

Orta Vadeli Harcama Sistemi Üzerine Kavramsal Bir Yaklaşım

Öğrt. Gör. Dr. Zuhul ERGEN
Çukurova Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Maliye Bölümü
[ezuhal@cu.edu.tr](mailto:ezuhul@cu.edu.tr)

Özet

Son yıllarda birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülke bütçeleme sistemlerinde önemli reformlar yapmışlardır. Bu ülkeler bütçe sistemlerini özellikle yıllık bütçe sistemlerinden orta vadeli bütçeleme sistemlerine doğru kaydırmışlardır. Bu yaklaşım temel olarak kamu gelir ve kamu harcama tahminlerinin bir mali yılı esas alacak şekilde değil de üç yılı esas alacak şekilde yapılmasını öngörmektedir.

Çok yıllık bütçeleme sistemi, yıllık bütçe sistemlerinden çok daha fazla potansiyel avantaj içerir öyle ki, kamu kaynak tahsis fonksiyonunun etkinliğinin artırılması bu avantajlardan sadece bir tanesidir. Ancak çok yıllık bütçeleme uygulaması ile arzulanan hedeflere ulaşmak için politik irade ve dikkatli bir planlama gerekmektedir.

Çalışmada, Orta Vadeli Harcama Planları (MTEF) çerçevesinde çok yıllık bütçeleme sistemini kavramsal bir ele alış ve sistemin hedefleri, özellikleri ve aşamaları konusunda bir analiz söz konusu olacaktır.

Anahtar Kelimeler: Orta Vadeli Harcama Planı Çerçevesi, Çok Yıllı Bütçeleme

Summary

In recent years many developed and developing countries have introduced significant reforms in the budgeting process. And these countries have adapted medium term expenditure framework to develop their annual budget systems in a multi-year budgeting process. This approach is based on the inclusion of tax revenue forecasts and public expenditure estimates taking three years time beyond the current year into consideration.

Multi-year budgeting framework offers a number of potential advantages over annual budgeting such as increased efficiency of the public resource allocation process. However, the implementation of a multi-year budgeting requires politic stability and careful planning in order to materialize the desired benefits.

This article will not only expose the conceptual analysis of medium term expenditure framework (MTEF), but also clarify the targets, properties and the stages of the system

Key Words: Medium Term Expenditure Framework, Multi-year Budgeting.

Giriş

Günümüzde devletin işlev ve görevlerinde meydana gelen niteliksel ve niceliksel değişimler, kamu görevlerinin yerine getirilmesinde önemli bir payı olan ve hatta başlangıç noktası olarak kabul edilen bütçe sistemlerinin de ihtiyaçlara uygun şekilde değişmesini zorunlu kılmıştır.

Hukuki, iktisadi ve sosyal nitelikleri nedeniyle temel politika belgesi olarak kabul edilen devlet bütçesi, ülkede icranın başı olan hükümetlerin kamusal hizmet öncelikleri ve tercihlerini yansıtan bir plan niteliğindedir ve ayrıca bir maliye politikası aracı olarak da kabul edilir. Maliye politikası denildiğinde doğaldır ki bu politikanın iki temel ayağını oluşturan kamu gelirleri ve kamu harcama kalemlerinin tahmin edildiği bir hukuki belge olarak devlet bütçesinin etkin bir şekilde uygulanabilmesi için bütçe süreçlerinin de sağlamlığı ve devamlılığı esastır (Arslan, 2004, s.3).

Son otuz yıl özellikle gelişmiş ülkeler açısından kamu mali yönetiminin ve bütçe sistemlerinin verimlilik, etkinlik ekseninde yeniden şekillendirilmesi ve yapılandırılması açısından önem taşımaktadır. Günümüzde birçok ülkede yaşanan mali krizler, hükümetler tarafından vergi oranlarını artırılması ve borçlanma aygıtına daha fazla başvurulması yoluyla giderilmeye çalışılmaktadır. Bu durum ülkelerin kamu mali yönetim sistemlerini sorgulamaya yöneltmiştir.

Yıllık bütçe süreçlerinden çok yıllık stratejik bütçe uygulamaları çerçevesine doğru bir kayışın gözlendiği ülkelerin başında, uygulamada bir takım farklılıklar söz konusu olsa da İngiltere, İsveç, ABD, Kanada, Fransa, Yeni Zelanda, Avustralya, Danimarka, Hollanda gibi ülkeler gelmektedir. Bunun gibi birçok ülke 1980'li yılların sonlarından itibaren yukarıda sözü edilen kamu mali yönetim ve bütçe reformlarının uygulayıcısı olmuşlardır (Boex, Martinez-Vazquez, Mc Nabb, 1999, sf. 1-5).

Dünya Bankası son yirmi yıldan beri ülkelerin kamu mali yönetimleri ile ilgili olarak önermiş olduğu politikalarda önemli bir değişim süreci yaşamaktadır. Bu değişim özellikle Dünya Bankası tarafından ülkelerin kamu mali yapılarını incelemek ve gerekli değerlendirmeleri yapmak amacıyla düzenli olarak hazırlanan Kamu Harcamaları Raporlarında (Public Expenditure Review) kendisini göstermektedir (Yılmaz, 1999, sf. 2).

Dünya Bankası'nın Kamu Harcamaları Raporu (KHR) ile temel olarak kamusal karar alma süreci içinde kamu kaynaklarının nasıl etkin ve verimli bir şekilde dağıtılacağına yeni prensiplerini ve uygulama çerçevesini ülke örnekleri ile birlikte vermeye çalışmaktadır. Bu anlamda Dünya Bankası, makro disiplinin sağlanmasını, stratejik önceliklere göre kamu kaynaklarının dağıtılmasını ve bu kaynakların uygulamada etkin ve verimli bir şekilde kullanılmasını temin etmek amacıyla Orta Vadeli Harcama Sistemi (Medium Term Expenditure Framework - MTEF) diye adlandırdığı ve çok yıllık (üç yıl) bütçe projeksiyonlarına dayanan bir kamu kaynak kullanım sistemi geliştirmiştir (Yılmaz, 1999, sf.2-3).

Kamu harcama sisteminde etkinliğin sağlanması için, çok yıllık bütçeleme, gerçekçi ekonomik varsayımlar, bütçenin saydamlığı, sonuçlara odaklanma, girdiler üzerindeki merkezi kontrollerin azaltılması ve modern bütçe yönetim uygulamalarının gerekli olduğu OECD tarafından ifade edilmektedir (DPT, 2005, sf.11, Keating, 2001, sf:152).

Hükümetlerin kamu finansmanı açısından uygulayacağı orta vadeli stratejilerini göstermeleri açısından çok yıllık bütçeleme sisteminin uygulanması büyük önem taşımaktadır. Bu çalışmada orta vadeli harcama stratejileri bağlamında çok yıllık bütçe uygulamalarının teorik çerçevesi çizilmeye çalışılacaktır.

1. Kamu Mali Yönetiminde Ve Bütçeleme Sistemlerinde Yeni Eğilimler

Bilindiği üzere yirminci yüzyılın başları iktisat tarihi açısından önemi yadsınamaz bir süreci ifade eder. Bunun nedeni bu süreçte iktisat teorileri arasında hakim iktisat ideolojisi olarak kabul gören klasik liberal düzenin yerini müdahaleci devlet anlayışını benimsemiş olan Keynesyen iktisat ve maliye politikalarına bırakmış olmasıdır.

1929 Büyük Dünya Bunalımı ile birlikte ekonomik ve mali anlamda ağırlık kazanan müdahaleci politikalar etkilerini 1970'lerin sonuna dek sürdürmüştür.

Kamu harcamalarının ülke ekonomileri içindeki payının önemli bir paya ulaşması, harcamaların başlangıç noktasını oluşturan bütçelerin üzerine eğilme gereğini ortaya çıkarmıştır. Bütçeler kanalı ile harcanan kamu paralarının, hem hukuki bir çerçeve içinde harcanmalarını sağlayabilmek ve dolayısıyla harcamalarda meydana gelebilecek usulsüzlüklere engel olabilmek; hemde bu harcamaların yerinde, etkin ve verimli bir şekilde harcanmasını temin edebilmek için, değişik bütçe sistemleri ortaya konmuştur (Mutluer, Öner, Kesik, 2005, sf.101).

1970'li yılların sonlarından itibaren Keynesyen iktisat ve maliye politikalarının terk edilmesine yol açan dünya ekonomisindeki yeni yapılanmalar ve 1980 sonrası değişen ekonomik ilişkiler, özellikle 1990'larda daha da karmaşık hale dönüşmüştür. Bu bağlamda dünyada kamu mali yönetim anlayışları da değişmiş ve "reform" başlıkları altında bir dizi yöntem geliştirilmiştir (Falay 2006, sf, 31).

1980 sonrası dönemde hız kazanan küreselleşme akımının getirdiği sınırlı egemen devlet anlayışı yukarıdaki gelişmeler doğrultusunda sınırlı-kontrollü-program odaklı bütçe anlayışını benimsemiştir. Bu kapsamda bütçe politikalarında öngörülen hedeflere ulaşmada kullanılan bütçeleme sistemi de değişmiş ve hemen hemen tüm dünyada performans esaslı bütçe sistemi kabul görmüştür. Performans esaslı bütçeleme, kaynak tahsisinde etkinliğin sağlandığı ve stratejik planlamanın ön plana çıktığı, kamu kesiminde girdi ve çıktılar arasında ilişki kurmayı amaçlayan, gelecek dönemlerde öngörülen hedeflere ulaşmada etkinliği ve bütçe- plan ilişkisinin kurulmasını sağlayan bir bütçe sistemi olarak ortaya çıkmıştır (Demircan, 2006, sf ,34).

Bütçelemeye ilişkin klasik ve modern (performans bütçe, program bütçe, planlama-programlama ve bütçeleme, torba bütçe ve sıfır esaslı bütçe) bütçe sistemlerinin ve yöntemlerinin yöneldiği temel amaç; farklı ülkelerde farklı zaman dilimlerinde uygulansa bile esas olarak yasama ve yürütme organlarının birbirlerine bütçe yönetimi konusunda mali egemenliğini kabul ettirme çabaları olmuştur (Falay, 2006, sf.31). Bunun yanında uygulanan bütçe sisteminin de yardımıyla mali disiplini sağlamak, harcama kalemleri arasında kıt kamusal kaynakları etkin bir şekilde tahsis etmek ve etkinlik ve verimlilik hedeflerini gerçekleştirebilecek uygun kamusal gelir ve harcama programlarını uygulayabilmek bütçe sistemlerinin diğer hedefleri olarak görülür (Wildavsky, 2003, sf.39).

Tablo 1

Merkezi Hükümet Finansman Dengesi

Fazla(+) Açık (-) Nominal GDP'nin % değerleri olarak ifade edilmiştir.

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
OECD	-5.0	-4.2	-3.9	-3.2	-1.8	-1.4	-0.9	0.0	-1
EU	-6.4	-5.6	-5.3	-4.3	-2.5	-1.7	-0.8	0.5	-0.8
United State	-5.0	-3.6	3.1	-2.2	0.9	0.3	0.8	1.7	0.5
Japan	-2.4	-2.8	4.2	-4.9	3.7	-5.5	7.1	-7.4	7.1
Germany	-3.1	-2.4	3.3	-3.4	2.7	-2.2	1.6	1.2	-2.7
France	-6	-5.5	-5.5	0-4.1	-3.0	-2.7	-1.6	-1.4	-1.4
United Kingdom	-7.9	-6.7	-5.8	-4.4	-2.2	0.4	1.1	1.6	1.0
Italy	-10.3	-9.3	-7.6	-7.1	-2.7	-3.1	-1.8	-0.6	-1.5
Canada	-8.7	-6.7	5.3	-2.8	0.2	0.5	1.6	3.2	2.4
Australia	-5.6	-4.6	-3.7	-2.2	-0.5	0.6	1.6	0.1	0.0
New Zeland	-0.4	3.1	2.9	2.9	1.6	-0.2	0.9	1.9	
Netherlands	-3.6	-4.2	-4.2	-1.8	-1.1	-0.8	0.4	2.2	0.3
Finland	-7.3	-5.7	-3.7	-3.2	-1.5	1.3	1.9	7.0	4.9
Sweden	-11.9	-10.8	-7.7	-3.1	-1.6	2.1	1.3	3.7	4.8

Kaynak OECD Journal of Budgeting Blöndal 2003 "Budget Reforms in OECD Member Countries: Common Trends" OECD Journal of Budgeting, Volume:2 No:4

Her ülkenin sahip olduğu yerleşik ekonomik, sosyal ve kültürel yapının, kamu yönetimi anlayışı ve kamu mali yönetim sisteminin yapılanışı açısından farklı uygulamalara yol açması kaçınılmazdır. Buna rağmen genel anlamda bakıldığında dünyada kamu mali yönetim reformlarının taşıdığı bir takım ortak noktalar göze çarpar. Bunlar, toplam mali disiplin, stratejik önceliklere göre kaynakların dağıtımı, kullanımı ve kamu hizmetlerinin sunumunda etkinlik ve verimliliğin sağlanmasıdır. Bunları gerçekleştirebilmek için de yüzyıldır devam eden bütçe reformları, kamunun üç temel fonksiyonunu yeniden formüle etmek üzerinde yoğunlaşmıştır. Bunlar kamu kaynaklarının kontrolü, orta vadeli kaynak tahsisi ve kaynakların yönetimidir (Kesik, 2005, sf.46).

1990'ların başından itibaren özellikle OECD Ülkeleri ve Avrupa Birliği'ne üye ülkelerin mali disiplinlerini sağlama açısından, kamu mali yönetimlerine ilişkin reform çabalarında geçiş ekonomilerine nazaran daha başarılı oldukları gözlenmektedir. Özellikle Avrupa Birliği üyesi ülkelerin Maastricht Kriterleri çerçevesinde uymakla yükümlü oldukları birlik kriterleri arasında yer alan mali disiplinin sağlanması ve kamu açıkları ile ilgili kurallar, bu ülkelerin ekonomik büyüme ve siyasi istikrar konularında gösterdikleri performansla birleşince reform çabalarının da büyük oranda başarıya ulaştığı görülür (Blöndal, 2003, sf.9).

Blöndal'a göre ülkelerin ekonomik büyüme oranları ile mali disiplinleri arasında Tablo-1'den de takip edileceği üzere bir ilişki mevcuttur. Mali disiplin ve kamu mali reformlarının başarılması ile ilgili olarak ülkelerin siyasi istikrar düzeyleri de önem taşır. Bunun yanında mali disiplinin tesisi ile ilgili en önemli faktör bütçeleme sistemi ile ilgili yapısal reformların gerçekleştirilmesidir. Öyle ki ekonomik büyümenin olumlu seyrine ve siyasi istikrarın mevcudiyetine rağmen, ülke bütçe sistemi ile ilgili reformist ve modernist bir çizgi takip etmese mali disiplini sağlama açısından başarıya ulaşma şansı çok düşük olacaktır (Blöndal, 2003, sf. 8-9).

Birçok dünya ülkesi ve OECD ülkesi son yirmi yıldır devletin rolünü ve işlevlerini köklü şekilde irdeleme çabalarına ve kamu yönetimi reformlarına sahne olmuştur. Kamu kesimini yeniden yapılandırma mücadelesi bugün birçok gelişmekte olan ülkenin gündeminde yer almaktadır. Kamu yönetim reformlarının doğasının ne olduğu ve ne olması gerektiği yoğun olarak tartışılmaktadır. "Yeni Kamu Yönetimi" kavramında şekillen bu söylem etkinliğin artırılması, bütçe açıklarının ve kamu borçlarının düşürülmesi, hizmet sunumunun iyileştirilmesi, bürokrasi ve harcama programları üzerindeki siyasi denetimin güçlendirilmesi, saydamlığın artırılması, kamu çalışanlarının politika geliştirme ve performans yönetimi konusunda sorumlu tutulması gereğini ifade etmektedir (Arın, 1999, sf.2).

2-Orta Vadeli Harcama Sistemi (Çok Yıllı Bütçeleme)

Parlamentolar tarafından yürütme organına aktarılan kaynakların hukukilik denetimini yapmaya amaçlayan klasik bütçe sistemi ile yürütme organının yerine getirmiş olduğu işlerin çıktı ve sonuçlarını ölçmek suretiyle harcamayı yapan kişi ve kuruluşların performanslarını ölçmeyi amaç edinmiş olan performans bütçe sistemine kadar geçen süreçte farklı bütçeleme sistemleri hem uygulamaya dönük olarak hem de teorik bazda mevcut olmuşlardır (Mutluer, Öner, Kesik, 2005, sf.106).

Hükümetlerin gelecek yıllla ilgili projeksiyonlarını ve taahhütlerini gösteren bütçeler bir mali yılı (genellikle bir takvim yılı olarak kabul edilir) kapsayacak şekilde hazırlanmakla birlikte, efektif ve iyi hazırlanmış bir bütçenin bütçe yılından taşan ve bütçeyle ilgisi olan ekonomik faaliyetleri ve onların sonuçlarını da öngörmesi beklenir. Bu etkiler gerek geçmiş dönemden gelen ve gelecek yıl bütçeleri üzerinde ortaya çıkan ekonomik sonuçlar olabileceği gibi, içinde bulunan yıl veya gelecek dönemde yapılması planlanan hizmetlerin sonuçları da olabilir. Bu anlamda bütçelerin dönemsel olarak birbirinde tamamen izole edilmesi veya ayrı düşünülmesi mümkün

görünmemektedir. Etkin ve verimli bir bütçe ihdas edilmesi, plan ve bütçe ilişkisinin kurulabilmesini gerektirmektedir (Arslan, 2004, s.5, Yılmaz, 1999, s.22).

Orta vadeli harcama sistemi (Medium Term Expenditure Framework-MTEF) olarak da adlandırılan çok yıllık bütçeleme, yıllık bütçe sürecinin, özellikle çok yıllık gelir ve harcama tahminleri gibi çok yıllık bir anlayış ile birlikte değerlendirildiği bir bütçe yaklaşımıdır. Çok yıllılık yaklaşımının esası gelecek mali yıl ile birlikte o yılı takip eden iki yılında bütçe gelirlerinin ve harcamalarının tahmini olarak açıklanabilir.

Kamu kaynaklarının politika önceliklerine göre tahsis edilmesini sağlayan şeffaf bir planlama ve bütçe oluşturma süreci olarak da tanımlanabilecek olan çok yıllık bütçeleme sistemi, tavandan tabana kaynak dağılımını, mevcut politikaların cari ve orta vadeli maliyetlerin tabandan tavana doğru tahmin edilmesini ve son olarak da bu maliyetlerin var olan kaynaklarla uyumunun sağlanmasını öngörür (Göktaş, 2006, sf.2).

Orta vadeli harcama sistemini, karar alıcıların orta vadedeki harcama limitlerini öngörmelerine yardımcı olan ve bu limitlerin orta vadedeki harcama planlarının fayda ve maliyetleriyle ilişkilendirilmesine olanak tanıyan bir süreç olarak da tanımlamak mümkündür. Bu tanımdan hareketle kamu harcama programlarının geliştirilmesine yönelik bu sürecin üç önemli bileşeni şu şekilde sıralanabilir (Engin, 2003, sf.260-261 Arslan, 2004, s.5);

I-Makroekonomik yapı ile de uyumlu biçimde, kamu harcamaları için tahsis olabilecek toplam kaynağın yukarıdan aşağıya tahmin edilmesi ve belirlenmesi,

II-Yürütülmekte olan ve (veya) ilk kez yürürlüğe konulacak olan politikaların fayda - maliyetlerinin tahmin edilmesi,

III-Toplam kaynakların planlanan ve hayata geçirilmesi umulan, kamu yatırım projelerin fayda ve maliyetleriyle ilişkilendirilmesi ve karşılaştırılması.

Orta vadeli bütçeleme anlayışı, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki Kamu İdareleri ile Sosyal Güvenlik Kurumları ve Mahalli İdarelerin politika ve programlarını yeniden gözden geçirmelerini sağlayan bir araç işlevi görmektedir (Göktaş, 2006, sf.2).

Son yıllarda birçok gelişmiş ülke yıllık bütçe süreçlerini stratejik çok yıllık bir bütçe çerçevesine taşımaktadır. Bu nedenle de bütçe süreci orta vadeli olarak tanımlanmaktadır. Çok yıllık bütçeleme, ilgili mali yılın yanında bir sonraki ve hatta 3. yıla ait gelir ve gider tahminlerini de içermektedir. Bunun yanında çok yıllık bütçeleme yaklaşımı ülkeler arasında farklı uygulamalara konu olmaktadır.

Ülkeler açısından bakıldığında orta vadeli harcama sistemlerinin en önemli katkısının ekonomideki mevcut kıt üretim kaynaklarının, kamu harcamaları için tahsisi yapılırken stratejik bir plan dahilinde genellikle üç yılı kapsayacak bir anlayış içinde ele alınması olduğu söylenebilir.

Çok yıllık bütçeleme sisteminin hedeflerini şu şekilde sıralamak mümkündür (Göktaş, 2006, sf.3);

- Hükümet politikaları ile kurumların harcama öncelikleri ve bütçeleme arasında daha sıkı bir bağ oluşturulması,

- Harcamaların hükümetin sosyo-ekonomik programının esas alınarak önceliklendirilmesi ve sadece en önemli fonksiyonlara kaynak ayrılması suretiyle fonksiyonlar arası ve fonksiyon içi kaynak tahsisinin sağlıklı bir temele dayandırılması,

- Daha sağlam temellere dayalı bütçe tavanları belirlemek suretiyle bütçenin öngörülebilirliğinin artırılması,

- Harcamacı bakanlıklara belirlenmiş bütçe kısıtlamaları ve onaylanmış politika ve programlar dahilinde kendi bütçelerini yönetme konusunda daha fazla esneklik sunarak kamu kaynaklarının daha etkin bir şekilde kullanımının sağlanması.

Yıllık bütçe süreçlerinin birden çok yılı kapsayan orta vadeli bir çerçeveye oturtulduğu çok yıllık bütçeleme sürecinde birden çok yıl için bütçe tahminleri yapılmaktadır.

Orta vadeli harcama planları olarak da ifade edilen çok yıllık bütçeleme sisteminde ülkelerin mali disiplini sağlama ve kontrol altında tutma ana hedeflerinin yanında bütçe büyüklüklerini istikrara kavuşturmak amacıyla bütçe büyüklüklerinin zaman içindeki seyrinin kontrol edilmesinin gerektiği, çünkü bunun sadece bir yıl için yapılamayacağı ve bir süreç içinde gerçekleştirilmesinin mümkün olabileceği kabul edilmektedir. Orta vadeli harcama sistemleri hedefleri koyma bakımından hem de bütçe denetimleri bakımından da önemlidir. Orta-vadeli bütçe çerçevesi gelecekteki toplamların tahmini, bütçe normları, normların uygulanmasını sağlayacak yaptırım yöntemlerini kapsamaktadır. Yıllık bütçeler OECD ülkelerinde giderek daha büyük ölçüde orta vadeli kısıtlar altında yapılmaya başlamıştır (Arın, 1999, sf.41-42).

Çok yıllık bütçe sisteminin uygulamada her yıl tekrar eden ve her orta vadeli harcama planı çerçevesinin izleyen bir şekilde birbirini takip ettiği bir süreci ifade ettiği aşağıdaki şekilden de takip edilebilmektedir. Hazırlanan her orta vadeli harcama(MTEF) planı gelecek üç yılı kapsamaktadır. Bir sonraki $MTEF_{t+1}$ önceki $MTEF_t$ 'in bütçe yılını takip eden ilk yıl olarak ifade edilen yılı bütçe yılı olarak almakta (2.yıl) ve bir yıl daha fazlasıyla (4.yıl) süreci ileriye taşımaktadır. $MTEF_{t+2}$ yine aynı şekilde başlangıca göre ($MTEF_t$) kaynak kullanım sürecinin planlamasını bir yıl daha genişeterek 5. yılı kapsamı içine almaktadır.

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

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

Kaynak: (Yılmaz, 1999).

Yıllık olarak hazırlanan kamu bütçelerinin özellikle kamusal kaynakların etkin kullanımı ve stratejik öncelikli harcamaların kısa dönemli öngörülerinin doğurduğu verimsizlikler nedeniyle uygulamada taşıdığı olumsuzlukların orta vadeli harcama yaklaşımı ve çok yıllık bütçeleme süreci içerisinde elemine edilmesi mümkündür. Orta vadeli yaklaşımın bütçe sürecinin iyileştirilmesi açısından getirdiği temel faydalardan birisi de yukarıda tanımlanan olumsuzlukların önüne geçecek bir işleyişe, kapsama ve zaman boyutuna sahip olmasıdır. Örneğin, kamuda çalışanların ve emeklilerin ücretleri, borç servisi, bütçe dışındaki kuruluşlara yapılan transferler kısa dönemde kolayca değişecek nitelikte harcamalar değildir bunlarla ilgili en azından iki-üç yıla yayılan orta vadeli politikalar oluşturulması ve bunların bütçe içinde formüle edilmesi gerekmektedir (Yılmaz,1999, sf.20-21).

Çok yıllık bütçeleme sistemi temel olarak hareketli bir yapıya sahiptir, uygulamada makro ekonomik değişkenlere ve genel politika tercihlerindeki değişikliklere bağlı olarak her yıl revize edilebilir bu bağlamda hükümetlerin ekonomik

ve mali programlarının yürütülmesi, mali disiplinin sürdürülmesi ve kamu mali reformlarının gerçekleştirilmesi konusundaki kararlılığını da gösterir (Göktaş, 2006, sf.4).

Zaman içerisinde çok yıllık bütçeleme yaklaşımını benimseyen ülkelerin uygulama sonuçları doğrultusunda, çok yıllık bütçelemeyi uygulamayı amaçlayan ülkeler için çeşitli dersler çıkarmak mümkündür. Çıkarılan bu dersleri şu şekilde sıralamak mümkündür (Boex,Martinez-Vasquez , Mc Nabb, 1999, sf.3);

-Çok yıllık bütçeleme uygulamasının çok yıllılık boyutu, gelişmekte olan ülkeler ve geçiş ekonomileri için yararlı bir maliye politikası ve yönetim aracı olabilir.

-Gelişmekte olan ekonomiler ya da geçiş ekonomileri için seçen yaklaşım, o ülkenin geleceğe ilişkin politika hedeflerini, kendine özgü bütçe kurum ve gelenekleri ile yönetsel kapasitelerini yansıtır.

-Çok yıllık bütçe uygulaması kademeli bir süreçtir.

-Çok yıllık bütçeleme, bütçe sürecinde yer alan bakanlıkların yapısal olarak ilgilerinin artırılmasını cesaretlendirmek için kullanılabilir.

-Çok yıllık bütçe uygulamalarının işlevselliği büyük ölçüde orta vadeli bütçe tahminlerinin doğruluğuna ve güvenilirliğine bağlıdır.

Çok yıllık bütçe uygulamaları devletin stratejik politika üretme ve harcamalarını etkin kılacak bir orta vadeli planlama sürecini uygulaması açısından önem taşımaktadır. Öyle ki başarılı birçok yıllık bütçe uygulaması sayesinde kamu kaynaklarının çıktı odaklı ve maliyet yarar analizi doğrultusunda etkin bir kamu kaynak tahsisine olanak sağlayacak şekilde kullanımı önem taşımaktadır.

Orta vadeli harcama sistemi ile esas olarak vurgulanan noktalar üç başlık altında toplanmaktadır, bunlar (Yılmaz, 1999, sf.31-32);

-Karar alıcılara harcama limitlerini belirleme konusunda yardımcı olması

-Konuyla ilgili karar alıcıları gerektirmesi,

-Ve belirlenen limitlerin (kamu büyüklüğünden sektörel bütçe tavanlarına kadar) orta vadede uygulanmasına geçilen harcama politikaları ve maliyetleri ile ilişkilendirmesine imkan vermesidir.

3- Orta Vadeli Harcama Sistemi'nin Uygulaması İçin Gereken Faktörler

Orta Vadeli harcama Sistemi (Çok Yıllı Bütçeleme)'nin başarılı bir şekilde uygulanabilmesi için gereken ana faktörleri şu şekilde sıralamak mümkündür (Arslan, 2004,s.9-11);

i. Politik Destek ve Kararlılık

Bütçelerin hazırlanma sürecinde, icranın başında yer alan hükümetlerin politik anlamda kararlı ve dirayetli olmaları harcamaların yapılandırılması ile ilgili zor kararların alınmasında gereklidir.

ii. Bütçe ve Bütçesel Faaliyetlerin Tümünü Kapsamalı

Bilindiği üzere bütçelerin genellik ve birlik ilkelerine uygun bir şekilde yapılandırılması, iyi bir bütçe sistemin ön şartlarından biridir. Bu ilkelerin istisnai bir takım uygulamalarla delinmesi bütçenin bu temel ilkelerini zedeler. Bütçe hükümetin tüm mali işlemlerini kapsayacak şekilde hazırlanmalı ve bütçe birliğini bozan bu istisnai (Dernek ve vakıf işletmeleri, döner sermaye işletmeleri vb.) durumlar ortadan kaldırılmalıdır.

iii. Makroekonomik Politikaların İyi Hazırlanması

Politik ve ekonomik istikrarın tesis edilemediği ülkelerde, Orta Vadeli harcama Sistemi'nin de başarıyla uygulanması beklenemez. Özellikle çok yıllık bir anlayışla ele alınan bütçe süreçlerinin ülkenin makroekonomik politika hedefleri ile de tutarlı olması gerekmektedir. Ancak makro ekonomik politikaların işlevsel bir şekilde hazırlanabilmesi için ülkenin makro ekonomik veri ve analizlerinin de gerçeğe uygun şekilde analiz edilmesi gerekmektedir.

iv. Tüm Düzeylerde Kararlılık

Bütçeler bir anlamda gelir dağılımı ve kaynak tahsisini değiştirmesi nedeniyle sadece hükümetlerin politik iradesini değil aynı zamanda her düzeyde harcamacı dairelerin ödenek üstü harcama ve ek bütçe çıkarılması gibi uygulamalarının da minimum düzeyde tutulmasını ifade eder. Bütçeler başlangıçta sağlıklı ve güçlü bir şekilde hazırlanmalı bütçe yılının içinde kaynak tahsisini değiştirecek uygulamalara başvurulmamalıdır.

v. Harcama Kontrolünün Etkinliği

Güçlü ve etkin bir kontrol mekanizmasının tesis edilmesi tüm harcamacı dairelerin cari mali yıl için kendilerine tahsis edilen ödenek aşımını önleyecek ve ödeneklerin kullanımında yapılan programlardan sapmayı bir alışkanlık haline getirmelerini önleyecek bir yapıyı da beraberinde getirecektir.

vi. Sonuçların Raporlanması ve Saydamlık

Hükümetlerin, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde yasal düzenlemelere uyup uymadıkları, ekonominin rasyonalitenin gerektirdiği kararları zamanında alıp almadıkları ve öngörülen hedeflere ulaşma noktasında gösterdikleri performansın kamuoyu tarafından denetimi raporlama yoluyla olmaktadır (Arslan, 2004, s. 10).

Kaynak kullanım sürecindeki faaliyetlerin sonuçlarının doğru ve anlaşılır bir şekilde kamuya aktarılması özellikle orta vadeli toplumsal bilincin oluşturulması açısından önem taşımaktadır. Etkin bir raporlama ve bilgilendirme sistemi rollerin ve sorumlulukların daha iyi anlaşılmasına, gerekli iç ve dış denetimlerin etkin bir şekilde yapılmasına yol açacaktır (Arslan, 2004, s. 10).

vii. Muhasebe Sisteminin geliştirilmesi ve Otomasyona Geçilmesi

Uluslar arası standartlara uygun bir muhasebe ve raporlama sisteminin uygulanması orta vadeli harcama sistemlerinin başarıya ulaşmasının önemli şartlarından biridir. Kamusal faaliyetlerin mali sonuçlarının denetime açık olacak şekilde muhasebe kayıtlarında net olarak gösterilmesi de sistemin başarıya ulaşması açısından önem taşımaktadır.

Sonuç

Günümüzde birçok dünya ülkesinde küreselleşmenin ve hızlı değişimin getirdiği bir takım yönetsel anlayış değişikliklerine bağlı olarak kamu mali yönetim sistemlerinde de köklü değişiklikler yaşanmaktadır. Son 20 yıl birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülke açısından kamu mali yönetim anlayışındaki değişimin bir yansıması olan yeni kamu mali yönetim sistemlerinin uygulamaya konulduğu bir yeniden yapılanma sürecine sahne olmaktadır.

Ülkeler arasındaki gelişmişlik farklarının bir sonucu olarak, yeni kamu mali yönetim sistemlerinin benimsenmesi açısından gelişmekte olan ülkelerde daha büyük bir ihtiyaç hasıl olsa da, bu reformların uygulanması açısından gelişmiş ülkelerin daha başarılı oldukları söylenebilir.

Uygulamada yeni kamu mali yönetim anlayışının getirdiği önemli yeniliklerden birisi çok yıllık bütçeleme sistemi olmuştur. Orta vadeli harcama sistemi olarak da anılan çok yıllık bütçeleme sisteminin benimsenen ülke açısından başarılı bir şekilde uygulanması bu sistemi öncelikle kendisine uyarlamaya çalışan ülkenin ekonomik, mali ve siyasi şartlarına da bağlıdır.

Ciddi bir kararlılık ve siyasi irade gerektiren kamusal reformlar, siyasi istikrarın sağlanamadığı gelişmekte olan ülkelerde muhaliflerin ciddi dirençleri ile de karşılaşabilmektedir. Kaynakların kamu kesimine tahsisinin gerçekleştirildiği sosyal seçim mekanizmasının sağlıklı bir şekilde işletildiği ülkelerde politikacıların ve hükümetlerin daha kısa vadeli amaçlar üzerine yoğunlaştığı bir gerçektir. Bu durum ise mali anlamda orta vadeli harcama planlarının uygulanabilmesini güçleştirir. Mevcut hükümetler tarafından yapılacak bir kamu mali reformunun başarıya ulaşabilmesi, arkadan gelecek iktidarları da bağlayıcı ve devamlılık gerektiren bir nitelik taşımaktadır.

Çok yıllık bütçeleme sistemlerinin başarılı bir şekilde uygulanabilmesi için ülkenin ekonomik ve mali yapısı ile ilgili değerlendirmelerin sağlıklı bir şekilde yapılıp, makro ekonomik çerçevenin belirlenmesi, harcama önceliklerinin belirlenerek, harcama önceliklerine ilişkin maliyetlerin bütçeleştirilmesi, çok yıllık bütçe döngüsünün yıllık bütçe döngüsüne entegre edilmesi ve bütçenin nihai hale getirilip parlamento tarafından onaylanması gerekir. Bu aşamalar esnasında orta vadeli harcama planına siyasi sahiplenme büyük önem taşımaktadır.

KAYNAKÇA

Arın Tülay 1999 “Parlementer Bütçe Denetimi ve Bütçe Komisyonu: Bütçe Reformları Üzerine Uluslar arası Karşılaştırma”

Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler

<http://www.tesev.org.tr/dosyalar/kamu_butce/parlamento_butce_denetim_komisyonu.mew>3.01.2007.

Arslan Murat 2004, “Orta Vadeli Harcama Sistemi (Çok Yıllı Bütçeleme ve Türkiye’ye Uygulanabilirliği”, Sayıştay Dergisi, Sayı:54, Ankara.

Blöndal John R. 2003, “Budget Reforms in OECD Member Countries: Common Trends” OECD Journal of Budgeting, Volume:2 No:4.

Boex Jameson, Martinez-Vazquez J., Mc Nabb Robert M. 1999, “Multi-Year Budgeting: An International Practices and Lessons for Developing and Transitional Economies” International Studies Program, Working Paper 98-4. Georgia State University USA.

Engin İsmail 2003, “Orta Vadeli Harcama Sistemi Üzerine Eleştirel Bir Analiz” Maliye Seçme Yazılar,

(Edit: Çelik B, Saraçoğlu F.) Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F’ni Geliştirme Vakfı İktisadi İşletmesi Ankara.

Falay Nihat 2006 “Çok Yıllı Bütçeleme Nedir? Türkiye’de Uygulanabilirliği İktisat” Dergisi Şubat-Mart 2006

Göktaş Abdülkadir 2006 “Türkiye’de Çok Yıllı Bütçeleme”

Maliye Bakanlığı

Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü.

<www.bumko.gov.tr/upload/IcDenetim/Diger/EgitimSlaytlari/agoktas.ppt> 31.01.2007.

Özel İhtisas Komisyon Raporu, DPT 2005 “Kamu Harcama ve Kontrol Sistemlerinin İyileştirilmesi, Kamu İhaleleri” Ankara.

Keating Michael 2001 “Public Management Reform and Economic and Social Development” OECD Journal of Budgeting Vol:1 No:2, OECD.

Kesik Ahmet 2005 “Yeni Kamu Mali Yönetim Sisteminde Orta Vadeli Program ve Mali Plan Çerçevesinde Çok Yıllı Bütçelemenin Uygulanabilirliği” XX. Türkiye Maliye Sempozyumu Pamukkale Üniversitesi İ.İ.B.F. Maliye Bölümü Yayın No:1, Denizli.

Mutluer, K; Öner, E; Kesik, A. 2005 Bütçe Hukuku İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.

Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt 16, Sayı 1, 2007, s.301-314

Wildavsky Aaron 2003, “Controlling Public Expenditure : The Theory of Expenditure Limitation” OECD Journal of Budgeting Vol:2 No:4 OECD.

Yılmaz Hakan 1999 “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması” www.3ekutup.dpt.gov.tr/kamumali/yilmazh/dunyaban.htm 6.02.2007.