinin alınması plânlanmıştır. 3. yıl önerilen eylemler ise OVHC’nin, beş yıllık plânlarla uyumlu olarak kademeli bir şekilde daha fazla yılı kapsamının sağlanması ve yerel yönetim birimlerinin de çerçeveye dâhil edilmesidir⁸⁵.

⁸⁴ World Bank, *Turkey: Public Expenditure and Institutional Review...*, a.g.r., s. iii.

⁸⁵ A.e., s. xii-xxv.

Tablo 14
Dünya Bankası Raporunda Orta Vadeli Harcama Sistemine Geçme Takvimi

Birinci Aşama			
Makro Mali Yönetimin Güçlendirilmesi			
<i>Hedef: Hükümetin, açığın finanse edilme stratejisi ile uyumlu olarak harcama plânlarına ve tüm kaynaklardan elde edilen gelirlerin gerçekçi bir şekilde değerlendirilmesine dayalı, makroekonomik olarak sürdürülebilir mali programlar hazırlamasını sağlamak</i>			
Hedef	2001	2002	2003
Makro-ekonomik çerçevenin güçlendirilmesi ve etkin uygulanmasını sağlamak	DPT'nin, Maliye Bakanlığı, Hazine, Merkez Bankası, diğer birimler ve özel sektör danışmanlığında daha kapsamlı bir makroekonomik çerçeve hazırlanmasında öncü olması Mali risk analizleri ile koşullu yükümlülüklerin etkin yönetilmesi yönünde girişimlere başlanması	Hazine'nin garantiler ve diğer koşullu yükümlülüklerden kaynaklanan mali riskleri yönetme kapasitesinin geliştirilmesi	
İkinci Aşama			
Politika Kararlarını Güçlendirme			
<i>Hedef: Hükümetin politika ve bütçelerle ilgili kararlarının kalitesini artırmak</i>			
Hedef	2001	2002	2003
Bütçe hazırlığı sürecinin güvenilirliğini artırmak	2002 yılı bütçesinin makro mali çerçeve ile güçlendirilmesi ve Bütçe Çağrısı ile Kabine tarafından bakanlık ve birimlere yol gösteren harcama tavanı uygulamasına başlanması Maliye Bakanlığı, DPT ve Hazine arasında daha bütünlük ve kapsamlı bir bütçe hazırlığı süreci için koordinasyon düzenlemelerinin geliştirilmesi – genel yönetimi kapsayan ve cari-yatırım harcamaları tartışmalarını bütünlükte bir şekilde. DPT'ye, Kamu Yatırım Programı için başlanacak yeni projeleri sınırlayabilme yetkisi vererek, proje harcamalarının öncelik sırasına konulmasını etkinleştirmek DPT'nin, 2002 bütçesi hazırlıkları sırasında öncelikli projeler için tam finansman sağlayarak kamu yatırım programının hayata geçmesini koordine etmesi	Bütçe hazırlığında açık bir orta vadeli perspektife başlanması - 5 yıllık planlarla uyumlu 2 yıllık devrî makro-mali çerçevenin yürürlüğe konması - Merkezî hükümet birimlerinin, bütçe yılı (2003) ve bir sonraki yıl için bütçe teklifleri vermelerinin sağlanması - Tahminlerde sabit fiyatların kullanılması Bütçe tartışmalarının politika öncelikleri ile istenen bütçe tahsisleri arasındaki bağlara odaklanmasının sağlanması	Aşamalı olarak orta vadeli bütçe süreçlerini, yerel idare ve birimlere doğru genişletmek

Tablo 14

Dünya Bankası Raporunda Orta Vadeli Harcama Sistemine Geçme Takvimi (Devamı)

İkinci Aşama			
Politika Kararlarını Güçlendirme			
Hedef: Hükümetin politika ve bütçelerle ilgili kararlarının kalitesini artırmak (Devamı)			
Hedef	2001	2002	2003
<i>Sektörlerdeki bakanlıklarda ve merkezî bakanlıklarda politika oluşturma kapasitesini güçlendirmek</i>	<p>DPT'nin maliyetleme politikası ilkelerini de içeren stratejik plânlama ilkelerini hazırlaması.</p> <p>2002 bütçesi hazırlığında harcama öncelikleri ve hedef beyanlarını ortaya koymak açısından bakanlık ve birimlerin Politika İncelemelerine başlamaları</p> <p>DPT'nin desteği ile politika incelemelerini yapmadan sorumlu bakanlık ve birimlerin rolünün sağlaştırılması</p> <p>Politikalar, plânlar ve bütçeler arasında uyumsuzlukların bulunduğu yerlerde, politika reformu için sektör eylem plânlarının geliştirilmesi</p>		
<i>Kabine'nin, OVHÇ içinde politika önceliklerine karar verme kapasitesini güçlendirmek</i>	<p>YPK'nin, stratejik öncelikleri belirleme ve uygun finansmanı sağlamasında DPT'nin yardımcı olma kapasitesinin gözden geçirilerek güçlendirilmesi</p>	<p>Kabine tartışmalarının, orta vadeli harcama çerçevesi ve devam eden politika maliyetleri ile sınırlanmış olarak cereyan etmesi</p>	

Kaynak: World Bank, *Turkey: Public Expenditure and...*, a.g.r., s. xviii-xxv.

Geniş bir katılımıla uzlaşılan görüş ve önerilere yer veren Dünya Bankası KHR'si, DPT'nin ÖİK raporuna göre daha somut önerilere yer vermiş ve orta vadeli harcama sistemine geçişin kademeli olması gerektiğini belirtmiştir. Raporun ihtiyatlı bir yaklaşım izlediği söylenebilir. Orta vadeli mali programın ve harcama çerçevesinin 2 yıllık olması bunu doğrulamaktadır. Ayrıca sistemin salt teknik projeksiyonlardan oluşmaması için politika oluşturma kapasitesinin artırılmasına da önem verilmesi dikkate değerdir.

Orta vadeli harcama sistemi açısından raporda belirtilen tavsiyelerden uygulamaya yansıyan en önemli düzenlemelerden biri, (2002 yılı bütçesi için yapılamasa da) ilk kez 2003 yılı bütçesi hazırlıklarında, bütçe süreci başında YPK tarafından bir *makro çerçeve kararı alınmasının* sağlanmasıdır. Bu kararda gelecek yıla ilişkin GSMH, TÜFE, dolar kuru artışı gibi ekonomik göstergelere ilişkin hedefler yer almış; bu hedefler çerçevesinde konsolide bütçeye dâhil kuruluşların cari, yatırım ve transfer ödeneği tekliflerine ilişkin harcama tavanları belirlenmiştir. Ayrıca bu kuruluşlar dışında; KİT'ler, özelleştirme kapsamındaki kuruluşlar, döner sermayeli işletmeler, İller Bankası ve fonların da yatırım ödeneğine ilişkin teklif tavanları, ilgili kararlar ilân edilmiştir. Kuruluşların *harcama tavanları* dâhilinde ödenek teklifinde bulunacakları; buna uyulmadan yapılan tekliflerin iade edileceği kararda belirtilmiştir⁸⁶. 2003 yılı bütçe çağrısında da harcama tavanlarının gösterge niteliğinde olduğu; kurum ve kuruluşların ihtiyaç ve bütçe imkânları çerçevesinde, Maliye Bakanlığı ile yapılacak görüşmeler sonucunda, yeniden belirlenebileceği ifade edilmiştir^{(*)87}.

2.4. IMF ile İlişkiler Çerçevesinde Yürütülen Çalışmalar

IMF'nin, orta vadeli harcama sistemi ile ilgili talepleri, esasen kuruluşun mali saydamlık konusundaki çalışmalarına dayanmaktadır. Özellikle 1990'larda, önce Latin Amerika ve daha ağırlıklı olarak Uzak Doğu Asya'da gerçekleşen finansal krizler;

⁸⁶ Yüksek Plânlama Kurulu, 2003 Yılı Programı ve Mali Yılı Bütçesi Makro Çerçeve Kararı, No: 2002 / 39, 16 Temmuz 2002 tarih ve 24817 Sayılı Resmî Gazete.

(*) Ülkemizdeki harcama tavanı uygulamasının, orta vadeli harcama sistemi bağlamında değerlendirilmesi için bkz. ileride 4.2.2.

⁸⁷ 2003 Yılı Bütçe Çağrısı (Başbakanlık Genelgesi), 24790, *Resmî Gazete*, 19 Haziran 2002.

IMF'nin, devletin mali hesaplarında saydamlığın sağlanmasına olan ilgisini artırmıştır. Devletlerin hesap ve işlemlerinin açık olmaması, genel kabul görmüş standartlara göre bilgi üretmemesi gibi sorunlar; her ülkede, maliye politikasının kalitesini yansıtabilecek bazı bilgi ve belgelerin üretilmesini öngören bazı standartların, IMF tarafından geliştirilmesine sebep olmuştur. İlk kez 1998 yılında yayınlanan "IMF Mali Saydamlık En İyi Uygulamalar Tüzüğü", bu anlamda Fonun, ülkelerle olan ilişkilerinde de önemli bir referans kaynağı haline gelmiştir⁸⁸. Nitekim, 1999 yılının sonlarında yapılan 17. stand-by düzenlemesine ilişkin niyet mektubunda; "hükümetin talebi üzere IMF Mali İşler Bölümü tarafından bir mali saydamlık raporu hazırlanması" kabul edilmiştir⁸⁹. İlgili bölüm tarafından hazırlanan rapor, 2000 yılında açıklanmış ve ülkemizde mali saydamlık düzeyinin oldukça düşük olduğunu beyan etmiştir. Rapor, bütçe hazırlığı sürecinin nispeten geç başladığı ve sürecin başlarında herhangi bir makroekonomik sınırlamanın gözetilmediğini vurgulamış ve hazırlık sürecini, kuruluşların harcama tekliflerinin yönlendirdiğini (aşağıdan-yukarıya doğru) belirtmiştir. Hatta 2000 yılı bütçesinin, IMF tarafından desteklenen programa göre hazırlandığı, diğer bir deyişle 1999 yılı niyet mektubunda belirtilen makroekonomik ve mali çerçevenin bile bu alanda önemli bir ilerleme sağladığı aynı raporda ifade edilmiştir. Ayrıca raporda⁹⁰:

- Bütçe çağrılarında duyurulan genel maliye politikası hedeflerinin bir makroekonomik çerçeve içermediği,
- Bütçe hazırlama rehberinin makroekonomik değişkenlere ve sektörel göstergelere ilişkin bilgi içermediği,
- Makroekonomik tahminlerin yılda sadece bir kez Eylül ayında açıklandığı, buna karşın tahminlemede kullanılan varsayımların ve modellerin açıklanmadığı ve denetime tabi tutulmadığı,
- Bütçe belgelerinin, orta vadeli mali sürdürülebilirliğin nitel ya da nicel değerlendirmelerini içermediği,

⁸⁸ Emil, M. Ferhat – Yılmaz, H. Hakan, *Mali Saydamlık İzleme...*, a.g.r. s. 11-13.

⁸⁹ 17. Stand-By Düzenlemesine İlişkin Niyet Mektubu, 09.12.1999, (http://www.hazine.gov.tr/duyuru/sb_turkce.htm).

⁹⁰ IMF, *Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC): Turkey*, June 27, 2000, a.g.r.

- Beş yıllık kalkınma plânlarındaki makroekonomik parametrelerin yıllık olarak güncelleştirilmediği,
- Bütçe belgelerinin yeni politikalar ile mevcut taahhütler arasında bir ayrıma gitmediği,
- Bütçe sınıflandırmasının fonksiyonel olmadığı ve muhasebe sisteminin nakit esaslı olduğu ifade edilmiştir.

Sorunlardan hareketle raporda, hükümetin alması gereken önlemler arasında orta vadeli harcama sistemine ilişkin önemli öğelere yer verilmiştir. Buna göre, bütçe hazırlığı sürecinin Başbakan'ın bütçe çağrısı ve Maliye Bakanlığı'nın bütçe rehberinde yer alacak makroekonomik sınırlamaları açıkça beyan etmesi; bütçe çağrısının mevcut harcama politikası taahhütleri ile birlikte yeni politikaların finansmanı ve maliyetini de açıklaması; bütçe hazırlama rehberinin genel program kategorileri ya da kuruluş bazında genel harcama tavanlarını içermesi gerektiği ifade edilmiştir. Ayrıca mevcut harcama politikalarının sürdürülebilirliğine odaklanabilmek için temel harcama ve gelir maddeleri düzeyinde 3 yıllık projeksiyonların; makro düzeyde 10 yıllık gelir, harcama ve borç tuturlarının ve borcun sürdürülebilirliğine ilişkin bir raporun; mali risklere ilişkin bir beyanın; vergi harcamalarına ilişkin bir belgenin Meclise ve halka açıklanması gerektiği belirtilmiştir⁹¹.

Orta vadeli harcama sistemini de oldukça ilgilendiren bu tavsiyeler, stand-by anlaşması çerçevesinde yapılan periyodik gözden geçirmelere de yansımış ve hükümet, 2. gözden geçirmede "2001 yılından itibaren yıl ortasında bir *Ekonomik ve Mali Güncelleştirme Raporu*" hazırlayacağını bildirmiştir⁹². Rapor belirtilen tarihte hazırlanamamış, buna karşın 2001 yılında imzalanan stand-by anlaşmasında raporun 2002 Temmuz ayında hazırlanacağı taahhüdüne yer verilmiştir⁹³.

⁹¹ A.e.

⁹² 17. Stand-By Düzenlemesine İlişkin 2. Gözden Geçirme, 22.06.2000, (http://www.tcmb.gov.tr/yeni/niyet/Niyet_mektubu.html).

⁹³ 03.05.2001 Tarihli Niyet Mektubu, (http://www.tcmb.gov.tr/yeni/niyet/May01/niyet_mektubu.html).

3. TÜRKİYE’DE ORTA VADELİ HARCAMA SİSTEMİ MODELİ

3.1. Sistemin Dayanağı ve Genel Çerçevesi

Ülkemizde bütçe sürecinin orta vadeli bir şekilde yönlendirilmesi ve harcamacı kuruluşların birden fazla yılı kapsayan gelir ve gider tahminlerine bütçelerinde yer vermeleri, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun (KMYKK) kabul edilmesi ile hayat bulmuştur^(*). Aralık 2003’te TBMM’ce kabul edilen yasa, çağın mali yönetim anlayışının gerisinde kalan 1050 Sayılı MUK’un yerine getirilmiştir. KMYKK’nin hazırlanmasında bir numaralı etken, daha önce orta vadeli harcama sistemi çalışmalarında da görüldüğü gibi Dünya Bankası, IMF ve AB’ye verilen taahhütlerdir. Dolayısıyla yasada öngörülen bütçe yeniliklerinin ve orta vadeli harcama sisteminin dış kaynaklı olduğu rahatlıkla söylenebilir.

KMYKK, Türk Bütçe Sistemine mali saydamlık, hesap verme sorumluluğu, stratejik plânlama ve performans bütçeleme, net ödenek gibi birçok çağdaş mali kavramı ve bütçesel yeniliği getirmiş, bütçe kapsamının uluslararası standartlara uygun şekilde “genel yönetim” kavramı paralelinde genişletilmesini sağlamıştır. Ayrıca, iç kontrol sistemlerine dayalı bir denetim modeli öngörmüş ve katı merkezî kontrollerin gevşetilmesini ilke olarak benimsemiştir. Yüksek denetimde birliğin sağlanmaya çalışılması, yürütmeye tanınan ve bütçenin güvenilirliğini zedeleyen esnek uygulamaların azaltılması (yedek ödeneğin sınırlandırılması gibi), performans denetimine geçilmesi, parlamentoya sunulacak bütçe belgelerinin zenginleştirilmesi de kanunun benimsediği diğer ilke ve yenilikler arasında yer almaktadır⁹⁴.

Orta vadeli harcama sistemi, yeni mali yönetim yasasının uygulanmasını öngördüğü bir diğer bütçesel yeniliktir. Nitekim 5018 Sayılı Yasa’nın genel gerekçesinde “kalkınma plânları ile bütçe arasında sıkı bir bağ kurulamaması” ve “çok yıllık bütçe sisteminin” bulunmayışı en önemli mali sorunlar arasında gösterilerek; hazırlanacak bütçelerde, izleyen iki yılın bütçe tahminlerine yer verilerek çok yıllık bütçe

(*) Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (5018 S.K.), 25326, *Resmî Gazete*, 24 Aralık 2003.

⁹⁴ Kanunun getirdiği bütçesel yenilikler için şu esere bakılabilir: Mutluer, M. Kâmil – Öner, Erdoğan – Kesik, Ahmet, *Bütçe Hukuku*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2005.

sistemine geçiş imkânı sağlandığı” belirtilmektedir⁹⁵. İlgili gerekçe uyarınca yasanın 13. maddesinin d bendinde; “bütçelerin izleyen iki yılın bütçe tahminleriyle birlikte görüşüleceği ve değerlendirileceği” hüküm altına alınmıştır. Böylece yasanın kapsamına giren tüm idareler, bütçelerini çok yıllık bir anlayışla hazırlamakla yükümlü kılınmışlardır. Buna göre Türkiye’de *örgütsel açıdan (mikro düzeyde)* genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri, orta vadeli harcama sistemine dâhildir. Bu idareler uluslararası standartlara uygun olarak yasada şu şekilde sınıflandırılmaktadır^(*) (Mad. 3):

- ⇒ Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri (I+II+III)
 - ✓ Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri (I)
 - ✓ Özel bütçe kapsamındaki kamu idareleri (II)
 - ✓ Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar^(**)(III)
- ⇒ Sosyal Güvenlik Kurumları
- ⇒ Mahallî İdare Kapsamındaki İdareler

Bilindiği gibi orta vadeli harcama sistemi, sadece idarelerin bütçelerini çok yıllık olarak hazırlamasından ibaret değildir. Çok yıllık tahminler, sistemin nihai çıktıları olarak nitelenebilir. Bu çıktıların, orta vadeli bir makroekonomik çerçeveden gelen kaynak kısıtları ve yine orta vadeli bir mali strateji ile bütünleştirilmesi esastır. Aksi bir uygulama hem bütçe gerçekliklerinden uzaklaşmaya hem de idareler arasındaki koordinasyonun sağlanamamasına yol açar. Ülkemizde orta vadeli harcama sisteminin yukarıdan-aşağıya doğru ilk ögesi olan makroekonomik çerçeveyi DPT’nin hazırlaması; buna dayanması gereken orta vadeli mali çerçevenin ise Maliye Bakanlığı tarafından ortaya konması esası benimsenmiştir. Dolayısıyla mali yönetim geleneğinin paralelinde

⁹⁵ Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü, *Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Tasarısı*, 23/10/2003, s. 2. (<http://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-0692.pdf>). Benzer ifadeler Plân-Bütçe Komisyonunun tasarıya ilişkin raporunda da yer almaktadır. Bkz. TBMM, *Kamu Mali Yönetimi Kanunu Tasarısı ve Plân-Bütçe Komisyonu Raporu*, Dönem 22, Yasama Yılı 2, No. 1/692, (<http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss302m.htm>).

^(*) Mahallî idareler dışındaki idarelerin listesi için bkz. Ek-7. Ülkemizdeki orta vadeli harcama sistemi, dünya genelinde olduğu gibi genel yönetim kapsamına dahil olmayan KİT’leri, kapsamamaktadır. Bununla birlikte KİT’lerle ilgili bir birim olan Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, özel bütçeli olduğundan çok yıllık bütçe hazırlamakla yükümlü idareler arasında yer almaktadır.

^(**) Her ne kadar yasanın, düzenleyici ve denetleyici kurumların tabi olduğu madde hükümlerini sıralayan 2. maddesinde, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin çok yıllık bütçe hazırlamalarını öngören 13. madde yer almasa da, yasanın başka bir maddesi (17. madde) söz konusu kurumların çok yıllık bütçe hazırlamalarını öngörmektedir. Bkz. KMYKK.

bir güç ve yetki paylaşımına gidilmiştir. Yeni sistemde mali çerçeveyi hazırlayacak olan Maliye Bakanlığı'nın, mikro düzeyde bütçe hazırlayacak olan kuruluşlar için hazırlık süreci başında *harcama tavanları* ya da ülkemizdeki adıyla *ödenek teklif tavanları* ilân etmesi de öngörülmüştür. Böylece idarelerin makroekonomik ve mali kısıtlardan gelen harcama tavanları çerçevesinde bütçelerini hazırlamaları anlayışı benimsenmiştir.

Sürecin aşağıdan-yukarıya doğru olan kısmında idarelerin; politikalarını ve ihtiyaçlarını gözden geçirerek maliyetlendirme yapmaları ise *stratejik plânlama ve performans bütçeleme sistemi* aracılığıyla gerçekleştirilmek istenmektedir. Nitekim 5018 Sayılı Yasanın 9. maddesi, kamu idarelerinin bütçelerinin, stratejik plânlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına göre hazırlanacağını belirtmektedir. Bu aşamada da mali yönetim geleneğine uyularak stratejik plânlama çalışmalarından DPT'nin; performans bütçeleme çalışmalarından ise Maliye Bakanlığı'nın sorumlu tutularak bir yetki paylaşımına gidildiği görülmektedir. Bunun yanında kamu idarelerinde gerek stratejik plânların gerekse bütçelerin hazırlanması ve merkezî bütçe birimleri ile iletişim kurma görevleri, *strateji geliştirme birimlerine* verilmektedir⁹⁶. İşlevsiz hale gelen APK birimlerinin kapatılarak söz konusu dairelerin oluşturulması, idarelerin politika belirleme kapasitelerinin artırılması ve stratejik plân-bütçe çalışmalarının bütünleştirilmesi açısından önemli bir adım olarak görülebilir.

Stratejik plânlama ve performans bütçeleme esaslı hazırlanan çok yıllık bütçe tekliflerinin, gerek merkezde uzmanlarca incelenmesi gerekse kuruluşlarla görüşülmesi aşamalarında eskiye oranla önemli ölçüde farklılık arz eden bir nokta bulunmamaktadır. Esasen bu aşamada sürece farklılık katacak olan unsurlar bizzatihi çok yıllık tekliflerin hangi amaç ve hedeflere yönelik olduğunun ortaya konması ve tartışılmasıdır. Bu nedenle sürecin bundan sonraki kısımlarında bazı kavram değişiklikleri dışında esaslı bir değişikliğin bulunmadığı, asıl değişikliğin politika esaslı teklifler olduğu belirtilmelidir.

⁹⁶ Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (5436 S.K.), 26033, *Resmî Gazete*, 24 Aralık 2005, Mad. 15.

Dünya genelinde olduğu gibi, idarelerin bütçelerini çok yıl esasına uygun olarak hazırlaması öngörülürken, mali yılın bir takvim yılı olması kuralı geçerliliğini Türkiye’de de korumaktadır. Nitekim 5018 Sayılı Yasa bu hususu 3. maddesinde vurgulamaktadır (Mad. 3/o). Dolayısıyla Anayasamızın 161. maddesinde de belirtildiği gibi “...yıllık bütçe...” uygulaması devam etmekte, buna karşın yıllık bütçe tahminlerine, izleyen iki yıl tahminlerinin eklenmesi söz konusu olmaktadır. Bu, aynı zamanda ilave tahminlerin, karar mercinde onaylanmak amacıyla değil, öngörülebilirliği artırmak amacıyla hazırlandığını açıklamaktadır.

Yukarıda ana hatlarıyla verilen ve aşağıda ayrıntılı bir şekilde yer verilecek olan orta vadeli harcama sistemi modelinin temelleri, 5018 Sayılı Yasa ile atılmış ve bu yasa uyarınca ilk kez 2006 yılı bütçesi, çok yıllık esasına göre hazırlanarak yürürlüğe girmiştir.

3.2. Sistemin Amaçları

Ülkemizdeki orta vadeli harcama sisteminin amaçları, 2006 yılı bütçe gerekçesinde ve Maliye Bakanlığı’nın bu konuda hazırladığı yayınında ifade edilmektedir. Her iki yayında da belirtilen amaçlarda, Dünya Bankası kaynaklarının esas alındığı görülmektedir. Bu çerçevede çok yıllık bütçeleme adıyla anılan sistemin amaçları şu şekilde sıralanmaktadır⁹⁷:

- Gerçekçi ve tutarlı bir kamu kaynak yapısı geliştirmek suretiyle makroekonomik dengenin iyileştirilmesi,
- Devlet bütçesinin bütünü açısından mali disiplini temin etmek üzere, kamu kaynaklarının tahsis edileceği öncelikli alanların belirlenmesi ve bunun, ilgili kurumlara, kamuoyuna ve piyasalara açıklanması,

⁹⁷ Maliye Bakanlığı, *2006 Yılı Bütçe Gerekçesi*, Ankara, 2005, ss. 61-62. Maliye Bakanlığı, *Mali Reformlar Kapsamında Yeni Bütçeleme Anlayışı: Merkezî Yönetim Bütçesi ve Çok Yıllı Bütçeleme*, 29/30 Haziran 2005, Ankara, ss. 19-20.

- Hem politikaların hem de bunlara ayrılan kaynakların öngörülebilirliğinin artırılması ve böylelikle kurum plânlarının ve programlarının ileriye götürülebilmesi,
- Kaynakların kurumlar arasında stratejik önceliklere göre dağılımının gerçekleştirilmesi; hükümet öncelikleri ve hedefleri ile kurumsal öncelik ve hedefler arasında uyumun, bütçeler aracılığıyla sağlanması,
- Kaynakların etkin ve verimli bir şekilde kullanılması için gerekli teşviklerin arttırılması,
- Mali saydamlığın sağlanmasına katkıda bulunulması ve mali disiplin yönünde kamu idarelerinin yönlendirilmesi,
- Kurumlara ve uygulayıcılara uzun süreli plân ve program yapma imkânının sağlanarak, onlara bu yönde kurumsal alışkanlık kazandırılması,
- Gelir ve harcama politikalarının uygulamaları sonucunda ortaya çıkan maliyetler konusunda, siyasi karar alıcılara gerekli bilgilerin sağlanması.

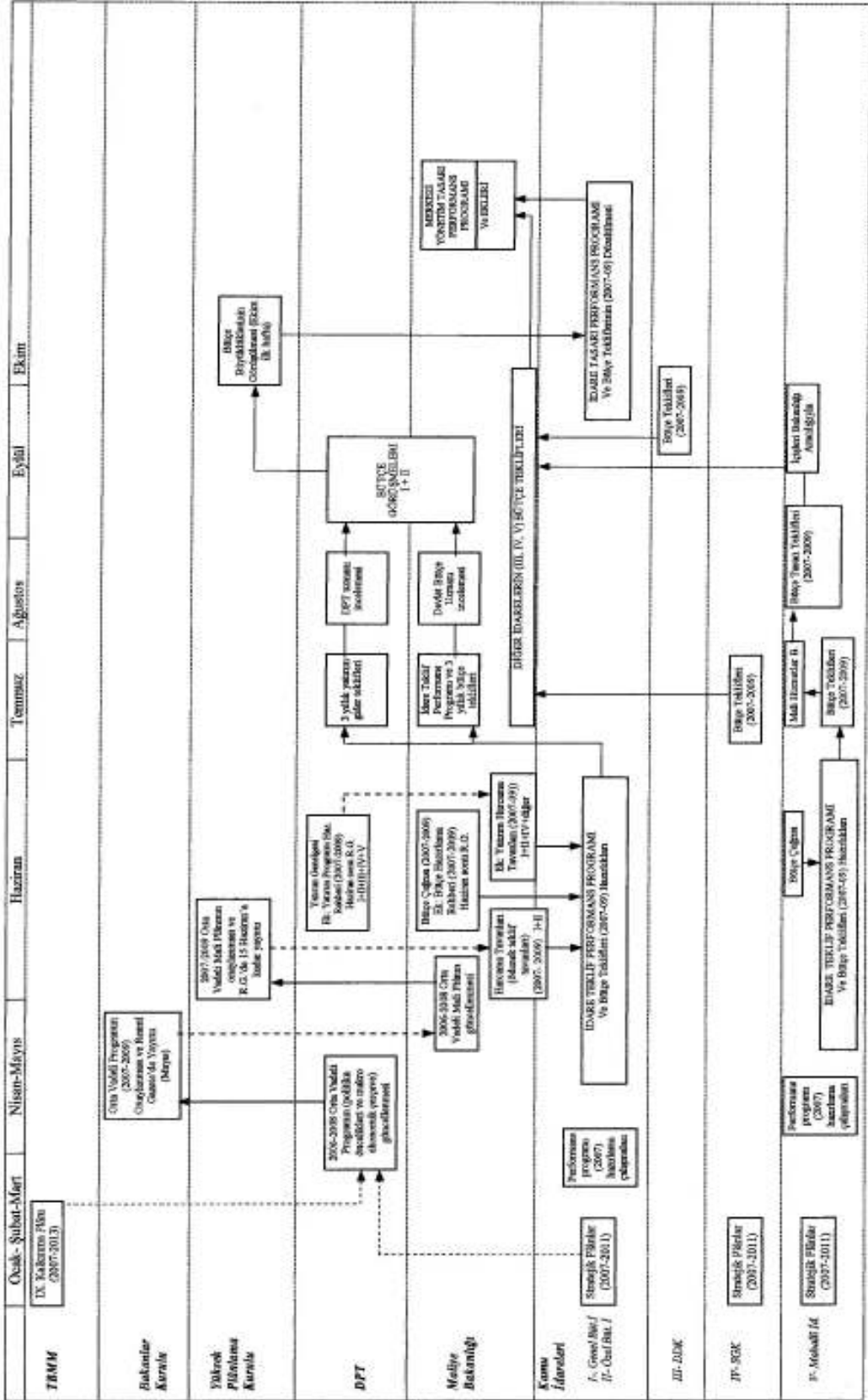
Söz konusu hedefler, ülkemizde orta vadeli harcama sisteminin, hem mali disiplinin hem de kaynak tahsisi ve kullanımında etkinliğin sağlanmasına hizmet etmek üzere geliştirildiğini göstermektedir.

3.3. Sistemin Aşamaları

3.3.1. Makroekonomik Çerçeve: Orta Vadeli Programın hazırlanması

Türkiye’de orta vadeli harcama sisteminin yukarıdan-aşağıya doğru olan kısmı, bir Orta Vadeli Program’ın (OVP) hazırlanması ile başlamaktadır (Bkz. Tablo 15). 5018 Sayılı Kanun’un *Merkezî Yönetim Bütçe Kanunu* başlıklı ikinci bölümünde düzenlendiği üzere ilgili belge, Mayıs ayı sonuna kadar DPT tarafından hazırlanmaktadır (Mad. 16). Yasada belirtilmemiş olmakla birlikte uygulamaya bakıldığında ilgili programın, üç yıllık bir dönemi kapsadığı anlaşılmaktadır.

Tablo 15
Türkiye'de Orta Vadeli Harcama Sistemi



3.3.1.1. Niteliği

Ülkemizde OVP'nin içerik itibariyle bahsedilmesi gereken *ilk* özelliği, ekonominin bütününe kapsayan temel makroekonomik değişkenlerin orta vadeli projeksiyonlarına yer vermesidir. 5018 Sayılı Yasa'nın hedef ve gösterge olarak nitelendirdiği (Mad. 16) ve “büyüme ve istihdam, dış ticaret, kamu finansmanı ve fiyatlar” başlıklarıyla açıklanan veriler; karar alıcılara ve kamuoyuna, ekonominin gidişatını nicel olarak saydam bir şekilde göstermesi bakımından dikkate değerdir^(*). Ayrıca program, kamu finansmanına ilişkin projeksiyonlara da yer verdiği için, kamu idarelerinin kaynaklar açısından içinde kalacakları genel çerçeveyi de bir anlamda betimlemiş olmaktadır. Bu husus, özde kamu kesiminin elde edilebilir kaynaklar dâhilinde yönlendirilmesi açısından önemli bir ilerleme olarak görülebilir. Konunun önemi itibariyle programda yer alan kamu finansmanı hedef ve göstergelerine ilişkin değişkenler aşağıda verilmektedir⁹⁸:

- Kamu kesimi açığı ya da KKBG (GSYİH'ye oranla)
- Genel devlet (yönetim) harcamaları, gelirleri ve borçlanma gereği (GSYİH'ye oranla)
- Kamu brüt ve net borç stoku (GSYİH'ye oranla)

OVP'nin *ikinci* önemli özelliği, hükümetin makro düzeyli politikalarını ve izleyeceği ilkeleri göstermesidir. Buna göre programda; “büyüme ve istihdam, maliye politikası, para politikası ve fiyat istikrarı, ödemeler dengesi, finansal sistem” konularında izlenecek politika ve stratejilere yer verilmektedir. Ayrıca söz konusu politikaların hangi tedbirlerle hayata geçirileceği de programda sunulmaktadır⁹⁹.

Programın temel özelliklerinden *üçüncüsü*, sektör bazında izlenmesi öngörülen politikaları belirtmesidir. Eğitim, sağlık, çevre-kentsel alt yapı, bilim-teknoloji, tarım, imalat-madencilik, enerji, ulaştırma-haberleşme ve turizm olmak üzere dokuz sektör

(*) Şu ana kadar hazırlanan OVP'lerde yer verilen makroekonomik projeksiyonlara ilişkin veriler için bkz. Ek-8.

⁹⁸ DPT, *Orta Vadeli Program (2006-2008)*, 31.05.2005 Tarih ve 25831 Sayılı 2. Mükerrer Resmî Gazete [Bakanlar Kurulu Kararı] (<http://rega.basbakanlik.gov.tr>).

⁹⁹ A.e.

esas alınarak açıklanan temel politikaların, hangi stratejilerle gerçekleştirileceği de programda yer almaktadır^(*).

3.3.1.2. Hazırlanma esasları

5018 Sayılı Yasa, OVP'nin DPT tarafından nasıl hazırlanacağı konusunda ağırlıklı olarak belirli kaynak belgeler gösterme yoluna gitmiştir. Buna göre programın, *kalkınma plânları* ve *stratejik plânlardan* yararlanılarak hazırlanması öngörülmektedir^(**) (Mad. 16). Gerek kalkınma plânları gerekse kamu idareleri stratejik plânları, beş yıllık sabit bir dönemi kapsayan belgelerdir. Bu nedenle OVP, söz konusu belgelerin hem ekonomik açıdan hem de politika oluşturma anlamında somutlaştırılmış şekli olarak düşünülebilir. Nitekim şu ana kadar hazırlanan her iki OVP'de de “bakanlık ve kurum bütçelerinin hazırlanmasında, idari ve yasal düzenlemelerin gerçekleştirilmesinde, kurumların karar alma ve uygulama süreçlerinde programın amaç ve öncelikleri esas alınacaktır” denerek bu noktaya vurgu yapılmaktadır¹⁰⁰.

Yasanın, söz konusu belgelerin dışında işaret ettiği bir diğer kaynak ise genel ekonomik koşulların gerekleridir (Mad. 16). OVP'nin, ekonomik koşullar göz önüne alınarak hazırlanacak olması, hem programda yer alan makroekonomik çerçevenin hem de politikaların, ekonomik konjoktüre göre ayarlanabilmesine imkân tanımaktadır. Ayrıca belgenin her yıl yeniden hazırlanacak olması da ekonomik koşullara uyumu kolaylaştırıcıdır. Bu şekliyle, sabit dönemli kalkınma plânları ile stratejik plânların dinamik bir şekilde hayata geçirilmesi öngörülmekte, ayrıca ilgili belgelerin ekonomik koşullara göre güncelleştirilmesinin de yolu açılmaktadır.

(*) Eğitim ve sağlık sektörleri örnekleri için bkz. Ek-9.

(**) OVP'nin kalkınma plânlarına uygun olarak hazırlanması gerekirken, ilk üç yıllık dönemi (2006-2008) içeren OVP'nin esas alacağı kalkınma plânının olmaması da ilginç olmuştur. Bilindiği üzere 8. BYKP 2001-2005 yıllarında uygulanmış, 9. BYKP'nin ise Avrupa Birliği'nin yeni mali programlama dönemi ile uyum sağlamak amacıyla 2007-2011 dönemini kapsamı kararlaştırılmıştır. Dolayısıyla 2006 yılı kalkınma plânlaması açısından bir geçiş yılı olarak kalmıştır. Kalkınma plânının uygulama aracı olan 2006 yıllık (geçiş) programı ise uzun vadeli strateji (2001-2023) ile birlikte *orta vadeli programa (2006-2008)* dayanarak hazırlanmıştır. DPT, *2006 Yılı Programı*, Ankara, 2005, s. 1.

¹⁰⁰ DPT, *Orta Vadeli Program (2006-2008)*, a.g.e. ve DPT, *Orta Vadeli Program (2007-2009)*, 13.06.2006 tarih ve 26197 Sayılı Resmî Gazete [Bakanlar Kurulu Kararı] (<http://rega.basbakanlik.gov.tr>).

3.3.1.3. Yıl kapsamı

Yukarıda bahsedilen şekilde, her yıl hazırlanacak olan OVP'nin kapsayacağı yıl sayısı, 5018 Sayılı Yasa'da belirtilmemiştir. Bununla birlikte uygulamada hazırlanan programlara bakıldığında OVP'nin, üç yıllık bir dönemi kapsadığı görülmektedir¹⁰¹. Buna göre orta vadeden kasıt, bütçe yılı ve izleyen iki yıl olmaktadır. Ayrıca programın her yıl yeniden hazırlanacak olması, ileriye doğru hareket eden niteliğe sahip olduğunu da bize göstermektedir. Nitekim her iki OVP'de, "dinamik bir yapı arz eden ve üç yıllık perspektife sahip olan Program, yıllık uygulamaların sonuçları ve genel şartlardaki değişimler dikkate alınarak, her yıl yenilenecektir" denmektedir¹⁰².

3.3.1.4. Onaylanması ve yayınlanması

DPT tarafından hazırlanan ve makroekonomik çerçeve ile politika önceliklerini içeren belgenin onay makamı olarak Bakanlar Kurulu belirlenmiştir. Mayıs ayı sonuna kadar Kurul tarafından onaylanacak olan belgenin aynı sürede resmî gazetede yayımlanması da saydamlık açısından olumlu bir gelişmedir (Mad. 16).

5018 Sayılı Yasada, ilgili programın resmî gazetede yayımlanması, *merkezî yönetim bütçesi* açısından bütçe hazırlık sürecinin başlangıcı olarak kabul edilmiştir (Mad.16). Bu hüküm, ilgili belgenin söz konusu idareler tarafından temel bir kaynak olarak görülmesi açısından önemlidir. Uygulama ile yeni yasa öncesinde fiilen Haziran ayındaki bütçe çağrısı ile başlayan bütçe hazırlığı süreci öne çekilmiştir. Burada belirtilmesi gereken diğer önemli bir nokta OVP'nin, sadece genel ve özel bütçeli idareler için bütçe hazırlığı sürecini başlatacağıdır. Bunun sebebi merkezî yönetim kapsamında yer alan düzenleyici ve denetleyici kurumların, ilgili yasa hükmüne tabi tutulmamış olmasıdır (Mad. 2).

3.3.2. Makro Mali Çerçeve: Orta Vadeli Mali Plânın hazırlanması

Orta vadeli harcama sisteminin yukarıdan-aşağıya doğru olan kısmı, OVP'den sonra Orta Vadeli Mali Plân (OVMP) ile devam etmektedir. Aynen OVP'de olduğu gibi

¹⁰¹ DPT, *Orta Vadeli Program (2006-2008)*, a.g.e. ve DPT, *Orta Vadeli Program (2007-2009)*, a.ge.

¹⁰² DPT, *Orta Vadeli Program (2006-2008)*, a.g.e. ve DPT, *Orta Vadeli Program (2007-2009)*, a.ge.

hukuki dayanağını 5018 Sayılı Yasanın *Merkezî Yönetim Bütçe Kanunu* başlıklı ikinci bölümünden alan OVMP'nin, en geç 15 Haziran'a (OVP'den 15 gün sonrasında) kadar hazırlanması gerekmektedir. Gerek nitel gerekse nicel anlamda bir maliye politikası ya da mali strateji beyanı olması gereken belgeyi hazırlama yükümlülüğü ise Maliye Bakanlığı'nındır (Mad. 16).

3.3.2.1. Niteliği

Hukuki dayanağı gereğince Türkiye'de OVMP'nin sadece merkezî yönetime dâhil olan genel ve özel bütçeli kamu idarelerine yönelik bir belge olduğu rahatlıkla söylenebilir. Zira ilgili belge, 5018 Sayılı Yasa'da hem merkezî yönetim bütçesi kapsamında ele alınmakta hem de Yasa'nın 2. maddesi ile merkezî yönetim kapsamında olan düzenleyici ve denetleyici kurumların, OVMP'ye işaret eden ilgili maddeye (Mad. 16) tabi olmadıkları belirtilmektedir. Nitekim şu ana kadar yayınlanan iki OVMP, buna uygun olarak, kapsamına sadece genel ve özel bütçeli idareleri almıştır¹⁰³. Dolayısıyla OVMP, ilgili idarelere ilişkin orta vadeli mali strateji beyanı olarak nitelendirilebilir.

OVMP'de beyan edilen unsurların başında, kapsama giren idarelere ilişkin makro harcama, gelir büyüklükleri ile açık ve borçlanma / fazla hedefi gelmektedir. Nitekim 5018 Sayılı Yasa, plânın “gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleri ile birlikte hedef açık ve borçlanma düzeylerini” içermesini zorunlu tutmaktadır (Mad. 16). Bu çerçevede OVMP, ilgili değişkenlere ilişkin nominal ve GSYİH'ye oransal rakamlar içermektedir^(*). Bunlardan giderlere ilişkin olan rakam, ilgili idareler için makro harcama tavanı anlamına gelmektedir. Bütçe hazırlığı başında aşılmayacak üst harcama limitinin açıklanması ile mali disiplinin bozulmaması yönünde önemli bir adım atıldığı belirtilmelidir.

Türkiye'de OVMP'nin üç yıla ilişkin makro harcama tavanlarının yanında, *alt-harcama tavanlarını* da içermesi öngörülmektedir. Bu uygulama gereğince orta vadeli makro harcama tavanları, üç yılın her biri için idarelere bölüştürülmektedir^(**).

¹⁰³ Bkz. Maliye Bakanlığı, *Orta Vadeli Mali Plân (2006-2008)*, 2 Temmuz 2005 tarih ve 25863 Sayılı Resmî Gazete [YPK Kararı] (<http://rega.basbakanlik.gov.tr>); Maliye Bakanlığı, *Orta Vadeli Mali Plân (2007-2009)*, 15 Temmuz 2006 tarih ve 26229 Sayılı Resmî Gazete [YPK Kararı] (<http://rega.basbakanlik.gov.tr>).

(*) İlgili veriler için bkz. Ek-10.

(**) Örnek için bkz Ek-11.

İdarelerin bütçe tekliflerine üst tavanlar getiren bu uygulama, böylece Maliye Bakanlığı'na mali disiplini sağlama açısından önemli bir koz daha vermiş olmaktadır^(*). Esasen idare bütçe tekliflerine tavan getirilmesinin diğer amacı; sektörlere verilen ödeneklerin, hükümetin stratejik önceliklerine göre bütçe hazırlığı başlangıcında önceden ayarlanabilmesidir. Ülkemizde şu ana kadar hazırlanan mali plânlar / çerçeveler, bu tür fonksiyonel bir alt-harcama tavanı uygulamasına yer vermemekte, sadece kuruluş bazında ekonomik sınıflandırmaya göre harcama tavanlarını açıklamaktadır. Bir özel bütçeli idare olarak Uludağ Üniversitesinin ödenek / harcama teklif tavanları^(**) buna örnek olarak gösterilebilir (Bkz. Tablo 16).

Tablo 16
Uludağ Üniversitesi Harcama (Teklif) Tavanları (2006-2008)

(Bin YTL)

	2006	2007	2008
Personel giderleri	63 402	67 480	69 797
Sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi gider.	9 663	12 673	13 440
Mal ve hizmet alım giderleri	14 552	9 874	10 138
Faiz giderleri	0	0	0
Cari transferler	37 620	37 972	40 485
Sermaye giderleri	19 334	19 142	11 994
Sermaye transferleri	0	0	0
Borç verme	0	0	0
Yedek ödenekler	0	0	0
KURUM TOPLAMI	144 571	147 141	145 854

Kaynak: Maliye Bakanlığı, *Orta Vadeli Mali Plân (2006-2008)*, a.g.e. Ek kısmı.

OVMP, sadece nicel rakamlardan oluşan bir belge olmayıp, gelecek 3 yılda izlenecek mali stratejiye ilişkin nitel bilgiler de sunmaktadır. Buna göre, vergi gelirlerinin artırılması ve mükellefler arasında kayıt-dışı ekonomiden kaynaklanan

(*) Daha önce belirtildiği gibi Türk bütçe sürecinde bu uygulama yeni olmayıp, 2003 yılı bütçe hazırlıklarında başlatılmıştır. Bununla birlikte önceden sadece bir yılı kapsar şekilde uygulandığı; yeni dönemde birlikte tavanların üç yılı kapsadığı belirtilmelidir.

(**) Ülkemizde bütçe hazırlığı sürecinin başında açıklanan alt-harcama tavanları, ödenek teklif tavanları olarak ifade edilmektedir. Kanımızca, çok yıllık olarak yapılan tekliflerin tümü, ilgili dönemde ödenek vasfını kazanmadığından *harcama tavanı* ya da *harcama teklif tavanı* terimleri daha doğru olmaktadır.

eşitsizliklerin giderilmesi için kayıt dışı ekonomiyle mücadele edileceği ya da borçlanmanın ağırlıklı olarak sabit faizli ve YTL cinsinden yapılacağı gibi gelir artırıcı ve finansman yükünü dengeleyici önlemler, mali strateji içindedir¹⁰⁴. Ayrıca mali plân, merkezî yönetim kapsamındaki idarelerin bütçe hazırlık sürecinde izlemeleri gereken genel çerçeveye de atıfta bulunmaktadır¹⁰⁵.

3.3.2.2. Hazırlanma esasları

OVMP'nin hazırlanması ile ilgili olarak bahsedilmesi gereken ilk konu, kendisinden önce yayımlanan OVP'ye uygunluğudur. 5018 Sayılı Yasa, mali plânda yer alacak toplam gelir, gider, hedef açık ve borçlanma rakamlarının, hatta ödenek teklif tavanlarının, OVP'ye uygun olarak hazırlanacağını belirtmektedir (Mad. 16). Bu çerçevede, ilgili programda yer alan temel büyüklükler değiştirilmeksizin mali plâna alınmakta ve bütçe hazırlığı sırasında merkezî yönetim bütçesinde kullanılmaktadır¹⁰⁶. Böylece yasanın 5. maddesinde belirtildiği gibi maliye politikası, makroekonomik hedeflerle uyumlu bir şekilde oluşturulmaya çalışılmaktadır.

Kamu mali yönetimi kanununa hâkim olan “mali disiplin” anlayışı, mali plâna yön veren önemli bir ilkedir. Nitekim OVMP, yasanın “kamu mali yönetimi, mali disiplini sağlar” (Mad. 5/e) ve “bütçelerde gelir ve gider denkliğinin sağlanması esastır” (Mad. 13) hükmünün somut uygulama araçlarından birisi olarak kabul edilebilir. Bu çerçevede, genel ve özel bütçeli idareler için çok yıllık makro harcama tavanları belirlenirken faiz harcamalarının dışlanmaması, düşük bütçe açığına yönelik bir yöntemdir. Ayrıca, öngörülemez durumlar için bir ihtiyat payının, üç yılın her bir harcama tavanına dâhil edilmesi de bütçe dengesinin uygulama sırasında bozulmamasını hedefleyen bir önlemdir^(*).

Makro harcama tavanlarının, alt-harcama / ödenek tavanlarına bölüştürülmesinin ise OVP'ye uygun olması (Mad. 16), ayrıca “kalkınma plânı ve yıllık program öncelikleri ile kurumun stratejik plânları çerçevesinde” yapılması öngörülmektedir (Mad. 17). Bu

¹⁰⁴ Maliye Bakanlığı, *Orta Vadeli Mali Plân (2006-2008)*, a.g.e.

¹⁰⁵ Bkz. Maliye Bakanlığı, *Orta Vadeli Mali Plân (2006-2008)*, a.g.e. ve Maliye Bakanlığı, *Orta Vadeli Mali Plân (2007-2009)*, a.g.e.

¹⁰⁶ Bkz. DPT, *Orta Vadeli Program (2006-2008)*, a.g.e. ve Maliye Bakanlığı, *Orta Vadeli Mali Plân (2006-2008)*, a.g.e.

(*) Bkz. Ek-10.1. Yedek ödenek.

konudaki uygulamaya bakıldığında mali plânların, doğrudan OVP'yi referans aldığını görmekteyiz. Her iki mali plânda da kurumsal alt-harcama tavanlarının; OVP'deki politika öncelikleri, makroekonomik göstergeler ve ulusal-uluslararası piyasalardaki gelişmeler esas alınarak hazırlandığı belirtilmektedir¹⁰⁷. Henüz stratejik plânlar tam anlamıyla işler hale gelmediğinden dolayı bu belgelerden yararlanılması ise mümkün olamamaktadır. Mali plânlarda, kurum harcama tavanlarının *geçmiş yıl giderlerinde görülen artış eğilimi* ile idarelerin yürüttükleri *önemli faaliyet ve projeler* esas alınarak belirlendiği de belirtilmektedir¹⁰⁸. Bu tür bir yaklaşıma gidilmesinin iki sebebi olduğu düşünülmektedir. Birincisi, stratejik plânların yokluğunda geçmiş yıl verilerine dayanılması pratik bir yoldur. Ayrıca genel bütçe kapsamındaki idarelerin 2004 yılında, özel bütçeli idarelerin ise 2005 yılında analitik esaslı bütçe sınıflandırmasına dâhil olması, bu yolu kolaylaştırmaktadır¹⁰⁹. İkinci sebep, henüz bütçenin esnek bir yapıya kavuşmamasıdır. Bütçede donmuş kabul edilen giderlerin payının yüksekliği, belli bir dönem geçmişe bağımlılığın devamını gerektirmektedir.

3.3.2.3. Onaylanması ve yayınlanması

Genel ve özel bütçe kapsamındaki idarelere ilişkin maliye politikası tercihlerini OVP ile uyumlu olarak içeren OVMP, bağlayıcı hale gelmesi açısından YPK tarafından Haziran ayının on beşine kadar karara bağlanmakta ve resmî gazetede yayımlanmaktadır (Mad. 16). Görüldüğü gibi mali plânın, OVP'yi onaylayan Bakanlar Kurulu tarafından değil, daha alt bir kurul olan YPK tarafından onaylanması öngörülmüştür. Kuşkusuz ilgili plânın resmî gazetede yayımlanması ve halka açıklanması, kamusal hesap verme sorumluluğu ile saydamlığın bir gereği olmaktadır.

3.3.3. İdarelere bütçe hazırlığında yardımcı, teknik rehberlerin yayımlanması

Orta vadeli harcama sistemi sürecinde OVP ve OVMP, politika öncelikleri ile ekonomik / mali büyüklükler açısından (kapsadığı) idareler arasında makro düzeyde bütünlüğün sağlanmasına hizmet etmektedir. Bunun yanında mikro düzeyde idarelerin

¹⁰⁷ Maliye Bakanlığı, *Orta Vadeli Mali Plân (2006-2008)*, a.g.e. ve Maliye Bakanlığı, *Orta Vadeli Mali Plân (2007-2009)*, a.g.e.

¹⁰⁸ A.y.

¹⁰⁹ Maliye Bakanlığı, *Mali Reformlar Kapsamında...*, a.g.e., ss. 23-24.

söz konusu belgeleri esas alarak aşağıdan-yukarıya doğru hazırlayacakları çok yıllık bütçelerinin de bazı standartlara tabi olması zorunludur. Örneğin bütçe tekliflerinin nasıl, hangi formlar doldurularak yapılacağı ya da memurların öğle yemeğine yardım ödeneğinin hangi idari birim altında izleneceğine ilişkin bazı standartlar belirlenmezse bütçe hazırlığı süreci etkinliğini büyük ölçüde kaybedecektir. İşte idareler arasında söz konusu uyumun sağlanması için 5018 Sayılı Yasa, mali yönetim geleneği paralelinde iki ayrı belge hazırlanmasını ve bunların en geç Haziran ayının sonunda resmî gazetede yayımlanmasını öngörmektedir (Mad. 16):

3.3.3.1. Bütçe çağrısı ve eki bütçe hazırlama rehberi

Bütçe hazırlığında idarelere yardımcı olmak üzere hazırlanan belgelerden ilki, Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan bütçe çağrısı ve eki bütçe hazırlama rehberi (BHR)'dir. Bilindiği gibi 1050 Sayılı MUK'un geçerli olduğu dönemlerde bütçe çağrısı ile BHR iki ayrı belge şeklinde (genelde ilki haziranda, ikincisi temmuzda olmak üzere) ayrı ayrı yayımlanmaktaydı. Yeni düzenlemeyle bu iki belgenin aynı anda Haziran ayında yayımlanması kurula bağlanmış, süreç kısmen öne çekilmiştir.

Çağrı ve rehberin yayınlaması, *merkezî yönetime* dâhil olan idarelerin bütçe tekliflerini hazırlamaya başlamaları gerektiğini ifade etmektedir¹¹⁰. Eskiden genel ve katma bütçeli idareler için bütçe hazırlığı sürecini resmen başlatan bütçe çağrısı, artık bütçe hazırlığı sürecinin ilerleyen aşamalarında, bütçe tekliflerinin (ayrıntılı olarak) hazırlanmasını başlatmaktadır. Bütçe çağrılarının, kendisinden önce yayımlanan OVP ve OVMP'ye atıflarda bulunması ve hedeflenen bazı nicel rakamları, yeniden idarelere beyan etmesi önemli bir gelişmedir. Ayrıca bütçe çağrılarında çok yıllık bütçeleme anlayışının vurgulanarak mali disiplinin bozulmamasının esas alınacağını belirtilmesi de dikkate değerdir¹¹¹.

Bütçe çağrısının eki haline getirilen BHR ise çok yıllık bütçe anlayışı çerçevesinde güncelleştirilmiştir. Buna göre söz konusu rehber, öncelikle üç yıllık dönemde uyulacak genel ilkeleri (örneğin hesaplamaların somut verilere dayandırılması

¹¹⁰ Maliye Bakanlığı, *2006-2008 Dönemi Bütçe Çağrısı*, 6 Temmuz 2005 tarih ve 25867 Sayılı Mükerrer Resmî Gazete (<http://rega.basbakanlik.gov.tr>).

¹¹¹ Maliye Bakanlığı, *2006-2008 Dönemi Bütçe Çağrısı*, a.g.e. ve Maliye Bakanlığı, *2007-2009 Dönemi Bütçe Çağrısı*, 15 Temmuz 2006 tarih ve 26229 Sayılı Resmî Gazete (<http://rega.basbakanlik.gov.tr>).

gibi) belirtmekte, bütçede kullanılacak üç yıllık makroekonomik göstergelere –OVP’yi esas alarak– yer vermektedir. 2004 yılından itibaren kademeli şekilde uygulanmaya başlanan analitik bütçe sınıflandırması (ABS) ile ilgili konular, rehberin diğer önemli bir kısmını oluşturmaktadır. Bilindiği gibi ABS, 2005 yılında özel bütçeli idareleri, düzenleyici ve denetleyici kurumları ve sosyal güvenlik kurumlarını kapsar şekilde genişletilmiştir. Buna ilaveten son BHR’de ilk kez, 2007-2009 döneminde mahallî idarelere ilişkin bazı kodlara da yer verilerek söz konusu idarelerin de ABS’ye dâhil olmalarına başlanmıştır. BHR’nin diğer önemli kısımları ise eskiden olduğu gibi hizmet maliyet bedellerine ilişkin standartlar ile bütçe hazırlığı sırasında doldurulacak formlardır. Söz konusu bedel ve formlar çok yıllık bütçeleme anlayışı çerçevesinde revize edilerek genişletilmiştir¹¹².

3.3.3.2. Yatırım genelgesi ve eki yatırım programı hazırlama rehberi

Bütçe hazırlık çalışmalarına yardımcı olmak için hazırlanan bir diğer belge, DPT tarafından hazırlanan yatırım genelgesi ve eki yatırım programı hazırlama rehberi (YPHR)’dir (5018 S.K. Mad. 16). Rehber, temelde kamu yatırım projelerinin hazırlanmasında uyulması gereken ilke ve nesnel standartları göstermektedir. BHR’de olduğu gibi 2006 yılı ile birlikte üç yılı kapsar şekilde hazırlanmaya başlayan YPHR, kendisinden önce hazırlanan OVP ve OVMP’ye atıfta bulunmaktadır. Son iki yılda hazırlanan YPHR’ler, 2001 yılında başlatılan kamu yatırımlarının rasyonelleştirilmesi çalışmalarını devam ettirmekte, bu çerçevede sektör düzeyinde uyulacak yatırım önceliklerini ilân etmektedir^{(*)113}.

¹¹² Maliye Bakanlığı, *2006-2008 Dönemi Bütçe Hazırlama Rehberi*, 6 Temmuz 2005 tarih ve 25867 Sayılı Mükerrer Resmî Gazete [2006-2008 Dönemi Bütçe Çağrısı Eki] (<http://rega.basbakanlik.gov.tr>); Maliye Bakanlığı, *2007-2009 Dönemi Bütçe Hazırlama Rehberi*, 15 Temmuz 2006 tarih ve 26229 Sayılı Resmî Gazete [2007-2009 Dönemi Bütçe Çağrısı Eki] (<http://rega.basbakanlik.gov.tr>).

(*) Yatırım önceliklerini belirleyen tek belge YPHR’ler değildir. Ülkemizde bilgi ve iletişim teknolojileri alanındaki kaynak israfını azaltmak amacıyla bu alandaki yatırımlarda mükerrerlikleri kaldırmak ve gerekli koordinasyonu sağlamak amaçlarıyla ilk kez 2004 yılında “Kamu Bilgi ve İletişim Teknolojisi Projeleri Hazırlama Kılavuzu” yayımlanmıştır. Kılavuz her yıl güncellenerek yeni versiyonlar halinde yayımlanmaya devam etmektedir. Örneğin bkz. DPT, *2007 Yılı Kamu Bilgi ve İletişim Teknolojisi Projeleri Hazırlama Kılavuzu*, Bilgi Toplumu Dairesi Başkanlığı, Ankara, Temmuz 2006 (http://www.bilgitoplumu.gov.tr/yatirim/2007_KamuBITKilavuzu_v3.doc).

¹¹³ DPT, *2006-2008 Dönemi Yatırım Programı Hazırlama Rehberi*, 9 Temmuz 2005 tarih ve 25870 Sayılı Resmî Gazete [DPT Müsteşarlığı Genelgesi Eki] (<http://rega.basbakanlik.gov.tr>). DPT, *2007-2009 Dönemi Yatırım Programı Hazırlama Rehberi*, 20 Temmuz 2006 tarih ve 26234 Sayılı Resmî Gazete [DPT Müsteşarlığı Genelgesi Eki] (<http://rega.basbakanlik.gov.tr>).

YPHR'nin kapsamı ise BHR'den daha geniştir. Buna göre rehber, merkezi yönetim kapsamındaki idareler ile birlikte sosyal güvenlik kurumlarını, dış finansman ile proje yürüten mahallî idareleri, KİT'leri, özelleştirme kapsamındaki kuruluşları (kamu payı yüzde 50'den fazla olanlar), döner sermayeli kuruluşları, İller Bankasını, fon idarelerini ve diğer bazı kamu kuruluşlarını kapsamaktadır¹¹⁴.

YPHR'nin bir diğer önemli özelliği de kapsamına aldığı idarelere ilişkin (mahallî idareler dışında) orta vadeli yatırım harcaması tavanlarını (OVMP'ye benzer şekilde) ekinde ilân etmesidir¹¹⁵. 5018 Sayılı Yasa'da bu yönde bir hüküm bulunmamasıyla birlikte rehber, idarelerin bütçe tekliflerinde aşamayacakları, üç yıllık *yatırım harcama / ödenek teklifi tavanlarını* da içermektedir^(*). Ancak OVMP, daha önce genel ve özel bütçeli idarelerin üç yıllık harcama teklif tavanlarını (yatırımlar da dâhil olmak üzere) ilân ettiğinden, YPHR'de bu idarelere ilişkin açıklanan yatırım tavanları, OVMP'dekilerle aynı olmaktadır^(**). Buna karşın kapsamına aldığı diğer idarelere ilişkin tavanlar ise ilk kez açıklanmaktadır. OVMP'de olduğu gibi düzenleyici ve denetleyici kurumlara ilişkin herhangi bir tavana burada da yer verilmemektedir¹¹⁶. 5018 Sayılı Yasanın 25. maddesi uyarınca ilgili idarelerin yatırım projelerine, yatırım programında sadece bilgi amaçlı olarak yer verileceğinden özerklikleri gereği bu tür bir uygulamaya gidilmemektedir.

YPHR ile kuruluşların yatırım tekliflerini yaparken doldurmaları gereken belgeler de, aynen BHR'de olduğu gibi yenilenmiş ve 3 yıllık bütçeleme anlayışına uygun hale getirilmiştir¹¹⁷. Son olarak daha önceleri genellikle temmuz ayında yayımlanan YPHR'nin, 5018 Sayılı Kanun'a göre haziran ayı sonuna kadar resmî gazetede yayımlanacak olması da olumlu bir gelişme olarak nitelenebilir (Mad. 16).

¹¹⁴ A.e.

¹¹⁵ A.e.

(*) Örnek için bkz Ek-12.

(**) Ek-11 ve Ek-12'yi karşılaştırınız.

¹¹⁶ DPT, *2007-2009 Dönemi Yatırım Programı Hazırlama Rehberi*, a.g.e.

¹¹⁷ A.e.

3.3.4. Sektör inceleme süreci: stratejik plânlama ve performans bütçeleme

Bilindiği gibi orta vadeli harcama sistemi, yukarıdan aşağıya doğru ve aşağıdan yukarıya doğru olan iki ana sürecin bir bileşiminden meydana gelmektedir. Sistemin ikinci temel kısmı, her bir sektörde uygulanacak politikaların (yukarıdan-aşağıya yönlendirmeler dâhilinde) belirlenerek maliyetlerinin çıkarılması olup, ülkemizde bu sürecin “stratejik plânlama ve performans esaslı bütçeleme” aracılığıyla yapılandırıldığı söylenebilir. 5018 Sayılı Yasanın 3. maddesinde belirtildiği gibi kamu idareleri orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, önceliklerini, performans ölçütlerini ve bunlara ulaştıracak yöntemler ile gerekli kaynak dağılımlarını *stratejik plân* yaparak gerçekleştirecektir. Yasanın 9. maddesi de, kamu idareleri bütçelerinin, bu plânlarda yer alan misyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlanacağını belirtmektedir.

Merkezî düzeyde plânlama ve bütçeleme fonksiyonlarının örgütsel olarak ayrılmasına uygun bir şekilde, Türkiye’deki stratejik plânlama ve performans esaslı bütçelemeyi yönlendirme çalışmaları da, DPT ve Maliye Bakanlığı arasında paylaştırılmıştır. Buna göre stratejik plân hazırlayacak birimler ile plân hazırlama takvimi, usul ve esasları DPT’nin; stratejik plânlara göre yürütülecek faaliyetler ile performans esaslı bütçelemeye ilişkin esaslar, Maliye Bakanlığı’nın sorumluluğuna verilmiştir (Mad. 9/son). Bu çerçevede aşağıda, stratejik plân ve performans esaslı bütçe, sektör inceleme süreci bağlamında ele alınmaktadır:

3.3.4.1. Stratejik plânlama

5018 Sayılı Kanunun stratejik plânlamaya ilişkin hükümleri, 2005 yılında yürürlüğe girmekle birlikte stratejik plânlama çalışmaları; YPK’nin “2004 Yılı Programı ve Mali Yılı Bütçesi Makro Çerçeve Kararı” ile daha önceden başlamıştır¹¹⁸. Kararda; kamu kesiminde yürütülen reform çalışmaları kapsamında kamu kuruluşlarının stratejik plânlarını hazırlamaları ve gelecek dönemlerde kuruluş bütçelerini, bu plânlara göre oluşturmaları gerektiği belirtilerek; DPT tarafından hazırlanan *stratejik plânlama kılavuzunun*, ilgili tüm kuruluşların bilgisine sunulacağı ifade edilmiştir. Bu çerçevede,

¹¹⁸ Yüksek Plânlama Kurulu, 2004 Yılı Programı ve Mali Yılı Bütçesi Makro Çerçeve Kararı, Karar No: 2003/14, 5 Temmuz 2003 tarih ve 25159 Sayılı Resmî Gazete.

YPK'nin 2004 ve 2005 Yılı Makro Çerçeve Kararında belirttiği sekiz pilot kuruluşta stratejik plânlama çalışmaları başlatılmıştır¹¹⁹. Söz konusu kuruluşlar; Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığı^(*), Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü, Karayolları Genel Müdürlüğü, Hacettepe Üniversitesi, Denizli Valiliği, İller Bankası Genel Müdürlüğü, Kayseri Büyükşehir Belediye Başkanlığı'dır. İlgili kuruluşlar, çalışmalarını 2005 yılı sonunda tamamlayarak 2007-2011 dönemi stratejik plânlarını hazırlamışlardır¹²⁰. Bu çalışmalara uygun olarak 5018 Sayılı Yasa da, stratejik plânlamanın kamu idarelerinde *kademeli* bir şekilde yaygınlaştırılması anlayışını benimsemiş; hangi idarelerin, nasıl stratejik plân hazırlayacağına DPT'nin karar vereceğini hüküm altına almıştır (Mad. 9/III).

Nitekim, 2006 yılında DPT tarafından yayınlanan stratejik plânlama hakkındaki yönetmelik¹²¹, içinde buldukları durum gereği stratejik plânlama hazırlamaları zorunlu olmayan savunma birimleri dışında, plân hazırlama sorumluluğu olan birimleri dört ayrı grupta toplamaktadır. Buna göre genel bütçeli idareler, özel bütçeli idareler, sosyal güvenlik kurumları ile mahallî idareler^(**) stratejik plân hazırlamakla yükümlü tutulmakta; *düzenleyici ve denetleyici kurumlar*, 5018 Sayılı Yasa'nın 2. maddesine dayanılarak kapsam dışında bırakılmaktadır (Yönetmelik Mad. 2/I-II). Ayrıca yönetmelik; hazırlıkların kademeli olarak yürütülmesi esasına uygun olarak, ilgili kamu idareleri için bir geçiş takvimi de belirlemiş ve 2009 yılı Ocak ayı sonuna gelindiğinde, kapsamdaki bütün idarelerin, bir stratejik plânın çevrimine girmelerini öngörmüştür (Mad. 6).

Türkiye'de stratejik plânlar, kalkınma plânlarında olduğu gibi beş yıllık bir dönemi kapsamaktadır. Plânın kamu idareleri tarafından katılımcı bir şekilde hazırlanması esas olup, idare düzeyindeki hazırlıkların koordinasyonundan ve gerekli

¹¹⁹ Yüksek Plânlama Kurulu, 2004 Yılı Programı ve Mali Yılı Bütçesi Makro Çerçeve Kararı, a.g.e. ve Yüksek Plânlama Kurulu, 2005 Yılı Programı ve Mali Yılı Bütçesi Makro Çerçeve Kararı, Karar No: 2004/37, 20 Temmuz 2004 tarih ve 25528 Sayılı Resmî Gazete.

^(*) Daha sonra Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) adını almıştır. Bkz. Türkiye İstatistik Kanunu (5429 S.K.), 25997, *Resmî Gazete*, 18 Kasım 2005.

¹²⁰ Maliye Bakanlığı, *2006 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi*, a.g.e., s. 64.

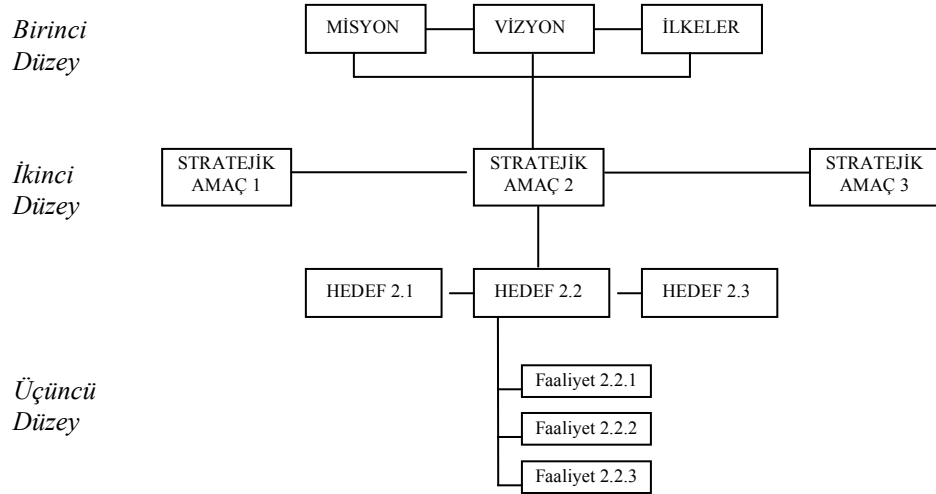
¹²¹ Kamu İdarelerinde Stratejik Plânlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, 26.05.2006 Tarih ve 26179 Sayılı Resmî Gazete.

^(**) İlgili yönetmeliğe ek olarak 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun çeşitli maddeleriyle (Mad. 10, 26, 31) il özel idareleri; 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun çeşitli maddeleriyle (Mad. 17, 34, 37, 41) nüfusu 50.000'den az olanlar için zorunlu olmamak kaydıyla belediyeler; 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun çeşitli maddeleriyle (Mad. 7,18,21) büyükşehir belediyeleri stratejik plân hazırlamakla yükümlüdür.

çalışmaların yapılmasından, çoğu idarede yeni oluşturulan *strateji geliştirme birimleri* sorumlu tutulmuştur. İlgili birimler; başkanlık, daire başkanlığı ya da müdürlük adıyla organize edilmiştir¹²².

Merkezî düzeyde DPT tarafından yapılan çalışmalar sonucunda Türk stratejik Plân modelinin, aşağıdaki şekilde görüldüğü gibi üç düzeyde birbiri ile ilişkili zincirlerden oluşması öngörülmüştür. Buna göre *birinci* düzeyde, misyon, vizyon ve ilkeler yer almaktadır. *İkinci* düzeyde, kuruluşun üst değerleri ile ilgili olarak nitel stratejik amaçları yer almakta ve bu amaçlar belirli bir zaman dönemi ve/veya nicel bir değerle sınırlanmış hedeflere bölünmektedir. *Üçüncü* düzey ise her bir hedefi gerçekleştirmeye yarayan faaliyetlerin, alternatifler de dikkate alınarak belirlenmesi ve maliyetlendirilmesinden ibarettir^{(*)123}. Bu çerçevede stratejik plânlama sürecindeki aşamalar, şu şekilde belirtilebilir:

Şekil 17
Türkiye’de Stratejik Plân Unsurlarının Organizasyonu



Kaynak: DPT, *Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Plânlama Kılavuzu*, 1. Sürüm, a.g.e., s.30.

¹²² Söz konusu birimler 5436 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun, 15. maddesi ile kurulmuştur.

^(*) Ayrıca DPT tarafından hazırlanan 2. sürüm kılavuz, amaç ve hedeflere nasıl ve hangi yolla ulaşılacağını gösteren *stratejiler* belirlenmesini ve bunlar belirlenirken kaynakların da dikkate alınması gerektiğini belirtmektedir. Bkz. DPT, *Kamu İdareleri İçin Stratejik Plânlama Kılavuzu*, 2. Sürüm, Ankara, Haziran 2006, s. 41.

¹²³ DPT, *Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Plânlama Kılavuzu*, 1. Sürüm, Ankara, Mayıs 2003, s. 20-33.

3.3.4.1.1. Durum Analizi

Plânlama sürecini örgütleyen bir hazırlık döneminin^(*) ardından stratejik plân çalışmaları, idarenin kendisini ve çevresini daha iyi tanımasına yardımcı olacak bir *durum analizi* ile başlamaktadır. Durum analizinde idarenin geçmiş dönemde izlediği politikalar ile performansı ortaya konmakta ve kuruluşun mevcut durumda “nerede” olduğu sorusuna yanıt aranmaktadır¹²⁴. Bunun yapılabilmesi ise herşeyden önce etkin bir kayıt, izleme ve ölçüm sistemini gerektirmektedir.

Durum analizinde, idarenin yasal yükümlülüklerindeki değişimler incelenerek bir *mevzuat analizi* yapılmaktadır. Bu analiz, aynı zamanda stratejik plânın diğer politika belgelerine uygunluğu açısından da büyük önem taşımaktadır¹²⁵. Nitekim Türkiye’de stratejik plânların; kalkınma plânlarına, OVP’ye ve idarenin faaliyet alanındaki diğer ulusal, bölgesel ve sektörel plân ve programlara uygun olması zorunlu tutulmaktadır¹²⁶. Mevzuat analizinden elde edilen sonuçlar çerçevesinde idarenin faaliyet alanları ve ürettiği hizmetler listelenmektedir. Daha sonra hizmetlerden yararlananların düşüncelerini elde edebilmek için paydaş analizine yer verilmekte böylece hangi faaliyet alanlarının daha fazla önem taşıdığı ortaya çıkarılmaktadır. Durum analizinde yapılan bir diğer analiz ise kuruluşun güçlü ve zayıf yanlarının ortaya konmasını ve kuruluşu tehdit eden ya da ona fırsatlar sunan yönlerin tespit edilmesini sağlayan GZFT (Güçlü Yönler, Zayıf Yönler, Fırsatlar ve Tehditler) analizidir. Bu analiz, diğer aşamalara temel teşkil etmektedir¹²⁷.

3.3.4.1.2. Misyon, amaç ve hedeflerin gözden geçirilmesi

Kamu idareleri, özellikle durum analizinden elde ettikleri bilgilerle misyon, vizyon ve ilkelerini (temel değerlerini) gözden geçirirler. Misyon, idarenin varlık nedenini; vizyon, ideal geleceğini; temel değerler ise kurumsal ilke ve davranış kuralları

(*) Hazırlık döneminde strateji geliştirme birimleri koordinatörlüğünde bir stratejik plânlama ekibi kurulmakta ve plân hazırlık döneminde yapılacak faaliyetlere ve zaman çizelgesine yer verilerek bir hazırlık programı oluşturulmaktadır. Kamu İdarelerinde Stratejik Plânlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, Mad. 8.

¹²⁴ DPT, *Kamu İdareleri İçin Stratejik Plânlama Kılavuzu*, 2. Sürüm, a.g.e., s. 15. DPT, *Kamu İdareleri İçin Stratejik Plânlama Kılavuzu*, 1. Sürüm, a.g.e., s. 11.

¹²⁵ DPT, *Kamu İdareleri İçin Stratejik Plânlama Kılavuzu*, 2. Sürüm, a.g.e., s. 16.

¹²⁶ Kamu İdarelerinde Stratejik Plânlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, Mad. 12/I. Aynı maddenin ikinci fıkrasında, idarelerin OVMP’deki harcama / ödenek teklif tavanlarına da uyacağı hüküm altına alınmaktadır.

¹²⁷ DPT, *Kamu İdareleri İçin Stratejik Plânlama Kılavuzu*, 2. Sürüm, a.g.e., s. 17-25.

ile yönetim biçimini ifade etmektedir. Söz konusu üst düzey güncelleştirmelerden sonra idarenin amaç ve hedefleri gözden geçirilmektedir. Amaç, idarenin ulaşmayı hedeflediği sonuçların kavramsal ifadesi; onun altında yer alan hedef ise ulaşılması öngörülen çıktı ve sonuçların, belirli bir zaman diliminde nitelik ya da nicelik olarak ifade edilmesidir. İdarelerin, plân uygulaması sırasında söz konusu hedeflerin nasıl ölçülebileceğini gösteren birtakım performans göstergeleri belirlemeleri de öngörülmektedir¹²⁸.

3.3.4.1.3. Stratejilerin gözden geçirilmesi

DPT tarafından hazırlanan kılavuzun birinci sürümünde yer almamakla birlikte ikinci sürümde hazırlanması öngörülen bir diğer unsur stratejilerdir. Stratejiler, idarenin amaç ve hedeflerine nasıl ulaşılacağı sorusunu yanıtlayan kararlar bütünü olarak tanımlanmaktadır. Stratejiler belirlenirken ya da gözden geçirilirken; idarenin kaynakları, yetkinliği konularının dikkate alınması önemli görülmektedir. Bu çerçevede özellikle daha önceki aşamalarda yapılan GZFT analizinin idareye yol gösterici olacağı ifade edilmektedir¹²⁹.

3.3.4.1.4. Faaliyetlerin gözden geçirilmesi ve maliyetlendirilmesi

Stratejiler doğrultusunda idarenin hedeflerine ulaştıracak faaliyetlerin (ve projelerin) belirlenmesi bir diğer aşamayı oluşturmaktadır. Bu aşamada alternatif faaliyetlerin değerlendirilerek en uygun faaliyet bileşiminin seçilmesi ve hedeflerle bağlantısı olmayan faaliyetlere yer verilmemesi öngörülmektedir. Faaliyetler belirlendikten sonra yapılacak iş ise her bir faaliyetin maliyet tahmininin çıkarılmasıdır. Böylece faaliyet maliyetleri toplamından hedef maliyetlerine, hedef maliyetleri toplamından ise amaç maliyetlerine ulaşarak stratejik plânın, ilgili yıl tahmini maliyetine ulaşılmaktadır. Stratejik plân beş yıllık dönemi kapsadığından beş yıllık toplam, plânın tahmini maliyetini ortaya çıkarmaktadır¹³⁰ (Bkz. Tablo 17).

¹²⁸ A.e., s.27-38.

¹²⁹ A.e., s. 39-40.

¹³⁰ A.e., s. 41-42.

Tablo 17
Stratejik Plânlamada Sektör / Kuruluş Maliyet Tablosu

	Plânın 1.yılı	Plânın 2.yılı	Plânın 3.yılı	Plânın 4.yılı	Plânın 5.yılı
Amaç 1					
Hedef 1.1.					
Hedef 1.2.					
Toplam					

Kaynak: DPT, *Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Plânlama Kılavuzu*, 1. Sürüm, a.g.e., s. 42.

3.3.4.1.5. Maliyetlerin elde edilebilir kaynaklarla karşılaştırılması

Faaliyetlerin maliyetlendirilmesi ile bulunan toplam rakamın harcanabilirliğinin test edilmesi için idarenin tahmini gelirleri ile karşılaştırılması gerekmektedir. Bu nedenle ilgili idare, beş yılın her biri için olmak üzere çeşitli kaynaklardan elde edeceği gelirlerini plânlamak durumundadır. İlgili idarenin bir genel ya da özel bütçeli idare olması, gelir plânlaması açısından işini nispeten kolaylaştırmaktadır çünkü OVMP, bütçeden idareye üç yıl boyunca tahsis edilecek kaynakları (tavanlar şeklinde) belirtmektedir. Nitekim, stratejik plânlamaya ilişkin yönetmelik de, idarenin OVMP’de belirtilen teklif tavanlarını dikkate alacağını ifade etmektedir¹³¹. Bütçe dışı kaynakların ve ilave iki yılın kaynak tahmininin ise ilgili idare tarafından yapılması gerekmektedir^(*).

Maliyetlerin elde edilebilir kaynakları aşması durumunda, kaynak düzeyi ile uyumlaştırmada izlenecek yollar ise kılavuzda şu şekilde belirtilmektedir¹³²:

- Daha düşük maliyetli stratejilerin seçilmesi,
- Hedeflerin küçültülmesi,
- Amaç ve hedeflerin zamanlamasının değiştirilmesi,
- Amaç ve hedeflerin önceliklendirilmesi ve bazılarının vazgeçilmesi.

¹³¹ Kamu İdarelerinde Stratejik Plânlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, Mad. 12/II.

^(*) Stratejik plânlama kılavuzunun örnek kaynak tablosu için bkz. Ek-13.

¹³² DPT, *Kamu İdareleri İçin Stratejik Plânlama Kılavuzu*, 2. Sürüm, Ankara, Haziran 2006, s. 43.

Böylece kaynak düzeyi ile de uyumlaştırılan stratejik plân^(*), ilgili idarenin karar mercii tarafından onaylanır. Mahallî idareler dışındaki kamu idareleri, stratejik plânlarını değerlendirilmek üzere plânın kapsadığı dönemin ilk yılından önceki yılın ocak ayında DPT'ye göndermektedir¹³³. DPT, stratejik plânları; kalkınma plânı, OVP ve diğer plân ve programlara uygunluk, stratejik plânlama kılavuzuna uygunluk; misyon, vizyon, amaç ve hedeflerin bağlantı ve kavram tutarlılığı; diğer idarelerin stratejik plânları ile uyum ve tutarlılığı konularında incelemekte, gerek görülen durumlarda inceleme değerlendirme raporu hazırlamaktadır¹³⁴. Söz konusu raporun yalnızca tavsiye niteliğinde olduğu belirtilmelidir. Bu bağlamda DPT'nin stratejik plânı onaylama yetkisi bulunmamaktadır¹³⁵.

Uygulamaya giren stratejik plânların en az iki yıl uygulandıktan sonra kalan süresi için *güncelleştirilebileceği* de son yasal düzenleme ile hüküm altına alınmıştır. Güncelleştirmenin, plânın misyon, vizyon ve amaçları değiştirilmeksizin hedeflerinde yapılan nicel değişikliklerden ibaret olduğu ifade edilmektedir. İlgili yönetmelik; bakanın, hükümetin, mahallî idarelerde üst yöneticinin değişmesi gibi bazı hallerde plânın *yeniden hazırlanabileceğini* de belirtmektedir¹³⁶.

3.3.4.2. Performans bütçeleme çerçevesinde idare performans programı

Stratejik plânlama ve performans bütçeleme sistemi çerçevesinde idareler, öncelikle gelecek beş yılda ulaşmaya çalışacakları amaçları, hedefleri ve bunlara karşılık gelen kaynak plânlarını hazırlamaktadır. Genel çerçeveyi çizen ve sabit bir dönemi kapsayan stratejik plânların uygulama aracını ise *performans bütçeleme* oluşturmaktadır. Nitekim 5018 Sayılı Kanunu'nun ilgili maddesinde, kamu idarelerinin “stratejik plânlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak” bütçe hazırlayacakları öngörülmektedir (Mad. 9/IV).

(*) Stratejik plânlama kılavuzunun ilk sürümünde, faaliyetlerin ve harcama tahminlerinin detaylı bir şekilde plâna ek olarak konulacağı (s. 35) öngörülmüş iken, kılavuzun ikinci sürümünde belirlenen faaliyet ve projelerin plânda yer almasının zorunlu olmadığı (s. 41) belirtilmiştir.

¹³³ Kamu İdarelerinde Stratejik Plânlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, Mad. 13/I.

¹³⁴ Kamu İdarelerinde Stratejik Plânlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, Mad. 13/II-III.

¹³⁵ Kamu İdarelerinde Stratejik Plânlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin Genel Gereğesi.

¹³⁶ Kamu İdarelerinde Stratejik Plânlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, Mad. 7.

5018 Sayılı Yasa ile performans esaslı bütçelemeyi yönlendirme konusunda yetkili kılınan Maliye Bakanlığı'nın –DPT'ye benzer şekilde– söz konusu yasa öncesi, performans esaslı bütçelemeye ilişkin çalışmaları bulunmaktadır. Bakanlık, “Sürekli Kalite Geliştirme ve Kamu Bütçeleme Sisteminin Yeniden Yapılandırılması Projesi” çerçevesinde, altı kurumda çeşitli faaliyet ve projeleri pilot olarak seçerek performans esaslı bütçe deneyimi edinmiştir. Bu çalışmaların Maliye Bakanlığı tarafından bağımsız olarak yürütülmesi nedeniyle ilgili kurumlarda bazı faaliyet ve projeler için hem stratejik plân hem de performans bütçe çalışmaları yapılmıştır. Nitekim kuruluşlarda 2003-2007 dönemi stratejik plânı ile 2003 yılı performans bütçesi hazırlandığı ifade edilmektedir¹³⁷.

YPK'nin 2004 ve 2005 Yılı Makro Çerçeve Kararı ile gerek DPT gerekse Maliye Bakanlığı çalışmalarının bir arada sürdürülmesi hüküm altına alınmıştır. Bu çerçevede ilgili kararlarla seçilen sekiz yeni birimde çalışmalar (5018 Sayılı yasanın teminatıyla) devam ettirilmiştir¹³⁸. DPT gözetiminde ilk stratejik plânlarını (2007-2011) hazırlayan sekiz pilot kuruluşun, 2007 yılı bütçeleri ise Maliye Bakanlığı'nın rehberlik ve koordinasyonunda performans esaslı olarak hazırlanmaktadır¹³⁹. Böylece söz konusu çalışmaların kademeli bir şekilde ilerletilmesi anlayışı devam etmektedir. Bu anlamda DPT tarafından stratejik plânlamaya geçiş takviminin Maliye Bakanlığı'na yol göstereceği düşünülmektedir.

Son düzenlemeler çerçevesinde hangi birimlerin performans bütçe çalışmalarına dâhil edileceğine bakıldığında ise stratejik plânlar için esas alınan kapsamın burada da geçerli olduğu görülmektedir. Buna göre, *düzenleyici ve denetleyici kurumlar*, 5018 Sayılı Yasanın 2. maddesi ile kapsam dışında bırakılmaktadır. Maliye Bakanlığı tarafından bir geçiş takvimi henüz belirlenmemiş olsa da bu takvimin DPT'nin belirlediği takvime uygun olacağı düşünülebilir.

Merkezî düzeyde Maliye Bakanlığı tarafından yapılan çalışmalar sonucunda Türk performans esaslı bütçeleme modelinin, aşağıdaki şekilde görüldüğü gibi üç temel öğeden meydana gelmesi öngörülmektedir. Buna göre DPT yardımı ile hazırlanan

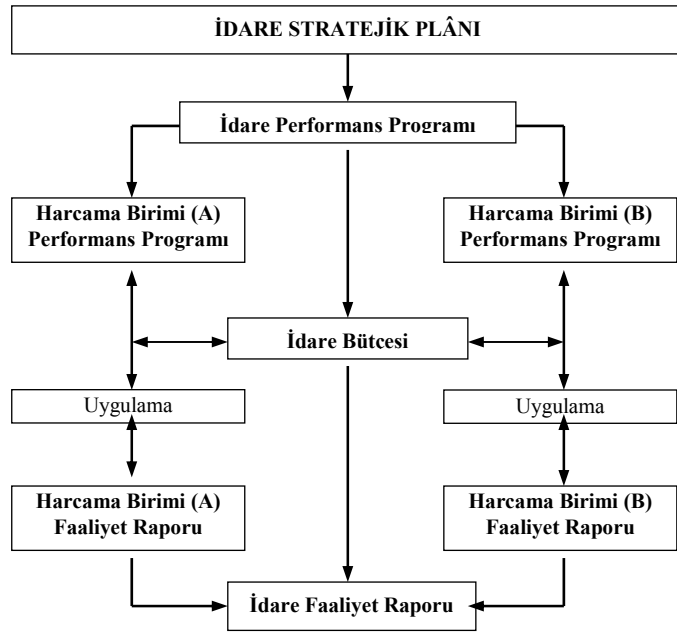
¹³⁷ Maliye Bakanlığı, *Performans Esaslı Bütçeleme (PEB): Yapı-Rehber-Pilot Uygulama*, Haz. Ertan Erüz, 12 Ocak 2005, s. 2.

¹³⁸ A.e., ss. 2-3.

¹³⁹ Maliye Bakanlığı, *2006 Yılı Bütçe Gerekçesi*, a.g.e., s. 64; Maliye Bakanlığı, *Orta Vadeli Mali Plan (2006-2008)*, a.g.e.

stratejik plân birinci ögedir. İkinci öge, plân dönemindeki her yıl hazırlanacak olan ve (çok yıllık) bütçe tekliflerinin alt-yapısını oluşturan *idare performans programı*dır. Son öge ise uygulama sonrasında faaliyetlerin hedef ve gerçekleşme durumunu ve sapma nedenlerini gösteren *faaliyet raporu* olmaktadır¹⁴⁰.

Şekil 18
Türkiye’de Performans Esaslı Bütçelemenin Öğeleri



Kaynak: Maliye Bakanlığı, *Performans Esaslı...*, a.g.e., s. 13.

Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan yönergeye göre idare performans programı hazırlıklarının, OVP'nin yayımından önce başlatılması gerektiği anlaşılmaktadır¹⁴¹. Performans programının hazırlık süreci ise kısaca şu şekilde özetlenebilir¹⁴²:

¹⁴⁰ Maliye Bakanlığı, *Performans Esaslı...*, a.g.r., s. 12-13.

¹⁴¹ Maliye Bakanlığı, *Bütçe ve Performans Programı ile Kesin Hesap ve Raporlama İşlemleri Yönergesi*, Mad. 6. (http://portal1.sgb.gov.tr/kurumsal/mevzuat/5018/butceperformans_yon.pdf). Esasen maddede harcama birimlerinin bütçe hazırlıklarına başlayacağı yazılıdır. Bütçe hazırlıklarının ise performans programı hazırlıklarını içerdiği (ya da içermesi gerektiği) düşünülmektedir.

¹⁴² Bu süreçte şu eserden yararlanılmıştır: Maliye Bakanlığı, *Performans Esaslı...*, a.g.r., s.17-25.

3.3.4.2.1. Öncelikli stratejik amaç ve hedeflerin belirlenmesi

İdare performans programının hazırlanma süreci, idare stratejik plânında yer alan amaç ve hedeflerden hangilerine, performans programının uygulanacağı mali yılda öncelik verileceğinin belirlenmesi ile başlamaktadır. Öncelik belirlemede idarenin OVP, OVMP, harcama / ödenek teklif tavanlarına, ekonomik koşulların gereklerine uyması bir zorunluluk olmaktadır. İlgili idare bu çerçevede bazı amaç ve hedefleri, diğer yıllar performans programına almayı tercih edebilecektir.

3.3.4.2.2. Performans (programı) hedeflerinin belirlenmesi

Stratejik plândan, gerçekleştirilmek üzere çaba harcanacak olan amaç ve hedefler seçildikten sonra ilgili hedeflere gelecek mali yılda ne kadar ulaşmak istendiği belirlenmektedir. Seçilen her stratejik plân hedefinin altında yer alacak olan performans hedefine “performans programının hedefi” demek daha doğrudur. İdarenin tümünü ilgilendiren performans hedeflerinin hangi harcama birimleri ile ilgili oldukları da bu aşamada belirlenmektedir. Böylece bu bilgiler harcamacı birimlere, “birim performans programı” hazırlıklarında yol gösterici olmaktadır.

3.3.4.2.3. Faaliyet ve projelerin belirlenmesi

Performans programı hedefi belirlendikten sonra ilişkili olan harcama birimlerinin^(*), söz konusu hedefe ulaşmak üzere yapılacak faaliyet ve projeleri tespit etmesi söz konusudur. Bu aşamada faaliyet ve projelerin yönetilebilir, maliyetlendirilebilir olması ve alternatiflerinin dikkate alınması oldukça önemlidir. Seçimde, harcama birimi yöneticileri ile idare üst yöneticisinin nihai kararı beraber vereceği ifade edilmektedir.

3.3.4.2.4. Kaynak ihtiyacının belirlenmesi

Yapılacak faaliyetler kararlaştırıldıktan sonra faaliyet düzeyi (örneğin çıktı sayısı) plânlanır ve daha sonra ilgili düzeye ulaşmak için yapılacak maliyet unsurları (dolaylı-dolaysız) belirlenir. Faaliyet maliyetlerinin hesaplanabilmesi için fiziki kaynak ihtiyacı (personel sayısı gibi), hem bir birim hem de toplam bazda tespit edilmektedir. Maliyet unsurlarının birim fiyatları, bütçe hazırlama rehberinden ya da piyasa

(*) Örneğin bkz. ileride Tablo 19.

fiyatlarının GSMH deflâatörü ile çarpılmasıyla uyarlanarak elde edilmekte böylece faaliyetlerin maliyetleri çıkarılmaktadır. Maliye Bakanlığı tarafından yayınlanan kılavuzda, kuruluşların *her faaliyete ilişkin gelecek üç yıla ait toplam maliyet tablosu* hazırlayacakları da belirtilmektedir (Bkz. Tablo 18).

Tablo 18
Performans Programında Faaliyetin Toplam Maliyeti Tablosu (3 Yıllık)

Faaliyet Adı		Birinci sınıf öğrencilerine kan testi yapılması						
Faaliyet Düzeyi		1.320.000 kan testi						
Faaliyet Yılı		2006						
Faaliyet Sorumlusu		Dr. Beyza Atabey						
	Maliyet Unsuru	Birim Fiyat (YTL)	Toplam Fiziki Kaynak İhtiyacı			Toplam Maliyet		
			2006	2007	2008	2006	2007	2008
Sabit Maliyetler								
			Toplam Sabit Maliyet					
Değişken Maliy.	Enjektör	0,10	1 386 000			138 600		
			Toplam Değişken Maliyet					
			Toplam Maliyet					
			Birim Çıktı Maliyeti					

Kaynak: Maliye Bakanlığı, *Performans Esaslı...*, a.g.e., Ek Tablo 6, s. 90 ve s. 70.

Bu tablonun çok yıllık bütçe tekliflerinin de dayanağını oluşturacağı söylenebilir. Nitekim yukarıda bahsedilen kılavuzda, bu tablo hazırlandıktan sonra faaliyet/proje bütçesi tablosunun doldurulacağı ifade edilmektedir. Bu tablo, faaliyet maliyetlerinin bütçe formatında (örneğin analitik sınıflandırma bazında) gösterilmesi anlamına gelmektedir^(*). Böylece her bir faaliyet bütçesinin toplamı idare bütçesini vermektedir.

^(*) Bu tablo için bkz. Ek-14.

3.3.4.2.5. Performans göstergelerinin belirlenmesi

Faaliyet ve projeleri yürütecek olan birimler, performans hedefine ne kadar ulaşıldığını değerlendirmek için kullanılmak üzere performans göstergeleri belirlemelidir. Bu göstergeler, faaliyetin gerçekleştirilmesi için kullanılan *girdiler*, üretilen *çıktılar* ya da çıktının etkileri (*sonuç*) açısından tespit edilebileceği gibi bu üçü arasındaki ilişkilere dayanarak türetilbilir. Örneğin kan testi yapılan öğrenci sayısı, bir çıktının performans göstergesidir. Birimler, her bir gösterge açısından bir hedef de belirleyeceklerdir. Böylece hedefe ulaşma düzeyi, faaliyet performansının ölçülmesi anlamına gelecektir.

3.3.4.2.6. Performans programına son şeklin verilmesi

Yukarıdaki bilgilerin sistematik bir şekilde bir araya getirilmesi, performans programının oluşturulmasını sağlamaktadır. Performans programının üç ana başlıktan oluşması öngörülmektedir: İdareye/birime ilişkin genel bilgiler, performans bilgileri ve bütçe bilgileri. Esasen performans programının belki de en önemli çıktısı idarenin stratejik plânında yer alan amaç ve hedeflerden ilgili yıl öncelik verdiklerini ve bunlara ilişkin performans hedeflerini, göstergelerini, faaliyetlerini gösteren *performans tablosudur*. Aşağıda görüldüğü gibi tablo, ilgili yıl performans hedeflerine ulaşılması için gereken kaynak düzeyini (aynen faaliyet bütçesinde olduğu gibi) *çok yıllı olarak* göstermektedir. Her iki tablo için de dikkati çeken önemli bir husus, çok yıllı maliyet tahminlerinin içeriğine ilişkindir. Performans programı sadece ilgili yılda yapılacak faaliyetleri ve performans hedeflerini kapsamaktadır. Dolayısıyla, ilave iki yıl maliyet tahminlerinin, sadece performans programının esas olduğu yıl faaliyet düzeyini devam ettirmek için gerekli olan maliyetleri kapsadığı söylenebilir. Böylece çok yıllı maliyetler sadece birinci yıldaki “mevcut hizmet/faaliyet” kavramına dayanmakta, iki dış yılda yeni başlanacak hizmetler (ya da faaliyet düzeyindeki değişiklikler) maliyetlere dâhil edilmemektedir.

Yukarıda bahsedilen ve çok yıllı bütçe tekliflerinin dayanağını oluşturan performans programı, idare bütçelerini *onama* yetkisine sahip olan organlara, bütçe tasarısı (ve çok yıllı bütçe teklifleri) ile birlikte sunulacaktır. Buna göre idare bütçesini onaylayacak mercie sunulan performans programına *tasarı performans programı*

denmektedir. Tasarı performans programına dayanak teşkil edecek olan performans programlarına ise *teklif performans programı* adı verilmektedir¹⁴³. Performans programındaki çok yıllık tahminler ile bütçe tasarısında yer alacak olan çok yıllık tahminler sayısal olarak aynı olmakla birlikte bütçe tasarısı açısından düzenlenmesi gereken belgeler teknik açıdan farklılık arz edebilmektedir.

Tablo 19
Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü Performans Tablosu

		Yıllar					
		2003	2004	2005	2006	2007	2008
Stratejik Amaç I	Uluslararası temasın olduğu yerlerde sağlık denetimlerinin standartlara uygun, etkin ve eksiksiz olarak yerine getirmek	V.Y.	V.Y.	44 567 384	29 017 910	46 602 966	48 648 100
Stratejik Hedef I.1	Bütün limanlarımıza gelen gemilerde uygulanan pratika işlemlerinin standartlara uygun olarak yapılma oranı 2009 yılı sonuna kadar %99'a çıkarılacaktır.	V.Y.	V.Y.	3 479 150	5 111 773	4 960 368	5 192 035
	Tanımlar	Hedefler					
Performans Hedefi I.1.1.	Pratika işlemlerinin standartlara uygun olarak yapılma oranı 2006 yılında %64'e çıkarılacaktır.	V.Y.	V.Y.	3 479 150	5 111 773	4 960 358	5 192 083
<i>Performans göstergeleri</i>	Toplam serbest pratika sayısı	V.Y.	36765	42424	45 000	50 000	55 000
	Serbest pratika başına maliyet	V.Y.	V.Y.	172,84	180,10	127,80	107,89
Harcama Birimi F	KARANTİNA DAİRESİ BAŞKANLIĞI	V.Y.	V.Y.	1 580 007	2 118 105	2 337 850	2 426 346
Faaliyet 1	Serbest pratika faaliyeti	V.Y.	V.Y.	1 520 994	2 063 241	2 276 148	2 361 340
Faaliyet 14	Karantina yönetim hizmetleri	V.Y.	V.Y.	59 013	54 864	61 703	65 007
Harcama Birimi C	İDARİ VE MALİ İŞLER DAİRESİ BAŞKANLIĞI	V.Y.	V.Y.	1 681 378	2 826 541	2 441 078	2 574 896
Faaliyet 11	İdarî ve mali hizmetler	V.Y.	V.Y.	1 258 600	1 507 492	1 730 810	1 864 628
Proje 1	Telesahlık projesi	V.Y.	V.Y.	57 510	101 488	101 488	101 488
Proje 2	Bilgisayar ağının yenilenmesi projesi	V.Y.	V.Y.	365 268	1 217 561	608 781	608 781
Harcama Birimi B	SAVUNMA UZMANLIĞI	V.Y.	V.Y.	5 840	5 686	6 163	6 793
Faaliyet 10	Sivil savunma hizmetleri	V.Y.	V.Y.	5 840	5 686	6 163	6 793
...	...						

Kaynak: Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü, *2006 Yılı Performans Programı*, İstanbul, Ocak 2006, s. 52-65.

V.Y. – veri yok

¹⁴³ Maliye Bakanlığı, *Performans Esaslı...*, a.g.r., s. 8-9,14.

3.3.4.3. Çok yıllık bütçe tekliflerinin bütçe tasarısı açısından düzenlenmesi

Performans programını hazırlayan kuruluşların, bu programın somut çıktıları olan bütçe tekliflerini belirli ortak kriterlere uyarak düzenlemeleri ve ilgili değerlendirme organına belirli bir zamanda (teklif ya da tasarı performans programı ile birlikte) sunmaları şarttır. Türkiye’de bütçe tekliflerinin düzenlenme esaslarını belirleyen en önemli kriter *ABS* adı ile bilinen bütçe kod yapısıdır. IMF’nin GFS ve Avrupa Birliği’nin ESA95 sistemleriyle uyumlu olan bu kod yapısı, detaylı kurumsal sınıflandırmaya imkân vermekte ayrıca kaynak tahsisinde etkinlik düzeyini görme ve ilerletebilme açısından fonksiyonel sınıflandırmayı da içermektedir¹⁴⁴. 2004 yılında genel ve katma idarelerde uygulamasına geçilen sınıflandırma sistemi, 2006 yılında tüm merkezî yönetim kapsamındaki idareler ile sosyal güvenlik kurumlarını kapsamına almıştır. 2007 yılı bütçe hazırlıkları bağlamında da mahallî idareler bütçeleri, *ABS* çerçevesinde hazırlanmaktadır¹⁴⁵. Böylece “genel yönetim” kapsamındaki idarelerde belirli bir standartın yakalandığı söylenebilir.

3.3.4.3.1. Genel ve özel bütçeli idareler

Merkezî yönetim kapsamındaki idarelerden genel ve özel bütçeli idareler, teklif performans programları ile birlikte bütçe tekliflerini merkezî bütçe kurumlarına iletmek durumundadır. Buna göre idareler, yatırım harcamaları dâhil bütçe tekliflerinin tümünü Maliye Bakanlığı’na ve ayrıca yatırım harcama tekliflerini DPT’ye temmuz ayının sonuna kadar yollarlar^{(*)146}. Bu aşamada daha önce bahsedilen BHR ile YPHR, tekliflerin standart olarak düzenlenmesinde idarelere yardımcı olmaktadır. 2006 yılı bütçe hazırlıkları ile birlikte ilgili rehberler, bütçe tekliflerinin bütçe yılı ve izleyen iki yıl gider ve gelirlerini gösterecek şekilde iletilmesi için yenilenmiştir. Aşağıda bütçe hazırlama rehberine göre bütçe tekliflerinin yapılmasında kullanılan *gider bütçe fişi*

¹⁴⁴ Bu konuda detaylı bilgi için bkz. Kocabaş, Bilal, “Analitik Bütçe Sınıflandırması”, *Mali Kılavuz*, Yıl 7, Sayı 26, Ekim-Aralık 2004, ss. 61-71.

¹⁴⁵ Maliye Bakanlığı, *2007-2009 Dönemi Bütçe Hazırlama Rehberi*, “Analitik Bütçe Sınıflandırmasına İlişkin Rehber”, a.g.e., s. 12.

(*) Teklif performans programları, hem Maliye Bakanlığı’na hem de DPT’ye yollanmaktadır. A.e. Ayrıca genel ve özel bütçeli idarelerin; bütçe gelir ve gider tahminlerine, bütçe gerekçesine eklenmek üzere kendilerine bağlı döner sermaye işletmeleriyle bütçe dışı fonların üç yıllık bütçe tahminlerini de eklemeleri OVMP’de öngörülmektedir. Maliye Bakanlığı, *Orta Vadeli Mali Plan (2007-2009)*, a.g.e.

¹⁴⁶ Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (5018 S.K.), Mad. 17/IV.

örnek olarak gösterilmektedir^(*). Ekonomik sınıflandırmanın 4. düzeyinde doldurulan bu form, aynı zamanda bütçe yılını izleyen dış yıl bütçe tekliflerinin de bütçe yılı kadar detaylı olduğunu ifade etmektedir (Bkz. Tablo 20)^(**).

Tablo 20
Gider Bütçe Fişi Örneği

Kurum Adı:

Kurumsal Sınıflandırma				Fonksiyonel Sınıflandırma				Finans Tipi	Ekonomik Sınıflandırma				Açıklama	Bütçe Teklifi		
I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	I	II	III	IV		2007	2008	2009
<u>Açıklama ve Hesaplamalar:</u>																
2007 Yılı Tavanı Aşan Hizmetlere İlişkin Açıklama																
<div style="border: 1px solid black; height: 30px; width: 100%;"></div>																
2008-2009 Yılları Tavanı Aşan Hizmetlere İlişkin Açıklama																
<div style="border: 1px solid black; height: 30px; width: 100%;"></div>																

Kaynak: Maliye Bakanlığı, *2007-2009 Dönemi Bütçe Hazırlama Rehberi*, a.g.e., Ek Form 15.

DPT'ye iletilecek olan yatırım tekliflerinin de üç yıl esasına göre yapılması YPHR'de düzenlenmiştir^(***). Buna göre idareler; gelecek yılın programında yer almak üzere öngördükleri sektörel, hukuki ve kurumsal tedbir ve faaliyet önerilerini, yatırım teklifleriyle birlikte DPT'ye iletmektedirler. Tekliflerin hesaplanmasında cari yıl

^(*) Bu form, idare ödenek / harcama tekliflerinin de esasını oluşturmaktadır. Örneğin Uludağ Üniversitesi'nin 2007 yılı bütçe teklifi ile 2008 ve 2009 yılı bütçe tahminlerini gösteren ödenek teklifleri icmaili örneği için bkz. Ek-15.

^(**) Bütçe fişlerinin doldurulmasına esas olan *hizmet maliyeti bilgileri* de BHR'de üç yılı kapsayacak şekilde düzenlenmektedir. Giyecek yardım standardı örneği için bkz. Ek-16.

^(***) 2007-2009 dönemi çok yıllık yatırım teklifleri özet tablosu için bkz. Ek-17.

fiyatları esas olup, son yıllardaki rasyonelleştirme çalışmaları çerçevesinde bir yıldan uzun sürecek yatırımların teklif edilmemesi gerekmektedir¹⁴⁷.

İdareler, orta vadeli *harcama tavanları* uygulaması uyarınca; hem OVMP’de hem de YPHR’de belirtilen *ödenek / harcama teklif tavanlarına* uymak zorundadır. İlk uygulama yılı olan 2006 yılı bütçe hazırlıklarında kesin olarak belirtilen (ancak uyulamayan) bu hüküm, ikinci uygulama yılında OVMP açısından yumuşatılmıştır. Buna göre 2007-2009 dönemi bütçe hazırlıklarında, ilgili idarelerin tavana sığmayan tekliflerine, ilgili tertibin *gider bütçe fişlerinde* bu amaçla ayrılan bölümde yer verebilecekleri BHR’de belirtilmiştir. Ayrıca tavana sığmayan tekliflere ilişkin özet (icmal) rakamların ayrı bir formda gösterilmesine de imkân sağlanmıştır^{(*)148}.

Genel ve özel bütçeli idarelerin teklif performans programları ile bütçe teklifleri, merkezî bütçe kurumlarınca temmuz ayının sonundan sonra incelemeye alınmaktadır. Bu aşamada gerek devlet bütçe uzmanları gerekse DPT plânlama uzmanları kendilerine tahsis edilen idarelerin bütçe tekliflerini incelemektedirler¹⁴⁹.

3.3.4.3.2. Düzenleyici ve denetleyici kurumlar

Stratejik plânlama ve performans bütçeleme sistemine dâhil olmayan düzenleyici ve denetleyici kurumların da bütçelerini, çok yıl esaslı olarak hazırlamaları gerekmektedir. Bu çerçevede merkezî yönetime dâhil olan söz konusu birimlerin bütçe tekliflerini BHR ve YPHR’ye göre hazırlamaları öngörülmüştür. Özerk olmaları nedeniyle düzenleyici ve denetleyici kurumların ilgili rehberlerde yer alan formlardan sadece belli başlı birkaçını doldurmaları gereklidir. İlgili birimlerin (ABS’ye göre) çok yıllık olarak hazırlayacakları bütçe tekliflerini, 30 Eylül tarihine kadar doğrudan TBMM’ye ve bir örneğini de merkezî yönetim bütçe kanun tasarısına eklemek üzere Maliye Bakanlığı’na göndermeleri hüküm altına alınmıştır¹⁵⁰. Böylece ilgili kurumların bütçeleri genel ve özel bütçeli idarelerde olduğu gibi merkezî bütçe kurumlarının incelemesine tabi tutulmamaktadır.

¹⁴⁷ DPT, *2007-2009 Dönemi Yatırım Programı Hazırlama Rehberi*, a.g.e.

(*) Bkz. Ek-18.

¹⁴⁸ Maliye Bakanlığı, *2007-2009 Dönemi Bütçe Hazırlama Rehberi*, a.g.e.

¹⁴⁹ Maliye Bakanlığı, *Performans Esaslı...*, a.g.e., s. 8; Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (5018 S.K.), Mad. 17.

¹⁵⁰ Maliye Bakanlığı, *Orta Vadeli Mali Plân (2006-2008)*, a.g.e.

3.3.4.3.3. Sosyal güvenlik kurumları

Sosyal güvenlik kurumlarını oluşturan Sosyal Güvenlik Kurumu ile Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü de, stratejik plânlama ve performans bütçeleme sistemine dâhildir. Bütçelerini çok yıl esasına göre hazırlayacak olan bu idarelerin, BHR’de yer alan analitik sınıflandırma kriterlerine ve listelerine, ayrıca YPHR’de yer alan yatırım ödenek teklif tavanlarına uymaları gerekmektedir. Sosyal güvenlik kurumları da aynen genel ve özel bütçeli idarelerde olduğu gibi bütçe tekliflerini temmuz ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığı ile DPT’ye iletmek durumundadır. İlgili idarelerin bütçe teklifleri, kendi yönetim organlarınınca kabul edildikten sonra merkezî düzeyde incelemeye tabi tutulmadan, doğrudan merkezî yönetim bütçe yasa tasarisına eklenerek TBMM’ye gönderilmektedir¹⁵¹.

3.3.4.3.4. Mahallî idareler

Türkiye’de belediyeler ile il özel idareleri de stratejik plânlama ve performans bütçeleme sistemi çerçevesinde çok yıllık bütçe hazırlamakla görevlidir. Nitekim 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun 44. maddesinde “ilin stratejik plânına uygun olarak hazırlanan bütçe, il özel idaresinin mali yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösterir...” denmektedir¹⁵². 5393 Sayılı Belediye Kanununda da “belediyenin stratejik plânına ve performans programına uygun olarak hazırlanan bütçe, belediyenin mali yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösterir...” (Mad. 61) ifadesi bulunmaktadır¹⁵³. Mahallî idarelerin çok yıllık bütçe tekliflerini hazırlama esasları ise “Mahallî İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği” ile ayrıntılandırılmaktadır¹⁵⁴. Buna göre ilgili idareler, mali hizmetler biriminin koordinasyonunda, ABS çerçevesinde bütçelerini hazırlamaktadır (Mad. 5-10). Aynen merkezî yönetim bütçesinin hazırlanmasında olduğu gibi mahallî idarelerde de bütçe çağrısı, haziran ayının sonuna kadar üst yönetici tarafından yapılmaktadır (Mad. 22). Bu çağrı uyarınca birimler, bütçe fişini kullanarak bütçe yılı ve izleyen iki yıl gider tahminlerini mali hizmetler birimine temmuz ayı sonuna kadar iletmektedirler

¹⁵¹ Maliye Bakanlığı, *Orta Vadeli Mali Plân (2007-2009)*, a.g.e.

¹⁵² İl Özel İdaresi Kanunu (5302 S.K.), 25745, *Resmî Gazete*, 4 Mart 2005.

¹⁵³ Belediye Kanunu (5393 S.K.), 25874, *Resmî Gazete*, 13 Temmuz 2005.

¹⁵⁴ Mahallî İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği, 10/03/2006 Tarih ve 26104 Sayılı Resmî Gazete.

(Mad.23). Bütçe teklifleri ekonomik sınıflandırmanın 4. düzeyinde detaylı olarak hazırlanmaktadır (Mad.23/V). Mali hizmetler birimi tarafından hazırlanan bütçe tasarısı, üst yöneticinin incelemesinden sonra encümene iletilmektedir^(*). Encümene iletilen idare bütçe tasarısında yer alan çok yıllık tahminler, merkezî yönetim bütçe kanun tasarısına eklenmek üzere İçişleri Bakanlığı'na gönderilmekte; bakanlık da eylül ayının sonuna kadar gelir ve gider tahminlerini Maliye Bakanlığı'na iletmektedir (Mad. 24-25).

Mahallî idareler bütçelerini hazırlarken, dış proje kredileri açısından YPHR'de belirtilen kriterlere ve yine 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun esaslarına uyarlar¹⁵⁵. Ayrıca merkezî idarenin ekonomik verileri ve gelecek yıllara ilişkin öngörülerinden de faydalanırlar.

3.3.5. Genel ve özel bütçeli idarelerle merkezî düzeyli bütçe görüşmeleri

Yukarıda bahsedildiği gibi genel ve özel bütçeli idareler dışında, çok yıllık bütçe hazırlayan idarelerin bütçe tahminleri, doğrudan merkezî yönetim bütçe kanun tasarısına eklenmektedir. Genel ve özel bütçeli idarelerin hazırladığı *çok yıllık bütçe teklifleri* ise merkezî bütçe kurumlarına iletilmekte ve uzmanlarca (devlet bütçe uzmanı ve plânlama uzmanı) genelde ağustos ayı boyunca incelemeye alınmaktadır^(**). Bu aşamada eskiden olduğu gibi idareler, uzmanlar tarafından paylaşılmakta; her uzman, bütçe tekliflerinin uygunluğunu kontrol etmektedir^(***). Bütçe tekliflerinin uygun ve tutarlı olması gereken belgelerin belli başlıları ise kalkınma plâni, OVP, OVMP, BHR, YPHR, idare stratejik plâni, idare teklif performans programıdır. Dolayısıyla 5018 Sayılı Yasa'da öngörülen uygulamalar tam anlamıyla hayata geçirildiğinde, uzman incelemelerinin politika odaklı olması gerektiği açıktır.

5018 Sayılı Yasa, bütçe teklifleri (yatırımlar dâhil) idareler tarafından Maliye Bakanlığına ve yatırım teklifleri DPT'ye gönderildikten sonra, ilgili idarelerle gerek

(*) Belediye ve bağlı idarelerde Ağustos ayının sonuna kadar, il özel idarelerinde ise Eylül ayının ilk iş günü.

¹⁵⁵ Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun (4749 S.K.), 24721, *Resmî Gazete*, 9 Nisan 2002, Mad. 2.

(**) Performans bütçelemeye tam anlamıyla geçildiğinde idarelerin teklif performans programları da uzmanlarca incelenecek ve merkezî düzeyli görüşmelerde görüşülecektir.

(***) Son iki yıldaki uygulamaya bakıldığında çok yıllık tekliflerin dış yıllarına ait rakamlar, uzmanlarca incelenmemekte ve görüşmelerde tartışılmamaktadır. Devlet Bütçe Uzmanı N. Selcen Hançer ve Devlet Bütçe Uzmanı Şengül Koç Kara ile "Çok Yıllı Bütçe Tekliflerinin Devlet Bütçe Uzmanlarıncı İncelenmesi" konusunda görüşme, Ankara, 23 Ağustos 2006.

görüldüğü takdirde görüşmeler yapılabileceğini hüküm altına almıştır (Mad. 17/V). Böylece yasa, devlet bütçe uzmanı ve plânlama uzmanı tarafından incelenen bütçe teklifleri konusunda bütçe görüşmeleri yapılmasını, isteğe bağlı bir uygulama olarak düzenlemiştir. Uzmanların iş yükü artışı ve idare sayısındaki artış dikkate alındığında bu düzenlemenin (idarenin sesini duyurmasına engel olmaması kaydıyla) yerinde olduğu düşünülebilir.

Son iki yıl uygulamasına bakıldığında bütçe görüşmelerinin eskiden olduğu gibi Eylül ayı boyunca yapıldığı görülmektedir. Ödenekler arası uyumun sağlanabilmesi açısından Maliye Bakanlığındaki görüşmelerde DPT, DPT'deki görüşmelerde Maliye Bakanlığı yetkililerinin gözlemci olarak hazır bulunması geleneği de devam ettirilmektedir¹⁵⁶.

3.3.6. Orta vadeli harcama tavanlarının güncelleştirilmesi

5018 Sayılı Kanun, idarelerle yapılan bütçe görüşmelerinden sonra ekim ayının ilk haftası içinde makroekonomik göstergeler ve bütçe büyüklüklerinin YPK'de görüşüleceğini belirtmiştir (Mad. 18/I). Bu görüşme, geleneksel hale geldiği şekliyle, DPT tarafından hazırlanan “Genel Ekonomik Hedefler ve Yatırımlar” adlı rapora göre yapılmakta ve bütçe büyüklükleri şekillenmektedir. Millî bütçe tahmin raporunun daha detaylı bir şekli olarak bilinen bu rapor ayrıca bütçe ile birlikte Parlamento'ya da sunulmaktadır¹⁵⁷. Bürokratlar ile milletvekillerinin bir arada bulunduğu Kurul'un yapacağı toplantıda da müzakerelerin yakın bir gelecekte politika esaslı olacağı (ya da olması gerektiği) açıktır. Bilindiği gibi YPK toplantısı sonucunda idareler; bütçelerini, verilen karar ışığı altında güncelleştirmektedirler. Maliye Bakanlığı'nın Performans Esaslı Bütçeleme Rehberinde, YPK toplantısı sonucunda belirlenecek büyüklüklere göre idarelerin *teklif performans programlarını* da yeni büyüklüklere göre düzeltereği ve bunların *tasarı performans programı* haline getirilerek Meclise sunulacağı ifade edilmektedir¹⁵⁸.

¹⁵⁶ Maliye Bakanlığı, *2006-2008 Dönemi Bütçe Hazırlama Rehberi*, a.g.e.

¹⁵⁷ TESEV, *Sivil Toplum Bütçeyi İzliyor*, 30 Kasım 2004, s. 2. (http://www.tesev.org.tr/etkinlik/sivil_toplum.doc)

¹⁵⁸ Maliye Bakanlığı, *Performans Esaslı Bütçeleme...*, a.g.e., s. 32.

3.3.7. Merkezî yönetim bütçe yasa tasarısı ve parlamentoya sunulması

Bilindiği gibi merkezî yönetim bütçesi; genel, özel bütçeli idarelerle düzenleyici ve denetleyici kurumlar bütçelerinden oluşmaktadır. Genel ve özel bütçeli idareler, nihai rakamlara göre düzeltilen (tasarı) bütçe tekliflerini ve tasarı performans programlarını, YPK toplantısının akabinde Maliye Bakanlığı'na göndermektedir. Düzenleyici ve denetleyici kurumlar ise zaten 30 Eylül tarihine kadar (çok yıllık) bütçe tekliflerini aynı bakanlığa ilettiklerinden merkezî yönetim bütçe yasa tasarısının oluşturulması için geriye bu üç idare grubun bütçelerinin konsolidasyonu kalmaktadır.

5018 Sayılı Yasa uyarınca “genel yönetim” kapsamında olan sosyal güvenlik kurumları ile mahallî idarelerin çok yıllık bütçe teklifleri de merkezî yönetim bütçe yasa tasarısına eklenmektedir. Ayrıca tasarıya (Madde 18):

- a) Bütçe gerekçesi (OVMP'yi de içermekte)
- b) Yıllık ekonomik rapor
- c) Vergi harcamaları
- d) Kamu borç yönetimi raporu
- e) Genel yönetim kapsamındaki idarelerin son iki yıla ait bütçe gerçekleştirmeleri ile izleyen iki yıla ait gelir ve gider tahminleri
- f) Merkezî yönetim bütçesinden yardım alan diğer idare, kurum ve kuruluşların listesi de eklenmektedir.

Bu şekliyle merkezî yönetim bütçe yasa tasarısı ve ekleri Bakanlar Kurulu tarafından en geç 17 Ekim tarihine kadar TBMM'ye sunulmaktadır¹⁵⁹. 5018 Sayılı yasada ifade edilmemekle birlikte idare performans programları uygulaması yürürlüğe girdiğinde, idarelerin tasarı performans programları da Meclis'e sunulacak böylece Meclis'in ilgili idareyi amaç ve hedefler itibarıyla de değerlendirmesine imkân sağlanacaktır.

¹⁵⁹ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Mad. 162.

4. TÜRKİYE’DE ORTA VADELİ HARCAMA SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ VE ÖNERİLER

Bir önceki ana başlıkta işlenen Türkiye’deki orta vadeli harcama sistemi modeline bakıldığında dikkati çeken konuların başında, mevcut idari yapıya göre bir model oluşturulmaya çalışıldığı gelmektedir. Özellikle merkezî bütçe-plân kurumları arasında güç paylaşımına gidilirken belli bir dengenin gözetildiği görülmektedir. İkinci olarak genel yönetim kapsamındaki çoğu birimin, aynı anda çok yıllık bütçe teklifleri hazırlamaları öngörülmüş; yani örgütsel bazda sisteme kademeli bir geçiş düşünülmemiştir. Üçüncü bir husus, bütçe sürecine ilişkin takvim ile ilgilidir. OVP ile başlayan merkezî yönetim bütçe süreci, eskiye oranla yaklaşık bir ay geriye çekilmiş böylece bütçe hazırlık süreci uzatılmaya çalışılmıştır. Son olarak sistemin politika esaslı olmasını sağlayacak olan stratejik plânlama ve performans bütçeleme çalışmalarının kademeli olarak yerleştirilmesi anlayışı benimsenmiştir. Buna göre söz konusu çalışmaların, özellikle yönlendirici kuruluşların hazırladıkları “kılavuz” ya da “rehber”ler temelinde, kademe kademe geliştirilmesi düşünülmektedir. Bu temel eksenler dâhilinde ülkemizdeki orta vadeli harcama sistemi, aşağıda değerlendirilmekte ve uygun görülen bazı önerilere de yer verilmektedir.

4.1. OVP’nin Değerlendirilmesi

OVP, temelde üç yıllık bir makroekonomik çerçeveden ve söz konusu dönemde hükümetin izleyeceği politikalardan meydana gelmektedir. Bu nedenle aşağıdaki değerlendirmeler de bu iki temel öge üzerine kurulmuştur.

4.1.1. Makroekonomik çerçevenin değerlendirilmesi

Ülkemizde orta vadeli harcama sisteminin yukarıdan-aşağıya doğru ilk ögesi olan OVP, ekonominin bütününe içeren ve gelecek üç yıllık dönemi kapsayan makroekonomik çerçevesi ile karar alıcılara yol göstericidir. Ayrıca makroekonomik çerçevenin, ekonominin asli unsuru olan kamu kesimine ilişkin elde edilebilir kaynak paketini de içermesi oldukça olumludur. Bununla birlikte OVP’de yer alan makroekonomik projeksiyonların bazı yapısal zaafı bulunmaktadır:

4.1.1.1. Projeksiyonların dayanağı olan verilerin yeterli kalitede olmaması

Makroekonomik projeksiyonların üretilmesi, ekonomideki aktörlerin uygun bir şekilde tanımlanmış ilişkilerine ve bu ilişkilere dayanan muhasebe verilerine ihtiyaç duyar. Ülkemizde ulusal ekonominin makroekonomik açıdan tanımlanması görevi, Türkiye İstatistik Kurumu'na (TÜİK) verilmiştir¹⁶⁰. Bu nedenle DPT, OVP'yi hazırlarken, TÜİK verilerinden önemli derecede yararlanmaktadır. TÜİK ise uzun yıllar çalışmalarını Birleşmiş Milletler tarafından 1968 yılında yayımlanan ve oldukça eski olarak nitelendirilebilen standartlara (SNA68) göre yapmıştır¹⁶¹. Avrupa Birliği'ne girme çabaları çerçevesinde son yıllarda bu alanda da önemli gelişmeler kaydedilmiş olmakla birlikte henüz uluslararası standartlara tam anlamıyla ulaşıldığını söylemek güçtür.

TÜİK, GSMH, büyüme ve işsizlik oranı gibi ekonomik verileri oluştururken, kamu kesimine ilişkin verileri önemli ölçüde Maliye Bakanlığından sağlamaktadır. İlgili bakanlık ise bu verileri, idarelerin muhasebe kayıtlarına dayanarak elde etmektedir. Uzun yıllar kamu idareleri arasında standart bir muhasebe sistemi bulunmadığından, söz konusu veriler sağlıklı olarak toplanamamıştır. Bu konuda 5018 Sayılı Yasa, genel yönetim kapsamındaki tüm kamu idareleri için bir çerçeve hesap plânı oluşturulmasını öngörmüştür (Mad. 49/V). Bu plân ise 1.1.2006 tarihinden itibaren geçerlilik kazanması öngörülen, ancak daha sonra başka bir kanun maddesi ile 1.1.2007'ye ertelenen bir yönetmelikle yürürlüğe girecektir¹⁶². Şu ana kadar genel bütçeli idareler için 1.1.2006'dan itibaren yürürlüğe giren "genel bütçe muhasebe yönetmeliğı" hazırlanmıştır. Genel yönetim kapsamındaki diğer idarelerden ortak muhasebe verileri elde edebilmek için ise 2005 Temmuz ayında Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından "kamu idareleri detaylı hesap plânları ve ortak yardımcı hesaplar" adlı bir tebliğ yayınlanmıştır^{(*)163}. İlgili yönetmelik ve tebliğde, IMF tarafından yayınlanan GFS2001 standartlarının esas alınmış

¹⁶⁰ Türkiye İstatistik Kanunu (5429 S.K.), Mad. 18/d.

¹⁶¹ Keleş, Hayrullah, "Devletin Yapısı ve Faaliyet Sonuçlarını Bilme Hakkı", *Mali Kılavuz*, Yıl 7, Sayı 27, Ocak-Mart 2005, ss. 33-46, s. 35.

¹⁶² 8/6/2005 Tarih ve 25839 sayılı Resmî Gazete Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğı, 5436 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 18. maddesi ile ertelenmiştir.

(*) Ancak bu tebliğın dayanağı olan kanun maddesinin de, 5436 sayılı yasanın 18. maddesi ile 1.1.2007'de yürürlüğe girmesi öngörülmüştür.

¹⁶³ Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliğı (Sıra No: 24), Kamu İdareleri Detaylı Hesap Planları ve Ortak Yardımcı Hesaplar, 26039, *Resmî Gazete*, 17 Temmuz 2005.

olması olumludur¹⁶⁴. Bununla birlikte tüm kamu idarelerine ilişkin sağlıklı, standart verilerin elde edilmesi için zamana, ikincil mevzuat çalışmalarının tamamlanmasına ve idarelerde eğitime ihtiyaç vardır. Günümüz itibariyle bakıldığında TÜİK'in ulusal hesaplarında, daha da önemlisi DPT'nin OVP'de kullanması için yeterli derecede kamu kesimi verisinin henüz olmadığı söylenebilir. Nitekim ilk OVP'de yer alan kamu finansmanı verilerine, özel bütçeli kuruluşlar tam olarak dâhil edilememiştir¹⁶⁵. Mahallî idarelerle ilgili ise TÜİK tarafından yapılan anketlerin kullanıldığı bilinmektedir¹⁶⁶. Bunlara ilaveten, makroekonomik çerçevede ücretler ile döviz paritesi tahminlerinin detaylı bir şekilde yer almadığı, IMF tarafından eleştirisi konusu yapılmaktadır¹⁶⁷.

4.1.1.2. Projeksiyonların güvenilirliğinin yeterince test edilmemesi

OVP'de kullanılan makroekonomik projeksiyonlar konusunda, bir diğer belirtilebilecek husus güvenilirliktir. DPT tarafından Maliye Bakanlığı, TÜİK gibi kuruluşlardan derlenen bilgilerle bir ekonometrik model kullanılarak oluşturulan projeksiyonların güvenilirliğinin, duyarlılık analizleriyle ve farklı ekonomik senaryo analizleriyle test edildiğine dair bir bilgi, OVP'de yer almamaktadır. Ancak Hazine kanalıyla elde edilen borç verilerinin kısmen bu tür analizlere tabi tutulduğu, Kamu Borç Yönetimi Raporunda yer alan bilgiler çerçevesinde bilinmektedir¹⁶⁸. Buna rağmen tüm verilerin bütüncül bakış açısıyla test edilmesi anlayışının henüz yerleşmediği görülmektedir.

4.1.1.3. Projeksiyonların denetlenmemesi

OVP'de yer alan makroekonomik projeksiyonların, bağımsız bir uzman kuruluş tarafından denetlenmesi de Türkiye'deki uygulamada düşünülmemiştir. Bu uygulamanın, aşırı iyimser ve gerçekçi olmayan tahminlere karşı bir sigorta işlevi gördüğü bilinmektedir.

¹⁶⁴ Kulaksız, Haydar, "Genel Yönetimin Mali Riskleri ve Risk Yönetiminde Mali Saydamlığın Önemi", *Mali Kılavuz*, Yıl 8, Sayı 29, Temmuz-Eylül 2005, ss. 68-74, s. 73.

¹⁶⁵ DPT, *Orta Vadeli Program (2006-2008)*, a.g.e. Bkz. Ek-8.1.

¹⁶⁶ Kızıldaş, a.g.r., s. 11-112.

¹⁶⁷ IMF, *Turkey: Report on the Observance of Standards and Codes – Fiscal Transparency Module*, No: 06/126, March 2006, s. 20.

¹⁶⁸ İlgili raporda risk değerlendirmelerinin yapıldığı görülmektedir. Hazine Müsteşarlığı, *Kamu Borç Yönetimi Raporları* için bkz. <http://www.hazine.gov.tr/kamuborcyonetimi.htm>

4.1.1.4. Hedef projeksiyonlara ulaşma durumunun sorgulanmaması

OVP, üç yıllık bir zaman dilimini kapsamakta ve her yıl güncelleştirilerek yeniden hazırlanmaktadır. Diğer bir deyişle projeksiyonlar, her yıl revize edilmektedir. Bununla birlikte yapılan güncelleştirmeler doğrudan OVP'ye konulmakta, daha önceki OVP'de yer alan hedef projeksiyonlara ulaşma durumu sorgulanmamaktadır. Böylece bir önceki OVP'nin hedef projeksiyonlarına niçin ulaşamadığı, açıklanmamış olmakta ya da hedefe ulaşma söz konusu ise bu vurgulanmamış olmaktadır. Halbuki ekonomide, hedeflerin sapmasına yönelik gelişmelerin OVP'de analiz edilmesi, böylece güncelleştirmenin dayanağının açıklanması ve her yıl, bir önceki OVP ile de bağlantı kurulması saydamlığın bir gereğidir.

4.1.1.5. Öneriler

Makroekonomik çerçevenin dayandığı verilerin daha kaliteli olabilmesi için ulusal hesaplar, dünya standartları düzeyine getirilmelidir. Bu çerçevede, tüm kamu idarelerinden analiz edilmeye elverişli muhasebe verileri sağlayacak bir sistem, en kısa zamanda oluşturulmalıdır. Ayrıca muhasebe verileri ile bütçe sınıflandırma sistemi arasındaki uyumsuzlukların da giderilmesi gerekmektedir. OVP'de yer alan projeksiyonların güvenilirliği, duyarlılık analizleri ve diğer yöntemlerle test edilmelidir. Buna ilaveten, projeksiyonların Sayıştay tarafından denetlenmesi sağlanarak güvenilirlik artırılmalıdır. Her yıl güncellenen OVP'de, geçmiş yıl projeksiyonlarına vurgu yapılarak sapmaların analiz edilmesi de gerçekleştirilmelidir.

4.1.2. İzlenecek politikaların değerlendirilmesi

OVP, kalkınma plânları ve uzun vadeli strateji ile uyumlu olan politikaları, hem merkezî düzeyde hem de sektör düzeyinde açıklamaktadır. Politikaların, Mayıs ayı sonunda üç yılı kapsar şekilde ilân edilmesi; 5018 sayılı yasa öncesinde, kamu idarelerinin söz konusu politikalardan (sadece bir yıl bazında), ancak *yıllık programın* yayınlanmasıyla (genelde ekim ayı) haberdar olabildikleri göz önünde bulundurulduğunda olumlu olarak nitelendirilebilir. Bununla birlikte OVP'de yer alan politikaların şu gibi zaafı da bulunmaktadır:

4.1.2.1. Politika maliyetlerinin ortaya konulamaması

Orta vadeli harcama sisteminin önemli bir özelliği; politikaların, maliyetleriyle birlikte ortaya konulabilmesi, böylece politika-bütçe bağının kurulmasına yardımcı olabilmesidir. Günümüzdeki yapısıyla OVP, örneğin “eğitim ve sağlık hizmetlerine dezavantajlı grupların erişimini artırma” politikasının^(*) maliyetlerini ortaya koyabilir verilere sahip değildir. Bu veriye sahip olunabilmesi için ülkemizdeki stratejik plânlama ve performans bütçeleme sisteminin oturmasını beklemek gerecektir. Bugünkü haliyle OVP politikaları; maliyet cinsinden ifade edilemediğinden, birer “temenni ya da dilek listesi” niteliğindedir. Bu liste, yıllardır ülkemizde DPT’nin yıllık icra plânları ile ilân ettiği politikalardan çok farklı değildir (Bkz. Tablo 21 ve Ek 9.1). Ayrıca listede yer alan sektör politikalarının, uluslararası kabul gören sınıflandırma sistemleriyle (GFS2001 gibi) tam olarak uyumlu olmadığı da görülmektedir.

Tablo 21
1988 Yılı Program Dönemi Tedbirleri

Sektör ve Tedbirler	Sorumlu Kuruluş	Koordinasyon ve İşbirliği Bakımından İlgili Kuruluş	İşin Yapılacağı Süre
EĞİTİM			
Genel			
İlk ve orta öğretimde kademeli olarak, ikili öğretimin kaldırılması ve bir dershanede öğrenci sayısının büyük şehirlerde azami 40 olması hedefini gerçekleştirmek için il ölçeğinde beş yıllık programlar tamamlanacaktır..	Millî Eğitim Gençlik ve Spor Bakan.	DPT, valilikler	Program Dönemi
Öğretmenlerin hizmetiçi eğitimleri belli bir sistem ve programa bağlanarak sürdürülecektir..	Millî Eğitim Gençlik ve Spor Bakan-YÖK	TRT Genel Müdürlüğü.	Program Dönemi ve devamlı
İlk Öğretim			
İlköğretimin yaygınlaştırılması ve uygulamanın etkinleştirilebilmesi için 8 yıllık ilk öğretim uygulaması haritaları hazırlanacaktır.	Millî Eğitim Gençlik ve Spor Bakan	İçişleri Bakan.	Program Dönemi

Kaynak: DPT, *1988 Yılı İcra Plânı*, DPT Yayın No: 2132, Ankara, Mayıs 1988, s. 158, 165, 170.

^(*) DPT, *Orta Vadeli Program (2006-2008)*, a.g.e., *Sosyal İçerme ve Yoksullukla Mücadele* ile ilgili politikalardan.

4.1.2.2. Politikalara ulaşma durumunun sorgulanmaması

Program, günümüzdeki şekliyle daha çok politikaları açıklayan bir belge niteliğindedir. Her yıl güncellenen ve yeniden yayınlanan programda, politika hedeflerine ulaşma durumu hakkında herhangi bir açıklama (aynen projeksiyonlarda olduğu gibi) yapılmamaktadır. Böylece bu alanda da hükümetin başarı durumunu görebilmek mümkün değildir.

4.1.2.3. Öneriler

Uzun vadede, OVP’de yer alan politikaların GFS sistemi ile uyumlu hale getirilmesi ve politika maliyetlerinin ortaya konabilmesi şarttır. Kısa vadede ise politikaların uygulanabilme durumu ile ilgili bilgilerin, OVP’ye alınması olumlu bir gelişme olacaktır.

4.2. OVMP’nin Değerlendirilmesi

Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan OVMP, hükümetin üç yıllık bir maliye politikası beyanı olarak nitelenebilir. Türkiye’de OVMP, söz konusu üç yılda ulaşılmaya çalışılacak mali hedefleri ilân etmekte; ayrıca kapsamına aldığı idarelerin, ödenek / harcama teklif tavanlarını açıklamaktadır. Aşağıdaki değerlendirmeler, bu iki temel öge çerçevesinde yapılmakta, ayrıca belgeyi onaylayan makam da ele alınmaktadır.

4.2.1. Orta vadeli mali hedeflerin değerlendirilmesi

Türkiye’de orta vadeli harcama sisteminin yukarıdan-aşağıya doğru ikinci ögesi olan makro mali çerçeve (OVMP), hükümetin mali hedefler oluşturmasını ve yayınlamasını zorunlu tutmaktadır. Bu anlayış, dünyadaki son eğilimlere uygundur. Yasa yaklaşımı olarak da adlandırılan yaklaşım, katı mali kurallardan ziyade hükümetin kendisinin belirlediği mali hedeflere yönelmesini, bunların saydam bir şekilde yayınlanmasını ve ilgili hedeflerden dolayı hükümetin sorumluluk üstlenmesini öngörmektedir. Bu anlamda OVMP’ye genel yaklaşım doğru olmakla birlikte belgenin önemli zaafı bulunmaktadır:

4.2.1.1. Mali hedeflerin genel kapsamının çok dar olması

Maliye Bakanlığının, Bütçe Politikası ve Uluslararası İlişkiler birimince hazırlanan OVMP, sadece genel ve özel bütçeli idarelere ilişkin mali hedefler içermektedir. Buna göre harcama, gelir, bütçe açığı/fazlası ve finansmana ilişkin nominal rakamlar ile bunların GSYİH'ye oranları, OVMP'deki mali hedeflerin kapsamını oluşturmaktadır. Makro mali çerçevenin, hükümetin mali durumunu tam olarak betimleyebilmesi ve mali hedeflerin daha gerçekçi olabilmesi için asgari genel yönetimi kapsamı gerektiği bilinmektedir. Dolayısıyla Türkiye'de OVMP'nin oldukça dar olduğu ve hükümetin mali portresini tam olarak göstermediği belirtilebilir^(*).

4.2.1.2. Mali hedeflerin yeterli analizler yapılmadan belirlenmesi

Kapsamı oldukça dar olan mali hedeflerin, yeterli analizlere dayanmadığı söylenebilir. Türkiye'deki mali plân, hükümetin gelecekte karşılaşılabileceği koşullu yükümlülüklerle, bütçe dışı fonlara, vergi harcamalarına, garanti verilecek borçlara ve diğer mali risklere ilişkin herhangi bir veri içermemektedir. Sadece makro harcama tavanına dâhil olmak üzere bir ihtiyat payı ayrılmaktadır. Ancak bu uygulamanın yeterli olduğunu söylemek güçtür. Çünkü, maliye politikası hedeflerinin bütüncül bir bakış açısıyla belirli risk analizleri çerçevesinde belirlenmesi zorunlu görülmektedir. Mali plânda risk analizlerinin yanında, mali sürdürülebilirlik analizlerinin yeterince yapılmadığı anlaşılmaktadır. Kısmen Hazine'den sağlanan borç politikası verilerinin bu tür analizlere dayandığı söylenebilir. Bununla birlikte borç politikasının gelir ve gider politikasından ayrı tutulamayacağı unutulmamalıdır. Bunlara ilaveten OVMP'nin alternatif senaryo esaslı değerlendirmelere de yer vermediği görülmektedir.

4.2.1.3. Mali hedeflere ulaşma durumunun sorgulanmaması

OVMP'de geçmiş dönem uygulama sonuçlarına ilişkin bilgiler, karşılaştırmalı olarak yer almadığından; hükümetin mali stratejisinin başarısını değerlendirebilmek güç bir iş haline gelmektedir. 5018 Sayılı Yasanın 30. maddesi ile getirilen uygulamanın bir

^(*) OVMP'deki hedeflerin, kapsam darlığı yanında yeterli detaya da sahip olmadığı söylenebilir. Örneğin OVMP'lerde harcamalar, ekonomik sınıflandırma bazında verilmekteyken gelirlerde bu tür bir detaya inilmemektedir. Bkz. Maliye Bakanlığı, *Orta Vadeli Mali Plan (2006-2008)*, a.g.e. ve Maliye Bakanlığı, *Orta Vadeli Mali Plan (2007-2009)*, a.g.e.

nebze olumlu olduğu belirtilebilir. Bu maddeye göre Maliye Bakanlığı, merkezi yönetim bütçe kanununun ilk altı aylık uygulama sonuçlarını, finansman durumunu ve ikinci altı aya ilişkin beklentileri temmuz ayında açıklamak durumundadır. “Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri ve Beklentiler Raporu” adıyla açıklanan veriler, ilgili mali yıl verilerini ve beklentileri sunmaktadır. Bununla birlikte belge, hükümetin mali stratejisinin dayanağından ziyade durum tespiti yapan bir belge konumundadır¹⁶⁹.

4.2.1.4. Hükümet değişikliklerinin hesaba katılmamış olması

OVMP, temelde hükümetin orta vadede izlemeyi taahhüt ettiği bir strateji belgesidir. Bu belge hükümetin iktidarda kaldığı süre için geçerlidir. Dolayısıyla, hükümet değişikliklerinde bu belgenin de değiştirilebilmesi gereklidir. Türkiye uygulamasında (rneğin İngiltere’de olduğu gibi) bu tür bir değişiklik hakkına yer verilmemiştir.

4.2.1.5. neriler

OVMP’nin kapsamı genel yönetimi kapsayacak şekilde genişletilmeli, böylece mali portreyi (idarelerarası ilişkiler dhil) net olarak gösterebilmelidir. Ayrıca OVMP’ye; koşullu ykmllklere, vergi harcamalarına, bütçe dışı fonlara, garanti verilecek borç tutarına ve diğer mali risk unsuru teşkil edebilecek ögelere ilişkin bilgiler dhil edilmeli ve risk analizleri yapılmalıdır. Ayrıca mali sürdürülebilirlik, kırılgnlık analizleri ile senaryo esaslı değerlendirmelere yer verilebilmelidir. Tüm bunlar için öncelikle OVMP’yi hazırlayan bütçe politikası ve uluslararası ilişkiler bölümünün güçlendirilmesi gerekmektedir. OVMP aracılığıyla maliye politikası hedeflerinin daha dinamik bir şekilde belirlenmesini sağlamak üzere Maliye Bakanlığı, Hazine, Merkez Bankası ve DPT gibi merkezi kurumların, OVMP’den önce mutlaka bir araya gelmeleri sağlanmalıdır. Bugünkü haliyle maliye politikası hedefleri oldukça mekanik bir şekilde “kurumlar arasındaki yazışmalarla” yürütülmekte; söz konusu kurumlar ancak bütçe hazırlığı sürecinin sonlarına doğru bir araya gelmektedir. Bunlara ilaveten, OVMP’de mali hedeflere ulaşma durumu da irdelenmelidir. OVMP’nin hükümet değişikliklerinde yeniden hazırlanabilmesi imknı getirilmelidir. Ayrıca seçimlerden önce mali hedeflerin

¹⁶⁹ Bkz. Maliye Bakanlığı, *2006 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri ve Beklentiler Raporu*, Ankara, Temmuz 2006.

nasıl etkileneceğine dair analizleri içeren bir rapor ile kuşaklararası nesillerin mali konumdan etkilenme durumlarına ilişkin raporların hazırlanması da OVMP'yi destekleyici olacaktır.

4.2.2. Makro ve alt-harcama tavanlarının değerlendirilmesi

Ülkemizde OVMP'nin, genel ve özel bütçeli idarere ilişkin *harcama (ödenek teklif) tavanlarını* ilân etmesi de öngörülmüştür. Yukarıdan aşağıya doğru bütçeleme anlayışını simgeleyen bu uygulama şu şekilde değerlendirilebilir:

4.2.2.1. Makro harcama tavanı kapsamının oldukça dar olması

Ülkemizde harcama tavanı uygulamasının da, mali hedeflerde olduğu gibi oldukça dar kapsamlı olduğu söylenebilir. OVMP eki olarak yayınlanan tavanlar; sadece genel ve özel bütçeli idareleri kapsamakta, genel yönetim kapsamındaki diğer idareleri içermemektedir. Etkin bir yukarıdan-aşağıya bütçeleme uygulamasında makro harcama (ve gelir) tavanının, örneğin mahallî idarelerle merkezî idare arasındaki paylaşımını görebilmek mümkün olabilmelidir. Bu, aynı zamanda öngörülebilirliğin de bir gereği olmaktadır^(*).

4.2.2.2. Alt-harcama tavanlarının fonksiyonel esaslı olmaması

OVMP'de yer alan alt-harcama tavanları, kurum bazında “ekonomik sınıflandırma” esas alınarak açıklanmaktadır. Halbuki, tavanların; hükümetin stratejik önceliklerine göre fonksiyonel olarak yapılması, böylece sektör politikaları ile kaynak tahsisleri arasında etkin bir denge kurulması asıldır. Maliye Bakanlığı'nın bir yayınında hem ekonomik hem de fonksiyonel sınıflandırma bazında tavan verilmesinin, ilk uygulama yıllarında bütçe hazırlıklarını zorlaştırabileceği üzerinde durulmakta, bu nedenle fonksiyonel dağılımın daha sonra uygulamaya geçirilmesinin plânlandığı belirtilmektedir¹⁷⁰.

(*) YPHR eki olarak yayınlanan yatırım harcamalarına ilişkin teklif tavanlarının ise oldukça geniş olduğu ifade edilmelidir. Bkz. Ek-12.

¹⁷⁰ Maliye Bakanlığı, *Mali Reformlar Kapsamında...*, a.g.e., s. 24.

4.2.2.3. Harcama tavanlarının sağlıklı olarak belirlenememesi

Yukarıdan-aşağıya bütçeleme uygulamasında harcama tavanlarının sağlıklı bir şekilde belirlenmesi, bu uygulamanın can alıcı noktasını oluşturmaktadır. Ülkemizde kurum harcama tavanlarının belirlenmesinde; özellikle kurumun geçmiş yıl harcama eğilimlerinin esas alındığı görülmektedir. Bütçedeki donmuş giderlerin yüksek olmasının, bu uygulamayı bir nebze meşru hale getirdiği savunulabilir. Bununla birlikte, eldeki veriler incelendiğinde; teklif tavanlarının bazı yıllar sağlıklı bir şekilde belirlenemediği, kurumların bazı giderler için tavanı aşan tekliflere zorunlu olarak ihtiyaç duydukları görülmektedir^(*). Elbette, hizmet sunma ve harcama yapma talepleri karşısında tavanlar, çoğu zaman kurumlar tarafından yeterli görülmeyecek ve beğenilmeyecektir. Ancak ülkemizdeki durum, bundan farklı gözükmektedir. Kamu kurumları zorunlu olarak yapmaları gereken ve bakıldığında tavan belirleme açısından en uygun unsur olarak gözüken personel giderleri için tavadan fazla harcamaya ihtiyaç duymaktadır. Hatta bu durum, devlet bütçe uzmanlarının bütçe tekliflerine ilişkin görüşlerinde açıkça görülmekte; ilgili uzman, kuruluş için tavadan fazla ödeneğe ihtiyaç olduğunu çoğu zaman kabul etmektedir^(**).

4.2.2.4. Öneriler

Mevcut kapsamda, alt-harcama tavanlarının daha sağlıklı olarak belirlenmesi sağlanmalı ve orta vadede, fonksiyonel esaslı tavanlara da yer verilmelidir. Gerekirse tavanlar belirlenmeden önce, kurumlarla görüşmeler yapılmalıdır. Uzun vadede ise makro harcama tavanının kapsamı genişletilmeli ve düzenleyici-denetleyici kurumlar hariç diğer idareleri de içermesi sağlanmalıdır.

4.2.3. Onay makamının değerlendirilmesi

OVMP'nin onay makamı, sekreteryalığını DPT Müsteşarlığının yaptığı YPK'dir. OVP'nin aksine, mali plânın Bakanlar Kurulunda onaylanması öngörülmemiştir. Bu uygulamanın, OVP ile OVMP uyumunun sağlanmasına yönelik olduğu düşünülebilirse de uygulama, mali plâna siyasi desteğin daha az olması anlamına gelebilmektedir. Buna

(*) Maliye Bakanlığı da bu durumu, 2007-2009 yılı BHR'sinde kabul ederek; ödenek teklif tavanı dışındaki tekliflerin, ek bir tablo halinde yapılabileceğini belirtmiştir. İlgili tablo için bkz. Ek-18.

(**) Uludağ Üniversitesi rakamları için bkz. Ek-19.

ilaveten, yukarıda bahsedilen her iki belgenin aynı siyasi karar mercii tarafından onaylanmaması, özellikle bütçe takvimi açısından bazı sorunlara yol açacak görünmektedir. Nitekim, son OVMP'nin YPK tarafından onaylanarak resmî gazetede yayımlanması bir ay kadar gecikerek 15 Temmuz bulmuştur. Maliye Bakanlığı tarafından 14.06.2006 tarihinde onaya sunulmak üzere Müsteşarlığa gönderilen belge, OVP ile uyumsuzluk gerekçesi ile hemen onaya sunulmamış yapılan düzeltmelerle birlikte onaylanması bir ay gecikmiştir. Bu gecikme, bütçe çağrısı ve bütçe hazırlama rehberinin de yayımlanması geciktirmiştir. Haziran sonunda yayımlanması gereken belge, OVMP ile aynı tarihte resmî gazetede yayımlanabilmiştir¹⁷¹.

Bu nedenle OVP ile OVMP belgelerinin birleştirilmesi ve aynı onay makamı tarafından (Bakanlar Kurulu) onaylanması, daha doğru bir yaklaşım olacaktır. Böylece her iki belgeye de üst düzey siyasi destek verilmiş olacak, ayrıca iki ayrı belge hazırlamadan kaynaklanan gecikmeler önlenmiş olacaktır. Bu iki belgenin birleştirilmesi için bir diğer sebep de OVP'de yer alan politika maliyetlerinin etkin olarak çıkarılabilmesidir. Politika maliyetlerinin ortaya konabilmesi, stratejik plânlarla birlikte gelecekte, idareler tarafından hazırlanacak olan idare performans programlarının incelenmesi ile mümkün olabilecektir. Bu da Maliye Bakanlığı ile DPT arasında bir eşgüdüm sorununu gündeme getirecektir.

4.3. Sektör İnceleme Sürecinin Değerlendirilmesi

Her bir sektörün / kuruluşun, orta vadeli önceliklerini tespit ederek, ilgili harcama tavanı ile karşılaştıracağı bu aşama; ülkemizde iki temel ögenin – stratejik plânlama ve performans bütçeleme – bütünleşmesinden meydana gelmektedir. Ayrıca bu iki öge, çok yıllık bütçe tekliflerinin de temel dayanağını oluşturmaktadır.

4.3.1. Stratejik plânlamanın değerlendirilmesi

Bilindiği gibi ülkemizdeki stratejik plânlama çalışmaları, DPT tarafından yürütülmektedir. Plân çalışmalarının kademeli bir şekilde yaygınlaştırılması çabaları olumludur. Bununla birlikte stratejik plânlama aşamasında bazı zaafklar bulunmaktadır.

¹⁷¹ İlgili belgelerin yayınlanma tarihleri ile ilgili olarak bkz. bu eserin kaynakçası.

4.3.1.1. Kamu idarelerinin görev tanımlarının net olmaması

Stratejik plânlama; kamu idarelerinin vizyon, misyon ve amaçlarına dayanmaktadır. Bu çerçevede, idareler arasında yetki ve görevlerin iyi paylaşılması ve birbirine karışmasının önlenmesi bir koşul olarak nitelenebilir. Ülkemizde ise kamu idarelerinin görev tanımlamalarının henüz net bir şekilde ortaya konulmadığı görülmektedir. Birçok kamu kuruluşu, hâlâ 1970’lerde çıkarılan yasalarla (Karayolları Genel Müdürlüğü 1975 gibi) yönetilmektedir¹⁷². Kamu idarelerinin görev ve yetkilerinde mevcut bulunan çakışmalar, kuruluşların stratejik plânlarında yürütecekleri hizmet ve politikaların verimli ve etkin yürütülememesine yol açabilir.

4.3.1.2. Sektördeki idareler arasında koordinasyon sorunu

Ülkemizde sektör inceleme sürecinin, detaylı bir şekilde düzenlenmediği görülmektedir. Her bir kurumun, belirli bir kılavuza göre stratejik plân ve performans programı hazırlaması öngörülmekle birlikte; aynı sektör içindeki kuruluşların bir araya nasıl geleceği ve aralarındaki koordinasyonu nasıl sağlayacakları konusu ihmal edilmiş gözükmemektedir. Nitekim aynı sektörde yer alan kuruluşların katılımcı bir yaklaşımla bir araya gelerek, politikaları tartıştığı bir ortam mevcut değildir. Sektör inceleme sürecinde, çapraz sektör toplantılarının yapılması öngörülmemektedir.

4.3.1.3. Plânlama kültürünün azlığı

Stratejik plânlamanın başarısını belirleyecek en önemli etkenlerden birisi de plân yapma kültürünün olmasıdır. Henüz ülkemizde, kuruluş düzeyinde bir kültür oluşturulamamıştır. Günümüzde birlik karar alma anlayışının hâkim olduğu söylenebilir¹⁷³. İdareler, stratejik plânlamaya “yasal olarak yapılması gereken zorunlu bir görev” gözüyle bakmaktadır. Bu anlayış, plânın zamanlı, etkin ve güvenilir bir şekilde hazırlanmasını engelleyicidir. Ayrıca idarelerin plânın hazırlanması konusunda yeterince bilgili olmadıkları, DPT’nin ise “kılavuz” dışında gerekli eğitimi aktaracak

¹⁷² Coşkun, Arife, “Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Genel Değerlendirme” adlı panelin tartışmalar kısmı, *Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Bu Yapılanmada Performans Yönetimi ve Denetiminin Yeri*, 15. Türkiye Maliye Sempozyumu, 15-17 Mayıs 2000, Antalya, ss. 475-498, s. 478.

¹⁷³ Yılmaz, Kutluhan, “Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Plânlama Uygulaması”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 50-51, Temmuz-Aralık 2003, ss. 67-86, s. 82.

kapasiteye sahip olmadığı görülmektedir. Hatta bu nedenle kamu idarelerinin piyasadaki bazı eğitim şirketlerine başvurmak zorunda kaldıkları bilinmektedir.

4.3.1.4. Öneriler

Kamu idarelerinin görev tanımlarının netleştirilmesi için kamu yönetimi reformunun etkinleştirilerek “idare” düzeyine de indirilmesi gereklidir. Sektör inceleme süreci için aynı sektördeki idarelerin plân hazırlarken bir araya gelebilmelerine olanak verilmelidir. Plân hazırlama konusunda, üniversite-DPT-idare bağları iyi kurulmalıdır. Ötesinde hizmet içi eğitim açısından, TODAİE gibi kurumlardan yararlanılması yoluna gidilebilir.

4.3.2. Performans bütçelemesinin değerlendirilmesi

Aynen stratejik plânlama çalışmalarında olduğu gibi performans bütçeleme çalışmaları da Maliye Bakanlığı tarafından kademeli bir şekilde yürütülmektedir. Pilot çalışmalarda belli bir ilerleme kaydedilmekle birlikte bazı sorunların varlığı dikkati çekmektedir:

4.3.2.1. Faaliyet maliyetlerinin tespitine yönelik engellerin olması

Kuruluşların performans bütçeleme aşamasında, faaliyetlerin maliyetlerini tam anlamıyla ortaya koyabilmelerini önleyici engeller bulunmaktadır. Örneğin üniversitelerde ulaşım, elektrik ve su gibi hizmet tüketimleri, merkezî olarak yürütülmektedir ve üniversite çatısı altında bulunan harcama birimlerinin faaliyetlerine tam olarak yansıtılması mümkün değildir. Bu durumda, faaliyet ve maliyetlerin gerçekçi olarak çıkarabilmek için çeşitli düzenlemelere gidilmesi kaçınılmazdır.

4.3.2.2. Performans ölçüm sistemi sorunları

Stratejik plânlamada yapılan durum analizinde olduğu gibi performans bütçelemede de idarenin amaç ve hedeflerine ulaşp ulaşmadığını görebilmek için “performansı izlemek, kaydetmek ve ölçmek” gereklidir. Çoğu kamu idaresinde henüz etkin bir izleme ve ölçüm sistemi bulunmamaktadır. Ayrıca bütçe kodlama sistemi ile tahakkuk esaslı muhasebe sistemi arasında bazı uyumsuzlukların olduğu, bu sorunun da

performansı ölçerek idare performans programına yansıtma anlamında güçlülere yol açacağı düşünülmektedir.

4.3.2.3. Öneriler

Performans bütçeleme için gereken alt-yapının tamamlanmasına çalışılmalıdır. Her bir idare grubu iyi bir şekilde ele alınmalı ve faaliyet maliyetlerinin ortaya konmasını engelleyici unsurlara çözüm bulunmaya çalışılmalıdır. Ayrıca kamu idaresini oluşturan harcama birimlerinde; performans izleme, ölçme ve değerlendirme sistemi geliştirilmelidir.

4.3.3. Çok yıllık bütçe tekliflerinin değerlendirilmesi

Türkiye’de mikro düzeyde merkezî yönetim kapsamındaki idarelerin, sosyal güvenlik kurumlarının ve mahallî idarelerin çok yıllık bütçe tahminleri üretmeleri kabul edilmiştir. Stratejik plânlama ve performans bütçeleme sisteminin uzantısı olması gereken çok yıllık tahminlere ilişkin sorunlar ise şu şekilde belirtilebilir:

4.3.3.1. Kademeli bir geçişin öngörülmemiş olması

Ülkemizde stratejik plânlama ve performans bütçeleme kademeli bir şekilde geliştirilerek yaygınlaştırılması anlayışı benimsenmişken, çok yıllık bütçe tekliflerinin üretilmesinde bu tür bir yaklaşım öngörülmemiştir. Esasen hangi yıl hangi amaç ve hedeflere yönelik harcama yapılabileceğinin belirlenmesi, diğer bir deyişle politika-ödenek ilişkisinin çok yıllık olarak kurulabilmesi, sektör inceleme sürecinin (en azından önemli düzeyde) oturmasını gerektirmektedir. Bu koşul sağlanmadan kurum bazında çok yıllık teklif üretilmesinin, özellikle kaynak tahsisinde etkinlik açısından sağlıklı olmasını beklemek güçtür. Buna karşın orta vadeli harcama sisteminin yukarıdan-aşağıya öğelerinin etkin olması varsayımıyla; çok yıllık tekliflerin, mali disiplini sağlama aracı olarak kullanılabileceği belirtilebilir.

4.3.3.2. Dış yıl tahminlerinin niteliği

Maliye Bakanlığı, orta vadeli harcama sistemine geçiş dönemi olan 2006-2008 döneminde idarelerin çok yıllık harcama tahminleri üretmelerini; birinci yıl (2006) bütçe teklifine, GSMH deflatorünün uygulanması esasına bağlamıştır¹⁷⁴. Kuruluşlar tarafından ilgili yıl teklifi, e-bütçe sistemine girildiğinde bilgisayar otomatik olarak dış yıl tahminlerini üretmiştir. Bu haliyle ilk uygulama döneminde çok yıllık teklifler, zaten geçmiş yıl odaklı olan “gelecek bütçe yılı tahminlerinin sunî bir şekilde ilerletilmesi” olarak ifade edilebilir. Ayrıca bu uygulamayla, dış yıla ilişkin harcama tavanlarının da anlamsız hale geldiği açıkça görülmektedir (Bkz. Tablo 22).

Tablo 22
Uludağ Üniversitesi 2006-08 Harcama Tavanları ile
Çok Yıllı Bütçe Tekliflerinin Karşılaştırılması

Bin YTL

	2006-2008 Dönemi Bütçe Hazırlıkları								
	Yıllık Bütçe			Dış Yıl Tahmini					
	2006			2007			2008		
	Tavan	Teklif	Tasarı	Tavan	Teklif	Tasarı	Tavan	Teklif	Tasarı
01 Personel Giderleri	63 402	73 143	73 784	67 480	77 996	77 632	69 797	80 979	80 874
02 Sosyal Güv. Kur. Prim Gid.	9 663	10 113	9 745	12 673	13 849	12 886	13 440	14 317	13 388
03 Mal ve Hizm. Alım Gid.	14 552	35 076	36 254	9 874	30 606	33 321	10 138	31 606	34 299
04 Faiz Giderleri	0	0	0	0	0	0	0	0	0
05 Cari Transferler	37 620	6 664	2 736	37 972	6 399	3 000	40 485	6 733	3 120
06 Sermaye Giderleri	19 334	25 551	19 969	19 142	25 856	18 969	11 994	19 177	19 915
07 Sermaye Transferleri	0	0	0	0	0	0	0	0	0
08 Borç Verme	0	0	0	0	0	0	0	0	0
09 Yedek Ödenekler	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Toplam	144 571	150 548	142 488	147 141	154 706	145 810	145 854	152 812	151 598

Kaynak: Maliye Bakanlığı, e-butce.

¹⁷⁴ Maliye Bakanlığı, 2006-2008 Dönemi Bütçe Hazırlama Rehberi, a.g.e.

İkinci uygulama dönemi olan 2007-2009 döneminde ise dış yıl tahminlerinin GSMH deflatörü aracılığı ile hesaplanması uygulaması terk edilerek, bütçe teklif tavanları ile uyumlu olması komutu, e-bütçe sistemine verilmiştir. Böylece dış yıl bütçe teklifi ile dış yıl tavanlarının aynı olması sağlanarak önceki uygulama sorunu giderilmiştir (Bkz. Ek-20).

4.3.3.3. Performans programı ile ödenek teklifleri bağı sorunu

İdare teklif performans programı, çok yıllık bütçe tekliflerinin dayanağını oluşturması beklenen bir belge niteliğindedir. Merkezî yönetime dâhil birimlerde performans programı hazırlıklarını yönlendirmek amacıyla yayımlanan yönergeye göre hazırlıkların, OVP'nin yayımından önce başlatılması gerektiği belirtilmektedir. Herşeyden önce performans programı çalışmalarında idarelerin, hangi stratejik amaçlara ne ölçüde ulaşacaklarını öncelikle belirlemeleri gerekmektedir^(*). OVP yayınlanmadan, bu çalışmaların gerçekçi bir şekilde yapılması mümkün değildir. OVP'nin yayınlanması ise Mayıs sonunu bulmaktadır. İdareler için ilk hareket noktası OVP olmakla birlikte bütçe tekliflerini belirleyici bir diğer önemli unsur da harcama ya da ödenek teklif tavanlarıdır. Şu anki uygulamayla bu tavanlar da oldukça geç bir tarihte –Haziran ayı ortalarında– yayımlanmaktadır. Bu çerçevede, idarelerin temmuz ayı ortasına kadar teklif performans programı ile bütçe ödenek tekliflerini bağlantılı ve etkin bir şekilde hazırlayabilmeleri için yeterli zamana sahip olmadıkları görülmektedir.

Çok yıllık tahminlerin, kaynak tahsisinde etkinliği sağlama amacına hizmet etmesi için sektör inceleme sürecinin yerleşmesi zorunludur. Uzun süre gerektiren gelişim sürecinde, OVP ve OVMP'nin birleştirilerek daha erken bir tarihte yayımlanması önem bir adım olabilir.

4.3.3.4. Öneriler

Sektör inceleme süreci henüz gelişim aşamasında olduğundan; çok yıllık harcama tahminleri, daha çok mali disiplin aracı olarak kullanılmaya elverişlidir. Özellikle genel ve özel bütçeli idareler için harcama tavanlarının, idarelerin harcama taleplerini

(*) Söz konusu stratejik amaçlar, idarenin stratejik plânında yer almaktadır.

dizginlemede etkili olabileceği görülmektedir. Bu etkinliğin önem kazanabilmesi için ise harcama tavanlarının sağlıklı olarak belirlenmesi ve dizginlenen harcama taleplerinin, OVMP'deki hedeflerle uyumlu olması gereği açıktır^(*). Kanatımızca çok yıllık tahminlerin, merkezî düzeyli görüşmelerde tartışma konusu yapılmaması da şu an itibarıyla doğru gözükmemektedir.

4.4. Kamu Harcama Yönetimi Bağlamında Değerlendirmeler

Kamu harcama yönetiminde etkin bütçesel sonuçlar, ancak onlara yönelik kurumsal düzenlemelerin varlığı ile sağlanabilir. Gerçekçi ve sürdürülebilir mali hedefler ve makro harcama tavanı aracılığıyla makro mali disipline, kuruluş / sektör düzeyinde alt-harcama tavanları aracılığıyla kaynak tahsisinde etkinliğe ve kaynak akışlarında öngörülebilirlik yoluyla hizmet sunumunda etkinliğe yönelik yapılarıyla orta vadeli harcama sistemi, söz konusu düzenlemelerin bel kemiği olarak nitelenebilir. Son düzenlemeler çerçevesinde orta vadeli harcama sisteminin başarısını da etkileyecek olan kurumsal düzenlemeleri şu şekilde değerlendirmek mümkündür:

4.4.1. Mali disiplin açısından değerlendirmeler

4.4.1.1. Maliye Bakanlığı'nın güçlü konumda olmaması

5018 sayılı yasa ve orta vadeli harcama sistemi ile ilgili yenilikler çerçevesinde Maliye Bakanlığının yeterince güçlü bir konumda bulunmadığı görülmektedir. Hükümetin orta vadeli mali hedeflerini OVMP ile hazırlayan kurum; bu hedefleri diğer kurumlardan istediği veri ve tahminlerden hareketle, oldukça mekanik bir şekilde belirleyebilmektedir. Bu çerçevede merkezî mali yönetimin dağınık yapısı devam etmekte, maliye politikasının merkezî bir şekilde etkin olarak belirlenememesi riski de sürmektedir. Hatta OVP ile OVMP arasındaki uyum sorununun, dağınık yapıyı pekiştirici olduğu belirtilebilir.

^(*) OVMP hedeflerinin, IMF odaklı olması konusunda bkz. ileride başlık 4.4.1.2.

4.4.1.2. Mali hedefler ile bütçenin IMF odaklı olması

Ülkemizde izlenen mali strateji odağı, IMF tanımlı faiz dışı fazlaya dayanmaktadır. IMF ile yapılan istikrar programlarının ortak unsuru olan bu öge, borçların finansmanı açısından önemli bir performans kriteri olarak görülmektedir. IMF tarafından gözetilen faiz dışı fazla kriterinin, maliye politikasının kalitesini çeşitli şekillerde etkilediği ortaya konmuştur. Bunlardan birincisi; IMF'nin söz konusu kriteri gözetirken, klasik kamu açığı üzerinde durmasıdır. Açığın klasik tanımları, devletin açığı ile bilinen yükümlülüklerini içerirken, varlıklarında ve gizli yükümlülüklerindeki değişimi hesaba katmaz. Daha geniş ve sağlıklı bir gösterge ise net değer esaslı tanımdır. Bu tanım, kamunun varlıkları ile yükümlülükleri arasındaki farka dayanmaktadır. Dolayısıyla IMF odaklı izlenen bir mali stratejide faiz-dışı fazla hedefine ulaşılması, aslında net değer esasına göre bir iyileşmeyi göstermeyebilir^(*). Diğer bir deyişle hükümet, gizli yükümlülüklerini artırarak klasik açığı finanse etme yoluna gidebilir. İkinci bir nokta ise faiz dışı fazla hedefinin, temel kamu hizmetleri üzerine yaptığı baskıya dayanmaktadır¹⁷⁵. Genellikle gelir politikasında muhafazakârlıktan yana olan IMF, harcama kesintileri aracılığı ile faiz dışı fazla hedefine ulaşılmasını istemektedir. Buna, uyum programlarında büyüme hedefinin arka plânda yer alması¹⁷⁶ da eklendiğinde faiz dışı fazla hedefi, devletin kamu hizmeti sunma kapasitesini zedeler hale gelmektedir.

4.4.1.3. Bütçe samimiyetine aykırı uygulamaların devam etmesi

Ülkemizde makro mali disiplini bozan en önemli etkenlerden birisi, bütçe başlangıç ödeneklerinin oldukça gevşek olmasıdır. Daha önce belirtildiği gibi bütçe uygulaması sırasında bütçe ödeneklerinin aşılabileceği aktörler tarafından bilinmekte,

(*) Nitekim, IMF'den alınan borçların mali sürdürülebilirlik üzerindeki kısa vadeli baskıları azaltabilmekle birlikte mali istikrarın kalıcı olarak sağlanması için yeterli olmadığı ileri sürülmektedir. Tathioğlu, İsmail, "Uygulanmakta Olan Maliye ve Vergi Politikalarının Sonuçları", *2002'de Türkiye'de Maliye ve Vergi Politikaları Göstergeleri Işığında Beklentiler Paneli*, 10 Mayıs 2002, Demirtaş Sanayiciler Derneği Yayını, No:3, Bursa, ss. 35-44, s. 44.

¹⁷⁵ Emil, Ferhat – Yılmaz, H. Hakan, "Kamu Borçlanması, İstikrar Programları ve Uygulanan Maliye Politikalarının Kalitesi, Genel Sorunlar ve Türkiye Üzerine Gözlemler", *Türkiye'de Kamu Borçlanması (Ekonomik ve Sosyal Etkileri, Beklentiler)*, 18. Türkiye Maliye Sempozyumu, Marmara Üniversitesi, 12-16 Mayıs 2003, Girne-Kıbrıs, Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No: 16, İstanbul, 2003, ss.107-161, s. 108-127.

¹⁷⁶ Seviğ, Veysi, "International Monetary Fund (IMF) ile Yapılan Borçlanma Maliyeti Hesaplamaları", *Türkiye'de Kamu Borçlanması (Ekonomik ve Sosyal Etkileri, Beklentiler)*, 18. Türkiye Maliye Sempozyumu, Marmara Üniversitesi, 12-16 Mayıs 2003, Girne-Kıbrıs, Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No: 16, İstanbul, 2003, ss. 163-171, s. 164.

bu nedenle de bütçe hazırlığı aşaması büyük pazarlıklara ya da çatışmalara (conflict) sahne olmamaktadır. Bilindiği gibi orta vadeli harcama sistemi, temelde bütçe hazırlığı sürecini ele alan bir sistemdir. Bu nedenle sistemin başarısı aynı zamanda bütçe uygulamasına da bağlıdır. Ülkemizde bütçe uygulaması sırasında ödeneklerin aşılmasına imkân veren yedek ödenek gibi bazı mekanizmalara çeşitli önlemler getirilmiştir. Bununla birlikte bütçe kanununun anayasa aykırı hükümler içermesi geleneği hâlâ devam etmektedir^(*). Nitekim 2006 Yılı Merkezî Yönetim Bütçe Kanununun bazı hükümleri hakkında yürütmeyi durdurma kararının verilmesi, bu gerçeği doğrulamaktadır¹⁷⁷.

4.4.1.4. Öneriler

Harcama tavanı uygulamasının, Maliye Bakanlığı'nı idarelere karşı güçlendirdiği düşünülebilirse de Bakanlık, maliye politikasını belirleme açısından güçlü konumda değildir. Mevcut yasal düzenlemeler çerçevesinde, OVMP hazırlığında maliye politikası ile ilgili birimlerin bir araya gelmeleri önerimizi tekrarlamakla yetineceğiz. Şu an itibarıyla söz konusu merkezî birimlerin birleşmek zorunda kaldığı IMF faiz dışı fazla hedefinin ise gözden geçirilmesi, en isabetli önlemlerden birisidir. Klasik kamu açığının yanında diğer açık tanımlamaları yapılmalı ve faiz dışı fazla yerine devletin hizmet üretme kapasitesini de gözetecek tanımlar geliştirilmelidir^(**). IMF'nin harcamaları kısma yönündeki baskısı üzerinde ise ihtiyatla durulmalıdır. Ülkemizde bütçenin geçmiş yıl odaklı olmasının önüne geçebilmek, performans bütçelemeyi etkin olarak uygulayabilmek ve devletin hizmet kapasitesini genişletmek, ancak harcama düzeyinin artırılması ile mümkün gözükmektedir. Bu açıdan kayıt-dışı ekonominin kayda alınarak gelir önlemlerinin devreye sokulması uygun bir strateji olabilir. Bunlara ilaveten bütçe uygulamasında esneklikler tanıyarak saydamlığı bozan öğelere de son verilmesi gerekmektedir.

(*) Buna ilaveten OVMP'nin, kamunun genelini kapsamaması da mali yükün bir kısmını diğer idarelere aktarma yönünde saikler verebilir.

¹⁷⁷ Bkz. 26.03.2006 Tarih ve 26118 Sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesi Kararı, Esas Sayısı: 2006/22.

(**) Premchand, 16 bütçe dengesi formülü vermektedir. Bkz. Premchand, *Public Expenditure Management*, a.g.e., s. 66.

4.4.2. Kaynak tahsisinde etkinlik açısından değerlendirmeler

4.4.2.1. Programlı karar alma geleneğinin olmaması

Ülkemizde gerek mali hedeflerin gerekse harcama tavanı uygulaması ile çok yıllık harcama-gelir tahminlerinin güvenilirliğini zedeleyeci önemli bir sorun, programlı karar alma geleneğinin yerleşmemiş olmasıdır. Hükümetler, kalkınma plânında ya da yıllık programda yer almayan konularda rahatlıkla karar alabilmektedir. Hangi mali kaynakla finanse edileceği genellikle araştırılmayan bu kararlar, bütçe dengesi üzerinde olumsuz etki yapmaktadır. Yeni yapılanma ile OVMP'nin, o ana kadar uygulamaya giren ve OVP'de yer alan politikalar dikkate alınarak hazırlanması öngörülmektedir. Ancak bütçe hazırlık sürecinde, hükümetin mali plânda öngörülmeven ve genelde hiçbir politika belgesinde de olmayan bazı yeni kararlar alması, uygulamayı alt-üst ederek bütçe hazırlığı sürecinin güvenilirliğini zedeleyebilmektedir. Nitekim on beş yeni üniversite kurulması hakkında hükümetin aldığı karar, mali plânın hazırlanması sırasında öngörülmeven bir politika kararıdır¹⁷⁸. Bu, ülkemizdeki hükümetlerin belirli plân-program dâhilinde davranma alışkanlıklarının olmaması ile açıklanabilir.

4.4.2.2. Politika belgesi bolluğu ve uyum sorunu

Son düzenlemelerle birlikte uzun vadeli strateji, kalkınma plânı, yıllık programlar, bölgesel gelişim plânları, OVP vb. adlarla uyulması öngörülen birçok farklı politika belgesi ortaya çıkmıştır. Bu belgelerin birbirleri ile uyumunun hangi mekanizmalarla kurulacağı belirgin değildir.

4.4.2.3. Performans yönetimini yerleştirme sorunu

Türkiye, Kıta Avrupası geleneğine mensup bir ülkedir. Genel olarak bakıldığında performans yönetimini Kıta Avrupası geleneğinde yerleştirmek, Anglo-sakson geleneğine mensup bir ülkeye göre daha zordur. Bunun temel nedeni, Kıta Avrupası geleneğinde kamu kesimi etkinliğinin, yasalara uygunluk aracılığı ile sağlanmaya çalışılması ve denetlenmesidir¹⁷⁹. Buna ilaveten, özellikle performans

¹⁷⁸ 21.11.2005 tarihli, Yükseköğretim Kurumları Teşkilatı Kanunu ile 78 ve 190 Sayılı Kanun Hükümünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı (<http://www.tbmm.gov.tr>).

¹⁷⁹ Kirmanoğlu, Hülya – Çak, Murat, "Kamu Kesiminde Performans Ölçümü", *Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Bu Yapılanmada Performans Yönetimi ve Denetiminin Yeri*, 15. Türkiye Maliye Sempozyumu, 15-17 Mayıs 2000, Antalya, ss. 315-344, s. 317.

bütçeleme ve ölçümü mekanizmalarının yerleştirilmesi de nispeten kaynak bakımından zengin ülkelerde daha kolay olmaktadır. Nitekim performans esaslı bütçelemenin, kamu kaynaklarının kullanılması ile ilgili bir hesap verme sorumluluğu aracı olabildiği, buna karşın kaynak kullanımında etkinliği geliştirmek açısından iyi bir araç olmadığı belirtilmektedir¹⁸⁰. Yeni performans bütçeleme olarak da bilinen son kuşak bütçelemenin ilk deneyim yerlerinden olan Sunnyvale'deki başarısında, şehrin önemli kaynak kısıtlarının olmamasının önemli rol oynadığı kaydedilerek yukarıdaki savın desteklendiği görülmektedir¹⁸¹.

4.4.2.4. Öneriler

Politika kararlarının kaynak kısıtlarıyla sınırlanması ve öngörülen harcama kompozisyonuna ulaşılması, ancak programa uygun karar alınması ya da kararların programa etkilerinin hesaplanması aracılığıyla mümkündür. Ülkemizde programa uygun hareket etme geleneği olmadığından, alınan her kararın maliyetlerinin hesaplanarak alınması yönünde saikler geliştirilmeli, böylece orta vadeli mali hedeflerin ve çok yıllık gider-gelir tahminlerinin bozulmaması sağlanmalıdır.

4.4.3. Kaynak kullanımında etkinlik açısından değerlendirmeler

4.4.3.1. Strateji geliştirme birimlerinin geliştirilmesi gereği

Politika oluşturma ve plânlama eksikliğini kapatmak ve mali yönetime ait işleri görmek amacıyla kurulan strateji geliştirme birimlerinin; plânlama ve bütçeleme işlevlerini ortak paydada toplaması, hizmet sunumunda etkinlik açısından olumlu olarak nitelendirilebilir. Ayrıca ilgili birimlerin iş yüklerine göre farklı düzeylerde alt-birimlere ayrılabilmesinin öngörülmesi de esnek örgüt yapısı ise örtüşmektedir^{(*)182}. Bununla birlikte, birimlerin oluşturdukları alt-birimlerin, fonksiyonları ifa edebilmesi çok daha

¹⁸⁰ Hager, Greg – Hobson, Alice – Wilson, Ginny, *Performance-Based Budgeting: Concepts and Examples*, Legislative Research Commission, No: 302, Frankfort, Kentucky, 2001, s. xii.

¹⁸¹ Joyce, Philip G., “Performance-Based Budgeting”, a.g.m., s. 604.

(*) Örneğin ilgili esnekliğe dayanarak Sakarya Üniversitesi Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı, a) Stratejik Yönetim ve Plânlama Şube Müdürlüğü, b) Bütçe ve Performans Programı Şube Müdürlüğü, c) Muhasebe, Kesin Hesap ve Raporlama Şube Müdürlüğü, d) İç Kontrol Şube Müdürlüğü şeklinde örgütlenmiştir. Üniversitenin ilgili birimi için bkz. <http://www.strateji.sakarya.edu.tr/index.php?pid=gorevler>

¹⁸² Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, Mad. 4.

önemlidir. Nitekim, APK birimlerinde de “plân ve bütçe” işlevlerinin tek bir dairede toplanması istenmiş^(*), ancak plânlama fonksiyonuna ağırlık verilememiştir.

4.4.3.2. Stratejik yönetim anlayışına ağırlık verilmesi gereği

Stratejik yönetim, bir örgütün gelecekte ne yapması gerektiğine önceden karar vermesi (plânlama); bunu kimin, nasıl yapacağını belirlemesi (kaynak yönetimi) ve devam eden faaliyet ve işlemleri izleyerek güçlendirmesi (kontrol ve değerlendirme) ile ilgilidir. Bu üç öge, örgütün misyon ve vizyonuna ulaşmasında bütünleşik bir etkiye sahiptir¹⁸³. Ülkemizde ise plânlama fonksiyonunun DPT, bütçeleme ve denetimin Maliye Bakanlığı tarafından yönlendirilmesi öngörülmektedir. Merkezî düzeyde bu şekilde ayrılan fonksiyonların, örgüt düzeyinde etkin bir şekilde bütünleştirilmesi kolay gözükmemektedir. Aynen devlet düzeyinde olduğu gibi örgütsel düzeyde de stratejik yönetimin yerleşmesi, örgütün tüm birimlerini kapsayacak ortak bir yazılımın kullanılmasına; her bir birimde ölçüm ve maliyetlendirme yapılabilmesi için gerekli altyapıya ve insan gücü kaynağına; benzer süreçlerin takip edilmesine vb. ihtiyaç gösterir. Ülkemizde bu tür bir çalışmadan ziyade DPT ve Maliye Bakanlığının hazırladığı kılavuzlara uyulmaya çalışılmaktadır. Ancak söz konusu fonksiyonların bu yolla bütünleştirilmesi oldukça güç gözükmemektedir.

4.4.3.3. Öneriler

Strateji geliştirme birimleri, gerek insan kaynağı açısından gerekse hizmetiçi eğitim bakımından desteklenmelidir. Ayrıca idarelerin stratejik plân - idare performans programı - faaliyet raporu arasındaki bağları, mekanik görmesini engelleyecek bir stratejik yönetim sistemi geliştirilmelidir. Bu kapsamda Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı önderliğinde yürütülen “Stratejik Yönetim Sistemi – Model ve Yazılım” adlı proje dikkate değerdir. Proje ile hem yazılım hem de gerekli süreçlerin tanımlanması yoluyla, vizyon ve amaç / hedeflere uygun plânlama, bütçeleme ve uygulama sağlanması amaçlanmaktadır. Tüm kamu kuruluşları tarafından referans model olarak kullanılabilmesi plânlanan sistem; kurumsal hedeflerle örtüşecek

(*) APK birimlerinin örgütlenme yapısına örnek için bkz. geride üçüncü bölüm, başlık 1.3.1.

¹⁸³ Steiss, Alan Walter, *Financial Management in Public Organizations*, Brooks/Cole Publishing Company, California, 1989, s. 226.

süreçlerin tanımlanmasını ve izlenmesini; verimlilik, etkinlik ve tutumluluk prensipleri temelinde kurumsal performans ölçütlerinin oluşturulmasını ve izlenmesini; geliştirilecek bütünleşik modeli destekleyen örgütsel yapının tasarlanmasını da içermektedir. Nihai olarak model sayesinde, bütçe sürecinin performans yönetimi için kullanılabilirliği ifade edilmektedir¹⁸⁴.

¹⁸⁴ Maliye Bakanlığı, *Stratejik Yönetim Sistemi – Model ve Yazılım*, TÜBİTAK Proje Başvuru Belgesi, Ankara, 2006, s. 15.

SONUÇ

Bütçelemeyi, makro mali disiplin, kaynak tahsisinde etkinlik ve kaynak kullanımında etkinlik olmak üzere üç bütçesel sonuca yönelimli hale getirmeye çalışan kamu harcama yönetimi yaklaşımı, günümüzde yeni bir bütçeleme yaklaşımı olarak kabul edilmektedir. Yaklaşımın getirdiği en önemli yenilik, söz konusu sonuçlara etkin bir şekilde ulaşılması için bütçelemeyi çevreleyen yapıyı sadece yazılı yönleriyle değil yazılı olmayan yönleriyle de birlikte ele almasıdır. Böylece söz konusu (kurumsal) yapıda yer alan aktörlerin davranışları ve bu davranışları etkileyen öğeler de hesaba katılmış olmaktadır.

Kamu harcama yönetimi yaklaşımının etkin bütçesel sonuçlar için yürürlüğe konmasını öngördüğü önlemlerden belki de en önemlisi, orta vadeli harcama sistemidir. Sistem, yıllık bütçe kararlarının, ekonominin orta vadeli kaynak yapısı gözetilerek oluşturulan gerçekçi ve sürdürülebilir mali hedefler çerçevesinde alınmasını sağlayan yapısıyla gelir-gider arasındaki açığı (mali stresi) zamana yayılı bir şekilde azaltmada, kısacası mali disiplinin temininde kilit rol oynamaktadır. Politika esaslı bir bütçeleme tekniği ve faaliyet esaslı maliyetlendirmeye dayanarak ve / veya sektör ya da örgüt düzeyinde çok yıllık harcama tavanları kurarak kaynak tahsisinde etkinliğe hizmet edebilen orta vadeli harcama sistemi; özellikle idarelerin kaynak akışlarında öngörülebilirliği artırarak, hizmet sunumunda etkinliğe katkı sağlayabilmektedir. Her üç bütçesel sonuca da etki edebilen yapısıyla orta vadeli harcama sistemi, birçok gelişmiş ülkede uygulanmakta ve gelişmekte olan ülkelerde de yaygınlaşmaktadır.

Diğer bütçesel yeniliklerde olduğu gibi, orta vadeli harcama sistemi de öncelikle gelişmiş ülkeler tarafından uygulanmaya başlanmıştır. Literatürde en iyi uygulama örneklerine sahip olduğu belirtilen belli başlı gelişmiş ülke uygulamaları incelendiğinde, aşağı yukarı tüm ülkelerin başarısız bir deneyim dönemi geçirdiği görülmektedir. Bu başarısızlıklarda; yüksek enflasyonist ortamda reel fiyatların kullanılması (İngiltere), hükümetin politika kararlarının dış yıllarda yoruma açık olması (Avustralya), harcamacı birimlerin gönülsüzlüğü ve lider eksikliği (İsveç) gibi faktörlerin önemli rol oynadığı dikkati çekmektedir. Bununla birlikte ilgili ülkelerin uygulama üzerinde ısrarla durdukları ve başarısızlığa yol açan nedenleri, kurumsal

yapıyı da inceleyerek çeşitli şekillerde giderdikleri gözlenmektedir. Sistemin ülkeler arasında gösterdiği farklılıklarda bu konunun da önemli düzeyde etkisinin olduğu düşünülmektedir.

Nitekim, en iyi uygulama örneklerine sahip olan ülkelerin başarılı olarak kabul edildiği dönemler incelendiğinde; sistemin, bazı ortak öge ve prosedürlerin dışında ülkeden ülkeye farklılaştığı görülmektedir. Örneğin İsveç'te uygulanan orta vadeli harcama sistemi, birçok ülkede görülenin aksine parlamentonun bütçe hazırlığı sürecinde aktif rol üstlendiği bir modeli betimlemektedir. Bunun nedeni, ülkedeki mali disiplinsizliğin özellikle bütçe hazırlığı sürecindeki önemli zaafardan kaynaklanması ve modelin bunu gidermek üzere tasarlanmış olmasıdır. Benzer şekilde İngiltere'de iki yılda bir yapılan gözden geçirmelerle belirlenen üç yıllık harcama limitleri uygulaması da, ülkede devamlı azalan yatırımları yükseltmek amacıyla tasarlanmış olup, ancak oldukça sağlıklı gelir-gider tahmini yapabilen ülkelerde uygulanabilme şansına sahiptir. Örneklerden çıkan sonuç, orta vadeli harcama sisteminde standart bir modelin bulunmadığıdır. Sistemin tek bir modelden ziyade tanısal (diagnostic) olduğu, yani ülkenin ihtiyaçlarına ve koşullarına uygun bir şekilde tasarlanması gerektiği belirtilebilir.

Orta vadeli harcama sisteminde gelişmiş ülkeler açısından yeterli deneyime sahip olunduğu söylenebilir. Sistemin gelişmekte olan ülkelerde uygulanması ise nispeten yenidir. Özellikle Dünya Bankası ve IMF'nin katkılarıyla oldukça geniş bir az gelişmiş ülke grubunda (örneğin Afrika'da 25 ülke) uygulanmaya başlanan sistemin, söz konusu ülkelerde yeterli başarı düzeyine ulaştığını gösteren kanıtlar henüz oldukça azdır. Günümüzde yalnızca birkaç az gelişmiş ülkede (örneğin Güney Afrika'da) iyi işleyen orta vadeli harcama sistemi bulunmaktadır. Bunun belki de en önemli nedeni ise bu ülkelerde etkin başarı koşullarının yeterince bulunmamasıdır. Hatta yakın zamanlarda uluslararası mali kuruluşlar da bu gerçeği fark ederek, ülkelere yeterli harcama kontrolü mekanizmaları oluşturulmadan bu sisteme geçmelerini istediklerini ve bu eylemin başarısızlıkta önemli pay sahibi olduğunu dile getirmeye başlamışlardır. Sistemin gelişmekte olan ülkelerde genel bir başarı düzeyini yakalayamamasında rol oynayan bir diğer etmen ise tüm bütçeleme problemlerine çare olarak görülmesidir.

Halbuki, sistem iyi uygulanabildiği takdirde önemli faydalar sağlamakla birlikte, tüm bütçe problemlerini çözebilecek sihirli bir araç hüviyeti taşımamaktadır. Aksine, etkin uygulanabilmesi için sağlıklı gelir gider tahminlerinin yapılabilmesi, tahakkuk esaslı muhasebe sisteminin kullanılması, etkin harcama kontrolü mekanizmalarının varlığı gibi bazı bütçesel konuların önceden halledilmiş olması gerekmektedir. Bu anlamda başarı koşullarının zayıf olduğu düşünülen ülkelerde sistemin pilot uygulamalarla başlatılması yararlı olabilir.

Gelişmiş ülkelerde ve birkaç gelişmekte olan ülkede başarı ile uygulanmakla birlikte orta vadeli harcama sisteminin savunmasız yönlerinin olduğu da unutulmamalıdır. Buna göre sistem, hükümetin karşı karşıya kalacağı döviz paritesi krizleri, sıcak para akımları gibi şoklara karşı bir silâh değildir. Ayrıca başarılı ülke örneklerinde bile sistemin, bütçelemedeki artışlılığı kökünden çözebilen bir mekanizma olmadığı ileri sürülmektedir.

Ülkemizde ise yıllardır makro mali disiplinin sağlanamadığı, istenen harcama kompozisyonuna ulaşamadığı ve hizmet sunma açısından kamu idarelerinin önemli sorunlarla karşı karşıya olduğu bilinmektedir. Bu nedenle orta vadeli harcama sisteminin ilk bakışta yarar sağlayabilecek bir araç olduğu sonucu ortaya çıkmaktadır. Nitekim, Maliye Bakanlığı'nın, üç bütçesel sonuca da yönelik olduğunu belirttiği ve "çok yıllık bütçeleme" olarak adlandırdığı sistem, 5018 Sayılı Yasanın bir parçası olarak ilk kez 2006 mali yılı merkezî yönetim bütçe hazırlıkları ile uygulanmaya başlanmıştır. Orta vadeli harcama sistemine geçiş ile ilgili olarak yöneltilebilecek ilk eleştiri, geçişin aynen diğer bütçesel yeniliklerde olduğu gibi kendi çabamızın ürünü olmaması, uluslararası mali kuruluşların ve Avrupa Birliği'nin etkisiyle gerçekleştirilmiş olmasıdır. İkinci ve çok daha önemli bir eleştiri, orta vadeli harcama sistemine etkin uygulanma koşulları bulunmadan geçilmesidir. 5018 Sayılı Yasa; bütçe kapsamının genişletilmesi, bütçenin güvenilirliğini zedeleyen esnek uygulamaların azaltılması, uluslararası standartlarla uyumlu bir muhasebe sisteminin yerleştirilmesi gibi orta vadeli harcama sisteminin uygulanmasında kilit rol oynayacak önlemlerden bahsetmektedir. Bununla birlikte bu konularda ilerleme sağlanabilmesi, belirli bir dönemi ve uygulama sorunlarının da çözülmesini gerektirmektedir. Bu nedenle orta vadeli harcama

sistemine; bu sistemin başarısında önemli rol oynayacak koşullar sağlanmadan ve kademeli bir geçiş öngörülmeden başlanması uygun olmamıştır. Geçişle ilgili olarak belirtilmesi gereken son nokta ise – ayrıntıları aşağıda sunulacağı gibi – ülkemizde uygulanması öngörülen orta vadeli harcama sisteminin, dünya standartlarının gerisinde olduğudur. Ülkemizde, 2000’li yılların başında orta vadeli harcama sistemine yönelik öneriler sunan çeşitli çalışmalar, şu an öngörülenden çok daha iyi modellerden bahsetmektedir.

Türkiye’de, 5018 Sayılı Yasa ile getirilen ve 2006-2008, 2007-2009 olmak üzere iki dönem uygulanması öngörülen orta vadeli harcama sistemi modeline ilişkin ulaşılan sonuçlar şu şekilde belirtilebilir:

- Ülkemizdeki modelin *yukarıdan-aşağıya doğru olan ilk ögesi yeterli kalite ve güvenilirlikten uzaktır*. DPT tarafından hazırlanan OVP, üç yıllık bir makroekonomik çerçeve içermekle birlikte çerçevede kullanılacak muhasebe verileri, ülkemizdeki ulusal hesap sisteminde yaşanan sorunlar nedeniyle, sağlıklı değildir. Çerçeve, ücretler ile döviz değişkenleri hakkında ayrıntılı bilgi içermemektedir. Ayrıca çerçevede yer alan projeksiyonlar, bütüncül bir bakış açısıyla duyarlılık analizleriyle ve farklı ekonomik senaryo analizleriyle test edilmemektedir. Bazı gelişmiş ülkelerde olduğu gibi projeksiyonların uzman bir kuruluş tarafından denetlenmesi de öngörülmemiştir. Her yıl güncelleştirilen projeksiyonların gerçekleşme durumu da OVP’de sorgulanmamaktadır. OVP’de yer alan politikalar ise şu an itibariyle bir dilek listesi niteliğindedir.

- Ülkemizdeki modelin *yukarıdan-aşağıya doğru olan ikinci ögesi de yeterli kalite ve güvenilirlikten uzaktır*. Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan OVMP, örneğine ender rastlanır şekilde, sadece merkezî yönetime dâhil genel ve özel bütçeli idarelere ilişkin mali hedefleri kapsamaktadır. Asgari, genel yönetimi kapsamaması gereken OVMP, bu şekliyle hükümetin mali portresini tam olarak göstermemekte, maliye politikası hedeflerinin sağlıklı olarak belirlenememesi riskini taşımaktadır. Ayrıca OVMP, hükümetin gelecekte karşılaşılabileceği koşullu yükümlülüklerle, vergi harcamalarına, garanti verilecek borçlara, bütçe dışı fonlara ilişkin herhangi bir bilgi içermemektedir. Bu bilgiler olmadan belirlenen maliye politikası hedeflerinin, etkin

olamayacağı açıktır. OVMP’de mali sürdürülebilirlik, kırılganlık, risk analizlerine yer verilmemekte, alternatif senaryo esaslı değerlendirmelere dair bir bilgi de sağlanmamaktadır. Bunlara ilaveten, her yıl güncelleştirilen OVMP’de mali hedeflere ulaşma durumu sorgulanmamaktadır. Ayrıca, hükümet değişikliklerinin olması halinde yeni hükümetin kendi mali stratejisini hazırlayarak yürürlüğe koyması gereği de Türkiye uygulamasında dikkate alınmamıştır.

- OVMP’deki *hedeflerin IMF tanımlı faiz dışı fazla hedefi paralelinde belirlenmesi, devletin hizmet üretme kapasitesini tehdit edicidir.* IMF tarafından ulaşılması istenen faiz dışı fazla hedefinin sosyal yönü oldukça zayıftır. Gelir politikası açısından muhafazakârlıktan yana olan mali kurum, harcama kesintileri üzerinde daha çok durmaktadır. Ayrıca faiz dışı fazla tanımı, klasik bütçe açığı tanımına dayandığından, mali durumun net görülmesini de engelleyerek mali sürdürülebilirlik açısından risk teşkil etmektedir.

- OVMP’de yer alan *alt-harcama tavanlarının, idarelerin bütçe tekliflerini şişirmelerinin önüne geçeceği* anlaşılmaktadır. Özellikle ikinci uygulama döneminde yapılan düzenlemelerle merkezî yönetime dâhil idarelerin bütçe tekliflerinin, harcama tavanı uygulamasıyla dizginlenebileceği, böylece Maliye Bakanlığı’nın idarelere karşı daha güçlü hale geleceği görülmektedir. Bununla birlikte harcama tavanlarının sağlıklı olarak belirlenmesinde yaşanan bazı sorunların, idareleri olumsuz etkileyebileceği düşünülmektedir. Buna ilaveten, OVMP aracılığıyla özellikle sosyal sektörlerdeki tavanları artırıcı bir maliye politikası uygulanmaksızın, bu uygulamanın amacına ulaşması zor gözükmemektedir. Ayrıca bütçe samimiyetine aykırı bazı düzenlemelerin varlığı da bu alanda bir tehdit olarak görülmelidir.

- Ülkemizde *merkezî mali yönetimin dağınık yapısı devam ettiğinden, OVP ve OVMP oldukça mekanik şekilde hazırlanmaktadır.* Her iki belgeye esas olan verilerin Maliye Bakanlığı, Hazine, Merkez Bankası, DPT gibi merkezî kurumlar arasındaki yazışmalarla alındığı görülmektedir. Özellikle maliye politikası hedeflerinin belirlenmesinde, ilgili kurumların bir araya gelmemeleri büyük sakıncalar doğurabilir. Bu uygulama, kamu harcama yönetiminde öngörülen Maliye Bakanlığının güçlü konumda olması ilkesini olumsuz etkilemektedir. Ayrıca OVP ve OVMP’nin farklı

kurumlar tarafından hazırlanması gibi, onay makamlarının da farklı olması, uygulamayı zedeleyicidir. Bu konunun bütçe hazırlama takviminde gecikmelere yol açabileceği görülmektedir.

▪ Ülkemizdeki modelin *aşağıdan-yukarıya doğru ögesi olan stratejik plânlama ve performans bütçeleme sisteminin etkinliğini olumsuz etkileyen sorunlar bulunmaktadır*. Bu konudaki en büyük sorun, kamu idarelerine gerekli eğitimin verilememesidir. Gerek DPT gerekse Maliye Bakanlığı'nın çerçeve kılavuz ve rehberler hazırladığı görülmektedir. Ancak idarelerin sadece bu belgelere bakarak stratejik plân ve idare performans programı hazırlamaları zor gözükmektedir. Bir plânlama kültürünün olmayışı ve yeni oluşturulan strateji geliştirme birimlerinin insan gücü açısından yetersizliği de bu alanda önemli engellerdir. Ayrıca kamu idarelerinin görev tanımlarının bir “kamu yönetimi reformu” ile netleştirilemediği anlaşılmaktadır. Buna ilaveten, aynı sektörde yer alan kuruluşların birbirleriyle nasıl iletişim kuracakları belli değildir. Kamu idarelerinde faaliyetlerin birim maliyetlerini tespit etmede çeşitli güçlüklerin varlığı ve performansı izleme, ölçme ve kaydetme sistemlerinin yerleşmemesi, uygulamanın etkinliğini olumsuz yönde etkileyecektir.

▪ *Türkiye’de orta vadeli harcama sisteminin, sektör inceleme süreci oturmadan kaynak tahsisinde etkinliğe yönelebilmesi zor gözükmektedir*. Gerek sektörler arasında gerekse sektör içinde kaynak tahsisinde etkinlik büyük ölçüde, politika maliyetlerinin ortaya konabilmesi ve tartışılabilmesi ile ilgilidir. Bunlar yapılmadan OVP’de yer alan politikaların da anlam kazanması zordur. Ülkemizin bir Kıta Avrupası ülkesi olması, sektör inceleme sürecinin yerleşmesinin daha zor olacağını göstermektedir.

▪ *İdarelerin sektör inceleme süreci için yeterli zamana sahip olmadıkları görülmektedir*. OVP ve OVMP’nin yayınlanma takvimi incelendiğinde, idarelere az bir zaman kaldığı (1 ay kadar) anlaşılmaktadır. Bu zaman aralığında stratejik plân, idare performans programı ve çok yıllık bütçe teklifleri arasında sıkı bağlar kurulması zor gözükmektedir.

▪ *Dış yıl bütçe harcama tahminlerinin, genel ve özel bütçeli idareler için harcama tavanı dâhilinde olması –belli varsayımlarla– doğru bir yaklaşımdır*. Son

dönemde getirilen uygulamayla, ilgili idarelerin dış yıl bütçe harcama tahminlerinin, OVMP’de ilân edilen harcama tavanlarını aşmaması öngörülmüştür. Bu uygulama, yine OVMP hedefleri ile harcama tavanlarının düzgün olması varsayımlarıyla, yerindedir. Ayrıca sektör inceleme süreci oturmadan dış yıl tahminlerinin merkezî düzeyli görüşmelerde tartışılmaması, idarelerin gelecek yıllarda harcamalar üzerinde hak iddia etmelerini önleyici olduğundan olumlu gözükmektedir.

▪ *Hükümetin programlı karar alma geleneğinin olmaması, sistem açısından önemli bir risktir.* Orta vadeli harcama sistemi, plânlanan politikalara uyulmasını ve kaynak kısıtları gözetilerek karar alınmasını şart koşmaktadır. Ülkemizdeki hükümet geleneği buna pek uygun değildir.

Ülkemizde orta vadeli harcama sisteminin etkinliğini artırmak için ise şu önlemlerin alınmasında fayda vardır:

▪ Türkiye’de orta vadeli harcama sistemi açısından OVP ile OVMP’nin tek bir belgede birleştirilmesi ve bu belgenin doğrudan Bakanlar Kurulu’nun onayına sunulması uygun bir yaklaşımdır. İkinci bir alternatif, mali plânın da aynen OVP’de olduğu gibi Bakanlar Kurulunca onaylanması, böylece hem güvenilirliğinin artması hem de gecikmelerin önüne geçilmesidir. Söz konusu önlemler alınmasa bile her iki belgenin de zamanlama açısından birer ay öne çekilmesi zorunlu görülmektedir.

▪ OVP’deki projeksiyon hedeflerinin daha sağlam temellere oturtulması şarttır. Bu anlamda duyarlılık analizleri, risk analizleri gibi analiz ve teknikler kullanılmalı, ayrıca projeksiyonlar Sayıştay tarafından denetlenmelidir. Ulusal hesaplarda uluslararası standartlara ulaşılmalı, kamu idarelerinin ortak muhasebe plânları ve raporlama sistemlerini kullanmaları sağlanmalıdır. Ayrıca OVP’deki politikaların daha net bir şekilde ortaya konması, DPT tarafından gerçekleştirilmelidir. Bu haliyle politikaların yıllık programda ve yıllık icra plânlarında yer alanlardan hiçbir farkı bulunmamaktadır. Sisteme getirilen yenilik sadece bu politikaların bütçe hazırlık sürecinin başında kuruluşlara duyurulmasıdır. Politika maliyetlerinin tahmini konusunda çalışmalar yapılmalı; politikalar, performans bütçe çalışmaları gibi GFS2001 standartları baz alınarak düzenlenmelidir.

▪ OVMP'nin, kamu maliye politikasını yansıtacak şekilde genişletilmesi gerekmektedir. Mali plânın, en azından 5018 sayılı kanunda getirilen genel yönetimi içermesi, bu çerçevede belgede, mahallî idarelere merkezî yönetimden aktarılacak paylara ve garantilere ilişkin bilgilere yer verilmesi sağlanmalıdır. Ayrıca mali plânda koşullu yükümlülükler gibi kamu için risk oluşturabilecek unsurlar incelenmeli, mali sürdürülebilirlik ve risk analizleri yapılmalıdır.

▪ Gerek OVP'nin gerekse OVMP'nin daha dinamik bir bağlamda, merkezî kurumlar arasındaki bilgi akışı güçlendirilerek hazırlanması sağlanmalıdır. Maliye politikasını belirleme konusunda, Maliye Bakanlığı'na daha fazla yetki verilmeli ve hedefler belirlenmeden önce merkezî kurumların ilgili bakanlık liderliğinde toplantılar yapmaları, bir gelenek haline getirilmelidir.

▪ OVMP'de IMF tanımlı faiz dışı fazla hedefinin yerine, toplumun sosyal yönünü ele alacak mali açık tanımları kullanılmalıdır. Ayrıca geliştirilmesi güç olmakla birlikte net değer esasına göre kamunun yükümlülükleri ile varlıkları karşılaştırılabilir. Buna ilaveten, mali hedeflerin, bir “yoksulluğu önleme stratejisi” ile bütünleştirilmesi de gelir dağılımında adaletin sağlanması açısından önemlidir.

▪ OVMP'de yer alan harcama tavanlarının, daha güvenilir ve sağlıklı hale gelmesi sağlanmalıdır. Bunun için gerekirse tavanlar kurulmadan önce idarelerle ön görüşmeler yapılmalıdır. Tavanların kademeli olarak genişletilmesi ve fonksiyonel esaslı hale getirilmesi ise işlevsel olması için önem arz etmektedir.

▪ Hükümetlerin OVP'ye ve mali plâna uygun hareket etmeleri, hem mali hedeflere ulaşma hem de harcama tavanlarının ve dış yıl bütçe tahminlerinin güvenilirliğini artırma açısından önemli bir önlem olmakla birlikte kısa vadede gerçekleşecek bir uygulama olarak gözükmemektedir. Buna karşın Maliye Bakanlığı tarafından temmuz ayında çıkarılan, diğer ülkelerde yıl ortası ekonomik ve mali durum raporu adıyla yayınlanan, “merkezî yönetim bütçe gerçekleştirmeleri ve beklentiler raporu”, politika maliyetlerini güncelleştiren bir yapıda olmalı, buradaki güncel bilgiler ışığında bütçe hazırlığı süreci yönlendirilebilmelidir.

▪ Sektör inceleme süreci için, aynı sektörde yer alan kuruluşların bir araya gelebileceği bir platform oluşturulmalıdır. Hatta Güney Afrika örneğinde olduğu gibi aynı sektörden çeşitli uzmanların katıldığı komisyonlar aracılığıyla katılımcı bir yapı kurulabilir. Ülkemizde kalkınma plânlarının hazırlanması aşamasında oluşturulan özel ihtisas komisyonları benzeri bir yapının da sektör inceleme sürecine yerleştirilmesi düşünülebilir. Tüm bunlar için sektör inceleme sürecinin, sektörler düzeyinde ilerletilmesinde fayda vardır. Böylece her bir sektörün OVHÇ’si çıkarılabilecek, kaynak tahsisinde etkinlik daha iyi bir şekilde gözetilebilecektir.

▪ Stratejik plânlama ve performans bütçeleme çalışmalarının, hem kuramsal hem de yazılım anlamında bütünleşik bir şekilde yönetilmesi de zorunlu görülmektedir. Bu anlamda Maliye Bakanlığı’nın Strateji Geliştirme Başkanlığı tarafından başlatılan “stratejik yönetim sistemi” projesi olumlu bir adım olarak nitelendirilebilir. Proje başarılı olursa tüm kamu idareleri için referans teşkil edebilecek bir sistem ortaya konabilecektir. Buna ilaveten strateji geliştirme birimlerinin her yönden güçlendirilmesi de bir zorunluluk olarak karşımıza çıkmaktadır.

KAYNAKLAR

- Alesina, Alberto – Perotti, Roberto, “The Political Economy of Budget Deficits”, National Bureau of Economic Research, Working Paper No 4637, Cambridge, February 1994.
- Allan, William, “Public Expenditure Planning and Forecasting”, *Public Budgeting and Financial Administration in Developing Countries*, Vol Edited by Naomi Caiden, Policy Studies and Developing Nations (A Multi-Volume Treatise), Series Edited by Stuart S. Nagel, Vol 3, 1996, ss. 93-113.
- Allen, Richard I.G., “Assesing Policies and Their Implementation: The United Kingdom Experience”, *Budgeting and Policy Making*, OECD, SIGMA Papers No:8, Paris, 1996, ss. 199-230.
- Altuğ, Figen, *Kamu Bütçesi*, 2. baskı, Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa, 2004.
- Altun, Muhsin, “Yatırımcı Kuruluşlarda Plân-Bütçe İlişkileri”, *Türk İdare Dergisi*, Eylül 1985, Sayı 408, Yıl 67, ss. 74-103.
- Andeweg, Rudy B., “Ministers as double agents? The delegation process between cabinet and ministers”, *European Journal of Political Research*, Vol 37, 2000, ss. 377-395.
- Anipa, Seth – Kaluma, Felix – Muggeridge, Elizabeth, *MTEF in Malawi and Ghana*, DFID Seminar on Best Practice in Public Expenditure Management, Consulting Africa Limited, June 1999.
- Arın, Tülay, “Parlamentar Bütçe Denetimi ve Bütçe Komisyonu: Bütçe Reformları Üzerine Uluslararası Bir Karşılaştırma”, *Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi Bağlamında Sayıştay Semineri*, TESEV, İstanbul, 22 Kasım 1999, ss. 1-32.
- Asian Development Bank, *Public Financial Management*, 2004 (http://www.adb.org/governance/gov_toolkits.asp).
- Asian Development Bank, *What is Public Expenditure Management (PEM)?*, The Governance Brief, Issue 1, 2001.
- Ateş, Mustafa, “Türkiye’de Kalkınma Plânları ve Yıllık Programların Hazırlanması”, *Sayıştay Dergisi*, Nisan-Haziran 1999, Sayı 33, ss. 86-103.
- Atiyas, İzak – Sayın, Şerif, “Budgetary Institutions in Turkey”, (<http://www.sba.luc.edu/orgs/meea/volume2/atiyas.htm>).
- Atiyas, İzak – Sayın, Şerif, “Devletin Mali ve Performans Saydamlığı”, Ed. İzak Atiyas – Şerif, Sayın, *Kamu Maliyesinde Saydamlık*, TESEV Yayınları, İstanbul, 2000, ss. 7-15.
- Atiyas, İzak – Sayın, Şerif, *Siyasi Sorumluluk, Yönetim Sorumluluğu ve Bütçe Sistemi: Bir Yeniden Yapılanma Önerisine Doğru*, TESEV Yayını, İstanbul, 1997.
- Atkinson, Paul – Noord, Paul van den, “Managing Public Expenditure: Some Emerging Policy Issues and A Framework for Analysis”, OECD Economics Department Working Paper No: 285, 2001.
- Australian Government, Department of Finance and Administration, “Easy Steps to Budgeting”, (http://www.finance.gov.au/budgetgroup/Commonwealth_Budget_Overview/Easy_Steps_to_Budgeting/easy_steps_to_budgeting.html).
- Australian Government, Department of Finance and Administration, “Mid Year Economic and Fiscal Outlook”, (http://www.finance.gov.au/budgetgroup/Other_Guidance_Notes/mid_year_economic_and_fiscal_o.html).
- Australian Government, Department of Finance and Administration, “Senior Ministers Review”, 2003, (http://www.finance.gov.au/budgetgroup/Other_Guidance_Notes/senior_ministers_review.html).
- Australian Government, National Health and Medical Research Council, *Members Handbook*, “Budgeting and Finance”, (http://www.nhmrc.gov.au/publications/_files/membkrft/chap1_4.rtf).

- Australian Public Service Commission, *The Australian Experience of Public Sector Reform*, Commonwealth of Australia, 2003.
- Ayala, Ulpiano – Perotti, Roberto, “The Colombian Budget Process”, Working Papers Series. Documentos de Trabajo. No. 14, April 2000 (<ftp://ftp.fedesarrollo.org.co/pub/documentos/WP14.pdf>).
- Ayanoğlu, Kamil – Düzyol, M. Cüneyd – İlder, Niyazi – Yılmaz, Cevdet, *Kamu Yatırım Projelerinin Plânlaması ve Analizi*, DPT Yayını, Ankara, Aralık 1996 (http://www.dpt.gov.tr/dptweb/ekutup96/prjplan/prj*.html).
- Aytar, Cengiz, Mali Sistemde Bütünlüğün Sağlanması ve Sayıştay’ın Denetim Alanına Getirilen Kısıtlamaların Kaldırılması Hakkında Bilgi Notu, Nisan 2000.
- Bain, Keith, “Public Expenditure Planning and Control”, *Public Finance Course Notes*, (<http://homepages.uel.ac.uk/K.Bain/pubfinan.html>).
- Barder, Owen, *Budget Reform: Making it Happen*, World Bank Presentation, April 1999.
- Barnett, Richard R., “Preference Revelation and Public Goods”, *Current Issues in Public Sector Economics*, Edited by Peter Jackson, MacMillan, 1993, ss. 94-131.
- Barnhill, Theodore M. – Kopits, George, “Assesing Fiscal Sustainability Under Uncertainty”, IMF Working Paper No:03/79, April 2003.
- Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü, *Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Tasarısı*, 23/10/2003. (<http://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-0692.pdf>).
- Belediye Kanunu (5393 S.K.), 25874, *Resmî Gazete*, 13 Temmuz 2005.
- Blöndal, Jón R., “Budgeting in Sweden”, *OECD Journal on Budgeting*, Vol 1, No 1, 2001, ss. 27-57.
- Boex, Jamie – Martinez-Vázquez, Jorge, “Developing the Institutional Framework for Intergovernmental Fiscal Relations in Decentralizing LDTCs”, Georgia State University, Andrew Young School of Policy Studies, Working Paper 04/02, USA, April 2004 (<http://isp-aysps.gsu.edu/papers/ispwp0402.pdf>).
- 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.
- Borooh, Vani K., “Public Choice Theory and Macroeconomic Policy”, *Public Choice*, Edited by Julien Van Den Broeck, Kluwer Academic Publishers, London, 1988, ss. 61-901.
- Brown, C.V. – Jackson, P.M., *Public Sector Economics*, 4th Edition, Blackwell Publishers, Oxford, USA, 1990.
- Bruin, Gert de, *Decision-Making on Public Goods*, Het Spinhuis, Amsterdam, 1991.
- Bulutoğlu, Kenan – Kurtuluş, Erciş, *Bütçe ve Kamu Harcamaları*, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1988.
- Bundesministerium der Finanzen, *Accountability and Control*, Federal Republic of Germany, Berlin, t.y.
- Bundesministerium der Finanzen, *Medium-term Financial Planning*, Federal Republic of Germany, Berlin, March 2004.
- Burnside, Craig, “Theoretical Prerequisites for Fiscal Sustainability Analysis”, *Fiscal Sustainability in Theory and Practice: A Handbook*, Edited by Craig Burnside, World Bank, Washington, 2005, ss. 11-33.
- Caiden, Naomi, “Public Budgeting Amidst Uncertainty and Instability”, *Public Budgeting & Finance*, Spring 1981, ss. 6-19.
- Caiden, Naomi, “The Boundaries of Public Budgeting: Issues for Education in Tumultuous Times”, *Public Administration Review*, July/August 1985, ss. 495-502.

- Campos, J. Edgardo – Pradhan, Sanjay, *Budgetary Institutions and the Levels of Expenditure Outcomes in Australia and New Zealand*, Asian Development Bank Publications, Philippines, 1999 (http://www.adb.org/Documents/Papers/Budgeting_Institutions/).
- Chan, Matthew – Nizette, Mark – Rance, Lisa La – Broughton, Charles – Russell, Derek, “Australia”, *OECD Journal on Budgeting*, Vol 1, No: 4, 2002, ss. 35-69.
- Cho, Junghun, “Information Flow Successful MTEF Operation and its Implication to the Korean Government”, *Reforming the Public Expenditure Management System: Medium-Term Expenditure Framework, Performance Management, and Fiscal Transparency*, The World Bank and Korea Development Institute Conference Proceedings, March 2004, ss. 279-298.
- Commonwealth of Australia, *Charter of Budget Honesty*, 1998.
- Commonwealth of Australia, *Mid-Year Economic and Fiscal Outlook 2004-2005*, December 2004.
- Coşkun, Arife, “Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Genel Değerlendirme” adlı panelin tartışmalar kısmı, *Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Bu Yapılanmada Performans Yönetimi ve Denetiminin Yeri*, 15. Türkiye Maliye Sempozyumu, 15-17 Mayıs 2000, Antalya, ss. 475-498.
- Cothran, Dan A., “Entrepreneurial Budgeting: An Emerging Reform?”, *Public Administration Review*, Vol 53, No 5, September/October 1993, ss. 445-454.
- Cutt, James, “The Evolution of Expenditure Budgeting in Australia”, *Public Budgeting & Finance*, Summer 1983, ss. 7-27.
- Dabán, Teresa – Detragiache, Enrica – Bela, Gabriel di – Ferretti, Gian Maria Milesi – Symansky, Steven, *Rules-Based Fiscal Policy in France, Germany, Italy, and Spain*, IMF Occasional Paper No: 225, Washington, 2003.
- Dedeoğlu, Emin – Emil, Ferhat – Erdem, Can M., “Kamu Mali Mevzuatının Uygulanması ve Saydamlığı Üzerine Gözlemler”, *Kamu Maliyesinde Saydamlık*, ed. İzak Atiyas and Şerif Sayın, TESEV Devlet Reformu Projesi Yayını, İstanbul, 2000, ss. 16-55.
- Devlet Bütçe Uzmanı N. Selcen Hançer ve Devlet Bütçe Uzmanı Şengül Koç Kara ile “Çok Yıllı Bütçe Tekliflerinin Devlet Bütçe Uzmanlarınca İncelenmesi” konusunda görüşme, Ankara, 23 Ağustos 2006.
- Devlet İhale Kanunu (2886 S.K.), 18161, *Resmî Gazete*, 10 Eylül 1983.
- Devlet Plânlama Teşkilatının Kurulması Hakkında Kanun (91 S.K.), *Resmî Gazete*, 30 Eylül 1960.
- Devlet Plânlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (540 S. KHK), 21970, *Resmî Gazete*, 24 Haziran 1994.
- Dixit, Avinash – Barry Nalebuff. *Thinking Strategically: A Competitive Edge in Business, Politics, and Everyday Life*, Second Edition, WW Norton & Co Inc, New York, 2004.
- Dixon, Geoff, “Australia”, *Country Reform Summaries*, World Bank (<http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/countrysummaries.htm>).
- Dorotinsky, Bill, “Developing a Medium-Term Expenditure Framework”, *Reforming the Public Expenditure Management System: Medium-Term Expenditure Framework, Performance Management, and Fiscal Transparency*, The World Bank and Korea Development Institute Conference Proceedings, March 2004, ss. 1-16.
- DPT, *1988 Yılı İcra Plânı*, DPT Yayın No: 2132, Ankara, Mayıs 1988
- DPT, *1991 Yılı Programı*, Ankara, 1990.
- DPT, *1993 Yılı Programı*, Ankara, 1992.
- DPT, *2006 Yılı Programı*, Ankara, 2005.

- DPT, *2006-2008 Dönemi Yatırım Programı Hazırlama Rehberi*, 9 Temmuz 2005 tarih ve 25870 Sayılı Resmî Gazete [DPT Müsteşarlığı Genelgesi Eki] (<http://rega.basbakanlik.gov.tr>).
- DPT, *2007-2009 Dönemi Yatırım Programı Hazırlama Rehberi*, 20 Temmuz 2006 tarih ve 26234 Sayılı Resmî Gazete [DPT Müsteşarlığı Genelgesi Eki] (<http://rega.basbakanlik.gov.tr>).
- DPT, *2007 Yılı Kamu Bilgi ve İletişim Teknolojisi Projeleri Hazırlama Kılavuzu*, Bilgi Toplumu Dairesi Başkanlığı, Ankara, Temmuz 2006 (http://www.bilgitoplumu.gov.tr/yatirim/2007_KamuBIT_Kilavuzu_v3.doc).
- DPT, *Kamu İdareleri İçin Stratejik Plânlama Kılavuzu*, 1. Sürüm, Ankara, Mayıs 2003.
- DPT, *Kamu İdareleri İçin Stratejik Plânlama Kılavuzu*, 2. Sürüm, Ankara, Haziran 2006.
- DPT, *Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı, Ankara, Mart 2000.
- DPT, *Orta Vadeli Harcama Sistemine Geçiş Alt Komisyonunca Üzerinde Mutabakata Varılan Çalışma Plânı ve Görüşler*, (<http://plan8.dpt.gov.tr/kamumali/harcama.html>).
- DPT, *Orta Vadeli Program (2006-2008)*, 31.05.2005 Tarih ve 25831 Sayılı 2. Mükerrer Resmî Gazete [Bakanlar Kurulu Kararı] (<http://rega.basbakanlik.gov.tr>).
- DPT, *Orta Vadeli Program (2007-2009)*, 13.06.2006 tarih ve 26197 Sayılı Resmî Gazete [Bakanlar Kurulu Kararı] (<http://rega.basbakanlik.gov.tr>).
- DPT, *Yeni Strateji: 1973-1995*, Ankara, Haziran 1972.
- Edizdoğan, Nihat, *Kamu Bütçesi*, 5. baskı, Ekin Kitabevi Yayını, Bursa, 2005.
- Eğilmez, Mahfî, “Bütçe Gerçekçiliğinin Ölçülmesi ve Bütçe Sapmalarının Hazine’nin Borçlanma Faizi Üzerindeki Etkileri”, *İşletme ve Finans Dergisi*, Yıl 8, Sayı 88, Temmuz 1993, ss. 7-11.
- Ekonomistyrningsverket, *Accrual Accounting in Swedish Central Government*, Stockholm, 2001.
- Ekonomistyrningsverket, *Performance Management in Swedish central government*, Stockholm, 2003.
- Ellis, Kevin – Mitchell, Stephen, “Outcome-focused Management in the United Kingdom”, *OECD Journal on Budgeting*, Vol 1, No 4, 2002, ss. 111-128.
- Emil, Ferhat – Yılmaz, H. Hakan, “Kamu Borçlanması, İstikrar Programları ve Uygulanan Maliye Politikalarının Kalitesi, Genel Sorunlar ve Türkiye Üzerine Gözlemler”, *Türkiye’de Kamu Borçlanması (Ekonomik ve Sosyal Etkileri, Beklentiler)*, 18. Türkiye Maliye Sempozyumu, Marmara Üniversitesi, 12-16 Mayıs 2003, Girne-Kıbrıs, Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No: 16, İstanbul, 2003, ss. 107-161.
- Emil, M. Ferhat – Yılmaz, H. Hakan, *Mali Saydamlık İzleme Raporu*, TESEV Yayınları, İstanbul, Şubat 2004.
- Eryılmaz, Ünal, “Bütçe Kanunlarının Anayasaya Uygunluğunun Yargısal Denetimi”, (http://people.ku.edu/~eryilmaz/Butce_Kanunlari.pdf).
- Falay, Nihat, “Parlamentar Bütçe Denetimi ve Bütçe Komisyonu: Türkiye’deki İşleyiş”, *Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi Bağlamında Sayıştay Semineri*, TESEV, İstanbul, 22 Kasım 1999, ss. 33-49.
- Falay, Nihat, *Program Bütçe ve Sıfır-Esaslı Bütçe Sistemleri*, Filiz Kitabevi Yayını, İstanbul, 1995.
- Falay, Nihat, “Türkiye’nin 1997 Yılı Bütçesi Eleştiri ve Öneriler”, *İktisat Dergisi*, 16 Kasım 1996’da İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mezunlar Cemiyeti tarafından düzenlenen panel, Sayı 363, Ocak 1997, ss. 9-21.
- Feld, Lars P., “Budgetary Procedures and Public Finance or: Quis custodiet ipsos custodes?”, *Journal for Institutional Innovation, Development and Transition*, Vol 6, 2002, ss. 4-17.
- Fezyioğlu, Bedî, “Millî Muhasebe ve Millî Bütçe”, *İktidar Virüsü*, Çağdaş Yayınları, 1997, ss. 129-132.

- Foster, Mick – Naschold, Felix, “Expenditure Framework and Partnership”, World Bank OED Working Paper Series No: 9, June 2000.
- Fozzard, Adrian – Foster, Mick, “Changing Approaches to Public Expenditure Management in Low-income Aid Dependent Countries”, World Institute for Development Economics Research, Discussion Paper No. 2001/107, October 2001.
- Fozzard, Adrian, “The Basic Budgeting Problem: Approaches to Resource Allocation in the Public Sector and their Implications for Pro-Poor Budgeting”, Overseas Development Institute, Center for Aid and Public Expenditure, Working Paper 147, UK, July 2001.
- Frank, Niklas, “The Swedish Budget Process: Expenditure Targets and Top-down Decisions”, *Reforming the Public Expenditure Management System: Medium-Term Expenditure Framework, Performance Management, and Fiscal Transparency*, The World Bank and Korea Development Institute Conference Proceedings, March 2004, ss. 71-83.
- Friedrich Ebert Vakfi, *Türkiye’de Kamu Harcamalarının Denetimi*, Ekonomi Forumu, İstanbul, 1995.
- Gedikli, Bülent, *Kamu Harcama Yönetiminde Kalite*, C & Ç Yeminli Mali Müşavirlik Yayınları, Ankara, 2000.
- Gleich, Holger, “Budget Institutions and Fiscal Performance in Central and Eastern European Countries”, European Central Bank Working Paper Series No:215, Germany, February 2003.
- Gönenç, Rauf – Leibfritz, Willi – Yılmaz, Erdal, “Reforming Turkey’s Public Expenditure Management”, OECD Economics Department Working Papers No. 418, Paris, 2005.
- Gören, İhsan, “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Bağlamında Performans Yönetimi”, *Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Bu Yapılanmada Performans Yönetimi ve Denetiminin Yeri*, 15. Türkiye Maliye Sempozyumu, 15-17 Mayıs 2000, Antalya, ss. 227-266.
- Gören, İhsan, “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim”, *Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi Bağlamında Sayıştay Semineri*, TESEV, 23 Kasım 1999.
- Gray, Andrew – Jenkins, Bill, “Separate Developments: Budgeting, Auditing, and Evaluation in the United Kingdom”, *Budgeting, Auditing & Evaluation: Functions & Integration in Seven Governments*, ed. by Andrew Gray, Bill Jenkins, Bob Segsworth, Transaction Publishers, New Jersey, 2002, ss. 41-64.
- Gustafsson, Allan, “MTEF in Sweden”, *Reforming the Public Expenditure Management System: Medium-Term Expenditure Framework, Performance Management, and Fiscal Transparency*, The World Bank and Korea Development Institute Conference Proceedings, March 2004, ss. 57-69.
- Hagen, Jürgen von, *Budgeting Institutions for Aggregate Fiscal Discipline*, Center for European Integration Studies, University of Bonn, Germany, February 1998.
- Hagen, Jürgen von, *Budgeting procedures and fiscal performance in the European Communities*, Economic Papers 96, DG-II, European Commission, Brussels, 1992.
- Hager, Greg – Hobson, Alice – Wilson, Ginny, *Performance-Based Budgeting: Concepts and Examples*, Legislative Research Commission, No: 302, Frankfort, Kentucky, 2001.
- Hallerberg, Mark – Hagen, Jürgen von, “Electoral Institutions, Cabinet Negotiations, and Budget Deficits in the European Union”, NBER Working Paper Series No 6341, Cambridge, December 1997.
- Harfst, Philipp – Schnapp, Kai-Uwe, “Are Agents Able to Control their Principal’s Control Structures? An Empirical Attempt to Measure the Institutional Potential of Parliaments to Control their Executives”, ECPR Joint Sessions of Workshops, Workshop 5: Institutional Theory: Issues of Measurement and Change, Edinburgh, March 28 – April 2, 2003.
- Hawkins, John, *Economic forecasting: history and procedures*, The Treasury of Australian Government, (http://www.treasury.gov.au/documents/987/RTF/02_eco_forecasting.rtf).

- Hazine Müsteşarlığı, *Kamu Borç Yönetimi Raporları* (<http://www.hazine.gov.tr/kamuborcyonetimi.htm>)
- Heald, David, “Steering Public Expenditure with Defective Maps”, *Public Administration*, Vol 73, Summer 1995, ss. 213-240.
- Heinemann, Friedrich, “Planning or Propaganda? An Evaluation of Germany’s Medium-term Budgetary Planning”, Center for European Economic Research, Discussion Paper No: 05-12, Mannheim, February 2005.
- Heller, Karl Heinz – Wolff, Hans Jürgen, “Structures and Techniques of Policy and Budgetary Management in a Federal Country: Germany”, *Budgeting and Policy Making*, SIGMA Papers No:8, Paris, 1996, ss. 125-149.
- Hemming, Richard – Petrie, Murray, “A Framework for Assessing Fiscal Vulnerability”, IMF Working Paper, March 2000.
- Hendrick, Rebecca – Forrester, John P., “Budget Implementation”, *Handbook of Government Budgeting*, Edited by Roy T. Meyers, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1999, ss. 568-596.
- Her Majesty’s Stationery Office, *Plowden Report 1961: Control of Public Expenditure*, Cmnd. 1432, United Kingdom, 1961.
- Her Majesty’s Treasury, *Economic and Fiscal Strategy Report 1998: Long Term Stability and Investment*, United Kingdom, (http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/uk_economy/economic_and_fiscal_strategy_report_1998/ukecon_efsr_index.cfm).
- Her Majesty’s Treasury, *Fiscal Policy: Lessons From The Last Economic Cycle*, United Kingdom, November 1997 (http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/uk_economy/fiscal_policy/ukecon_fisc_index.cfm).
- Her Majesty’s Treasury, *Macroeconomic Frameworks in the New Global Economy*, Printed by the Stationery Office, London, November 2002.
- Her Majesty’s Treasury, *Planning Sustainable Public Spending: Lessons From Previous Policy Experience*, United Kingdom, November 2000 (<http://www.hm-treasury.gov.uk/media/83D/66/86.pdf>).
- Her Majesty’s Treasury, “Public Expenditure Planning and Control in the UK – A Brief Introduction”, United Kingdom, (http://www.hm-treasury.gov.uk/Spending_Review/spend_plancontrol.cfm).
- Her Majesty’s Treasury, “Spending Reviews”, United Kingdom, (http://www.hm-treasury.gov.uk/spending_review/spend_index.cfm).
- Hickey, Alison, - Zyl, van Albert, *2002 South African Budget Guide and Dictionary*, Idasa, Cape Town, 2002.
- Holmes, Malcolm, *Medium-Term Expenditure Frameworks*, Australian Government Aid Program, Brisbane, 2006 (<http://www.ausaid.gov.au/forums/pdf/holmes.pdf>).
- 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 Institute, London, November 2003.
- Horváth, Balázs – Székely, István P., “The Role of Medium-Term Fiscal Frameworks for Transition Countries: The Case of Bulgaria”, IMF Working Paper No: WP01/11, January 2001.
- Houerou, Philippe Le – Taliencio, Robert, *Medium Term Expenditure Frameworks: From Concept to Practice: Preliminary Lessons from Africa*, World Bank, Africa Region Working Paper Series No. 28, February 2002.
- Huber, John D., “Delegation to civil servants in parliamentary democracies”, *European Journal of Political Research*, 37, 2000, ss. 397-413.
- Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü, *2006 Yılı Performans Programı*, İstanbul, Ocak 2006.

- Hur, Seok-Kyun, "Successful Installation of MTEF to the Korean Fiscal System", *Reforming the Public Expenditure Management System: Medium-Term Expenditure Framework, Performance Management, and Fiscal Transparency*, The World Bank and Korea Development Institute Conference Proceedings, March 2004, ss. 41-56.
- Hürcan, Yasemin – Kızıldaş, Emine – Yılmaz, H. Hakan, "Türk Kamu Mali Yönetimi Mali Saydamlık Standartlarının Neresinde – IMF İyi Uygulamalar Tüzüğü Temelinde Bir Değerlendirme", *Kamu Maliyesinde Saydamlık*, ed. İzak Atiyas and Şerif Sayın, TESEV Devlet Reformu Projesi Yayını, İstanbul, 2000, ss. 56-87.
- IMF, *Code of Good Practices on Fiscal Transparency*, (<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm>).
- IMF, *Devlet Mali İstatistikleri El Kitabı*, 1986 Versiyonu, Ankara, 1998.
- IMF, *Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC): Turkey*, June 27, 2000 (<http://www.imf.org/external/np/rosc/tur/fiscal.htm>).
- IMF, *Turkey: Report on the Observance of Standards and Codes – Fiscal Transparency Module*, No: 06/126, March 2006.
- International Federation of Accountants, *IPSASs and Statistical Bases of Financial Reporting: an Analysis of Differences and Recommendations for Convergence*, Research Report, New York, January 2005. (http://www.ifac.org/Members/DownLoads/Research_Report_IPSASs_and_Statistical_Bases_of_Reporting.pdf).
- Institute for Democracy in South Africa, *Budget Dictionary*, Compiled by Albert van Zyl, Budget Information Service, September 2000.
- İl Özel İdaresi Kanunu (5302 S.K.), 25745, *Resmî Gazete*, 4 Mart 2005.
- Jönsson, Gert, "Government Accounting in Sweden", *Government Financial Management: Issues and Country Studies*, Edited by A. Premchand, IMF, 1990, ss. 275-291.
- Joumard, Isabelle – Kongsrud, Per Mathis – Nam, Young-Sook – Price, Robert, *Enhancing the Effectiveness of Public Spending: Experience in OECD Countries*, OECD Economics Department, Paris, 2004.
- Joyce, Philip G., "Performance-Based Budgeting", *Handbook of Government Budgeting*, Edited by Roy T. Meyers, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1999, ss. 597-619.
- Kalkınma Plânlarının Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanun (3067 S.K.), 18567, *Resmî Gazete*, 6 Kasım 1984.
- Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun (4749 S.K.), 24721, *Resmî Gazete*, 9 Nisan 2002.
- Kamu İdarelerinde Stratejik Plânlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, 26.05.2006 Tarih ve 26179 Sayılı Resmî Gazete.
- Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (5018 S.K.), 25326, *Resmî Gazete*, 24 Aralık 2003.
- Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (5436 S.K.), 26033, *Resmî Gazete*, 24 Aralık 2005.
- Kaneti, Selim, "Plânlamanın Anayasal Düzeni", *Sayıştay Dergisi*, Sayı 2, Ekim-Aralık 1990, ss. 27-46.
- Keating, Michael – Rosalky, David, "Rolling Expenditure Plans: Australian Experience and Prognosis", *Government Financial Management: Issues and Country Studies*, Edited by A. Premchand, IMF, Washington, 1990, ss. 72-97.
- Keleş, Hayrullah, "Devletin Yapısı ve Faaliyet Sonuçlarını Bilme Hakkı", *Mali Kılavuz*, Yıl 7, Sayı 27, Ocak-Mart 2005, ss. 33-46.

- Kelly, Joanne – Wanna, John, “Once More into Surplus: Reforming Expenditure Management in Australia and Canada”, *International Public Management Journal*, 2(1), ss. 127-146.
- Kesik, Ahmet, “Türk Mali Yönetiminin İşleyiş Yönünden Yeniden Yapılandırılmasına Yönelik Çabaların Yönü ve Bu Çabaların Değerlendirilmesi”, *Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Bu Yapılanmada Performans Yönetimi ve Denetiminin Yeri*, 15. Türkiye Maliye Sempozyumu, 15-17 Mayıs 2000, ss. 139-167.
- Kızıldaş, Emine, *IMF Tarafından Belirlenen Mali Saydamlık Standartları, Bu Standartların Türkiye’de Uygulanabilirliği ve Bu Konuda Yapılması Gereken Düzenlemelere İlişkin Öneriler*, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ankara, 2001.
- Kirmanoglu, Hülya – Çak, Murat, “Kamu Kesiminde Performans Ölçümü”, *Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Bu Yapılanmada Performans Yönetimi ve Denetiminin Yeri*, 15. Türkiye Maliye Sempozyumu, 15-17 Mayıs 2000, Antalya, ss. 315-344.
- Kocabaş, Bilal, “Analitik Bütçe Sınıflandırması”, *Mali Kılavuz*, Yıl 7, Sayı 26, Ekim-Aralık 2004, ss. 61-71.
- Konukman, Aziz, “Plân-Program-Bütçe: Kurulamayan Bağlantılar (Yedinci Plân Örneği)”, *Ekonomide Durum*, Kış/1997, ss. 47-77.
- Konukman, Aziz – Aydın, Ali Rıza – Oyan, Oğuz, “Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Tespit ve Öneriler”, *Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Bu Yapılanmada Performans Yönetimi ve Denetiminin Yeri*, 15. Türkiye Maliye Sempozyumu, 15-17 Mayıs 2000, Antalya, ss. 169-204.
- Kristensen, Jens Kromann – Groszyk, Walter S. – Bühler, Bernd, “Outcome-focused Management and Budgeting”, *OECD Journal on Budgeting*, Vol 1, No:4, 2002, ss. 7-34.
- Kulaksız, Haydar, “Genel Yönetimin Mali Riskleri ve Risk Yönetiminde Mali Saydamlığın Önemi”, *Mali Kılavuz*, Yıl 8, Sayı 29, Temmuz-Eylül 2005, ss. 68-74.
- Kurnaz, Hikmet, “Türkiye’de Üst Kurulların Çelişkili Gerçeği ve BDDK-I”, *İktisat İşletme ve Finans*, Mayıs 2003, ss. 81-91.
- Lane, Jan-Erik, “Relevance of the Principal-Agent Framework to Public Policy and Implementation”, Lee Kuan Yew School of Public Policy, Working Papers, SPP 31-03, 2003 (<http://www.spp.nus.edu.sg/docs/wp/wp29.pdf>).
- Lindstädt, René, “The Institutional Foundations of Delegation: Legislative Monitoring Regimes in Weak and Strong Party Systems”, 2005 Meeting of the Midwest Political Science Association, April 13, 2005.
- Lupia, Arthur, “Delegation of Power: Agency Theory”, *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*, Edited by Neil J. Smelser – Paul B. Baltes, Oxford, UK, 2001, ss. 3375-3377.
- Lupia, Arthur – McCubbins, Mathew D., “Who Controls? Information and the Structure of Legislative Decision Making”, *Legislative Studies Quarterly*, XIX, 3, August 1994, ss. 361-384.
- Lüder, Klaus, “Government Budgeting and Accounting Reform in Germany”, *OECD Journal on Budgeting*, Volume 2 Supplement 1, 2002, ss. 225-242.
- Mackay, Keith, “Two Generations of Performance Evaluation and Management System in Australia”, ECD Working Paper Series 11, World Bank, March 2004.
- Mahallî İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği, 10/03/2006 Tarih ve 26104 Sayılı Resmî Gazete.
- Maliye Bakanlığı, 1973, 1993, 1997, 2005, 2006 Yılı Bütçe Gerekçeleri, Ankara.
- Maliye Bakanlığı, 2004 Yılı Bütçe Hazırlama Rehberi, Ankara, 2003.
- Maliye Bakanlığı, 2006 Yılı Merkezî Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri ve Beklentiler Raporu, Ankara, Temmuz 2006.

- Maliye Bakanlığı, *2006-2008 Dönemi Bütçe Çağrısı*, 6 Temmuz 2005 tarih ve 25867 Sayılı Mükerrer Resmî Gazete (<http://rega.basbakanlik.gov.tr>).
- Maliye Bakanlığı, *2007-2009 Dönemi Bütçe Çağrısı*, 15 Temmuz 2006 tarih ve 26229 Sayılı Resmî Gazete (<http://rega.basbakanlik.gov.tr>).
- Maliye Bakanlığı, *2006-2008 Dönemi Bütçe Hazırlama Rehberi*, 6 Temmuz 2005 tarih ve 25867 Sayılı Mükerrer Resmî Gazete [2006-2008 Dönemi Bütçe Çağrısı Eki] (<http://rega.basbakanlik.gov.tr>).
- Maliye Bakanlığı, *2007-2009 Dönemi Bütçe Hazırlama Rehberi*, 15 Temmuz 2006 tarih ve 26229 Sayılı Resmî Gazete [2007-2009 Dönemi Bütçe Çağrısı Eki] (<http://rega.basbakanlik.gov.tr>).
- Maliye Bakanlığı, *Bütçe ve Performans Programı ile Kesin Hesap ve Raporlama İşlemleri Yönergesi*, Mad. 6. (http://portal1.sgb.gov.tr/kurumsal/mevzuat/5018/butceperformans_yon.pdf).
- Maliye Bakanlığı, e-bütçe sistemi.
- Maliye Bakanlığı, *Kamu Mali Yönetim Projesi, Kamu Harcamaları Yönetiminin Teknik ve Kurumsal Yapısının Modernize Edilmesi*, Ankara, 1995.
- Maliye Bakanlığı, *Mali Reformlar Kapsamında Yeni Bütçeleme Anlayışı: Merkezi Yönetim Bütçesi ve Çok Yıllı Bütçeleme*, Ankara, 29/30 Haziran 2005.
- Maliye Bakanlığı, *Orta Vadeli Mali Plân (2006-2008)*, 2 Temmuz 2005 tarih ve 25863 Sayılı Resmî Gazete [YPK Kararı] (<http://rega.basbakanlik.gov.tr>).
- Maliye Bakanlığı, *Orta Vadeli Mali Plân (2007-2009)*, 15 Temmuz 2006 tarih ve 26229 Sayılı Resmî Gazete [YPK Kararı] (<http://rega.basbakanlik.gov.tr>).
- Maliye Bakanlığı, *Performans Esaslı Bütçeleme (PEB): Yapı-Rehber-Pilot Uygulama*, Haz. Ertan Erüz, 12 Ocak 2005.
- Maliye Bakanlığı, *Stratejik Yönetim Sistemi – Model ve Yazılım*, TÜBİTAK Proje Başvuru Belgesi, Ankara, 2006.
- Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (178 S. KHK), 18251 Mükerrer, *Resmî Gazete*, 14 Aralık 1983.
- McKay, Andrew, “Assesing the Impact of Fiscal Policy on Poverty”, United Nations University, World Institute for Development Economics Research Discussion Paper No: 2002/43, Finland, April 2002.
- McCaffery, Jerry, “Features of the Budgetary Process”, *Handbook of Government Budgeting*, Edited by Roy T. Meyers, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1999, ss. 3-29.
- McIntyre, Di – Nicholson, Jillian, *The Budget Process: A Guide for South African Legislators*, The Health Systems Trust, October 1999 (<http://www.hst.org.za>).
- Molander, Per, “Budgeting Procedures and Democratic Ideals”, *Journal of Public Policy*, Vol 21, Issue 1, 2001, ss. 23-52 (<http://www.const.sns.se/rapporter/jpp2001.pdf>).
- Mueller, Johannes – Beddies, Christian – Burgess, Robert – Kramarenko, Vitali – Mongardini, Joannes, *The Baltic Countries Medium-Term Fiscal Issues Related to EU and NATO Accession*, Occasional Paper No: 213, IMF, Washington, 2002.
- Muggeridge, Elizabeth, *Mozambique: Assistance with the Development of a Medium Term Expenditure Framework (Draft Report)*, World Bank, June 1997 (<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/mtef.htm>).
- Muggeridge, Elizabeth – Byaruhanga, Charles V., *Perspectives on Improving Planning and Budgeting in Mozambique*, Draft Report, Consulting Africa, May 2002.
- Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği (Sıra No: 24), Kamu İdareleri Detaylı Hesap Planları ve Ortak Yardımcı Hesaplar, 26039, *Resmî Gazete*, 17 Temmuz 2005.

- Muhasebe-i Umumiye Kanunu (1050 S.K.), 606, *Resmî Gazete*, 9 Haziran 1927.
- Musaballı, Hakkı, *Bütçe Teorisi ve Uygulaması*, Selçuklu Matbaası, İstanbul, 1978.
- Mutluer, M. Kâmil – Öner, Erdoğan – Kesik, Ahmet, *Bütçe Hukuku*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2005.
- National Audit Office, *Managing Resources to Deliver Better Public Services*, London, 2003.
- Noord, Paul van den, “Managing Public Expenditure: UK Approach”, OECD Economics Department, Working Papers No: 341, 06 September 2002.
- North, Douglass C., “Institutions”, *Journal of Economic Perspectives*, Volume 5, Number 1, Winter 1991, ss. 97-112.
- Norton, Andy – Elson, Diane, *What’s behind the budget?*, Overseas Development Institute, June 2002.
- OECD, “IV: Fiscal sustainability: the contribution of fiscal rules”, *OECD Economic Outlook 72*, Paris, 2002, ss. 118-136.
- OECD, *Budget Reform in OECD Member Countries: Common Trends*, Meeting of Budget Directors from the G-7 Countries Berlin, Germany, 5-6 September 2002, PUMA/SBO(2002)9, 2002.
- OECD, *Budgeting for Results: Perspectives on Public Expenditure Management*, Paris, 1995.
- OECD, *Budgeting for the Future*, OCDE/GD(97)178, Paris, 1997.
- OECD, *Does Budgeting Have A Future?*, Public Management Service Public Management Committee, 22nd Annual Meeting of Senior Budget Officials, PUMA/SBO(2001)4, Paris, 21-22 May 2001.
- OECD, *Managing Across Levels of Government: Germany*, 1997 (<http://www.oecd.org/dataoecd/10/0/1902398.pdf>).
- OECD, *Managing Public Expenditure: A Reference Book for Transition Countries*, Edited by Richard Allen – Daniel Tommasi, SIGMA, 2001.
- OECD, *Modern Budgeting*, Paris, 1997.
- OECD, *Reallocation: The Role of Budget Institutions*, Public Governance And Territorial Development, Directorate Public Management Committee, Working Party of Senior Budget Officials, Rome, 3-4 June 2003, GOV/PUMA/SBO(2003)15, 2003.
- OECD/World Bank, *Budget Practices and Procedures Database*, (<http://ocde.dyndns.org/>).
- Ostrom, Elinor, *Governing The Commons*, Cambridge University Press, 1991.
- Overseas Development Institute, *Implementing a Medium-Term Perspective to Budgeting in the Context of National Poverty Reduction Strategies*, London (<http://www.odi.org.uk/pppg>).
- Oxford Policy Management, “Medium Term Expenditure Frameworks – panacea or dangerous distraction?”, May 2000.
- Oyan, Oğuz, *Türkiye Ekonomisi: Nereden Nereye?*, İmaj Yayıncılık, Ankara, 1998.
- Oyan, Oğuz – Aydın, Ali Rıza, *Türkiye’de Maliye ve Fon Politikaları: Alternatif Yönelişler*, Adım Yayıncılık, No: 19, Ankara, 1991.
- Özşen, Tayfur, “İçişleri Bakanlığında Araştırma, Plânlama ve Koordinasyon Hizmetleri”, *Mülki ve Mahallî İdareler Düzeyinde Plânlama*, İçişleri Bakanlığı APKK Başkanlığı, Yayın No. 431, Ankara, 1988, ss. 1-58.
- Özşen, Tayfur, *Plânlama Yönetimi (Türkiye’de APK Birimleri Uygulaması)*, T.C. İçişleri Bakanlığı, Ankara, 1987.
- Öztek, Durmuş, “Panel Sunuş Metni”, *Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Bu Yapılanmada Performans Yönetimi ve Denetiminin Yeri*, 15. Türkiye Maliye Sempozyumu, 15-17 Mayıs 2000, Antalya, ss. 446-465.

- Öztekin, Ali, "Kalkınma Plânları ile Kamu Kuruluşlarında Oluşturulmaya Çalışılan Araştırma Birimleri", *Plânlama Dergisi*, Eylül 1990, Sayı 26, ss. 45-65.
- Parlak, Bekir – Caner, Cantürk, *Karşılaştırmalı Siyasal ve Yönetmelik Yapılar*, Alfa Aktüel Yayınları, İstanbul, Aralık 2005.
- Pearson, Mark, "Recent changes in public expenditure management in UK. Do they have any relevance for SWAp, PRSP and MTEF processes in low income countries?", *International Health and Social Development (IHSD) Issues Note*, 2001.
- Perotti, Roberto – Kontopoulos, Yianos, "Fragmented fiscal policy", *Journal of Public Economics*, Vol 86, 2002, ss. 191-222.
- Posen, Adam S., "German Experience with Fiscal Rules – Lessons for the United States Budget Process", Testimony before the House Subcommittee on Legislative and Budget Process, July 27, 2005.
- Premchand A., "Budgetary Management in the United States and in Australia, New Zealand, and the United Kingdom", *Handbook of Government Budgeting*, Edited by Roy T. Meyers, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1999, ss. 82-115.
- Premchand, A., *Government Budgeting and Expenditure Controls: Theory and Practice*, Second Printing, IMF, Washington, 1984.
- Premchand, A., *Public Expenditure Management*, IMF, Washington, 1993.
- Quansahi Phyllis – Opoku, Patience – Doe, Daniel, "Budget design and MTEF Planning, World Bank Institute, (<http://www1.worldbank.org/wbiep/fiscalpolicy/m6.htm>).
- Republic of South Africa, National Treasury, *Medium Term Expenditure Frameworks Treasury Guidelines: Preparing Budget Proposals for the 2005 MTEF*, South Africa, 2004.
- Republic of South Africa, National Treasury, *Medium Term Expenditure Frameworks Treasury Guidelines: Preparing Budget Submissions*, South Africa, April 2001.
- Republic of South Africa, National Treasury, *Medium Term Expenditure Frameworks Treasury Guidelines: Preparing Budget Submissions*, South Africa, 2002.
- Rubin, Irene S., "Budget Theory and Budget Practice: How Good the Fit?", *Public Administration Review*, March/April 1990, ss. 179-189.
- Sadıklar, Tayyar, *Kamu Sektöründe Yatırım Bütçeleri ve Türk Bütçe Sistemi*, Milli Prodüktivite Merkezi Yayınları, Ankara, 1967.
- Sakarya Üniversitesi Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı, Örgüt Yapısı, (<http://www.strateji.sakarya.edu.tr/index.php?pid=gorevler>).
- Saygılıoğlu, Nevzat – Arı, Selçuk, *Etkin Devlet: Kurumsal Bir Tasarı ve Politika Önerisi*, Sabancı Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2002.
- Sayıştay Kanunu (832 S.K.), 12538, *Resmî Gazete*, 27 Şubat 1967.
- Sayin, Serif, *What is MTEF*, World Bank, (<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/mtf.htm>).
- Schiavo-Campo, Salvatore – Tommasi, Daniel, *Managing Government Expenditure*, Asian Development Bank, April 1999.
- Schick, Allen, "Macro-Budgetary Adaptations to Fiscal Stress in Industrialized Democracies", *Public Administration Review*, March/April 1986, ss. 124-134.
- Schick, Allen, "The Role of Fiscal Rules in Budgeting", *OECD Journal on Budgeting*, Volume 3, No:3, 2003, ss. 7-34.
- Schick, Allen, "Why the Deficit Persists as a Budget Problem: Role of Political Institutions", *Government Financial Management: Issues and Country Studies*, IMF, Washington, 1990, ss. 38-52.

- Schick, Allen, *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*, World Bank Institute, Governance, Regulation, and Finance Division, Second Printing, April 1999.
- Schick, Allen, *Managing Public Expenditures*, November 2001.
- Seviğ, Veysi, "International Monetary Fund (IMF) ile Yapılan Borçlanma Maliyeti Hesaplamaları", *Türkiye'de Kamu Borçlanması (Ekonomik ve Sosyal Etkileri, Beklentiler)*, 18. Türkiye Maliye Sempozyumu, Marmara Üniversitesi, 12-16 Mayıs 2003, Girne-Kıbrıs, Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezî Yayın No: 16, İstanbul, 2003, ss. 163-171.
- Shand, David, "OECD Üye Ülkelerinde Bütçe Reformları", Çev. Hakkı Odabaş, *Maliye Dergisi*, Sayı 130, Ocak-Nisan 1999, ss. 86-102.
- Short, John, *Assesment of the MTEF in Ghana*, Overseas Development Institute, Country Case Study 4, London, May 2003.
- Soylu, Hülya, "Millî Ekonomide Genel Devletin Yeri ve AB Ülkelerinde Devlet Borç ve Açıklarının Etkileyen İşlemler", *Maliye Dergisi*, Sayı 144, Eylül-Aralık 2003, ss. 100-117.
- Soysal, Mümtaz, *100 Soruda Anayasanın Anlamı*, 11.b., Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1997.
- Spackman, Michael, "Multi-Year Perspective in Budgeting and Public Investment Planning", OECD Global Forum on Sustainable Development: Conference on Financing Environmental Dimension of Sustainable Development, Paris, 24-26 April 2002.
- Stein, Ernesto – Talvi, Ernesto – Grisanti, Alejandro, "Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin American Experience", Inter-American Development Bank, Working Paper 367, Washington, February 1998.
- Steiss, Alan Walter, *Financial Management in Public Organizations*, Brooks/Cole Publishing Company, California, 1989.
- Strøm, Kaare, "Parliamentary Democracy as Delegation and Accountability", ESRC Research Seminar on Modelling Political Accountability: The Principal-Agent Model, School of Management, University of East Anglia, December 6, 2002.
- Swedish Ministry of Finance, *The Central Government Budget Process*, June 2005
- Şenatalar, Burhan, "IV. Oturum: Kamu Kesiminde Performans Ölçüm Sistemleri ve Değişik Uygulamaları", Tartışmalar Kısmı, *Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Bu Yapılanmada Performans Yönetimi ve Denetiminin Yeri*, 15. Türkiye Maliye Sempozyumu, 15-17 Mayıs 2000, Antalya, ss. 414-416.
- Tarschys, Daniel, "Time Horizons in Budgeting", *OECD Journal on Budgeting*, Vol 2, No 2, 2002, ss. 77-103.
- Tatlıoğlu, İsmail, "Uygulanmakta Olan Maliye ve Vergi Politikalarının Sonuçları", *2002'de Türkiye'de Maliye ve Vergi Politikaları Göstergeleri Işığında Beklentiler Paneli*, 10 Mayıs 2002, Demirtaş Sanayiciler Derneği Yayını, No:3, Bursa, ss. 35-44.
- TBMM, *Kamu Mali Yönetimi Kanunu Tasarısı ve Plân-Bütçe Komisyonu Raporu*, Dönem 22, Yasama Yılı 2, No. 1/692 (<http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss302m.htm>).
- TESEV, *Sivil Toplum Bütçeyi İzliyor*, 30 Kasım 2004 (http://www.tesev.org.tr/etkinlik/sivil_toplum.doc).
- Thain, Colin – Wright, Maurice, "Planning and Controlling Public Expenditure in the UK, Part I: The Treasury's Public Expenditure Survey", *Public Administration*, Vol 70, Spring 1992, ss. 3-24.
- The National Economic and Social Council, *Achieving Quality Outcomes: The Management of Public Expenditure*, Dublin, December 2002.
- Tural, Aziz, "Bütçe Tekliflerinin Maliye ve Gümrük Bakanlığınca Değerlendirilmesi (Bütçe İnceleme Teknikleri)", *Maliye Dergisi*, Sayı 94, Mayıs-Haziran 1989, ss. 26-48.
- Tüğen, Kamil, *Devlet Bütçesi*, Anadolu Matbaacılık, İzmir, 1997.

- Türk, İsmail, *Maliye Politikası*, Gözden Geçirilmiş 10. baskı, Turhan Kitabevi Yayını, Ankara, 1994.
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 17863 Mükerrer, *Resmî Gazete*, 9 Kasım 1982.
- Türkiye İstatistik Kanunu (5429 S.K.), 25997, *Resmî Gazete*, 18 Kasım 2005.
- Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, *Kamu Yönetimi Araştırması: Genel Rapor*, Ankara, 1991.
- Uludağ Üniversitesi, 2003-2007 Yılları Bütçe Kanun Tasarıları.
- United Kingdom Government, Department for International Development (DFID), *Understanding and Reforming Public Expenditure Management*, April 2001.
- United Kingdom, The Code for Fiscal Stability, March 1998.
- United Nations, *Guide to results-based budgeting*, Programme Planning and Budget Division OPPBA/DM, Version 1.1, 23 October 1998.
- United Nations Development Program, *CONTACT (Country Assessment in Accountability and Transparency) Manual*, Chapter 5: Expenditure Planning Budgeting, New York 2001. (http://www.undp.org/governance/docs/AC_Guides_CONTACT2001.pdf).
- United Nations Development Program, *Guidelines for Developing and Implementing a Medium Term Expenditure Framework (MTEF)*, January 2000.
- United Nations Development Program, *What is a Medium-Term Expenditure Framework (MTEF)*, Public Expenditure Review Phase II, VIE/96/028, The Government of Vietnam, January 2000.
- Wanna, John – Kelly, Joanne – Forster, John, *Managing Public Expenditure in Australia*, Allen&Unwin, Australia, 2000.
- Webb, Richard, *The Commonwealth Budget: Process and Presentation*, Research Paper No:10, Department of the Parliamentary Library, Australia, 2002.
- White, Joseph, “Budgeting for Entitlements”, *Handbook of Government Budgeting*, Edited by Roy T. Meyers, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1999, ss. 678-698.
- Wildavsky, Aaron, “A Budget for All Seasons? Why the Traditional Budget Lasts”, *Public Administration Review*, November/December 1978, ss. 501-509.
- Wildavsky, Aaron, *The New Politics of the Budgetary Process*, Second edition, HarperCollins Publishers Inc., New York, 1992.
- World Bank, *Kamu Harcamaları ve Personel Yönetimi İçin Kurumsal ve Teknik Çerçevenin Modernleştirilmesi Ön Değerlendirme Heyeti Raporu*, Ankara, 1994.
- World Bank, *Public Expenditure Management Handbook*, Washington, June 1998.
- World Bank, *Turkey Country Economic Memorandum, Towards Macroeconomic Stability and Sustained Growth (In Three Volumes) Volume I: Summary Report*, Report No: 26301-TU, July 28, 2003.
- World Bank, *Turkey: Public Expenditure and Institutional Review: Reforming Budgetary Institutions for Effective Government*, Poverty Reduction and Economic Management Unit, August 20, 2001.
- World Bank, *The World Bank in Turkey, 1993-2004*, Country Assistance Evaluation, Report No: 34783, December 20, 2005.
- Xavier, John Antony, “Portfolio Budgeting in the Australian Portfolios – Principles and Practices”, *Public Budgeting & Finance*, Winter 1997, ss. 88-103.
- Yılmaz, Hakan Hakkı, *Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Dünya Bankası Orta Vadeli Harcama Sistemi*, DPT, Ankara, Ağustos 1999.
- Yılmaz, Kutluhan, “Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Plânlama Uygulaması”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 50-51, Temmuz-Aralık 2003, ss. 67-86.

- Yläoutinen, Sami, "Fiscal Frameworks in the Central and Eastern European Countries", Discussion Paper, 2004.
- Yuluğ, Mustafa, *Türkiye'de Kamu Savurganlığı ve Bütçe Yönetimi*, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayını No: 1981/230, Ankara, 1981.
- Yüksek Plânlama Kurulu, 2003 Yılı Programı ve Mali Yılı Bütçesi Makro Çerçeve Kararı, No: 2002 / 39, 16 Temmuz 2002 tarih ve 24817 Sayılı Resmî Gazete.
- Yüksek Plânlama Kurulu, 2004 Yılı Programı ve Mali Yılı Bütçesi Makro Çerçeve Kararı, Karar No: 2003/14, 5 Temmuz 2003 tarih ve 25159 Sayılı Resmî Gazete.
- Yüksek Plânlama Kurulu, 2005 Yılı Programı ve Mali Yılı Bütçesi Makro Çerçeve Kararı, Karar No: 2004/37, 20 Temmuz 2004 tarih ve 25528 Sayılı Resmî Gazete.
- Zyl, van Albert, *Country Case Study 5: Operationalising the MTEF as a tool for Poverty Reduction: South Africa*, Overseas Development Institute, London, May 2003.
- 2003 Yılı Bütçe Çağrısı (Başbakanlık Genelgesi), 24790, *Resmî Gazete*, 19 Haziran 2002.
- 03.05.2001 Tarihli Niyet Mektubu, (http://www.tcmb.gov.tr/yeni/niyet/May01/niyet_mektubu.html).
- 8.6.2005 Tarih ve 25839 sayılı Resmî Gazete Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği.
17. Stand-By Düzenlemesine İlişkin 2. Gözden Geçirme, 22.06.2000, (<http://www.tcmb.gov.tr/yeni/niyet/Niyetmektubu.html>).
17. Stand-By Düzenlemesine İlişkin Niyet Mektubu, 09.12.1999, (http://www.hazine.gov.tr/duyuru/sb_turkce.htm).
- 21.11.2005 tarihli, Yükseköğretim Kurumları Teşkilatı Kanunu ile 78 ve 190 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı (<http://www.tbmm.gov.tr>).
- 18.2.2006 Tarih ve 26084 Sayılı Resmî Gazete, Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik
- 26.03.2006 Tarih ve 26118 Sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesi Kararı, Esas Sayısı: 2006/22.

EKLER

EK-1: Makro İktisadî Değişkenleri Tahmin Etme Sorumluluğu

	Merkezi Bütçe Birimi ya da Maliye Bakanlığının (Hazine) Bütçe Bölümü	Maliye Bakanlığının (Hazine) farklı bir bölümü	Bağımsız Kurul	Diğer
ABD				X
Almanya				X
Avustralya	X			
Avusturya			X	
Belçika			X	X
Danimarka	X			
Finlandiya		X		
G. Afrika		X		
Hollanda			X	
İngiltere	X			
İsveç		X		
İzlanda		X		
Kanada	X			
Kore				X
Norveç		X		
Portekiz				X
Slovenya			X	
Şili	X			
Türkiye				X
Y. Zelanda		X		

Kaynak: OECD/World Bank, *Budget Practices and Procedures Database*, (<http://ocde.dyndns.org/>)

Ek-2: Makroekonomik Varsayımlara İlişkin Duyarlılık Analizleri

	Var ve yasal olarak düzenlenmiş bir gereksinim	Var, ancak yasal olarak düzenlenmemiş	Yok
ABD		X	
Almanya			X
Avustralya	X		
Avusturya	X		
Belçika		X	
Danimarka			X
Fransa			X
Güney Afrika		X	
Hollanda			X
İngiltere		X	
İrlanda		X	
İspanya			X
İsveç		X	
İtalya		X	
Portekiz			X
Slovenya		X	
Türkiye			X
Yeni Zelanda		X	

Kaynak: OECD/World Bank, *Budget Practices and Procedures Database*, (<http://ocde.dyndns.org/>)

Ek-3: Makroekonomik Varsayımların Denetlenmesi

	Evet, bağımsız uzmanların tartışması vb, yasal olarak zorunlu	Evet, bağımsız uzmanların tartışması vb, yasal olarak zorunlu değil	Denetim kuruluşu, yasal olarak zorunlu	Denetim kuruluşu, yasal olarak zorunlu değil	Denetleme bulunmamakta
ABD	X				
Almanya		X			
Avustralya					X
Avusturya			X		
Belçika					X
Çek Cumh		X			
Danimarka					X
Finlandiya					X
Fransa	X				
G. Afrika					X
Hollanda		X			
İngiltere			X		
İrlanda					X
İspanya					X
İsveç					X
İtalya					X
İzlanda					X
Kanada		X			
Macaristan		X			
Norveç					X
Portekiz					X
Türkiye					X
Y. Zelanda					X

Kaynak: OECD/World Bank, *Budget Practices and Procedures Database*, (<http://ocde.dyndns.org/>)

Ek-4: Avustralya Bütçesinde Yer Alan Harcama Grupları

1. Tarım, Balıkçılık ve Orman
2. Baş Savcı
3. İletişim, Bilgi Teknolojisi ve Sanat
4. Savunma
5. Eğitim, Bilim, Öğretim
6. İstihdam ve Çalışma İlişkileri
7. Çevre ve Kültür
8. Aile ve Topluluk Hizmetleri ve Mahallî Konular
9. Maliye ve İdare
10. Dış İlişkiler ve Ticaret
11. Sağlık ve Yaşlanma
12. Göç ve Çok Kültürlü İlişkiler
13. Sanayi, Turizm ve Kaynaklar
14. Başbakan ve Kabine
15. Ulaşım ve Bölgesel Hizmetler
16. Hazine
17. Parlamenter Birimler

Kaynak: Commonwealth of Australia, *Mid-Year Economic...*, a.g.r., Ekler Tablo A2.

Ek-5: İsveç'te Harcama ve Politika Alanları

HARCAMA ALANLARI	POLİTİKA ALANLARI
1. Krallık hükümeti	1. Etkin hükümet idaresi politikası
2. Ekonomi ve mali idare	2. Mali sistemler ve gözetim politikası
3. Vergileme, gümrükler ve vergi toplama	3. Vergiler, gümrükler ve uygulama pol.
4. Yargı sistemi	4. Yargı politikası
5. Uluslararası işbirliği	5. Dış ve güvenlik politikası
6. Savunma	6. Savunma politikası
7. Uluslararası kalkınma işbirliği	7. Kazalara karşı koruma politikası
8. Göçmen ve mülteciler	8. Uluslararası kalkınma ve işbirliği poli.
9. Sağlık koruma, tıbbi koruma ve sosyal hiz.	9. Merkezî ve doğu Avrupa ile işbir. pol.
10. Hastalıkta mali güvenlik	10. Bütünleşme politikası
11. Yaşlılıkta mali güvenlik	11. Büyük şehir politikası
12. Aileler ve çocuklar için mali güvenlik	12. Göç politikası
13. İş piyasası	13. Sağlık ve tıbbi bakım politikası
14. Çalışma hayatı	14. Halk sağlığı politikası
15. Öğrencilere mali destek	15. Çocuk politikası
16. Eğitim ve akademik araştırma	16. Engelli politikası
17. Kültür, medya, dini topluluklar	17. Yaşlı politikası
18. Aile planlaması, konut arzı ve yapımı	18. Sosyal hizmetler politikası
19. Bölge dengesi ve kalkınma	19. Kapasite eksikliğini giderme politi.
20. Genel çevre koruma ve doğayı koruma	20. Yaşlılık mali politikası
21. Enerji	21. Aile mali politikası
22. Ulaşım ve iletişim	22. İş piyasası politikası
23. Tarım ve orman, balıkçılıkla ilgili sanayiler	23. Çalışma hayatı politikası
24. Sanayi ve ticaret	24. Eşit fırsat politikası
25. Yerel idarelere genel yardımlar	25. Eğitim politikası
26. Ulusal borcun vb. faizi	26. Araştırma politikası
27. Avrupa'ya katkı	27. Medya politikası
	28. Kültür politikası
	29. Genç politikası
	30. Popüler hareket politikası
	31. Konut politikası
	32. Bölgesel örgütlenme politikası
	33. Bölgesel kalkınma politikası
	34. Çevre politikası
	35. Enerji politikası
	36. Ulaşım politikası
	37. Bilgi teknolojileri, iletişim ve ötesi p.
	38. Özel sektör politikası
	39. Dış ticaret, ihracat ve yatırım teşvik p.
	40. Tüketici politikası
	41. Orman politikası
	42. Canlı hayvan politikası
	43. Giyecek politikası
	44. Kırsal alan politikası
	45. Sami politikası
	46. Demokrasi politikası
	47. Azınlık politikası

Kaynak: Ekonomistyrningsverket, *Performance Management...*, a.g.e., Appendix 3, s. 20-21.

EK 6: Güney Afrika'da Kuruluş Bütçe Teklifi

Sektör (vote) adı:

Program	1998/99 denetlenen kesin rakamlar	1999/00 denetlenen kesin rakamlar	2000/01 ilk sonuçlar	2001/02 bütçe rakamı	Orta Vadeli Harcama Çerçevesi												1998/99'den 2001/02'e yüzde değişme	2001/02'den 2004/05'e yüzde değişme
					2002/03				2003/2004				2004/2005					
					Tavan	Tavanda değişim	Yeniden önceliklerilen tavan	Geçen yıla göre %	Tavan	Tavanda değişim	Yeniden önceliklerilen tavan	Geçen yıla göre %	Tavan	Tavanda değişim	Yeniden önceliklerilen tavan	Geçen yıla göre %		
1. İdare																		
2. Program adı																		
3. Program adı																		
4. Program adı																		
Alt toplam																		
Çıkarılan faaliyetler																		
Toplam																		

Seçeneklerin Özeti:

Seçeneğin Adı	2002/03			2003/04			2004/2005		
	Kurum	Hazine		Kurum	Hazine		Kurum	Hazine	
1. Seçeneğin Adı:									
2. Seçeneğin Adı:									
3. Seçeneğin Adı:									
4. Seçeneğin Adı:									
5. Seçeneğin Adı:									
6. Seçeneğin Adı:									
TOPLAM									

Kaynak: Republic of South Africa, National Treasury, *Medium Term Expenditure Frameworks Treasury Guidelines: Preparing Budget Proposals for the 2005 MTEF*, a.g.e., Ek-A, Form 1.

EK 7: Türkiye’de Bütçelerini Çok Yıllı Olarak Hazırlayan İdareler*

EK 7.1. GENEL BÜTÇE KAPSAMINDAKİ KAMU İDARELERİ (I Sayılı Cetvel)

- 1) Türkiye Büyük Millet Meclisi
- 2) Cumhurbaşkanlığı
- 3) Başbakanlık
- 4) Anayasa Mahkemesi
- 5) Yargıtay
- 6) Danıştay
- 7) Sayıştay
- 8) Adalet Bakanlığı
- 9) Millî Savunma Bakanlığı
- 10) İçişleri Bakanlığı
- 11) Dışişleri Bakanlığı
- 12) Maliye Bakanlığı
- 13) Millî Eğitim Bakanlığı
- 14) Bayındırlık ve İskân Bakanlığı
- 15) Sağlık Bakanlığı
- 16) Ulaştırma Bakanlığı
- 17) Tarım ve Köyişleri Bakanlığı
- 18) Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
- 19) Sanayi ve Ticaret Bakanlığı
- 20) Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı
- 21) Kültür ve Turizm Bakanlığı
- 22) Çevre ve Orman Bakanlığı
- 23) Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği
- 24) Millî İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı
- 25) Jandarma Genel Komutanlığı
- 26) Sahil Güvenlik Komutanlığı
- 27) Emniyet Genel Müdürlüğü
- 28) Diyanet İşleri Başkanlığı
- 29) Devlet Plânlama Teşkilatı Müsteşarlığı
- 30) Hazine Müsteşarlığı
- 31) Dış Ticaret Müsteşarlığı
- 32) Gümrük Müsteşarlığı
- 33) Denizcilik Müsteşarlığı
- 34) Avrupa Birliği Genel Sekreterliği
- 35) Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu
- 36) Devlet Personel Başkanlığı
- 37) Özürlüler İdaresi Başkanlığı
- 38) Türkiye İstatistik Kurumu
- 39) Gelir İdaresi Başkanlığı
- 40) Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü
- 41) Karayolları Genel Müdürlüğü
- 42) Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü
- 43) Devlet Meteoroloji İşleri Genel Müdürlüğü
- 44) Tarım Reformu Genel Müdürlüğü
- 45) Petrol İşleri Genel Müdürlüğü
- 46) Basın-Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü
- 47) Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü
- 48) Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü
- 59) Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü
- 50) Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü

* Mahallî idareler hariç

Kaynak: Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (5018 S.K.), I Sayılı Cetvel.

Ek 7.2. ÖZEL BÜTÇELİ İDARELER (II Sayılı Cetvel)

A) YÜKSEKÖĞRETİM KURULU, ÜNİVERSİTELER VE YÜKSEK TEKNOLOJİ ENSTİTÜLERİ

- 1) Yükseköğretim Kurulu
- 2) Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi
- 3) İstanbul Üniversitesi
- 4) İstanbul Teknik Üniversitesi
- 5) Ankara Üniversitesi
- 6) Karadeniz Teknik Üniversitesi
- 7) Ege Üniversitesi
- 8) Atatürk Üniversitesi
- 9) Orta Doğu Teknik Üniversitesi
- 10) Hacettepe Üniversitesi
- 11) Boğaziçi Üniversitesi
- 12) Dicle Üniversitesi
- 13) Çukurova Üniversitesi
- 14) Anadolu Üniversitesi
- 15) Cumhuriyet Üniversitesi
- 16) İnönü Üniversitesi
- 17) Fırat Üniversitesi
- 18) Ondokuz Mayıs Üniversitesi
- 19) Selçuk Üniversitesi
- 20) Uludağ Üniversitesi
- 21) Erciyes Üniversitesi
- 22) Akdeniz Üniversitesi
- 23) Dokuz Eylül Üniversitesi
- 24) Gazi Üniversitesi
- 25) Marmara Üniversitesi
- 26) Mimar Sinan Güzel Sanatlar Üniversitesi
- 27) Trakya Üniversitesi
- 28) Yıldız Teknik Üniversitesi
- 29) Yüzüncü Yıl Üniversitesi
- 30) Gaziantep Üniversitesi
- 31) Abant İzzet Baysal Üniversitesi
- 32) Adnan Menderes Üniversitesi
- 33) Afyon Kocatepe Üniversitesi
- 34) Balıkesir Üniversitesi
- 35) Celal Bayar Üniversitesi
- 36) Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi
- 37) Dumlupınar Üniversitesi
- 38) Gaziosmanpaşa Üniversitesi
- 39) Gebze Yüksek Teknoloji Enstitüsü
- 40) Harran Üniversitesi
- 41) İzmir Yüksek Teknoloji Enstitüsü
- 42) Kafkas Üniversitesi
- 43) Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi
- 44) Kırıkkale Üniversitesi
- 45) Kocaeli Üniversitesi
- 46) Mersin Üniversitesi
- 47) Muğla Üniversitesi
- 48) Mustafa Kemal Üniversitesi
- 49) Niğde Üniversitesi
- 50) Pamukkale Üniversitesi
- 54) Eskişehir Osmangazi Üniversitesi

- 51) Sakarya Üniversitesi
- 52) Süleyman Demirel Üniversitesi
- 53) Zonguldak Karaelmas Üniversitesi
- 55) Galatasaray Üniversitesi
- 56) Ahi Evran Üniversitesi
- 57) Kastamonu Üniversitesi
- 58) Düzce Üniversitesi
- 59) Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi
- 60) Uşak Üniversitesi
- 61) Rize Üniversitesi
- 62) Namık Kemal Üniversitesi
- 63) Erzincan Üniversitesi
- 64) Aksaray Üniversitesi
- 65) Giresun Üniversitesi
- 66) Hitit Üniversitesi
- 67) Bozok Üniversitesi
- 68) Adıyaman Üniversitesi
- 69) Ordu Üniversitesi
- 70) Amasya Üniversitesi

B) ÖZEL BÜTÇELİ DİĞER İDARELER

- 1) Savunma Sanayi Müsteşarlığı
- 2) Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu
- 3) Türkiye ve Orta-Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
- 4) Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu
- 5) Türkiye Bilimler Akademisi
- 6) Türkiye Adalet Akademisi
- 7) Yükseköğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu
- 8) Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü
- 9) Devlet Tiyatroları Genel Müdürlüğü
- 10) Devlet Opera ve Balesi Genel Müdürlüğü
- 11) Orman Genel Müdürlüğü
- 12) Vakıflar Genel Müdürlüğü
- 13) Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü
- 14) Elektrik İşleri Etüd İdaresi Genel Müdürlüğü
- 15) Maden Tetkik ve Arama Genel Müdürlüğü
- 16) Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü
- 17) Türk Akreditasyon Kurumu
- 18) Türk Standartları Enstitüsü
- 19) Millî Üretkenlik Merkezi
- 20) Türk Patent Enstitüsü
- 21) Ulusal Bor Araştırma Enstitüsü
- 22) Türkiye Atom Enerjisi Kurumu
- 23) Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı
- 24) İhracatı Geliştirme Etüt Merkezi
- 25) Türk İşbirliği ve Kalkınma İdaresi Başkanlığı
- 26) Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı
- 27) GAP Bölge Kalkınma İdaresi
- 28) Özelleştirme İdaresi Başkanlığı
- 29) Ceza ve İnfaz Kurumları ile Tutukevleri İş Yurtları Kurumu

Kaynak: Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (5018 S.K.), II Sayılı Cetvel.

Ek 7.3. DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUMLAR (III Sayılı Cetvel)

- 1) Radyo ve Televizyon Üst Kurulu
- 2) Telekomünikasyon Kurumu
- 3) Sermaye Piyasası Kurulu
- 4) Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
- 5) Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu
- 6) Kamu İhale Kurumu
- 7) Rekabet Kurumu
- 8) Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu

Kaynak: Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (5018 S.K.), III Sayılı Cetvel.

Ek 7.4. SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARI (IV Sayılı Cetvel)

- 1- Sosyal Güvenlik Kurumu
- 2- Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü

Kaynak: Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (5018 S.K.), IV Sayılı Cetvel.

EK 8: OVP'lerde Yer Alan Temel Ekonomik Büyüklükler

EK 8.1. OVP (2006-2008)'DEKİ BÜYÜKLÜKLER

	2006	2007	2008
BÜYÜME VE İSTİHDAM			
Toplam Tüketim ⁽¹⁾	3.5	3.6	3.7
Kamu	0.6	0.7	0.5
Özel	4.0	4.1	4.2
Toplam Sabit Sermaye Yatırımı ⁽¹⁾	9.8	10.1	8.3
Kamu	2.8	0.8	3.4
Özel	12.4	13.2	9.8
Stok değişimi ⁽²⁾	-0.1	-0.0	-0.0
Toplam Mal ve Hizmet İhracatı ⁽¹⁾	11.0	10.6	10.4
Toplam Mal ve Hizmet İthalatı ⁽¹⁾	9.3	9.8	8.9
GSYİH Büyümesi ⁽¹⁾	5.0	5.0	5.0
GSYİH (Milyon YTL, Cari Fiy.)	536,259	588,155	642,266
GSYİH (Milyar Dolar, Cari Fiy.)	364.9	392.5	422.4
Kişi Başı Millî Gelir (GSYİH, \$)	4,981	5,289	5,621
Kişi Başı Millî Gelir (SAGP, GSYİH, \$)	8,880	9,476	10,129
Nüfus (Bin Kişi)	73,254	74,208	75,154
İşgücüne Katılma Oranı (%)	48.7	48.7	48.7
İstihdam Düzeyi (Bin Kişi)	22,670	23,131	23,590
İşsizlik Oranı (%)	10.0	9.8	9.6
Toplam Faktör Verimliliği Artışı (%)	1.6	1.6	1.5
DIŞ TİCARET			
İhracat (FOB) (Milyar Dolar)	84.1	93.7	105.8
İthalat (CIF) (Milyar Dolar)	122.6	133.7	146.8
Dış Ticaret Dengesi (Milyar Dolar)	-38.5	-40.0	-41.0
Cari İşlemler Dengesi / GSYİH (%)	-4.0	-3.5	-3.1
Dış Ticaret Hacmi / GSYİH (%)	56.7	57.9	59.8
KAMU FİNANSMANI (Yüzde)			
Genel Devlet Gelirleri ⁽³⁾⁽⁴⁾ / GSYİH	44.0	42.7	42.0
Genel Devlet Harcamaları ⁽³⁾⁽⁴⁾ / GSYİH	46.8	44.2	42.3
Genel Devlet Borçlanma Gereği ⁽³⁾⁽⁴⁾ / GSYİH	-2.7	-1.5	-0.3
Genel Devlet Faiz Harcamaları ⁽³⁾⁽⁴⁾ / GSYİH	9.3	7.7	6.6
Kamu Kesimi Borçlanma Gereği ⁽⁵⁾ / GSYİH	-2.6	-1.4	-0.1
Kamu Brüt Borç Stoku / GSYİH	71,5	68,2	63,5
Kamu Net Borç Stoku / GSYİH	56,5	52,8	47,8
FİYATLAR (Yüzde Değişme)			
GSYİH Deflatörü	6.0	4.5	4.0
TÜFE Yıl Sonu	5.0	4.0	4.0

(1) Reel fiyatlarla yüzde değişimi göstermektedir.

(2) Büyümeye katkı olarak verilmektedir.

(3) Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, özel bütçe kapsamındaki idareleri, düzenleyici ve denetleyici kurumları, sosyal güvenlik kurumlarını, mahallî idareleri, döner sermayeleri ve fonları kapsamaktadır.

(4) 5018 sayılı Kanun kapsamında ilk uygulama yılı olması nedeniyle, özel bütçeli kuruluşlar tam olarak yansıtılmamıştır.

(5) Genel Devlet ve KİT'leri kapsamaktadır.

Kaynak: DPT, *Orta Vadeli Program (2006-2008)*, a.g.e.

EK 8.2. OVP (2007-2009)'DAKİ BÜYÜKLÜKLER

	2007	2008	2009
BÜYÜME VE İSTİHDAM			
GSYİH (Milyar YTL, Cari Fiy.)	622,6	695,9	771,2
GSYİH (Milyar Dolar, Cari Fiy.)	423,4	469,8	521,8
Kişi Başı Millî Gelir (GSYİH, \$)	5.732,0	6.284,0	6.898,0
Kişi Başı Millî Gelir (SAGP, GSYİH, \$)	9.515,0	10.277,0	11.115,0
GSYİH Büyümesi ⁽¹⁾	7,0	7,0	7,1
Toplam Tüketim ⁽¹⁾	8,1	7,8	7,1
Kamu	2,1	1,0	3,5
Özel	8,7	8,4	7,4
Toplam Sabit Sermaye Yatırımı ⁽¹⁾	8,8	6,5	8,5
Kamu	14,0	1,0	4,5
Özel	6,9	8,6	9,9
Nüfus (Milyon Kişi)	73,9	74,8	75,6
İşgücüne Katılma Oranı (%)	48,9	49,2	49,5
İstihdam Düzeyi (Milyon Kişi)	23,0	23,6	24,2
İşsizlik Oranı (%)	10,5	10,6	10,4
Toplam Faktör Verimliliği Artışı (%)	2,1	2,2	2,3
DIŞ TİCARET			
İhracat (FOB) (Milyar Dolar)	93,1	105,5	120,4
İthalat (CIF) (Milyar Dolar)	150,3	164,7	181,8
Dış Ticaret Dengesi (Milyar Dolar)	-57,2	-59,2	-61,4
Turizm Gelirleri (Milyar Dolar)	21,5	23,1	25,1
Cari İşlemler Dengesi / GSYİH (%)	-7,9	-7,3	-6,6
Dış Ticaret Hacmi / GSYİH (%)	54,9	55,0	55,4
KAMU FİNANSMANI (Yüzde)			
Genel Devlet Gelirleri ⁽²⁾ / GSYİH	45,4	43,2	42,2
Genel Devlet Harcamaları ⁽²⁾ / GSYİH	45,8	43,3	41,5
Genel Devlet Faiz Harcamaları ⁽²⁾ / GSYİH	6,7	5,6	4,5
Genel Devlet Borçlanma Gereği ⁽²⁾⁽³⁾ / GSYİH	0,3	0,1	-0,7
Kamu Kesimi Borçlanma Gereği ⁽³⁾⁽⁴⁾ / GSYİH	0,1	-0,2	-0,9
Kamu Net Borç Stoku / GSYİH	44,1	39,1	34,4
Vergi Yüğü / GSYİH	32,0	31,4	30,9
FİYATLAR (Yüzde Değişme)			
TÜFE Yıl Sonu ⁽⁵⁾	4,0	4,0	--

(1) Reel fiyatlarla yüzde değişimi göstermektedir.

(2) Merkezî yönetim bütçesini, sosyal güvenlik kurumlarını, mahallî idareleri, döner sermayeleri ve fonları kapsamaktadır.

(3) (-) işareti fazlayı göstermektedir.

(4) Genel Devlet ve KİT'leri kapsamaktadır.

(5) 2007 ve 2008 için Merkez Bankasının açıkladığı hedefler alınmıştır. 2009 yılı hedefi önümüzdeki dönemde belirlenecektir.

Kaynak: DPT, *Orta Vadeli Program (2007-2009)*, a.g.e.

EK 9: OVP'lerde Sektör Politikaları

EK 9.1. EĞİTİM SEKTÖRÜ ÖRNEĞİ

OVP (2006-2008)	OVP (2007-2009)
Düşünme, algılama ve problem çözme yeteneği gelişmiş, yeni fikirlere açık, özgüven ve sorumluluk duygusuna sahip, Atatürk ilkelerine bağlı, demokratik değerleri benimsemiş, millî kültürü özümsemiş, farklı kültürleri yorumlayabilen bilgi toplumu insanını yetiştirmek eğitim politikasının temel amacıdır. Bu yönde başlatılmış olan yeniden düzenleme çalışmaları her kademede hızlandırılarak sürdürülecek, eğitimin niteliği artırılacak ve eğitim hizmetlerine erişim yaygınlaştırılacaktır. Bu çerçevede;	Aynen yer almaktadır
1. Kişilerin fiziksel, sosyal, zihinsel ve ruhsal gelişimlerinde önemli bir payı olan okul öncesi eğitim yaygınlaştırılacaktır.	1. Aynen yer almaktadır
2. İlk ve ortaöğretimin kalitesinin artırılması amacıyla yenilikçiliği, araştırmayı, takım çalışmasını, özgün ve girişimci düşünmeyi esas alan müfredat değişiklikleri yapılacaktır	2. İlk ve ortaöğretimin kalitesinin artırılması amacıyla yenilikçiliği, araştırmayı, takım çalışmasını, özgün ve girişimci düşünmeyi esas alan müfredat değişiklikleri yapılacak ve bu kapsamda eğitimciler ile yöneticilerin eğitimi gerçekleştirilecektir.
3. Kişilerin bireysel ve sosyal gelişimlerine katkıda bulunan ve hayata hazırlayan etkin bir rehberlik ve yönlendirme sistemi geliştirilecektir	3. Aynen yer almaktadır
4. Ortaöğretimde okul çeşitliliği yerine program çeşitliliğini esas alan bir yapıya geçilecektir. Ortaöğretim, program bütünlüğü ve devamlılığı içinde yatay ve dikey geçişlere olanak tanıyan, fırsat eşitliğini geliştiren esnek bir yapıya kavuşturulacaktır.	4. Aynen yer almaktadır
5. Eğitimde yeni yapılanmanın gerektirdiği, öğretmen ve yöneticilere yönelik hizmet içi eğitim ivedilikle gerçekleştirilecektir	Yer almamaktadır.
6. Eğitimde bilgi teknolojilerinin kullanımı etkin hale getirilecek ve yaygınlaştırılacaktır	5. Eğitimde bilgi teknolojilerinin kullanımı yaygınlaştırılacak ve etkin hale getirilecektir.
7. Eğitimin her kademesinde fiziki mekan, donanım ve öğretmen ihtiyacı yerleşim yerleri arasındaki farklılıkları azaltacak şekilde giderilecektir	6. Eğitimin her kademesinde fiziki mekan, donanım ve öğretmen ihtiyacı yerleşim yerleri arasındaki farklılıkları azaltacak şekilde giderilecek ve bu konuda yerel idarelerin inisiyatif almaları desteklenecektir
8. Eğitimde niteliği geliştirmek, fiziki mekan ve donanım ihtiyacını kısa sürede gidermek amacıyla yerel idarelerin inisiyatif alması desteklenecektir	
9. Yüksek Öğretim Kurulu uzun dönemli plânlama ve koordinasyon işlevini yürütecek bir yapıya kavuşturulacaktır	7. Aynen yer almaktadır
10. Yüksek öğretim kurumlarının idari, mali ve bilimsel özerklikleri güçlendirilerek ihtisaslaşmayı esas alan rekabetçi bir yapıya kavuşturulması sağlanacaktır	8. Yüksek öğretim kurumları, idari ve mali özerklikleri sağlanarak ihtisaslaşmayı esas alan rekabetçi bir yapıya kavuşturulacaktır.
11. Yüksek öğretim kurumlarının hizmet üreterek kaynak oluşturma faaliyetleri desteklenecek, öğrencilerin eğitimin finansmanına daha fazla katılımı sağlanacaktır	9. Yüksek öğretim kurumlarının hizmet üreterek kaynak oluşturma faaliyetleri desteklenecek, öğrencilerin eğitimin finansmanına daha fazla katılımı sağlanacaktır
12. Maddi gücü yetersiz olan öğrenciler için etkin bir harç, burs ve kredi sistemi geliştirilecektir	Yer almamaktadır.
13. Özel kesimin eğitimin her kademesinde faaliyet göstermesi teşvik edilecektir	10. Özel kesimin eğitimin her kademesinde daha fazla faaliyet göstermesi teşvik edilecektir

Kaynak: DPT, *Orta Vadeli Program (2006-2008)*, a.g.e. ve DPT, *Orta Vadeli Program (2007-2009)*, a.g.e.

EK 9.2. SAĞLIK SEKTÖRÜ ÖRNEĞİ

OVP (2006-2008)	OVP (2007-2009)
Vatandaşların ekonomik ve sosyal hayata sağlıklı bireyler olarak katılımını sağlamak ve yaşam kalitelerini yükseltmeye katkıda bulunmak sağlık politikasının temel amacıdır. Sağlık hizmetleri, eşitlik ve hakkaniyet içinde, halkın ihtiyaç ve beklentilerine uygun, kaliteli, ulaşılabilir, verimli, bölgeler ve sosyo-ekonomik gruplar arası farklılıkları azaltıcı, çağdaş yaşamın gerekleriyle uyumlu şekilde sunulacak ve koruyucu sağlık hizmetlerine öncelik verilecektir. [Bu çerçevede;]	Aynen yer almaktadır
1. Koruma/önleme, tedaviden önce gelir' ilkesi çerçevesinde, ekonomik kayıpların önlenmesi ve yaşam kalitesinin artırılması amacıyla koruyucu sağlık hizmetleri etkinleştirilerek yaygınlaştırılacaktır.	1. Aynen yer almaktadır
2. Sağlık hizmeti alt yapısı ve personeli dağılımında bölgeler arası farklılıklar azaltılacaktır	2. Sağlık hizmetlerinin alt yapı ve personel ihtiyacı, bölgeler arası farklılıklar gözetilerek giderilecektir.
3. Alt yapı ihtiyacını maliyet etkin bir şekilde kısa sürede tamamlamak için yerel idarelerin inisiyatif alması desteklenecektir	Yer almamaktadır
4. Sağlık hizmetlerinin sunumu ile finansmanının birbirinden ayrılmasına yönelik düzenlemeler tamamlanacaktır	3. Aynen yer almaktadır
5. Sağlık Bakanlığı yeniden yapılandırılarak düzenleme, plânlama ve denetleme rolü güçlendirilecektir	4. Aynen yer almaktadır
6. Birinci basamak hizmet birimleriyle bütünleşmiş bir şekilde yurt çapında aile hekimliği uygulamasına geçilerek etkili bir sevk sistemi sağlanacaktır	5. Aynen yer almaktadır
7. Hizmet kalitesini artırmak amacıyla, hastane yönetimleri idari ve mali açıdan özerk ve rekabetçi bir yapıya kavuşturulacak; sağlık kurumlarında sertifikasyon ve akreditasyon sistemleri geliştirilecektir	7. Aynen yer almaktadır
8. Kişilerin klinik bulguları ve bireysel özelliklerine göre uygun ilaca, uygun süre ve dozda en düşük fiyatla kolayca ulaşabilmelerini sağlamak amacıyla 'Akılcı İlaç Kullanımı' ilkesi etkin hale getirilecektir	8. Aynen yer almaktadır
9. Koruyucu ve birinci basamak sağlık hizmetleri kapsamında anne, çocuk ve üreme sağlığı ile bulaşıcı hastalıklarla mücadelede önem verilecektir	6. Birinci basamak sağlık hizmetleri, anne, çocuk sağlığı ile gezici sağlık hizmetlerine önem verilerek güçlendirilecektir
10. Yaşlı sağlığı hizmetleri ile evde bakım ve gezici sağlık hizmetleri geliştirilecektir	Yer almamaktadır
11. Sağlık insan gücü plânlaması yapılarak bilgi ve beceri ile donanmış, motivasyonu yüksek yeterli sayıda insan gücü sağlanacaktır	9. Aynen yer almaktadır
12. Sağlık hizmeti sunumunda hasta hakları ve hasta memnuniyeti esas alınacaktır	10. Aynen yer almaktadır
13. Ulusal Sağlık Bilgi Sistemi etkin hale getirilecektir	11. Aynen yer almaktadır
14. Özel sektörün sağlık yatırımları teşvik edilecektir	12. Aynen yer almaktadır.

Kaynak: DPT, *Orta Vadeli Program (2006-2008)*, a.g.e. ve DPT, *Orta Vadeli Program (2007-2009)*, a.g.e.

EK 10: OVMP'de Yer Alan Makro Mali Büyüklükler

EK-10.1: Merkezî Yönetim Giderleri (Makro Harcama Tavanı)

A- Ekonomik sınıflandırma bazında merkezî yönetim giderleri (OVMP 2006-2008)

(Milyon YTL)	2006	2007	2008
Merkezî Yönetim Bütçe Giderleri	160.143	162.280	165.958
Merkezî Yönetim Faiz Dışı Giderler	111.212	118.228	124.810
I. Personel Giderleri	35.202	37.449	38.775
II. Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	4.895	7.022	7.466
III. Mal ve Hizmet Alım Giderleri	16.469	13.417	13.745
IV. Faiz Giderleri	48.931	44.052	41.148
V. Cari Transferler	36.590	41.650	45.371
VI. Sermaye Giderleri	12.283	12.851	13.363
VII. Sermaye Transferleri	1.275	1.317	1.372
VIII. Borç Verme	3.386	3.353	3.490
IX. Yedek Ödenekler	1.112	1.170	1.228

Kaynak: Maliye Bakanlığı, *Orta Vadeli Mali Plan (2006-2008)*, a.g.e.

B- Ekonomik sınıflandırma bazında merkezî yönetim giderleri (OVMP 2007-2009)

(Milyon YTL)	2007	2008	2009
Merkezî Yönetim Bütçe Giderleri	189.877	199.027	205.732
Faiz Dışı Giderler	145.777	157.267	167.082
I. Personel Giderleri	40.418	43.123	47.599
II. Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	9.820	10.245	9.286
III. Mal ve Hizmet Alım Giderleri	14.189	14.771	15.548
IV. Faiz Giderleri	44.100	41.760	38.650
V. Cari Transferler	59.181	66.844	72.083
VI. Sermaye Giderleri	13.293	13.892	14.378
VII. Sermaye Transferi	3.302	2.360	1.908
VIII. Borç Verme	3.740	3.877	4.014
IX. Yedek Ödenek	1.833	2.154	2.267

Kaynak: Maliye Bakanlığı, *Orta Vadeli Mali Plan (2007-2009)*, a.g.e.

C – Merkezî giderlerinin GSYİH'ye Oranı (OVMP 2006-2008)

	2006	2007	2008
Merkezî Yönetim Bütçe Giderleri	29,86	27,59	25,84
Merkezî Yönetim Faiz Dışı Giderler	20,74	20,10	19,43
I. Personel Giderleri	6,56	6,37	6,04
II. Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,91	1,19	1,16
III. Mal ve Hizmet Alım Giderleri	3,07	2,28	2,14
IV. Faiz Giderleri	9,12	7,49	6,41
V. Cari Transferler	6,82	7,08	7,06
VI. Sermaye Giderleri	2,29	2,19	2,08
VII. Sermaye Transferleri	0,24	0,22	0,21
VIII. Borç Verme	0,63	0,57	0,54
IX. Yedek Ödenekler	0,21	0,20	0,19

Kaynak: Maliye Bakanlığı, *Orta Vadeli Mali Plan (2006-2008)*, a.g.e.

D – Merkezî giderlerinin GSYİH'ye Oranı (OVMP 2007-2009)

	2007	2008	2009
Merkezî Yönetim Bütçe Giderleri	30,5	28,6	26,7
Faiz Dışı Giderler	23,4	22,6	21,7
I. Personel Giderleri	6,5	6,2	6,2
II. Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	1,6	1,5	1,2
III. Mal ve Hizmet Alım Giderleri	2,3	2,1	2,0
IV. Faiz Giderleri	7,1	6,0	5,0
V. Cari Transferler	9,5	9,6	9,3
VI. Sermaye Giderleri	2,1	2,0	1,9
VII. Sermaye Transferi	0,5	0,3	0,2
VIII. Borç Verme	0,6	0,6	0,5
IX. Yedek Ödenek	0,3	0,3	0,3

Kaynak: Maliye Bakanlığı, *Orta Vadeli Mali Plan (2007-2009)*, a.g.e.

EK-10.2: Merkezî Yönetim Gelirleri

A – Merkezî yönetim bütçe gelirleri (OVMP 2006-2008)

	2006	2007	2008
Merkezî Yönetim Bütçe Gelirleri (Net) (Milyon YTL)	141.822	150.318	161.638
Merkezî Yönetim Bütçesi Vergi Gelirleri (Brüt) (Milyon YTL)	130.335	139.821	151.627
Merkezî Yönetim Bütçe Gelirleri (Net) / GSYİH (%)	26,45	25,56	25,17
Merkezî Yönetim Bütçesi Vergi Gelirleri (Brüt) / GSYİH (%)	24,30	23,77	23,61

Kaynak: Maliye Bakanlığı, *Orta Vadeli Mali Plan (2006-2008)*, a.g.e.

B – Merkezî yönetim bütçe gelirleri (OVMP 2007-2009)

(Milyon YTL)	2007	2008	2009
Merkezî Yönetim Bütçe Gelirleri (Net)	181.111	196.263	210.143
Merkezî Yönetim Bütçesi Vergi Gelirleri (Net)	155.248	169.264	182.212
Merkezî Yönetim Bütçe Gelirleri (Net)/GSYİH (%)	29,1	28,2	27,2
Merkezî Yönetim Bütçesi Vergi Gelirleri (Net)/GSYİH (%)	24,9	24,3	23,6

Kaynak: Maliye Bakanlığı, *Orta Vadeli Mali Plan (2007-2009)*, a.g.e.

EK-10.3: Merkezî Yönetim Bütçe Dengesi

A – Merkezî yönetim bütçe dengesi (OVMP 2006-2008)

	2006	2007	2008
Merkezî Yönetim Bütçe Açığı (Milyon YTL)	18.322	11.962	4.320
Merkezî Yönetim Bütçe Açığı / GSYİH (%)	3,42	2,03	0,67

Kaynak: Maliye Bakanlığı, *Orta Vadeli Mali Plan (2006-2008)*, a.g.e.

B – Merkezî yönetim bütçe dengesi (OVMP 2007-2009)

	2007	2008	2009
Merkezî Yönetim Bütçe Dengesi (Milyon YTL)	-8.766	-2.764	4.411
Merkezî Yönetim Bütçe Dengesi/ GSYİH (%)	-1,4	-0,4	0,6
Faiz Dışı Fazla (Milyon YTL)	35.334	38.996	43.061
Faiz Dışı Fazla/GSYİH (%)	5,7	5,6	5,6

Kaynak: Maliye Bakanlığı, *Orta Vadeli Mali Plan (2007-2009)*, a.g.e.

EK-10.4: Merkezî Yönetim Bütçe Açığının Finansmanı

A – Merkezî Yönetim Bütçe Açığının Finansmanı (OVMP 2006-2008)

	2006	2007	2008
Kamu Brüt Borç Stoku / GSYİH (%)	71,5	68,2	63,5
Kamu Net Borç Stoku / GSYİH (%)	56,5	52,8	47,8
Kamu Kesimi Borçlanma Gereği / GSYİH (%)	-2,6	-1,4	-0,1

Kaynak: Maliye Bakanlığı, *Orta Vadeli Mali Plan (2006-2008)*, a.g.e.

B – Merkezî Yönetim Bütçe Açığının Finansmanı (OVMP 2007-2009)

	2007	2008	2009
Kamu Net Borç Stoku / GSYİH (%)	44,1	39,1	34,4
Kamu Kesimi Borçlanma Gereği / GSYİH (%)	0,1	-0,2	-0,9

Kaynak: Maliye Bakanlığı, *Orta Vadeli Mali Plan (2007-2009)*, a.g.e.

EK-11.2: 2007 yılı özel bütçeli idareler harcama tavanları

**ÖZEL BÜTÇELİ İDARELER (II SAYILI CETVEL)
2007 YILI BÜTÇESİ ÖDENEK TEKLİF TAVANLARI**

İDARELER	PERSONEL GİDERLERİ	SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARINA DEVLET PRİMİ GİDERLERİ	MAL VE HİZMET ALIM GİDERLERİ	FAİZ GİDERLERİ	CARİ TRANSFERLER	SERMAYE GİDERLERİ	SERMAYE TRANSFERLERİ	BORÇ VERME	YEDEK ÖDENEKLER	(YTL)
										İDARE TOPLAMI
YÜKSEKÖĞRETİM KURULU	5.611.000	1.444.000	1.824.000	0	15.435.000	528.000	0	0	0	24.842.000
ANKARA ÜNİVERSİTESİ	173.299.000	42.988.000	40.056.000	0	6.022.000	51.563.000	0	0	0	313.928.000
ORTA DOĞU TEKNİK ÜNİVERSİTESİ	91.693.000	22.500.000	45.303.000	0	3.735.000	38.298.000	0	0	0	201.529.000
HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ	155.500.000	39.999.000	43.217.000	0	5.182.000	88.127.000	0	0	0	332.025.000
GAZİ ÜNİVERSİTESİ	154.167.000	35.885.000	41.824.000	0	3.206.000	38.711.000	0	0	0	273.793.000
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ	238.056.000	62.291.000	94.059.000	0	8.944.000	34.486.000	0	0	0	437.836.000
İSTANBUL TEKNİK ÜNİVERSİTESİ	74.827.000	18.528.000	25.392.000	0	2.099.000	49.985.000	0	0	0	170.831.000
BOĞAZIÇI ÜNİVERSİTESİ	40.067.000	10.124.000	21.249.000	0	2.027.000	22.824.000	0	0	0	96.291.000
MARMARA ÜNİVERSİTESİ	102.794.000	23.103.000	30.173.000	0	1.562.000	35.744.000	0	0	0	193.376.000
YILDIZ TEKNİK ÜNİVERSİTESİ	45.543.000	10.437.000	12.174.000	0	1.033.000	20.576.000	0	0	0	89.763.000
MİMAR SİNAN GÜZEL SANATLAR ÜNİVERSİTESİ	20.865.000	5.133.000	5.720.000	0	485.000	11.190.000	0	0	0	43.393.000
EGE ÜNİVERSİTESİ	137.854.000	34.016.000	30.860.000	0	4.640.000	37.973.000	0	0	0	245.343.000
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ	117.368.000	28.916.000	22.749.000	0	1.637.000	27.871.000	0	0	0	198.541.000
TRAKYA ÜNİVERSİTESİ	54.794.000	13.168.000	15.710.000	0	676.000	15.082.000	0	0	0	99.430.000
ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ	83.145.000	19.275.000	32.677.000	0	2.886.000	21.067.000	0	0	0	159.050.000
ANADOLU ÜNİVERSİTESİ	93.414.000	23.641.000	44.546.000	0	4.713.000	37.145.000	0	0	0	203.459.000
SELÇUK ÜNİVERSİTESİ	105.848.000	23.101.000	47.321.000	0	1.296.000	43.097.000	0	0	0	220.663.000
AKDENİZ ÜNİVERSİTESİ	58.663.000	14.718.000	15.872.000	0	669.000	14.106.000	0	0	0	104.028.000
ERCIYES ÜNİVERSİTESİ	68.159.000	13.508.000	20.126.000	0	1.107.000	14.211.000	0	0	0	117.111.000
CUMHURİYET ÜNİVERSİTESİ	50.257.000	11.513.000	10.671.000	0	875.000	17.474.000	0	0	0	90.790.000
ÇUKUROVA ÜNİVERSİTESİ	101.599.000	24.353.000	27.258.000	0	2.441.000	25.498.000	0	0	0	181.149.000
ONDOKUZ MAYIS ÜNİVERSİTESİ	77.346.000	18.386.000	13.445.000	0	1.131.000	18.682.000	0	0	0	128.990.000
KARADENİZ TEKNİK ÜNİVERSİTESİ	74.176.000	17.181.000	23.521.000	0	1.119.000	18.542.000	0	0	0	134.539.000
ATATÜRK ÜNİVERSİTESİ	107.309.000	23.083.000	34.579.000	0	2.577.000	27.260.000	0	0	0	194.808.000
İNÖNÜ ÜNİVERSİTESİ	46.847.000	10.271.000	17.077.000	0	656.000	12.165.000	0	0	0	87.016.000
FIRAT ÜNİVERSİTESİ	57.943.000	12.444.000	16.416.000	0	895.000	20.377.000	0	0	0	108.075.000
DICLE ÜNİVERSİTESİ	56.328.000	11.879.000	15.579.000	0	929.000	25.974.000	0	0	0	110.689.000
YÜZÜNCÜ YIL ÜNİVERSİTESİ	54.337.000	10.907.000	12.394.000	0	521.000	11.179.000	0	0	0	89.338.000
GAZİANTEP ÜNİVERSİTESİ	38.386.000	8.141.000	11.068.000	0	830.000	22.947.000	0	0	0	81.372.000
İZMİR YÜKSEK TEKNOLOJİ ENSTİTÜSÜ	12.491.000	3.224.000	4.754.000	0	146.000	19.555.000	0	0	0	40.170.000
GEBZE YÜKSEK TEKNOLOJİ ENSTİTÜSÜ	10.835.000	2.446.000	4.115.000	0	102.000	14.608.000	0	0	0	32.106.000
HARRAN ÜNİVERSİTESİ	29.128.000	6.462.000	7.125.000	0	264.000	31.421.000	0	0	0	74.400.000
SÜLEYMAN DEMİREL ÜNİVERSİTESİ	60.543.000	13.795.000	14.534.000	0	569.000	22.736.000	0	0	0	112.177.000
ADNAN MENDERES ÜNİVERSİTESİ	31.135.000	7.814.000	7.985.000	0	658.000	21.964.000	0	0	0	69.556.000
ZONGULDAK KARAEĞİRMAN ÜNİVERSİTESİ	35.831.000	7.610.000	12.837.000	0	2.008.000	29.269.000	0	0	0	87.555.000
MERSİN ÜNİVERSİTESİ	41.696.000	9.137.000	11.261.000	0	644.000	22.176.000	0	0	0	84.914.000
PAMUKKALE ÜNİVERSİTESİ	42.499.000	10.057.000	8.727.000	0	427.000	22.348.000	0	0	0	84.058.000
BALIKESİR ÜNİVERSİTESİ	26.049.000	5.243.000	8.303.000	0	395.000	16.090.000	0	0	0	56.080.000
KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ	61.989.000	13.131.000	22.691.000	0	721.000	39.262.000	0	0	0	137.794.000
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ	37.485.000	7.577.000	15.599.000	0	975.000	18.418.000	0	0	0	80.054.000
CELAL BAYAR ÜNİVERSİTESİ	38.324.000	8.425.000	14.821.000	0	471.000	15.648.000	0	0	0	77.689.000
ABANT İZZET BAYSAL ÜNİVERSİTESİ	39.045.000	8.474.000	14.086.000	0	429.000	31.077.000	0	0	0	93.111.000
MUSTAFA KEMAL ÜNİVERSİTESİ	22.687.000	5.039.000	8.120.000	0	658.000	23.307.000	0	0	0	59.811.000
AFYON KOCATEPE ÜNİVERSİTESİ	36.020.000	7.856.000	10.178.000	0	389.000	17.428.000	0	0	0	71.871.000
KAFKAS ÜNİVERSİTESİ	18.348.000	3.737.000	7.847.000	0	320.000	14.289.000	0	0	0	44.541.000
ÇANAKKALE ONSEKİZ MART ÜNİVERSİTESİ	26.113.000	6.280.000	10.034.000	0	379.000	10.865.000	0	0	0	53.671.000

Kaynak: Maliye Bakanlığı, *Orta Vadeli Mali Plan (2007-2009)*, a.g.e.

EK-12 : YPHR Eki Yatırım Harcama Tavanları (2007-2009)

EK-12.1: Genel bütçeli idareler yatırım harcama tavanları

Cari Fiyatlarla, Bin YTL

KURUMLAR	2007		2008		2009	
	SERMAYE GİDERLERİ	SERMAYE TRANSFER.	SERMAYE GİDERLERİ	SERMAYE TRANSFER.	SERMAYE GİDERLERİ	SERMAYE TRANSFER
1 CUMHURBAŞKANLIĞI	7 227		7 552		7 816	
2 TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ	61 754		64 533		66 792	
3 ANAYASA MAHKEMESİ	15 825		16 537		17 116	
4 YARGITAY	1 424		1 488		1 540	
5 DANIŞTAY	950		993		1 028	
6 SAYIŞTAY	1 002		1 047		1 084	
7 BAŞBAKANLIK	28 029	106	29 290	111	30 315	115
8 MİLLİ İSTİHBARAT TEŞKİLATI MÜSTEŞ.	31 650		33 074		34 232	
9 MİLLİ GÜVEN. KURULU GENEL SEKRET.	422		441		456	
10 BASIN-YAYIN VE ENFORMAS. GENEL M.	211		220		228	
11 DEVLET PERSONEL BAŞKANLIĞI	1 002		1 047		1 084	
12 BAŞBAKANLIK YÜKSEK DENET. KUR.	158		165		171	
13 DEVLET PLANLAMA TEŞK. MÜSTEŞAR.	15 403	194 331	16 096	203 076	16 659	210 184
14 HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI	11 394	190 000	11 907	198 000	12 324	204 930
15 DIŞ TİCARET MÜSTEŞARLIĞI	5 486		5 733		5 934	
16 GÜMRÜK MÜSTEŞARLIĞI	30 595		31 972		33 091	
17 TÜRKİYE İSTAT. KURUMU BAŞKANLIĞI	3 165		3 307		3 423	
18 DİYANET İŞLERİ BAŞKANLIĞI	9 601		10 033		10 384	
19 ÖZÜRLÜLER İDARESİ BAŞKANLIĞI	200		209		216	
20 AİLE VE SOSYAL ARAŞTIR. GENEL M.	904		945		978	
21 KADININ STATÜSÜ GEN. MÜDÜRLÜĞÜ	311		325		336	
22 SOSYAL YARD. VE DAYANIŞ GENEL M.						
23 SOSYAL HİZMET. VE Ç.E.K. GENEL M.	61 527		64 296		66 546	
24 AVRUPA BİRLİĞİ GENEL SEKRETERLİĞİ						
25 ADALET BAKANLIĞI	41 838		43 721		45 251	
26 MİLLİ SAVUNMA BAKANLIĞI	11 500		12 018		12 439	
27 İÇİŞLERİ BAKANLIĞI	56 068	10 234	58 591	10 695	60 642	11 069
28 JANDARMA GENEL KOMUTANLIĞI	94 423		98 672		102 126	
29 EMNİYET GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	232 628		243 096		251 604	
30 SAHİL GÜVENLİK KOMUTANLIĞI	37 347		39 028		40 394	
31 DIŞİŞLERİ BAKANLIĞI	79 125		82 686		85 580	
32 MALİYE BAKANLIĞI	91 680	2 000 528	95 806	1 000 552	99 159	500 571
33 GELİR İDARESİ BAŞKANLIĞI	58 025	1 688	60 636	1 764	62 758	1 826
34 MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI	1 487 861	18 758	1 554 815	19 602	1 609 234	20 288
35 BAYINDIRLIK VE İSKAN BAKANLIĞI	112 579	192 219	117 645	200 869	121 763	207 899
36 TAPU VE KADAST. GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	127 655		133 399		138 068	
37 KARAYOLLARI GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	2 864 009		2 992 889		3 097 640	
38 SAĞLIK BAKANLIĞI	685 829	6 208	716 691	6 487	741 775	6 714
39 ULAŞTIRMA BAKANLIĞI	692 552	150 865	723 717	157 654	749 047	163 172
40 DENİZCİLİK MÜSTEŞARLIĞI	14 770		15 435		15 975	
41 TARIM VE KÖYİŞLERİ BAKANLIĞI	102 346		106 952		110 695	
42 TARIM REFORMU GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	24 318		25 412		26 301	
43 ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜV. BAKANLIĞI	4 363	6 668	4 559	6 968	4 719	7 212
44 SANAYİ VE TİCARET BAKANLIĞI	4 541	11 605	4 745	12 127	4 911	12 551
45 ENERJİ VE TABİİ KAYNAK. BAKANLIĞI	55 493		57 990		60 020	
46 DEVLET SU İŞLERİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	3 063 108		3 200 948		3 312 981	
47 PETROL İŞLERİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	528		552		571	
48 KÜLTÜR VE TURİZM BAKANLIĞI	95 097	43 596	99 376	45 558	102 854	47 153
49 ÇEVRE VE ORMAN BAKANLIĞI	117 717	1 795	123 014	1 876	127 319	1 942
50 DEVLET METEORO. İŞLERİ GENEL MÜD.	15 720		16 427		17 002	
51 ORMAN GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	16 353		17 089		17 687	
GENEL BÜTÇE KAPSAMINDAKİ KAMU İDARELERİ TOPLAMI	10 475 713	2 828 601	10 947 119	1 865 339	11 330 268	1 395 626

NOT: Genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarına, özel bütçeli idarelere yapılacak hazine yardımları dâhil edilmemiştir.

Kaynak: DPT, Yatırım Programı Hazırlama Rehberi (2007-2009), a.g.e.

EK-12.2: Özel bütçeli idareler yatırım harcama tavanları

KURUMLAR		Cari Fiyatlarla, Bin YTL					
		2007		2008		2009	
		SERMAYE GİDERLERİ	SERMAYE TRANSFER	SERMAYE GİDERLERİ	SERMAYE TRANSFER	SERMAYE GİDERLERİ	SERMAYE TRANSF.
1	YÜKSEKÖĞRETİM KURULU	528		552		571	
2	ANKARA ÜNİVERSİTESİ	51 563		53 883		55 769	
3	ORTA DOĞU TEKNİK ÜNİVERSİTESİ	38 298		40 021		41 422	
4	HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ	88 127		92 093		95 316	
5	GAZİ ÜNİVERSİTESİ	38 711		40 453		41 869	
6	İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ	34 486		36 038		37 299	
7	İSTANBUL TEKNİK ÜNİVERSİTESİ	49 985		52 234		54 062	
8	BOĞAZIÇI ÜNİVERSİTESİ	22 824		23 851		24 686	
9	MARMARA ÜNİVERSİTESİ	35 744		37 352		38 659	
10	YILDIZ TEKNİK ÜNİVERSİTESİ	20 576		21 502		22 255	
11	MİMAR SİNAN GÜZEL SANATLAR ÜNİV.	11 190		11 694		12 103	
12	EGE ÜNİVERSİTESİ	37 973		39 682		41 071	
13	DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ	27 871		29 125		30 144	
14	TRAKYA ÜNİVERSİTESİ	15 082		15 761		16 313	
15	ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ	21 067		22 015		22 786	
16	ANADOLU ÜNİVERSİTESİ	37 145		38 817		40 176	
17	SELÇUK ÜNİVERSİTESİ	43 097		45 036		46 612	
18	AKDENİZ ÜNİVERSİTESİ	14 106		14 741		15 257	
19	ERCİYES ÜNİVERSİTESİ	14 211		14 850		15 370	
20	CUMHURİYET ÜNİVERSİTESİ	17 474		18 260		18 899	
21	ÇUKUROVA ÜNİVERSİTESİ	25 498		26 645		27 578	
22	ONDOKUZ MAYIS ÜNİVERSİTESİ	18 682		19 523		20 206	
23	KARADENİZ TEKNİK ÜNİVERSİTESİ	18 542		19 376		20 054	
24	ATATÜRK ÜNİVERSİTESİ	27 260		28 487		29 484	
25	İNÖNÜ ÜNİVERSİTESİ	12 165		12 712		13 157	
26	FIRAT ÜNİVERSİTESİ	20 377		21 294		22 039	
27	DICLE ÜNİVERSİTESİ	25 974		27 143		28 093	
28	YÜZÜNCÜ YIL ÜNİVERSİTESİ	11 179		11 682		12 091	
29	GAZİANTEP ÜNİVERSİTESİ	22 947		23 980		24 819	
30	İZMİR YÜKSEK TEKNOLOJİ ENSTİTÜSÜ	19 555		20 435		21 150	
31	GEBZE YÜKSEK TEKNOLOJİ ENSTİTÜSÜ	14 608		15 265		15 799	
32	HARRAN ÜNİVERSİTESİ	31 421		32 835		33 984	
33	SÜLEYMAN DEMİREL ÜNİVERSİTESİ	22 736		23 759		24 591	
34	ADNAN MENDERES ÜNİVERSİTESİ	21 964		22 952		23 755	
35	ZONGULDAK KARAEĞLİ ÜNİVERSİTESİ	29 269		30 586		31 657	
36	MERSİN ÜNİVERSİTESİ	22 176		23 174		23 985	
37	PAMUKKALE ÜNİVERSİTESİ	22 348		23 354		24 171	
38	BALIKESİR ÜNİVERSİTESİ	16 090		16 814		17 402	
39	KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ	39 262		41 029		42 465	
40	SAKARYA ÜNİVERSİTESİ	18 418		19 247		19 921	
41	CELAL BAYAR ÜNİVERSİTESİ	15 648		16 352		16 924	
42	ABANT İZZET BAYSAL ÜNİVERSİTESİ	31 077		32 475		33 612	
43	MUSTAFA KEMAL ÜNİVERSİTESİ	23 307		24 356		25 208	
44	AFYON KOCATEPE ÜNİVERSİTESİ	17 428		18 212		18 849	
45	KAFKAS ÜNİVERSİTESİ	14 289		14 932		15 455	
46	ÇANAKKALE ONSEKİZ MART ÜNİVER.	10 865		11 354		11 751	
47	NİĞDE ÜNİVERSİTESİ	11 652		12 176		12 602	
48	DUMLUPINAR ÜNİVERSİTESİ	16 742		17 495		18 107	
49	GAZİOSMANPAŞA ÜNİVERSİTESİ	17 402		18 185		18 821	
50	MUĞLA ÜNİVERSİTESİ	12 771		13 346		13 813	
51	KAHRAMANMARAŞ SÜTÇÜ İMAM ÜNİV.	26 091		27 265		28 219	
52	KIRIKKALE ÜNİVERSİTESİ	14 353		14 999		15 524	
53	ESKİŞEHİR OSMANGAZİ ÜNİVERSİTESİ	18 800		19 646		20 334	
54	GALATASARAY ÜNİVERSİTESİ	7 649		7 993		8 273	

Kaynak: DPT, Yatırım Programı Hazırlama Rehberi (2007-2009), a.g.e.

EK-12.2: Özel bütçeli idareler yatırım harcama tavanları (devamı)

KURUMLAR		2007		2008		2009	
		SERMAYE GİDERLE.	SERMAYE TRANSF.	SERMAYE GİDERLERİ	SERMAYE TRANSFER	SERMAYE GİDERL.	SERMAYE TRANSFER
55	ÖĞRENCİ SEÇME VE YERLEŞTİRME MERKEZİ	29 435		30 760		31 837	
56	ATATÜRK KÜL., DİL VE TAR YÜK. KUR BŞK.	1 281		1 339		1 386	
57	TÜRKİYE VE ORTA DOĞU AMME İDARESİ ENS	580		606		627	
58	TÜRKİYE BİLİMS. VE TEKNO. ARAŞ. KURUMU	164 179	438 616	171 567	458 354	177 572	474 396
59	TÜRKİYE BİLİMLER AKADEMİSİ BAŞKANLIĞI	422		441		456	
60	TÜRKİYE ADALET AKADEMİSİ BAŞKANLIĞI	3 553		3 713		3 843	
61	YÜKSEK ÖĞRENİM KREDİ VE YUR. KUR. G.M.	94 423		98 672		102 126	
62	GENÇLİK VE SPOR GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	77 630	23 225	81 123	24 270	83 962	25 119
63	DEVLET TİYATROLARI GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	3 165		3 307		3 423	
64	DEVLET OPERA VE BALESİ GENEL MÜD	1 246		1 302		1 348	
65	VAKIFLAR GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	209 615		219 048		226 715	
66	HUDUT VE SAHİLLER SAĞLIK GENEL MÜD	77 612		81 105		83 944	
67	TÜRK AKREDİTASYON KURUMU	264		276		286	
68	TÜRK STANDARTLARI ENSTİTÜSÜ	17 935		18 742		19 398	
69	MİLLİ PRODÜKTİVİTE MERKEZİ	369		386		400	
70	TÜRK PATENT ENSTİTÜSÜ	1 055		1 102		1 141	
71	ULUSAL BOR ARAŞTIRMA ENSTİTÜSÜ	3 165		3 307		3 423	
72	TÜRKİYE ATOM ENERJİSİ KURUMU	13 768		14 388		14 892	
73	SAVUNMA SANAYİ MÜŞTƏŞARLIĞI	5 275		5 512		5 705	
74	KOSGEB BAŞKANLIĞI	7 249	4 145	7 575	4 332	7 840	4 484
75	İHRACATI GELİŞTİRME ETÜD MERKEZİ	63		66		68	
76	TÜRK İŞBİRLİĞİ VE KALKINMA İDARESİ BAŞ	10 207		10 666		11 039	
77	ÖZEL ÇEVRE KORUMA KURUMU BAŞ	9 625	7 777	10 058	8 127	10 410	8 411
78	GAP BÖLGE KALKINMA İDARESİ BAŞ	11 601		12 123		12 547	
79	ÖZELEŞTİRME İDARESİ BAŞKANLIĞI						
80	ELEKTRİK İŞLERİ ETÜT İDARESİ GENEL MÜD	3 165		3 307		3 423	
81	MADEN TETKİK VE ARAMA GENEL MÜD	33 760		35 279		36 514	
82	CEZA VE İNFAZ KUR. İLE TUTUK. İŞ Y.. KUR.	738 500		771 733		798 744	
ÖZEL BÜTÇELİ İDARELER TOPLAMI		2 817 745	473 763	2 944 541	495 083	3 047 601	512 410

Kaynak: DPT, Yatırım Programı Hazırlama Rehberi (2007-2009), a.g.e.

EK-12.3: Döner sermayeli kuruluşlar yatırım harcama tavanları

Cari Fiyatlarla, Bin YTL

KURUMLAR	YATIRIM ÖDENEK TEKLİF TAVANLARI		
	2007	2008	2009
1 ABANT İZZET BAYSAL ÜNİVERSİTESİ	20	20	50
2 ADNAN MENDERES ÜNİVERSİTESİ	200	200	200
3 AKDENİZ ÜNİVERSİTESİ	4 000	4 000	4 200
4 ANADOLU ÜNİVERSİTESİ	1 180	1 273	1 200
5 ANKARA ÜNİVERSİTESİ	7 400	8 000	8 700
6 ATATÜRK ÜNİVERSİTESİ	1 000	1 000	1 100
7 ATATÜRK ORMAN ÇİFTLİĞİ MD.	1 741	1 862	2 089
8 CELAL BAYAR ÜNİVERSİTESİ	250	250	300
9 CUMHURİYET ÜNİVERSİTESİ	500	500	500
10 ÇEVRE VE ORMAN BAKANLIĞI	46 247	51 386	56 527
11 ÇUKUROVA ÜNİVERSİTESİ	2 500	2 500	3 000
12 D.METEOROLOJİ İŞL.GN.MD.	9 000	10 007	11 020
13 DİCLE ÜNİVERSİTESİ	1 000	1 000	1 000
14 DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ	10 259	10 728	12 000
15 EGE ÜNİVERSİTESİ	5 000	5 000	5 500
16 ERCİYES ÜNİVERSİTESİ	3 000	3 000	3 000
17 FIRAT ÜNİVERSİTESİ	1 000	1 000	1 000
18 GAZİ ÜNİVERSİTESİ	5 500	6 000	7 000
19 GAZİANTEP ÜNİVERSİTESİ	1 500	1 500	1 500
20 GAZİOSMANPAŞA ÜNİVERSİTESİ	200	200	300
21 HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ	11 800	12 410	12 804
22 HARRAN ÜNİVERSİTESİ	500	500	500
23 İNÖNÜ ÜNİVERSİTESİ	1 000	1 000	1 000
24 İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ	7 000	7 500	9 000
25 K.MARAŞ SÜTÇÜ İMAM ÜNİVERSİTESİ	214	214	240
26 KARADENİZ TEKNİK ÜNİV.	1 500	1 500	2 000
27 KIRIKKALE ÜNİ.	500	500	500
28 KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ	300	300	323
29 MALİYE BAKANLIĞI (TASİŞ)	6 000	6 700	7 404
30 MARMARA ÜNİVERSİTESİ	1 000	1 000	1 000
31 MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI (EĞİ. TEKN. GN. MD.)	1 567	1 742	1 919
32 MERSİN ÜNİVERSİTESİ	3 000	3 000	3 100
33 MİLLİ PİYANGO İD. GN. MD.	478	531	585
34 MİLLİ SAVUNMA BAKANLIĞI	700	750	800
35 ONDOKUZ MAYIS ÜNİVERSİTESİ	1 500	1 500	1 500
36 ORMAN GN.MD.	13 186	14 697	16 247
37 ORTA DOĞU TEKNİK ÜNİ.	478	499	
38 OSMANGAZİ ÜNİVERSİTESİ	2 500	2 500	1 500
39 PAMUKKALE ÜNİVERSİTESİ	1 000	1 000	1 000
40 SELÇUK ÜNİVERSİTESİ	1 000	1 116	1 500
41 SÜLEYMAN DEMİREL ÜNİVERSİTESİ	1 000	1 000	1 000
42 TAPU VE KADASTRO GN.MD.	1 000	1 000	1 000
43 TARIM VE KÖYİŞLERİ BAKANLIĞI	5 600	6 300	6 900
44 TRAKYA ÜNİVERSİTESİ	2 000	2 000	2 000
45 TRT GN.MD.	16 770	20 094	22 432
46 ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ	11 000	11 000	11 000
47 VAKIFLAR GN.MD.	17 688	19 667	21 658
48 YÜZÜNCÜ YIL ÜNİVERSİTESİ	1 000	1 000	1 000
49 ZONGULDAK KARAEMLAS ÜNİV.	300	300	300
50 SAĞLIK BAKANLIĞI	200 000	230 000	257 300
51 UB KARA ULAŞTIRMASI GN. MD.	4 000	3 000	3 000
T O P L A M	417 078	463 746	510 698

Kaynak: DPT, *Yatırım Programı Hazırlama Rehberi (2007-2009)*, a.g.e.

EK-12.4: KİT'lerin yatırım harcama tavanları

Cari Fiyatlarla, Bin YTL

KURUMLAR	YATIRIM ÖDENEK TEKLİF TAVANLARI		
	2007	2008	2009
1 BOTAŞ GN.MD.	423 000	274 000	125 000
2 ÇAY İŞLETMELERİ GN.MD.	6 500	5 000	5 200
3 DEVLET MALZEME OFİSİ GN.MD.	550	550	570
4 DHMİ GN.MD.	215 000	231 221	250 000
5 ELEKTRİK ÜRETİM A.Ş. GN.MD.	509 680	517 150	514 640
6 ETİ MADEN İŞLETMELERİ GN.MD.	80 400	90 750	91 050
7 KIYI EMNİYETİ GN.MD.	16 815	17 532	18 134
8 MKEK GN.MD.	39 000	41 350	50 190
9 PTT GN.MD.	22 155	23 152	23 962
10 SÜMERHALI A.Ş. GN.MD.	950	1 000	1 000
11 T. ELEKTRİK İLETİM A.Ş. GN.MD.	295 000	305 000	335 000
12 T.ELEKT.TİC.VE TAAH.A.Ş.GN.MD.	340	350	360
13 T.TAŞKÖMÜRÜ KURUMU GN.MD.	25 000	24 000	23 000
14 TARIM İŞLETMELERİ GN. MD.	10 500	10 000	10 500
15 TCDD GN.MD.	915 731	950 290	1040 550
16 TEMSAN GN.MD.	550	550	570
17 TKİ GN.MD.	56 000	52 000	60 000
18 TOPRAK MAHSULLERİ OFİSİ GN.MD.	21 653	20 526	21 273
19 TPAO GN.MD.	566 310	619 000	682 000
20 TÜDEMSAŞ GN.MD.	3 500	3 600	3 700
21 TÜLOMSAŞ GN.MD.	3 700	3 850	4 000
22 TÜVASAŞ GN.MD.	7 291	7 650	7 926
23 ET VE BALIK ÜRÜN. A.Ş. GN. MD.	4 000	4 000	4 550
24 KEMERKÖY ELEKT. ÜRETİMİ TAŞ.	8 500	8 000	7 000
25 YENİKÖY ELEKT. ÜRETİMİ TAŞ.	18 000	21 000	23 861
TOPLAM	3 250 125	3 231 521	3 304 036

EK-12.5: Özelleştirme kapsamındaki kuruluşların yatırım harcama tavanları

Cari Fiyatlarla, Bin YTL

KURUMLAR	YATIRIM ÖDENEK TEKLİF TAVANLARI		
	2007	2008	2009
1 PETKİM HOLDİNG A.Ş. GN.MD.	95 021	50 938	52 721
2 SÜMERHOLDİNG A.Ş.	550	550	1 100
3 T.DENİZCİLİK İŞL.GN.MD.	4 220	4 410	4 564
4 T.ŞEKER FAB. A.Ş.GN.MD.	31 728	31 825	39 011
5 TEDAŞ	523 270	546 817	565 956
6 TEKEL GN.MD.	106 800	88 000	91 080
TOPLAM	761 589	722 540	754 432

(*) Kamu payı yüzde 50'nin üzerinde olan kuruluşları kapsamaktadır. 2007-2009 döneminde özelleştirilecek kuruluşlara gösterge niteliğinde olmak üzere dönemin bütünü için teklif tavanı verilmiştir.

EK-12.6: Sosyal güvenlik kuruluşlarının yatırım harcama tavanları

Cari Fiyatlarla, Bin YTL

KURUMLAR	YATIRIM ÖDENEK TEKLİF TAVANLARI		
	2007	2008	2009
1 SOSYAL GÜVENLİK KURUMU BAŞKANLIĞI	94 746	92 708	96 895
2 İŞ-KUR GN. MD.	3 938	13 050	14 965
TOPLAM	98 684	105 758	111 860

EK-12.7: İller Bankasının yatırım harcama tavanları

Cari Fiyatlarla, Bin YTL

KURUMLAR	YATIRIM ÖDENEK TEKLİF TAVANLARI		
	2007	2008	2009
1 İLLER BANKASI GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	763 250	966 750	945 000
TOPLAM	763 250	966 750	945 000

Kaynak: DPT, Yatırım Programı Hazırlama Rehberi (2007-2009), a.g.e.

EK-13 : Türk Stratejik Plânlama Sürecinde Kaynak Tablosu Örneği

Kaynaklar	Plânın 1. yılı	Plânın 2. yılı	Plânın 3. yılı	Plânın 4. yılı	Plânın 5. yılı
Genel Bütçe					
Özel Bütçe					
Yerel Yönetimler					
Sosyal Güvenlik Kurumları					
Bütçe Dışı Fonlar					
Vakıf ve Dernekler					
Dış Kaynak					
Diğer (kaynak belirtilecek)					
TOPLAM					

Kaynak: DPT, *Kamu İdareleri İçin Stratejik Plânlama Kılavuzu*, 2. Sürüm, a.g.e. s. 43.

EK-14 : Türk Performans Bütçeleme Sürecinde Faaliyet / Proje Bütçesi Tablosu

Faaliyet/Proje Adı	Erken teşhis amacıyla birinci sınıf öğrencilerine kan testi yapılması		
Faaliyet Sorumlusu	Dr. Beyza Atabey		
Faaliyet Seviyesi (Çıktı)	1.320.000 kan testi		
Faaliyet Yılı	2006		
Bütçe Kodu (ekonomik)	Açıklama		Ödenek İhtiyacı (YTL)
01		Personel Giderleri	10.675.200
	1	Memurlar	
		Temel Maaşlar	
		01 Temel Maaşlar	
02		Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	2.668.800
03		Mal ve Hizmet Alım Giderleri	2.399.118
	2	Tüketime Yönelik Mal ve Malzeme Alımları	
		1 Kırtasiye ve Büro Malzemesi Alımları	
		01 Kırtasiye Alımları	
Toplam Ödenek İhtiyacı			15.743.118

Kaynak: Maliye Bakanlığı, *Performans Esaslı...*, a.g.e., s. 81.

EK-15 : Uludağ Üniversitesi Ödenek Teklifleri İcmali Örneği (Fonksiyonel Sınıflandırma)

(YTL)

KODU	AÇIKLAMA	2005		2006			BÜTÇE TEKLİFİ	TAHMİN	
		KBÖ	HARCAMA	KBÖ	HAZİRAN SONU HARCAMA	YILSONU HARCAMA TAHMİNİ	2007	2008	2009
01	GENEL KAMU HİZMETLERİ	5.884.574	7.153.460	8.427.500	3.933.142	9.805.250	9.912.500	10.455.050	10.993.800
02	SAVUNMA HİZMETLERİ	72.000	46.159	73.000	16.743	43.500	54.000	57.500	61.600
03	KAMU DÜZENİ VE GÜVENLİK HİZMETLERİ	1.952.000	1.882.006	3.792.000	1.511.586	2.854.500	3.408.500	3.613.300	3.870.500
04	EKONOMİK İŞLER VE HİZMETLER	0	0	0	0	0	0	0	0
05	ÇEVRE KORUMA HİZMETLERİ	0	0	0	0	0	0	0	0
06	İSKAN VE TOPLUM REFAHI HİZMETLERİ	0	0	0	0	0	0	0	0
07	SAĞLIK HİZMETLERİ	16.317.400	15.201.417	16.023.500	6.967.584	11.119.600	19.539.600	18.611.200	20.553.300
08	DİNLENME, KÜLTÜR VE DİN HİZMETLERİ	1.602.900	1.589.845	1.468.000	142.417	1.403.300	1.372.100	1.386.300	1.402.600
09	EĞİTİM HİZMETLERİ	106.075.731	96.632.016	112.704.500	50.907.858	110.653.901	124.763.300	133.873.650	140.513.200
10	SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL YARDIM HİZMET.	0	0	0	0	0	0	0	0
GENEL TOPLAM		131.904.605	122.504.902	142.488.500	63.479.330	135.880.051	159.050.000	167.997.000	177.395.000

Kaynak: Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, e-bütçe.

EK-16 : Giyecek Yardım Standardı**GİYECEK YARDIM STANDARDI**

YTL.

91/2268 Sayılı Kararnameye ekli Yönetmeliğe göre yapılacak giyecek yardımı:	2007	2008	2009
1- Takım elbise	80	83	87
2- Tayyör	60	62	65
3- Yazlık Takım Elbise	80	83	87
4- Pantolon - Etek	17	18	19
5- Gömlek - Bluz - Yelek	15	16	17
6- Kravat - Papyon	4	5	6
7- Palto - Manto	80	84	87
8- Pardesü-Gocuk	40	42	44
9- Yağmurluk - Muşamba	25	26	27
10- Meşin Ceket - Deri Ceket	75	78	81
11- Parka-Mont - Montgomer	35	36	38
12- Kaput	25	26	27
13- Erkek Ayakkabısı	30	31	32
14- Kadın Ayakkabısı	30	31	32
15- İş Ayakkabısı	15	16	16
16- Bot- Fotin	35	36	38
17- Lastik Çizme	10	10	11
18- Çorap	1	1	1
19- Eldiven			
Yün	2	3	3
Deri	6	7	7
20- Atkı ve Kaşkol	4	5	5
21- Kazak	15	16	16
22- Sarık	5	6	6
23- Cüppe	20	21	22
24- Şapka - Başlık - Kep	7	7	8
25- İş Gömleği	8	8	9
26- İş Önlüğü	8	8	9
27- Ebe Önlüğü	10	10	11
28- İş Elbisesi	25	26	27
29- Tulum	15	16	16
30- Hemşire - Ebe Forması	17	18	19
31- Laboratuvar Kıyafeti	15	16	16
32- Ameliyathane Kıyafeti	15	16	17
33- Bel Kemer	7	8	8

Giyecek yardımının saptanmasında, her kuruluştaki kaç kişinin yukarıda belirtilen unsurlardan yararlanabileceğinin gösterildiği ve ilgili kararnamedeki unvanların ayrı ayrı değerlendirildiği bir cetvel esas alınır.

Kaynak: Maliye Bakanlığı, 2007-2009 Dönemi Bütçe Hazırlama Rehberi, a.g.e.

EK-17 : YPHR'de 2007-2009 Dönemi Yatırım Teklifleri Özet Tablosu**KURULUŞ :****2007 Yılı Fiyatlarıyla, Bin YTL**

SEKTÖRÜ/ ALT SEKTÖRÜ	PROJE SAYISI	PROJE TUTARI	2006 SONUNA KADAR TAHMİNİ KÜMÜLATİF HARCAMA	2007 YILI YATIRIM TEKLİFİ				2008 YILI YATIRIM TEKLİFİ (Toplam)	2009 YILI YATIRIM TEKLİFİ (Toplam)
				ETÜD- PROJE İŞLERİ	DEVAM EDEN PROJELE R	YENİ PROJELE R	TOPLAM		
TOPLAM									

Kaynak: DPT, *Yatırım Programı Hazırlama Rehberi (2007-2009)*, a.g.e.

EK-18 : BHR’de İlâve Ödenek Teklifleri Tablosu

(YTL)

Kurum Adı	Bütçe Yılı	2007
Kurumsal Kod	Sayfa No	

SIRA NO	KURUMSAL KOD*	AÇIKLAMA	01	02	03										05	07	GENEL TOPLAM
			PERSONEL GİDERLERİ	SOS. GÜV. KUR. DEVLET PRİMİ GİD.	MAL VE HİZMET ALIM GİDERLERİ										CARI TRANSFERLER	SERMAYE TRANSFERLERİ	
					03.1 ÜRETİME YÖNELİK MAL VE MALZEME ALIMLARI	03.2 TÜKETİME YÖNELİK MAL VE MALZEME ALIMLARI	03.3 YOLLUKLAR	03.4 GÖREV GİDERLERİ	03.5 HİZMET ALIMLARI	03.6 TEMSİL ve TANITMA GİDERLERİ	03.7 MENKUL MAL, GAYRİ MADDİ HAK ALIM, BAKIM VE ONARIM GİDERLERİ	03.8 GAYRİMENKUL MAL BAKIM VE ONARIM GİDERLERİ	03.9 TEDAVİ VE CENAZE GİDERLERİ	MAL ve HİZMET ALIM GİDERLERİ TOPLAMI			

Kaynak: Maliye Bakanlığı, 2007-2009 Dönemi Bütçe Hazırlama Rehberi, a.g.e.

EK-19 : Uludağ Üniversitesinin Birinci Yıl (t) Alt-Harcama Tavanı Açısından Durumu

	2003			2004				2005				2006				2007		
	TAVAN	TKLF	TASARI	TAVAN	TKLF	UZMAN GÖRÜŞÜ	TASARI	TAVAN	TKLF	UZMAN GÖRÜŞÜ	TASARI	TAVAN	TKLF	UZMAN GÖRÜŞÜ	TASARI	TAVAN	TKLF	TASARI
01 Personel Giderleri	50 307 500	V.Y.	55 630 000	Analitik bütçe sınıflandırmasına geçildiğinden yalnızca toplam için tavan öngörülmüştür. Tavan 2003 yılı başlangıç ödeneklerinin GSMH deflatörü (%12,5) ile çarpımına dayanmaktadır.	50 057 680	55 307 000	55 307 000	59 731 000	59 731 000	59 731 000	59 047 500	63 402 000	73 143 500	72 335 500	73 784 000	83 145 000	83 145 000	83 145 000
02 Sosyal Güv. Kur. Prim Gid.		V.Y.			7 061 430	6 093 000	6 093 000	6 580 000	6 580 000	6 580 000	8 716 500	9 663 000	10 113 000	9 390 000	9 745 500	19 275 000	19 275 000	19 275 000
03 Mal ve Hizmet Alım Gid.		V.Y.			12 783 290	14 892 000	14 090 000	13 484 000	13 484 000	13 496 350	13 867 000	14 552 000	35 076 500	38 033 000	36 254 000	32 677 000	32 677 000	32 677 000
04 Faiz Giderleri		V.Y.																
05 Cari Transferler	8 437 500 (Diğer cari)	V.Y.	7 560 000		2 723 000	4 232 200	2 661 000	2 546 000	2 546 000	2 552 250	35 950 000	37 620 000	6 664 000	2 736 000	2 736 000	2 886 000	2 886 000	2 886 000
06 Sermaye Giderleri	12 956 000 (Yat)	V.Y.	11 060 000		12 398 000	V.Y.	14 415 000	15 539 000	15 539 000	15 539 000	14 911 000	19 334 000	25 551 000	25 551 000	19 969 000	21 067 000	21 067 000	21 067 000
07 Sermaye Transferleri	2 887 500 (Tr)	V.Y.	2 445 000															
08 Borç Verme		V.Y.																
09 Yedek Ödenekler		V.Y.																
Toplam	74 488 500	V.Y.	76 695 000		86 201 875	85 023 400	V.Y.	92 566 000	97 880 000	97 880 000	97 898 600	132 492 000	144 571 000	150 548 000	148 045 500	142 488 500	159 050 000	159 050 000
Tavanı Aşan Tutar (Teklifin içinde)					-					-			5 977 000				-	
Tavanı Aşan Tutar (Teklife dâhil değil)																		4 850 000

İlk kez 2007 yılı bütçe tekliflerinde, tavanı aşan tekliflerin ayrı bir formla gösterilmesi istenmiştir.

Kaynak: Uludağ Üniversitesi, 2003-2007 Yılları Bütçe Kanun Tasarıları; Yüksek Plânlama Kurulu, 2003-2005 Yılları Programı ve Mali Yılı Bütçesi Makro Çerçeve Kararları; Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, e-bütçe.

EK-20 : Uludağ Üniversitesi 2007-09 Alt-Harcama Tavanları ile Çok Yıllı Bütçe Tekliflerinin Karşılaştırılması

Bin YTL

	2007-2009 Dönemi Bütçe Hazırlıkları								
	<i>Bütçe</i>			<i>Dış Yıl Tahmin</i>					
	2007			2008			2009		
	Tavan	Teklif	Tasarı	Tavan	Teklif	Tasarı	Tavan	Teklif	Tasarı
01 Personel Giderleri	83 145	83 145	83 145	88 710	88 710	88 710	97 918	97 918	97 918
02 Sosyal Güv. Kur. Prim Gid.	19 275	19 275	19 275	20 109	20 109	20 109	18 227	18 227	18 227
03 Mal ve Hizmet Alım Gid.	32 677	32 677	32 677	34 147	34 147	34 147	35 342	35 342	35 342
04 Faiz Giderleri	0	0	0	0	0	0	0	0	0
05 Cari Transferler	2 886	2 886	2 886	3 016	3 016	3 016	3 122	3 122	3 122
06 Sermaye Giderleri	21 067	21 067	21 067	22 015	22 015	22 015	22 786	22 786	22 786
07 Sermaye Transferleri	0	0	0	0	0	0	0	0	0
08 Borç Verme	0	0	0	0	0	0	0	0	0
09 Yedek Ödenekler	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Toplam	159 050	159 050	159 050	167 997	167 997	167 997	177 395	177 395	177 395

Kaynak: Maliye Bakanlığı, *Orta Vadeli Mali Plan (2007-2009)*, a.g.e. ve Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, e-bütçe.

ÖZGEÇMİŞ

Doğum Yeri ve Yılı	Erzurum - 1977		
Öğr.Gördüğü Kurumlar	Başlama Yılı	Bitirme Yılı	Kurum Adı
Lise	1991	1994	Fatsa Lisesi
Lisans	1994	1998	Uludağ Üniversitesi
Yüksek Lisans	1998	2000	Uludağ Üniversitesi
Doktora	2000	2006	Uludağ Üniversitesi
Medeni Durum	Bekâr		
Bildiği Yabancı Diller ve Düzeyi	İngilizce		İyi
Çalıştığı Kurum (lar)	Başlama ve Ayrılma Tarihleri		Çalışılan Kurumun Adı
1.	15.01.1999	-	Uludağ Üniversitesi
Yurtdışı Görevleri	-		
Kullandığı Burslar	-		
Aldığı Ödüller	-		
Üye Olduğu Bilimsel ve Mesleki Toplu.	-		
Editör veya Yayın Kurulu Üyelikleri	-		
Yurt İçi ve Yurt Dışında katıldığı Proj.	-		
Katıldığı Yurt İçi ve Yurt Dışı Bilimsel Toplantılar	Türkiye Maliye Sempozyumları		
Yayımlanan Çalışmalar			
DEMİRBAŞ, Tolga, "Yolsuzlukla Mücadelede Ulusal Dürüstlük Sisteminin Temel Direği: Yüksek Denetim Kurumları", Amme İdaresi Dergisi , Cilt 39, Sayı 2, Haziran 2006, s. 71-95			
DEMİRBAŞ, Tolga, "Sayıştaylar Tarafından Yapılan Performans Denetimlerinin Niteliği ve Türkiye'de Uygulanması İçin Gerekli Koşulların Varlığı", İktisat Dergisi , Sayı:397-398, Ocak-Şubat 2000, s. 68-80			
DEMİRBAŞ, Tolga, "1990'lı Yıllarda Türkiye'de Konsolide Bütçe Transfer Harcamalarının Değerlendirilmesi", Mali Hukuk , Sayı:85, Ocak-Şubat 2000, s. 26-35			
ÇETİNKAYA, Özhan – DEMİRBAŞ, Tolga, "Türkiye'de Belediyelere İlişkin Borçlanma Mevzuatı, Borçlanma Yapısı ve Belediye Borçlanma Yapısının İncelenmesi", Akdeniz Üniversitesi İİBF Dergisi , Cilt 4, Sayı 8, Kasım 2004, s. 18-37			
DEMİRBAŞ, Tolga, "Bilgi Toplumunda Kamu Kesimi Enformasyonundan Elde Edilen Gelirlerin Kamu Maliyesindeki Yeri", 3. Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi , Osmangazi Üniversitesi İİBF, 25-26 Kasım 2004, Yayın No: 108, 2004, s. 367-377			
DEMİRBAŞ, Tolga, Sayıştaylar Tarafından Gerçekleştirilen Performans Denetimleri ve Türk Sayıştay Uygulaması , T.C. Sayıştay Başkanlığı Yayınları, Araştırma-İnceleme-Çeviri Dizisi No: 17, Ankara, Nisan 2001			
			15.08.2006 Tolga Demirbaş

