

Kamu Bütçeleme Sistemleri ve Çok Yıllı Bütçeleme

Hayrettin TÜLEYKAN^a

Özet

Bu çalışmada tarihi gelişim sürecinde bütçe sistemleri ve Orta Vadeli Harcama Sistemine dayalı Çok Yıllı Bütçeleme Sistemi teorisi incelenecektir.

Bütçeleme sistemleri tarihi akış içerisinde devlet yapısında meydana gelen paradigma değişimine bağlı olarak değişmiş ve gelişim göstermiştir. Tarihi süreçte bütçeler para, insan ve muhasebe gibi girdi kaynaklı hazırlanmaktaydı. Özellikle son yirmi yılda OECD ülkelerinde, çıktı odaklı olarak gelişmeye başlamıştır.

Orta vadeli harcama sistemi kamu harcamalarını ve gelirlerini çok yıllık perspektifte düzenleyerek uzun vadede kamu kesiminin alacağı pozisyonu taahhüt etmektedir. Bunun yanında kamu kesimini uygulamalarını düzenleyici ve politikalarının devamlılığını sağlayıcı bir fonksiyon icra etmektedir. Ayrıca kamu kesiminde kaynakların belirlenen önceliklere göre tahsisini kolaylaştırmakta mali disiplinin sağlanmasına katkı sağlamaktadır. Bu sebeple çok yıllık bütçeleme bütçe sistemlerinde yaşanan sorunların üstesinden gelebilmek için son yıllarda dünyada yaygın uygulama alanı bulmuştur.

Çok yıllık bütçeleme üç temel yapı üzerine kurulmuştur. Birincisi, makroekonomik yapıyla tutarlı bir şekilde kamu harcamalarının yukarıdan aşağıya doğru (top-down) doğru tahmin edilmesidir, İkincisi, devam eden ve planlanan faaliyet ve projelerin maliyetlerinin aşağıdan yukarıya doğru tahmin edilmesidir, Üçüncüsü, toplam kaynak ve maliyetlerin karşılaştırılmasıdır. Çok yıllık bütçeleme ile mali disiplin, stratejik önceliklerin belirlenmesi ve kaynak tahsisinin buna uygun yapılması, sürdürülebilir makro ekonomik denge ve mali saydamlığın sağlanması hedeflenmiştir, Ayrıca stratejik planlamayla birlikte yapılması planlanarak uzun vadeli bakış açısının bütçelemeye yansıtılması öngörülmüştür.

Anahtar Kelimeler: Kamu Bütçeleme Sistemleri, Çok Yıllı Bütçeleme, Mali Disiplin,

Public Budgeting Sistem And Multi Year Budgeting

Abstract

In this article, budgeting system in the course of historical development and Multi Year Budgeting System based on the Middle Term Expenditure System will be evaluated.

Budgeting systems have changed and improved with the paradigm changes that occurred in state structures in the historical course. The budgets had focused on incomes

^a Arş.Gör.Gaziosmanpaşa Üniversitesi, İ.İ.B.F., Maliye Bölümü, tuleykan@gop.edu.tr, Tokat.

like money, human and accounting in the historical continuum. They have become output oriented in OECD countries in the last twenty years.

Middle term expenditure system gives an undertaking about the position that will be taken by public sector in the long-term by organising the public expenditures and income with multiple year perspective. In addition to that it has a function to organise the practices and policies of public sector. Furthermore, it contributes to maintain fiscal discipline and facilitates allocation of resources according to priorities in the public sector. For these reasons, multi year budgeting gained popularity among budgeting systems in recent years as a tool to overcome problems.

Multi year budgeting is based on three main structures. First, estimating public expenditures from top-down in consistency with macroeconomic structure. Secondly, estimating costs of ongoing and planned activities from top-down. Third, comparing total sources and costs. With multi year budgeting, it has been aimed to maintain fiscal discipline, determine strategic priorities and make resource allocation accordingly, maintain a sustainable macroeconomic balance and fiscal transparency. Besides it has been planned to reflect long-term view on budgeting by applying it with strategic planning.

Keywords: Public Budgeting Systems, Multi Year Budgeting, Fiscal Discipline

Giriş

Geçen asırda devletin faaliyetlerinin artması kamu harcamalarının dolayısıyla kamu ekonomisinin ekonomi üzerinde nispi ağırlığının artmasına sebep olmuştur. Devletin ekonomi içindeki fonksiyonunu ve rolünü ortaya koyan kamu ekonomisi bütçe ile somut bir yapıya bürünmektedir. Siyasi, hukuki ve mali bir metin olan bütçe belirli bir zaman aralığı için iktidarda olan siyasi idarenin tercih ve tasarruflarını yansıtmaktadır. Mali büyüklüğü artan kamu ekonomisi, bütçeler vasıtasıyla doğrudan veya dolaylı biçimde özel kesim faaliyetlerini de etkilemektedir. Esas itibariyle bütçe hem ekonomide meydana gelen gelişmeleri etkileyen hem de ekonomide meydana gelen gelişmelerden etkilenen bir yapıya sahiptir. Bu kamu ekonomisinin hacmi ve sınırlarının ne olması gerektiği sorusunun hep gündemde olmasına sağlamaktadır.

Ülkemizde bütçe kelimesi ilk olarak Tanzimat'tan sonra 1855 yılında hazırlanan bütçe nizamnamesinde başlıkta kullanılmakla beraber, nizamnamenin metninde "muvazene defteri" olarak yer almıştır. Bütçe kavramı yerine; Muvazene (denge) Defteri, Muvazene-i Maliye, Muvazene-i Umumiye kavramları da kullanılmıştır.

1862 tarihli Fransız Kamusal Muhasebe Kanununda bütçe, devletin ve aynı esaslara göre idare edilen kamu kuruluşlarının yıllık gider ve gelir

tahminlerini öngörüp yasalaştıran bir kanundur şeklinde ifade edilmektedir(Schick, 2002:20). 5018 sayılı kanuna göre bütçe “ *belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belgeyi*” ifade etmektedir. Genel bir deyişle bütçe devletin belli bir dönemde yapacağı masrafları ve toplayacağı gelirleri gösteren ve yasama organından çıkan bir belgedir”(Uluatam, 2003:109).

Özellikle son yirmi yılda bir çok gelişmekte olan ülkede meydana gelen mali krizlerin de etkisiyle günümüz bütçe anlayışı içinde mali disiplini sağlamak, kaynakları önceliklere göre tahsis etmek ve kaynakların daha etkin kullanımını sağlamak gibi prensiplerin ön plana çıktığı görülmektedir (Blöndal, 2001:120). Bu doğrultuda bütçe, kamu sektöründe dönüşümü gerçekleştirmede bir araç niteliği olma özelliği taşımaktadır. Bu çerçevede makro ekonomik politik hedefleri gerçekleştirmeye katkı sağlayacak para programlarının, yapısal reform düzenlemelerinin ve kamu sektörü açıklarının kontrol altına alınmasına yönelik unsurlar ön plana çıkmaktadır. Ayrıca büyüme ve kalkınmanın sağlanması ve gelir dağılımının düzenlenmesinde hükümetin elinde en önemli araç niteliğini taşımaktadır. Kamu ekonomisinin büyümesinin yanında devlet yapısında meydana gelen paradigma değişimi bütçeleme tekniklerinin değişmesini ve gelişmesini sağlamıştır.

1. Bütçe Sistemleri

Tarihi süreçte bütçe sistemlerinin Magna Carta Libertatum (1215) anlaşmasıyla gelirlerin belirlenmesinde halkın önde gelenlerinin krala karşı söz sahibi olmasıyla başladığı kabul edilir. Modern bütçe sisteminin temellerinin ondokuzuncu yüzyılda yine İngiltere’den başlayarak (1822) şekillenmeye başladığı görülmektedir. Bu dönemde bütçeler hükümdarı sınırlandırabilecek bir unsur olmasından ziyade hükümdarın emirleri doğrultusunda kamu personelini bağlayıcı bir güç olduğu kabul edilmiştir.

1.1. Klasik Bütçe Sistemi

İlk oluşturulan bütçe sistemidir. Uzun bir aralıkta ve çeşitli denemeler sonucu şekillenen klasik bütçe sistemi ilk olarak İngiltere’de uygulanmıştır. Klasik iktisatçıların ve maliyecilerin bütçede denklik prensibi ve ekonomide kamunun faaliyetlerinin sınırlı olması fikri her zaman gerçekleştirmek istedikleri temel hedefleri olmuştur. Dolayısıyla bu sistemde bütçenin gelirler ve

harcamalar yönü ve kamusal hizmetlerin kapsamı son derece sınırlı tutulmuştur. Dikkatler üretim faktörleri üzerinde yoğunlaşmış, faaliyetler sonucu elde edilen çıktılar üzerinde durulmamıştır.

Klasik sistemin amacı devlete yön vermek ve bu suretle kamu harcamalarının miktar olarak yasama organınca onaylandığı şekilde gerçekleşip gerçekleşmediğini ortaya koymaktır. Bu sistemde bütçe ödenekleri verilirken yapılacak kamu hizmetlerinin niteliği ve niceliği değil, o hizmeti yapan birim göz önüne alınır. Dolayısıyla önemli olan harcanacak para olup, kaynakların niçin kullanılacağı ya da ne gibi fayda sağlayacağı üzerinde durulmamaktadır (Tügen, 2007:107). Adeta harcanan para kadar hizmet yapıldığı kabul edilir. Dolayısıyla klasik teorisinin aksine harcamalar sürekli artış gösterme eğilimindedir. Bir hizmetin azalması ya da kaldırılması yönünde değerlendirmeler hakkında uygulanmaz.

Bu sistemde kamu idareleri yıl sonunda tasarruflarını merkezi yönetime iade etmektedir. Bir sonraki yıl yeni ödenekler tahsis edilirken bu iade edilen miktar ödenekten düşülerek verildiği için kamu idareleri üzerinde otomatik harcama baskısı oluşmaktadır. Harcamacı kurumların bir sonraki yıl daha az ödenek almamak için aldıkları ödenekten tasarrufa gitmeleri söz konusu olmamaktadır.

1930 buhranından sonra Keynezyen iktisat politikalarının ön plana çıkmasıyla kamu kesiminin nispi ağırlığı artmaya başlamıştır. Klasik bütçe sisteminin artan devlet faaliyetleri ile olumsuz yönleri daha bir belirgin hale gelmiştir. Toplum ihtiyaçlarının büyük bir bölümünün devlet tarafından karşılanmaya başlanması ve gelişen ve değişen yönetim anlayışı modern bütçe sistemlerinin doğuşunun hazırlayıcı sebebi olmuştur.

Performans bütçe, program bütçe ve planlama programlama bütçe sistemi modern bütçe sistemleri olarak adlandırılmaktadır. Bu sistemlerin tanımlaması ve kronolojik sırası arasında tam bir mutabakat yoktur. Bununla beraber klasik bütçeden sonra performans bütçe daha sonra program bütçe ve en sonda planlama- programlama bütçe sisteminin geliştirildiği daha çok kabul görmektedir. Klasik bütçeleme sistemi ilk ve temel bütçeleme sistemi olduğu için kendinden sonra geliştirilen tüm sistemleri etkilemiştir.

1.2. Performans Bütçe Sistemi

Kamu hizmetlerinde maliyet muhasebesi, belirli bir kamu hizmetinin gerçekleştirilmesinde katlanılan bütün maliyet unsurlarının araştırılmasını ve

raporlanmasına ilişkin bir muhasebe sistemidir. Birim maliyet analizinin amacı, hizmeti en kaliteli bir şekilde en ucuza gerçekleştirebilecek iş sürecinin belirlenmesi ve belirli bir kamu hizmetinin birim ürünün için kullanılan girdilerin hesaplanmasıdır (Tosun, 2007:159). Kamunun temel mantığı ile ilgili olarak ölçülebilirlik her zaman mümkün olmadığından programların hesaplanmasında zorluklar yaşanabilmektedir.

Performans bütçe 1949'da ABD'de Hoover Komisyonu Raporuyla bir çok eyalette uygulanmaya başlamıştır. Türkiye'de 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanununda yer alan performans esaslı bütçeleme sistemi de performans bütçe gibi performansın ölçülmesini temel almaktadır ve bu bütçe sisteminin daha modern bir versiyonudur.

1.3. Program Bütçe Sistemi

Program bütçe performans bütçe sisteminin başlıca unsurları, uzun dönemli program ve mali plan ile program analizidir. İlk uygulama yeri olan ABD'de program bütçenin temel amacı her Amerikalıya mümkün olan en düşük maliyetle daha iyi bir hayat sağlamak işleri daha hızlı, daha iyi ve daha ucuza yapma yolları bulmak şeklinde belirtilmiştir (Falay, 1979:36). Ülkemizde program bütçe sistemi çalışmaları 1968 yılında başlamış ve tam anlamıyla 1973 yılı bütçesiyle uygulanmaya başlamıştır.

Program bütçe sistemi hizmetler üzerine yoğunlaşır ve hangi hizmet toplumun refahını en yüksek yapar sorusuna cevap arar. Bu sistem kaynakların hizmetlere tahsisi sürecinde karar organına yardımcı olmak ve alınan kararların en uygun değerinde gerçekleşmesi için ortaya çıkmıştır. Program bütçe kamu hizmetlerinde toplumun tercihlerini en iyi yansıtacak bileşimin ortaya çıkarılması ve kamu hizmetlerine talebin belirlenmesi şeklinde de tanımlanmaktadır. Diğer ifadeyle herhangi bir işin yerine getirilmesinde tek bir çözüm yolunu kullanmak yerine farklı alternatifler üretmek hangi işin en az maliyetle ve en yüksek faydayla çözeceğini belirleyerek işin çözümünü gerçekleştirmektir (Çetinkaya, 1993:429). Böylece program bütçe sistemi çeşitli hizmet alternatifleri üretir ve seçme imkanı tanır.

Program bütçe performans bütçede olduğu gibi hizmetlerin fonksiyonel sınıflandırmasını bünyesinde barındırmaktadır ve performans bütçeye göre daha geniş bir bütçeyi ifade etmektedir. Sistemde hizmetler ön planda olduğu için hizmet girdileri olan örgüt, personel, araç gereçler önem kazanmaktadır. Yapılacak hizmete göre girdileri değiştirmesi için bir kurum son derece esnek ve

hizmetlere bağlı olarak değişmeye elverişli olmalıdır (Bulutoglu ve Kurtuluş, 1981:58). Program bütçede esas olan ödenekler ile hizmetler arasında bağı kuvvetlendirmek ve bütçenin daha etkin olmasını sağlamaktır.

Program bütçede yönetim maliyet muhasebesi ve hizmet gruplandırması esas alınır (Sevimli, 1999:38). Fonksiyonel sınıflandırmaya göre gruplandırılan hizmetler daha sonra alt programlara ayrılır. Bu alt programlar da faaliyet şeklinde asıl hizmetlere bölünür ve ödeneklendirilir. Böylece sistem ana hizmetlerin tespiti, bu hizmetlere uygun programların oluşturulması ve bu programların icrası için gerekli faaliyetlerin belirlenmesi şeklinde yukardan aşağıya doğru işler.

Sistem, geleneksel bütçe sisteminin sağladığı parasal denetim, performans bütçe sisteminin etkinlik denetimi fonksiyonları yanı sıra, bütçenin stratejik planlama aracı olarak kullanılmasını da sağlamaktadır. Sistem ile çeşitli kamu hizmetlerinin öncelik sırasına göre değerlendirilmesi, belirli kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesi konusunda alternatif hizmet programlarının kantitatif analiz teknikleri ile karşılaştırılması mümkün olmaktadır. Program bütçe sisteminin uygulanmasında maliyet muhasebesi, etkinlik denetimi için zorunludur (Batirel, 1996:51).

1.4. Planlama- Programlama-Bütçeleme Sistemi (PPBS)

Planlama- Programlama-Bütçeleme Sistemi geçen asrın başlarında ABD’de başlayan bütçe reform uygulamaları çerçevesinde program bütçe sisteminin bir devamı olarak geliştirilmiş ve uygulanmıştır. ABD’de 1910’larda mahalli idareler düzeyinde başlatılan reformcu çabaların, 1970’lerde kamusal maliyede ulaştığı son nokta olarak adlandırmak mümkündür (Gürsoy, 1980:178). PPBS program bütçenin plan yapılarak uygulanması şeklidir diyebiliriz ve bazen program bütçe ile PPBS aynı manada kullanılır. İlk olarak özel sektörde uygulamaya konulmuş ve başarılı sonuçlar alınarak daha sonra tüm kamu kesiminde uygulanmaya başlanmıştır (Kara, 1982:10). PPBS kavramı ilk olarak California Üniversitesi başkanı Charles Hitch tarafından geliştirilmiştir (Orhaner, 1999:42). Hem performans bütçenin getirdiği, hem program bütçenin getirdiği özellikleri bünyesinde taşıyan bir sistemdir.

Planlama programlama bütçeleme sisteminde belirli kamu hizmetini üretecek çeşitli alternatiflerin performansı ölçülür, karşılaştırılır ve elde edilecek çıktıların gelecek yıllarda varacağı sonuç ile şimdi katlanılacak maliyetler karşılaştırılarak en verimli en etkin çözüm araştırılır (Alltuğ, 1999:37). Sistem,

çok yıllık bir perspektifte, çıktılar maliyet - fayda analizleri gibi hususlara ağırlık vererek performans bütçeyi; girdiler, bütçenin hazırlanması, alternatif programlar seçimi ve program analizi gibi hususlara ağırlık vererek program bütçeyi içine alır.

Sistemin bileşenleri planlama, programlama ve bütçelemedir. Sistemin ilk aşaması olan planlama uzun vadeli hizmetlerin belirlenmesinden, takip edilecek yolun seçilmesi, programların uygulanmasına kadar olan tüm alanı içine alan bir faaliyettir. Planlama sürecine, uzun vadeli programların oluşturulması, hükümetin ve çeşitli kamu kuruluşlarının alternatif amaçlarının belirlenerek sıralanması, alt programlar ile faaliyetlerin belirlenmesi, programların uygulanabilmesi için gerekli mali kaynakların belirlenmesi, programların uygulanması, sonuçların değerlendirilmesi ile plan ile programların devamlı olarak gözden geçirilerek gerekli değişikliklerin yapılması girmektedir (Dicle, 1973:64).

Programlama büyükten küçüğe sürecin ikinci önemli aşamasıdır. Planlama ile belirlenen hedeflere programlama ile ulaşılır. Programlama belirlenmiş hedeflerin gerçekleştirilebilmesi için gerekli faaliyetlerin ve kaynakların bir araya getirilmesi, alternatif programların değerlendirilmesi ve hedefi en iyi gerçekleştirecek olan alternatifin seçilmesini kapsamaktadır (Tosun, 2007:169). Programlar sınırları net kesin amaçlarla oluşturulur ve belirli hedeflere yöneldiği için yönetimle daha sıkı bir ilişki içerisinde (Edizdoğan, 1998:33). Böylece programlama planlamadan bütçelemeye geçişi hazırlayan bir süreçtir.

Uzun dönemli bir perspektife dayanan planlama ve programlama yıllık bütçeler şeklinde uygulanmaktadır. Plan ve programların yıllık olarak alacağı biçim uygulama şekli bütçelerle belirlenmektedir. Plan ve program ile doğrudan doğruya harcamayı gerektiren seçenekler belirlenirken, bütçe sayesinde plan ve programların uygulanabilmesi için kaynaklar sağlamakta ve bunlar arasında denge bulmaktadır (Coşkun, 1976:74). Bu aşamada maliyetler daha önceki aşamalarda tespit edildiği için bu maliyetler program, alt program, faaliyet şeklinde bütçelenir.

Sistem bir bütünü meydan getiren parçaların, amaca yararlı bir düzen içinde işlemeleri anlamına gelir (Gürsoy, 1980:188). Sistem analizi karar alıcılara işlerini isabetli ve kolayca yerine getirebilmeleri için anlamlı sonuçlar üretmeye yönelik sistemi oluşturan parçalarla beraber bir bütün olarak çeşitli

tekniklerle sistemin ölçülmesi işlemidir. Sistem analizi planların ve seçilen programların ulusal hedeflere uygunluğunun tespitine ve karar organına faaliyetlerini en uygun düzeyde gerçekleştirmesi için bilgi sağlamaya yöneliktir.

1.5. Sıfır Tabanlı Bütçe Sistemi

Sıfır tabanlı bütçeleme sistemi ilk olarak 1924 yılında İngiliz bütçe uzmanı E. Hilton Young tarafından ortaya atılmıştır. Young bütçede artık anlamını kaybeden her hangi bir maddenin, bir sonraki bütçe döneminde de belli oranda tahminde bulunularak varlığını sürdürmesinin doğru olmadığını ileri sürmüştür (Tügen, 2007 :92). Ancak bu anlayış modern manada bütçe sistemi olarak diğer modern bütçeleme sistemleri gibi ABD’de ortaya çıkmıştır.

Yeni baştan bütçeleme olarak da ifade edilen bu sistemin esas faaliyetlerin her seferinde ilk defa yapılıyor kabul edilmesi ve yeni baştan değerlendirilmesidir. Her yılın bütçesi kendi içinde değerlendirilmekte geçmiş yılların bütçeleri sıfır kabul edilip, politikaları dikkate alınmamaktadır. Sistem geniş çapta dokümana, büyük büro çalışmasına ve yüksek harcamaya ihtiyaç göstermektedir (Akdoğan, 2007:311).

Sıfır tabanlı bütçeleme, toplam bütçe harcamalarında azalmalara yol açabilir veya gerekli hallerde de artışlara yol açabilir. Çünkü bir yandan azaltılması ya da son verilmesi gereken verimsiz harcamalar var iken öte yandan önemli ve zaruri bazı harcamaların yeterli düzeyde olmadığı görülebilmektedir. Bu durumda bütçe sistemi, etkin olmayan programları gizlememekte iptalini sağlamaktadır. Çünkü her program yerinde değerlemeye tabi tutulmaktadır. Buna göre mevcut program azaltılabilir, tamamen iptal edilebilir hatta artırılabilir (Falay, 1987:178). Sistemin amacı bütün programları aynı anda ve temelden gözden geçirmek suretiyle yöneticilere kaynakları kendilerinin en uygun gördükleri şekilde yeniden tahsis etmelerin imkan sağlamak (Tosun, 2007:170).

Sıfır tabanlı bütçelemenin uygulanması personelin iş yükünü artırmanın yanında pahalı bir sistemdir. Fakat sistemi faaliyete koymada bütçe sisteminde bütçesel kararları ortaya koyan konularda değişikliğe ihtiyaç duyulmadığından (Schick, 1978:178) önemli yapısal değişimlere ihtiyaç olmamaktadır. Sıfır tabanlı bütçeleme sisteminin teoride en üstün yönü her bir bütçe döneminde harcamaları disipline etmesi ve gereksiz harcamaların önüne geçmesidir. Uygulamada bunun pek gerçekleşmediği ifade edilmektedir.

2. Orta Vadeli Harcama Sistemi

1980'li yılların ikinci yarısından itibaren gelişmiş ülkelerin birçoğu bütçe sistemlerinde ciddi reformlara gitmişler ve mali sistemlerini yeniden yapılandırmışlardır. 1990'lı yılların başından itibaren Dünya Bankası'nın ülkelerin kamu mali yönetimleri ile ilgili olarak önermiş olduğu politikalarda bir değişim süreci yaşanmıştır. 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. Bu raporlar doğrultusunda gelişmekte olan ve geçiş aşamasındaki ülkeler de bütçeleme süreçlerinde önemli reformlar yapmışlardır. Ülkemizde de reform çabaları bir çok ülkede olduğu gibi ekonomik ve mali krizler sonrasında ortaya çıkmış ve IMF ve Dünya Bankasının geliştirmiş olduğu harcama sistemiyle uyumlu bir şekilde yapılmaya çalışılmıştır.

1990'lı yılların sonlarına doğru kamu borç yükü oldukça artan, ekonomik ve siyasi belirsizliklerle beraber spekülasyon sermaye hareketlerine daha duyarlı hale gelen Türk ekonomisi peş peşe krizler yaşamaya başlamıştır. Krizlerin aşılması amacıyla uluslararası kredi kuruluşlarının desteği alınarak "istikrar programları" uygulanmaya başlamıştır. Ortodoks iktisat anlayışıyla oluşturulan bu programların temel vurgusu mali disiplin yoluyla faiz dışı fazla¹ verilerek krizin ana sebebi olan sürdürülemez boyutlara ulaşan kamu borçlarını azaltmaktır. Böylece yüksek enflasyon, cari açık ve kamu açıkları ile mücadele eden ülkelerin sıkı maliye politikaları ile kamu harcamalarını azaltmaları, gelirlerini artırmaları, borçlarını çevirebilmeleri hedeflenmektedir. Aynı zamanda ekonomide kamu kesiminin nispi payını azaltarak özel sektör için daha fazla kaynak oluşturmak ve böylece piyasa ekonomisinin daha iyi işler hale getirilmesi bu programların temel özelliğini oluşturmaktadır.

¹Faiz dışı fazla; faiz ödemeleri hariç kamu gelirlerinin kamu giderlerinden fazla olmasını ifade eder. Üç çeşit FDF vardır: Konsolide Kamu Sektörü FDF si, Konsolide Bütçe FDF si ve Program (IMF) tanımlı FDF. Konsolide Kamu Sektörü: Konsolide Bütçe + SGK + Üç Bütçe Dışı Fon + KİTLER + İşsizlik Fonu' nundan oluşmaktadır. FDF hesabının konsolide kamu sektörü düzeyinde yapılması kamunun tamamının görülebilir olması içindir. IMF, FDF hesabında bütçe süreci içinde şekillenmeyen ve süreklilik niteliği taşımayan gelir ve gider kalemlerini bütçe gelir ve gideri olarak kabul etmemektedir.

Sayılan bu hedefleri gerçekleştirmede kamu ekonomisinin tercihlerini ve hareket planını oluşturan ve hacmi itibariyle bütün piyasa ajanlarının kararlarını en üst düzeyde etkileyen bütçe politikası ve uygulaması kritik önem taşımaktadır. 1980 sonrası dönemde dünya genelinde popülaritesi artan, kamuya ve piyasa ajanlarına uzun vadeli mesajlar ve taahhütler içeren bu yönüyle bir mali kural niteliği taşıyan orta vadeli harcama sistemi bu reform programlarının önemli bir ayağını oluşturmaktadır.

Orta vadeli harcama sistemi kamu harcamalarını ve gelirlerini çok yıllık perspektifte düzenleyerek uzun vadede kamunun alacağı pozisyonu taahhüt etmenin yanında kamu kesimini uygulamalarını düzenleyici ve politikalarının devamlılığını sağlayıcı bir fonksiyon icra etmektedir. Kamu kesiminde kaynakların belirlenen önceliklere göre tahsisini kolaylaştırmakta mali disiplinin sağlanmasına katkı sağlamaktadır.

2.1. Orta Vadeli Harcama Sistemi Kavramı

Bütçe, yıllık olarak hazırlanır, ancak etkili bir bütçe politikasının uygulanabilmesi, kamu hizmetlerinin kalitesinin artması ve sürekliliğin sağlanabilmesi için, bütçenin orta vadede ortaya çıkabilecek makroekonomik gelişmeleri, kamu hizmetlerinin finansmanında kullanılacak kamu gelirlerinin kaynağıyla beraber devletin harcama politikalarının uzun vadeli etkilerini ortaya koyması gerektiği artık yaygın olarak kabul edilmektedir.

Orta Vadeli Harcama Sistemi çok yıllık bütçe projeksiyonlarına dayanan bir kamu kaynak kullanım sistemidir. Kamu harcamalarının karşılanabilirliği (kaynak yapısının bugün ve gelecekteki varlığı) kamusal karar alma süreci içinde politika oluşturma ve planlama yapmayı mutlak bir şekilde etkilemektedir. Bu çerçevede, orta vadeli harcama sistemi, karar alıcıların orta vadedeki harcama sınırlarını öngörmelerine yardımcı olan ve bu sınırların orta vadedeki harcama politikaları ve maliyetleri ile ilişkilendirmesine imkan veren kamu harcama programlarını geliştirmeye yönelik bir süreçtir (Dean, 1997:1).

Çok yıllık bütçeleme yaklaşımı basit olarak, hükümetin orta dönemli mali strateji demeti (toplam vergi yükü ve bütçe açığı büyüklüğü gibi temel büyüklükler bakımından tanımlanan) ve toplam çok yıllık harcama ve gelir projeksiyonlarından oluşmaktadır. Çok yıllık bütçe belgesi, yıllık bütçe ile uyumlu olarak hem bütçe döneminin başlangıcında hem de bütçe süreci esnasında birden daha fazla kez sunulabilir. Yıllık bütçe ile uyumlu olarak çok yıllık bütçe çerçevesinin sunulması hükümete daha rahat ve daha çok gerçekçi

olmasına yardım edecek ve yıllık bütçede mali disiplini geliştirecektir. Özellikle çok yıllık gelir ve harcama projeksiyonları, orta dönem mali politikaları ifade etmeye hizmet edecek ve hükümetin orta dönemli mali stratejisiyle çelişkili olan bütçe politikaları için erken bir uyarı işareti sağlayacaktır. Bu projeksiyonlar orta dönemli mali hedefler üzerinde bir anlaşma sağlayarak ve bütçe öncelikleri konusunda tartışma oluşturarak aynı zamanda bütçe sürecinin saydamlığını artırmaya yardım edebilecektir.

Orta vadeli harcama sistemi veya çok yıllık bütçeleme üst yöneticilerin kaynak tahsisi sürecinde sorumluluklarını artırmakta ve üç temel yapı üzerine oturmaktadır. Birincisi, makroekonomik yapıyla tutarlı bir şekilde kamu harcamalarının yukarıdan aşağıya doğru (top-down) doğru tahmin edilmesi, ikincisi, devam eden ve planlanan faaliyet ve projelerin maliyetlerinin aşağıdan yukarıya doğru tahmin edilmesi, üçüncüsü, toplam kaynak ve maliyetlerin karşılaştırılmasıdır (World Bank, 1998:46).

Orta vadeli harcama sistemi her yıl yenilenen hareketli bir süreçtir ve harcamacı kurumlar tarafından talep edilen ödenekler ile verilen ödenekler arasındaki dengesizliği azaltmayı amaçlamaktadır. Orta vadeli harcama sistemi uygulaması, hükümetin öncelikleri ile bütçeyi sürdürülebilir bir harcama çerçevesi dâhilinde ilişkilendirmeyi ve böylece hükümetin çeşitli öncelikleri arasında tercihleri ortaya koyarak ve şeffaflığı, hesap verebilirliği ve finansman kaynaklarının tahmin edilebilirliğini artırarak politika uygulama sonuçlarını iyileştirmeyi öngörür.

Bütçe yılı için orta vadeli harcama sistemi çerçevesinde sektöre ayrılabilir kaynaklar belirlenmekte ve her bir programın veya çıktının kaynak yapısı tespit edilmektedir. Tespit edilen bu kaynak yapısı bütçe sürecinin başında kurumlara açıklanmakta ve bu açıklanan rakamlar sektör için harcama üst sınırı olmaktadır. Bu durumun iki önemli sonucu ortaya çıkmaktadır. Birincisi, kuruluşların bütçe tekliflerinin katı bir bütçe sınırlamasına tabi olması, ikincisi ise kaynaklar üzerinde kuruluşlardan gelecek olan baskıyı azaltmak suretiyle daha anlamlı bir bütçe hazırlanma imkanının yükseltilmesidir.

İlk kez yapılan orta vadeli harcama sistemi üç yıllık bir planlama yapmaktadır., ikinci yılda orta vadeli planlama bir önceki yılın planları çerçevesinde yapılmakta ve üç yıllık olduğu için dördüncü yıla kadar olan planlamayı kapsamaktadır. Üçüncü yılda yine aynı şekilde başlangıca göre

kaynak kullanım sürecinin planlamasını bir yıl daha genişleterek beşinci yılı kapsamı içine almaktadır.

Bir yıl için hazırlanan bütçeler, kamusal politikaların kapsamlı bir şekilde hazırlanması, stratejik önceliklerin bu çerçevede belirlenmesinde ve bütçelenmesinde yetersiz kalmaktadır. Orta vadeli yaklaşımın bütçe sürecinin iyileştirilmesi açısından getirdiği temel faydalardan birisi de, yukarıda tanımlanan olumsuzluğun 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, 1999:19).

Tablo 1: Geleneksel Bütçeleme ile OVHS'nin Karşılaştırılması

	Geleneksel Bütçe (GB)	Orta Vadeli Bütçe Sistemi
Kaynak Akışının Tahmini	GB sürecinde kaynak talebi, ayrılacak sınırlı kaynaklar yerine ihtiyaç sistemine dayanmaktadır. Bu nedenle sektörlere kaynak akışı bir belirsizlik taşımakta bu ise beraberinde verimliliği düşük olan bir hizmet üretimini getirmektedir.	Çok yıllık bir şekilde oluşturulan gerçekçi bütçe tavanları sayesinde sektörler kaynak akışında tahmin edilebilirlik düzeyi daha yüksek olmaktadır. Bu nedenle yöneticiler daha gerçekçi planlar yapabilmekte ve bu şekilde hizmet sağlanmasında etkinliği ve verimi artırmaktadırlar.
Politika Oluşturma, Planlama ve Bütçeleme İlişkisi	Bu üç uygulama arasındaki ilişkide, politika seçenekleri ekonominin sağlayabileceği kaynak gerçeğinden bağımsız olarak alındığı için zayıftır. Bu nedendir ki yapılan harcamalar hükümet tarafından belirlenen öncelikleri yansıtmamaktadır.	Politika oluşturma çok sıkı bir şekilde kaynak yapısına bağlıdır. Bu yüzden, bu üç uygulama arasındaki ilişki çok daha güçlüdür. Harcamalar hükümetin belirlediği öncelikleri yansıtabilmektedir.
Performans ve Hizmet Sağlanması	Çıktılar ve sonuçlar üzerine kurulu teşvik mekanizmaları çok azdır çünkü işleyiş daha çok girdi kontrolü üzerine kurulmuştur.	Ağırlık verilen konu üzerinde anlaşılacak çıktılar ve sonuçların temin edilmesidir. Teşvikler performansı artıran bir yapı üzerine kurulmuştur. Sektör yöneticilerinin elde edilen sonuçlar üzerinde sorumlulukları performanslarında görülmektedir.
Yöneticilerin Özerkliği	Genellikle GB sisteminde yöneticilerin yetki ve sorumlulukları sınırlıdır. Bunun temel nedeni işleyişin ağırlıklı olarak girdi sistemi üzerine kurulmuş olması veya sıkı bir girdi kontrolüne dönüşmesidir.	OVHS çerçevesinde ise yöneticilerin özerklikleri daha yüksektir. Katı bütçe kısıtlarının uygulanmasındaki disiplin ve mali sorumluluk yapısı yöneticilere kaynak kullanım sürecinde daha fazla özerklik verilmesini mümkün kılmaktadır.

Kaynak: YILMAZ, 1999, s. 56

Kamunun belli sektörlerden oluşması ve harcamaların da bu sektörler aracılığı ile yapılmasından dolayı, Orta Vadeli Harcama Sistemi'nin de sektör düzeyinde ele alınması zorunlu olmaktadır. Öncelikle sektörün (yani bakanlığın veya kuruluşun) gelecekteki rolü konusunda açık bir fikir ortaya konmalı ve bu politikalar üzerinde bir anlaşmaya varılmalıdır. Bu anlaşmaya, aşağıdan yukarıya (bottom-up) ve yukarıdan aşağıya (top-down) süreçler kullanılarak gelinmelidir (Muggeridge, 1997:37).

Çok yıllık bütçe uygulamaları genelde iki ile dört yıl arasındadır. Yıllık bütçelerden farklı olarak çok yıllık bütçelemeye geçiş kurum yöneticilerinin finansal yönetim, kurum faaliyetleri ve planlama anlayışından gelişmelerini sağlamaktadır.

Çok yıllık bütçelemenin kaç yıllla sınırlandıracağı husus önemlidir. Çünkü geleceğe ilişkin yıl sayısı arttıkça geniş bir tahmin içeriği sunar fakat belirsizliği de beraberinde getirir. Buna karşılık sürenin kısa tutulması daha doğru tahmine imkan verir geleceğe ilişkin geniş bir projeksiyon içermez (Schiavo ve Tommasi, 1999:145). Uygulanan ülkelerde genellikle üç ya da beş yılı kapsayan orta vadeli bir dönem tercih edilmektedir.

Orta vadeli harcama sistemi aşağıdaki özellikleri taşımaktadır (Tomczynska, 2001:7):

- ✓ Tüm mali hedefleri tanımlamakta ve gelecek bütçeler için gerekli kaynakları hazırlamaktadır.
- ✓ Uygulanan politikaların maliyetlerini ortaya koymaktadır. Böylece kaynakların ne kadarının harcandığı ve gelecek bütçeler için ne kadar kaynak konusunda bilgi edinilmektedir.
- ✓ Gelecek bütçeler için bugün verilen kararlara uzun dönemli bir anlam kazandırmakta ve harcamaların gelecekte de artırılabilmesine imkan vermektedir. Ayrıca orta vadeli mali politikalar ile harcama tekliflerinin uyumunu kolaylaştırmaktadır.
- ✓ Orta vadeli hedeflere daha güvenilir bir şekilde ulaşılmasını sağlamaktadır.
- ✓ Toplumsal güveni güçlendirmek amacıyla güvenilir bir mali konsolidasyon (sağlamlaştırma) anlamına gelmektedir.

2.2. Orta Vadeli Harcama Sisteminin Amaçları

Dünya Bankası kamu harcamaları el kitabında çok yıllık bütçelemenin amacı geçmişe ait bir çok verimsiz çıktıları olan harcamalardan kaçınmanın

yanında politika, plan ve bütçe ilişkisinin kurulması olarak tanımlanmaktadır. Orta vadeli harcama sisteminin temel amacı mali disiplini sağlamak ve planlama ile bütçeleme arasındaki bağın kurulmasını sağlamaktır. Politika oluşturma, planlama ve bütçeleme arasında kurulması gereken zorunlu ilişki, ancak iyi bir şekilde tasarlanmış ve mekanizmaları ortaya konmuş orta vadeli bir harcama sistemi ile kurulabilir (DPT, 2000:110).

Orta vadeli harcama sisteminin amaçları şunlardır(Tosun, 2007:295):

✓ Gerçekçi ve tutarlı bir kamu kaynak yapısı geliştirmek suretiyle makro ekonomik dengenin iyileştirilmesi,

✓ Devlet bütçesinin bütünü açısından mali disiplini sağlamak üzere, kamu kaynaklarının tahsis edileceği öncelik alanlarının belirlenmesi ve bunun ilgili kurumlara, kamuoyuna ve piyasalara deklare edilmesi,

✓ Hem politikaların hem de bunlara ayrılan kaynakların tahmin edilebilirliğinin artırılması ve bunun sonucunda da kurumların planlarını daha ileriye götürebilmeleri ile uygulanan programların devamlılığının sağlanması,

✓ Kaynakların kurumlar arasında stratejik önceliklere göre dağılımının gerçekleştirilmesi ve böylece hükümet öncelikleri ve hedefleri ile kurumsal öncelikler ve hedefler arasında uyumun bütçeler aracılığıyla sağlanması,

✓ Kaynakların etkin ve verimli bir şekilde kullanılması için gerekli olan teşviklerin artırılması,

✓ Mali saydamlığın sağlanmasına katkıda bulunmak ve mali disipline uymak konusunda kamu idarelerinin yönlendirilmesi,

✓ Kurumlara ve uygulayıcılara bu çerçevede uzun süreli plan ve program yapma imkanının sağlanması ve bu yönde kurumsal alışkanlık kazandırılması

✓ Harcama politikaları sonucunda ortaya çıkan maliyetler konusunda siyasi karar alıcılara gerekli olan bilgilerin sağlanması.

Yukarıda ifade edilen amaçların yanında dolaylı olarak süreç içerisinde vurgulanan iki amaç şunlardır (Dean, 1997:5):

✓ Yatırım programı, borçlanma kapasitesi, harcama politikalarının ve önceliklerinin değişmesi gibi orta vadeli konularla yıllık bütçe arasındaki ilişkinin geliştirilmesi,

✓ Harcama politikalarının uygulamaları sonucunda ortaya çıkan maliyetler konusunda siyasi karar alıcılara gerekli olan bilgilerin sağlanması.

2.3. Orta Vadeli Harcama Sisteminin İşleyişi

Kamunun kaynak kullanma sistemine yeni bir bakış açısı getiren orta vadeli harcama sisteminin hazırlanması ve uygulanması, birbirleriyle ilişkilendirilmiş olan yukarıdan aşağıya/aşağıdan yukarıya stratejik planlama süreci içerisinde gerçekleşmektedir.

Birinci aşama, gelecek üç yıllık dönem için gelir ve harcama projeksiyonlarını içeren bir makro ekonomik çerçeve geliştirilmesidir. Bu aşamada öncelikle mevcut ekonomik ve mali yapı tam olarak ortaya konmaktadır. Mali disiplini sağlamak için gerekli olan makro ekonomik analiz ve modellenmenin yapılması bu aşamanın en önemli unsurudur. Mali yapının elverdiği ölçüde neyin karşılanabileceği ve uygun olacağı hakkındaki bilgi, etkin karar alma süreci için gerekli olmaktadır. Bu aşamada, ekonomik projeksiyonların mali hedeflerle birleştirilmesi ve modellerin kurulması yapılmaktadır.

Mevcut ve yeni mali politikaların maliyetlerinin belirlenmesi ve bunların ekonomik dengeler üzerindeki etkilerinin tahmin edilmesi gerekmektedir. Sorumlu olan birimler, hükümetin ekonomik yapıyla ilgili beklentilerine ve görüşlerine göre değil varsayımların ve veri yapısının ışığında kendi profesyonel değerlendirme kriterlerine göre hükümetin mali politikalarının ekonomiye etkilerini ortaya koymalıdır. Örneğin, Hollanda'da bağımsız olarak faaliyet gösteren ekonomik tahmin dairesi, özellikle yeni politikaların maliyetlerinin hesaplanması ve bu politikaların ekonomik dengeler üzerindeki etkilerinin tahmin edilmesi konusunda iktidar ve muhalefete yardımcı olmakla yükümlüdür (Kesik, 2005:56).

İkinci aşama birinci aşamayla paralel bir şekilde gerçekleşmektedir. Burada sektörün/bakanlığın amaçları ve faaliyetleri kararlaştırılmakta daha sonra bunlar maliyetlendirilmektedir.

Sektör incelemesi üç aşamadan oluşmaktadır, bunlar (World Bank, 1999:49);

- ✓ Amaçlar, çıktılar ve faaliyetler konusunda mutabık olmak,
- ✓ Üzerinde anlaşılan programlar ve alt programların gözden geçirilmesi,
- ✓ Mutabık kalınan programların maliyetlerinin hesaplanması.

Bakanlıklar maliyetleri hesaplanan program ve alt programları bu aşamada gözden geçirirken, elde edilebilir kaynaklara göre bu program ve alt

programlarda bir öncelik tespitine ihtiyaç duymaktadırlar. Önceliklerin belirlendiği bu süreç içinde bir kısım faaliyetler daha arka sıralara konulmakta, bazıları bir sonraki yıllara ertelenmekte veya sektör bütçesinden çıkarılmaktadır. Burada topluma sunulacak hizmetlerin verimliliği ve topluma olan katkısı göz önüne alınmakta, kamu tarafından sunulması gereken bir hizmet olup olmadığı ve özel sektöre aktarılıp aktarılamayacağı değerlendirilmektedir. Bu bilgiler Maliye Bakanlığı'na sunulmakta ve bütçelerin harcama çerçevesinin ve limitlerinin geliştirilmesinde kullanılmaktadır. Sektörlerin gelecek dönem bütçelerinin ilk hazırlıklarının, yapılmaya başlandığı bu aşamada bir diğer önemli nokta da performans ölçümlerine yardımcı olacak performans göstergelerinin tespit edilmesidir. Burada en önemli faaliyet stratejik planların hazırlanmasıdır.

Üçüncü aşamada Maliye Bakanlığı ile sektör bakanlıkları arasında sektör incelemesinin çıktıları üzerinde görüşmeler yapılmaktadır.

Dördüncü aşamada, oluşturulan makro ekonomik çerçeve ve sektör değerlendirmesinin sonuçları ışığında Maliye Bakanlığı stratejik harcama çerçevesi geliştirmektedir. Geliştirilen bu çerçeve hem bütçe yılı hem de onu takip eden iki yıl için sektör harcama tavanlarının belirlenmesine de esas olmaktadır.

Beşinci aşamada bakanlıklar bütçelerini ve onu takip eden iki yıllık bütçe projeksiyonlarını belirlenen tavana göre yeniden düzenlemektedirler. Bu aşamada Bakanlar Kurulu tarafından bakanlığa havale edilen ve hükümetin bütçe önceliklerini yansıtan konularda alınan yeni kararlar da burada dikkate alınmaktadır. Bakanlık tarafından yapılan hazırlıklar bu aşamada sonuçlandırılmakta ve bakanlığın bütçe taslağı ortaya konmaktadır.

Son aşamada Maliye Bakanlığı bakanlıklardan bütçe tahminlerini alarak bir araya getirmekte, gerekli incelemeleri yaptıktan sonra bütçe tahminini Bakanlar Kurulu'na göndermektedir. Bakanlar Kurulu'nun son bir kontrolü/onayı ile Bütçe kanunlaşmak için Parlamente'ya sunulmaktadır.

2.4.Sistemin Başarı Şartları

OECD ülkelerinde orta vadeli yaklaşım üzerine kurulu çok yıllık veya bütçe yılını takip eden iki yılın ileriye dönük bütçe tahminlerinin yer aldığı projeksiyonlar üzerine kurulu bütçeleme sistemi vardır. Buradaki temel yaklaşım ekonomideki en büyük aktör olan devletin geleceğe yönelik büyüklüklerini ve tercihlerini somut bir şekilde ortaya koymaktır. Böylece

rekabetin ve fiyat mekanizmasının işleyişinin önünde temel engellerden biri olan belirsizliğin ve plansızlığın ortadan kalkması sağlanmış olacaktır.

(1) Politik Destek ve Kararlılık;

Harcamaların yeniden yapılandırılmasında zor kararların alınması ve onlara uyulması için en yüksek siyasi düzeyde politik destek ve kararlılık olması gerekmektedir. Politik destek ve kararlılık özellikle alınan kararların uygulanabilmesi ve belli bir dönem sonunda kendisinden beklenen sonuçların alınabilmesi açısından kaçınılmazdır.

(2) Bütçe, Bütçe Faaliyetlerin Tümünü Kapsamalı;

Bütçe mutlaka hükümetin bütün mali işlemlerini kapsayacak bir yapıda olmalıdır. Bu anlamda OVHS kamu sektörünün tümünü kavrayan kapsamlı bir yapıyı yansıtmalıdır. Bütçe birliğini bozan tüm faaliyetler (Dernek ve vakıf işletmeleri, döner sermaye işletmeleri gibi) mümkün olduğunca kaldırılarak, kamusal alanda gerçekleşen ve kamu kaynaklarından yararlanan faaliyetler OVHS süreci içinde bütçede yer almalıdır.

(3) Makroekonomik Politikalar İyi Hazırlanmalı;

İyi bir şekilde hazırlanmış olan makroekonomik analiz ve tahminlere OVHS'ye temel teşkil etmesi nedeniyle öncelikle ihtiyaç duyulmaktadır. Ülke çok iyi bir makroekonomik yönetime mutlaka sahip olmalıdır. Çünkü OECD ülke deneyimlerinin gösterdiği, politik ve ekonomik bir istikrarın olmadığı bir ekonomik yapıda OVHS'nin etkin bir şekilde uygulanabilmesi ve kendinden beklenen sonuçları sağlaması daha güç olmaktadır .

(4) Tüm düzeylerde kararlılık;

Sistemin başarıya ulaşabilmesi için yalnızca siyasi destek ve kararlılık yeterli olmamaktadır. Bütçe ile alınan kararlara tüm farklı düzeylerde uyulması anlamında bir taahhüt (kararlılık) olmalı ve böylece bütçenin uygulanması sırasında kaynakların yeniden dağılımına yol açacak yeni harcama kararları alınmamalıdır (World Bank, 1998:17). Burada öncelikle sektörün ve sektör faaliyetlerinin çok iyi tanımlanmış ve sınıflandırılmış olması önem taşımaktadır. Bütçeler en başta sağlıklı bir şekilde hazırlanmalı ve daha sonra ödenek üstü harcama ve ek bütçe çıkarılması gibi uygulamalara gidilmemelidir. Böyle uygulamalara gidilmesi programlanan kaynak dağılımını ve kullanımını

değiştireceği için bütçe hedefleri üzerinde planlananın ötesinde etkiler ortaya çıkaracaktır.

(5) Harcama Kontrolünü Etkinleştirme;

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

(6) Sonuçların Raporlanması ve Saydamlık;

Kamusal politikalarla ilgili kararların alınması ve bunların uygulanması sonucunda elde edilen sonuçların raporlanması ile ilgili olarak yapılan uygulamalar geliştirilmelidir . Hükümetlerin sorumlu bir mali yönetimin gerektirdiği şekilde mevcut kanunlardaki düzenlemelere uyup uymadıkları ve ekonomik rasyonalitenin gerektirdiği kararları zamanında ve yerinde alıp almadıklarının kamuoyu tarafından denetimi bu raporlar yoluyla olmaktadır.

Kaynak kullanım sürecindeki faaliyetlerin sonuçlarının doğru ve anlaşılır bir şekilde kamuya aktarılması özellikle orta vadede 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. Yine burada parlamento adına denetim yapan bir ulusal denetim organı ile teknik bağımsızlığı olan bir istatistik biriminin varlığı üretilen bilgilerin ve raporların doğruluğunun, güvenilirliğinin sağlanması açısından önemli olmaktadır.

(7) Muhasebe Sisteminin Geliştirilmesi ve Bilgisayarların Kullanımı;

OVHS uygulamasının başarılı biri de sistemin, bilgi üretecek uluslararası standartlara uygun bir muhasebe ve raporlama sistemi ile bilgi üretmeyi en kısa zamanda yapabilecek teknik donanımına sahip olmasıdır. Yani yapılan kamusal faaliyetlerin mali sonuçları muhasebe kayıtlarında tam olarak gösterilmeli ve tutulan kayıtlardan gerekli mali analizleri yapmaya baz olacak köprü tablolar üretilmelidir. Muhasebe sisteminin geliştirilmesi yanında sistemin

bilgi üretmeyi en kısa zamanda yapabilecek teknik donanıma sahip olması gerekmektedir. Bu anlamda bilgisayarların ve ihtiyaca karşılık veren yazılım programlarının kullanılması önem taşımaktadır.

(8) Politikacılara ve Üst Düzey Yöneticilere Bilgi Sağlama;

Uygulama sırasında politikacılara ve üst düzey yöneticilere bilgi akışını sağlayacak brifingler düzenlenmelidir . İşleyişin ne şekilde geliştiğinin ve projelerin hangi düzeyde gerçekleştiğinin ve uygulamada çıkan problemlerin neler olduğunun aktarılması bakımından bu brifingler çok önemli olmaktadır. Karar alıcılara zamanında ve gerekli bilgiyi aktarmak işleyişin daha sağlıklı bir şekilde gerçekleşmesine yardımcı olacaktır.

OVHS yaklaşımı başarısı makroekonomik politika ve mali politika arasındaki tutarlı ilişkiye bağlıdır. Gelecek dönem harcamaları gelecek dönem kaynakları ilgili makul tahminlere dayalı olmalıdır. OVHS'nin tasarlanması için, parametrelerinin belirlenmesi gereklidir. Bu parametreler, kullanılacak toplam harcamaların tanımı; devletin sektörel dağılımı ve kurumsal yapısı arasındaki ilişki, harcama paketlerinin içeriği, gelecek harcamaların tahmini için uygun bir fiyat tabanı, yıllık bütçe süreci ile koordinasyonu için gerekli olan mekanizma ve farklı senaryolara göre esneklik gösterme derecesi olarak sıralanabilir (Efe, 2007:70).

2.5.Politika, Planlama ve Bütçe İlişkisi

Çok yıllık bütçeleme, politika, plan ve bütçe bağlantısının kurulmasının en önemli aracıdır. Etkinlikten uzak bir karar verme mekanizmasının varlığı politikaların mevcut kaynaklardan ve bütçelerden bağımsız olarak belirlenmesine sebep olmaktadır. Yani bu durum aynı zamanda, politikaların mevcut kaynaklara ya da stratejik önceliklere göre belirlenmediğini gösterir (World Bank, 1998:32). Bütçeleme kamu kesiminin mali, ekonomik ve siyasal bir planı niteliğinde (Batirel,1996 :7) olduğu için iyi bir bütçeleme ihtiyaçlar ve kaynak kompozisyonunu bu üç perspektifte en etkin bir şekilde kurmayı gerektirir. Bu anlamda çok yıllık bütçeleme ile politika, kaynaklar ve bütçe arasında bağlantının etkin bir şekilde sağlanması suretiyle bütçenin öngörülebilirliğinin ve güvenilirliğinin artması ve aynı zamanda makro mali disiplinin sağlanması, stratejik önceliklere göre kaynakların dağıtılması, dağıtılan kaynakların istenilen düzeyde verimli ve etkin kullanılması hedeflenmektedir.

Kalkınma planları, orta vadeli mali politikalar için gerçekçi bir sonuç sağlamada çoğunlukla başarısız olmuşlardır. Bu planlar, orta dönemli iktisadi büyüme ve gelecek dönem gelirleri ile ilgili gerçekçi olmayan beklentileri birleştirmeyi hedefler. İktisadi kalkınma planlarının bariz zaafî politikalar üzerinde belirli bir odaklaşmayı sağlayamaması, bütçe sürecinde kalkınma planı ile bağlantı kurulamamasıdır. Bu geleneksel kalkınma planlarının aksine, çok yıllık bir bütçe yaklaşımı mali politikalar ve sonuçları üzerine daha fazla odaklanmasıyla daha esnek bir politika aracı olma avantajına sahiptir. Çok yıllık bir bütçe yaklaşımı, orta dönemli genel görünüş şartları içinde hükümetin mevcut gelir ve harcama politikalarının uygulanmasıyla orta dönemde iktisadi ve mali şartların kesin olmayan bir tahminini sağlayabilir.

Çok yıllık bütçeleme yaklaşımı, bütüncül bir çerçeve oluşturmak suretiyle, yönetsel politikalar ile bütçe imkânlarını bir araya getirerek bütçe üzerindeki mali disiplini bozucu unsurları azaltıcı bir etkiye sahiptir. Bu bütçeleme sistemi kaynak dağıtımında ve kaynak kullanımında harcamacı idarelere yetki veren ve sorumluluk yükleyen bir yaklaşımdır. Başarılı bir orta vadeli harcama sisteminin özelliği, toplam kamu kaynaklarının ülkenin politika öncelikleriyle uyumlaştırılmasına yardım edecek gerekli kurumsal mekanizmaları sağlamasıdır.

Bütçeleme sürecinin gelecek yıllarda karşılaşılabilecek muhtemel sorunları dikkate almayı yanında çok yıllık bütçelerin bağlayıcı olmaması ya da konulan hedeflerin siyasi ve bürokratik süreçler tarafından ciddiye alınmaması, kamusal kaynakların belirli amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesine yönelik olarak kullanılmasından çok, klasik bütçe anlayışında olduğu gibi, devletin sadece verilmiş görevleri yerine getirecek şekilde faaliyette bulunması ile sonuçlanmaktadır. Bunun için, özellikle gelişmekte olan ülkelerde politika-planlama-bütçe ilişkisini güçlendirmek gerekmektedir (Işık, 2003:73)

Sonuç

Günümüzde pek çok ülke, tüm dünyada piyasa ekonomisinin yükselişi ile birlikte daha çok tartışılır hale gelen devletin ekonomideki yeri konusunda yeni adımlar atmaktadır. Bugün devletin görev ve sorumluluklarının yeniden tanımlanması yönünde güçlü bir eğilim mevcuttur ve birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkede bu doğrultuda reformlar yapılmaktadır. Bu yeni tanımlama ile birlikte devletin görevlerini etkin bir şekilde gerçekleştirmesi için mali alanda disiplinin sağlanması gerekmektedir.

Reforma yönelik düzenlemeler, çok yıllık bütçe perspektifi, mali disiplin, kaynak tahsisinde, kullanımında, yönetiminde verimlilik ve etkinlik, üzerine odaklanmaktadır. Bu amaca yönelik olarak ulusal bütçe sistemlerine yenilikler getirilmektedir. Hükümetler, ekonomi içinde önemli bir yere sahip olan kamu bütçelerinin ekonomik ve mali krizlerin bizzat sebebi olmaması için daha fazla reforma tabi tutmaktadırlar.

Bütçe reformunda girdi odaklı kaynak tahsisinden çıktı odaklı kaynak tahsisine yönelişin, kaynakların kullanımında etkinliği artıracığı yönünde yaygın bir anlayış vardır. Ayrıca, saydamlık ve hesap verebilirlik, hükümetlerin kendilerine emanet edilen kamu fonlarının etkin olarak kullanıldığı konusunda, parlamentolara ve halka güvence vermesinde önemli bir araç olarak görülmektedir. 1980 sonrası dönemde dünya genelinde popülaritesi artan, kamuya ve piyasa ajanlarına uzun vadeli mesajlar ve taahhütler içeren bu yönüyle bir mali kural niteliği taşıyan orta vadeli harcama sistemi bu reform programlarının önemli bir ayağını oluşturmaktadır.

Orta vadeli harcama sistemi kamu harcamalarını ve gelirlerini çok yıllık perspektifte düzenleyerek uzun vadede kamunun alacağı pozisyonu taahhüt etmenin yanında kamu kesimini uygulamalarını düzenleyici ve politikalarının devamlılığını sağlayıcı bir fonksiyon icra etmektedir. Kamu kesiminde kaynakların belirlenen önceliklere göre tahsisini kolaylaştırmakta mali disiplinin sağlanmasına katkı sağlamaktadır.

Çok yılı kapsayan bütçe çerçevesinin en önemli sorununun aşırı iyimser iktisadi varsayımların kullanılması olduğu belirtilmektedir. Bu sorunun yaşandığı ülkelerden Kanada, Avusturya, Hollanda ve ABD, sistematik olarak daha ihtiyatlı varsayımlar yaparak sorunun üstesinden gelmişlerdir. Çok yıllık bütçe uygulamasında ileriye yönelik tahminler, harcamacı idareler için kazanılmış birer hak gibi görülebilir, bu da daha önce yapılan tahminlerin düzeltilmesi gerekliliği ortaya çıktığında harcamaların aşağıya doğru revize edilmesini engelleyebilir. Çok yıllık bütçe tahminlerinin reel artışları içerecek şekilde yapılması halinde enflasyonist dönemlerde harcamalar otomatik olarak artış gösterebilir, bütçe gelirlerindeki gelişmelerden bağımsız olarak ortaya çıkan bu artışlar mali disiplinin sağlanmasını zorlaştırabilir.

Az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin çok yıllık bütçe sisteminden beklenen faydayı hemen bulmaları zor görünmektedir. Bu ülkelerde, makroekonomik istikrarsızlıklar ve yüksek enflasyon, geleceğe yönelik plan

yapmayı oldukça zorlaştırabilir. Ayrıca bu ülkeler finansal bilgilerin gerçeği daha az yansıtması ve veri eksikliği gibi, orta vadeli tahminleri isabetli yapılmasını zorlaştıran yapısal unsurlar taşımaktadır. Yeni kamu mali yönetimiyle gerçekleştirilmesi hedeflenen yapısal değişimin, yönetim kültürüne de yansımaları gerekmektedir. Kamu yönetimi ve kamu mali yönetimi yapısı ve anlayışında değişim sağlanması için, mevzuat değişikliğinin yanı sıra yönetim kültürü değişikliğine de ihtiyaç bulunmaktadır. Yönetim kültüründeki değişiklik, mevzuat değişiminden daha zordur ve uzun bir süre gerektirmektedir

Kaynaklar

- Akdoğan Abdurahman, **Kamu Maliyesi**, Ankara: Gazi Kitabevi, 6. Baskı, 2007
- Altuğ Figen, **Kamu Bütçesi**, Bursa: Ezgi Kitabevi, 1999
- Batırel F. Ömer, **Kamu Bütçesi**, İstanbul :M.Ü. Nihad Sayâr –Yayın ve Yardım Vakfı Yayını, 8. Baskı, 1996
- Blöndal R. John - Jens Kroman Kristensen- Michael Ruffner, “Budgeting in Finland”, **OECD Journal on Budgeting**, Vol:2, No:2
- Bulutolu Kenan - Kurtuluş Erciş, **Bütçe ve Kamu Harcamaları**, İstanbul: Ekin yayınları, 1981
- Coşkun Gülay, **Bütçe Reform Nedenleri ve Program Bütçe Sistemi**, Ankara:TODAİE Yayınları, 1976, No:150
- Çetinkaya Özhan, “Yerel Yönetim Hizmetlerinde Program Bütçe Sisteminin Etkinliği”, **İller ve Belediyeler Dergisi**, Sayı: 577, Kasım 1993
- Dean Peter, “The Relevance of a Medium Term Expenditure Framework To The Needs of Developing and Transitional Countries”, **The World Bank Paper**, 1997
- Dicle Atilla, **Program Bütçesi- Kamu Yönetiminde Planlama- Programlama- Bütçeleme Sistemi (PPBS)**, Ankara: Balkan Basımevi ve Ciltevi, 1973
- Edizdoğan Nihat, **Kamu Bütçesi**, 4.Baskı, Bursa: Ekin Kitabevi, 1998
- Efe Z. Zeren, “Uluslar arası Uygulamalar Işığında Çok Yıllı Bütçeleme”, **Bütçe Dünyası Dergisi**, Cilt 2, Sayı:25, Ankara, 2007
- Falay Nihat, **Planlama- Programlama- Bütçeleme Sistemi ve Türk Program Bütçe Modeli**, İstanbul: Güryay Matbaacılık, 1979
- Falay Nihat, **Program Bütçe ve Sıfır Esaslı Bütçe Sistemi**, İstanbul: Edebiyat Fakültesi Basımevi, 1987
- Gürsoy Bedri, **Kamusal Maliye: Bütçe**, İkinci Cilt, Ankara: SBF Basın Yayın Basımevi, 1980
- Işık Hüseyin, **Kamu Harcamalarında Performansa Dayalı Bütçe Yönetimi ve Denetimi ile Türkiye’de Uygulanabilirliği**, Ankara: Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, 2003

- Kara Mehmet, **Program Bütçenin Türk Kamu Yönetiminde Uygulanması**, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayını, 1982
- Kesik Ahmet, “Yeni Kamu Mali Yönetim Sisteminde Orta Vadeli Program ve Mali Plan Çerçevesinde Çok Yıllı Bütçeleme Uygulanabilirliği”, **20. Maliye Sempozyumu**, Denizli: Pamukkale Üniversitesi İİBF yayını, 2005
- Muggeridge Elizabeth, **Mozambique: Assistance with the Development of a Medium Term Expenditure Framework**, World Bank, Rapor Taslağı, 1997
- Orhaner Emine, **Kamu Maliyesi**, Ankara: Tutubay Yayınları, 1999
- Schiavo Salvatore, Daniel TOMMASI, **Managing Government Expenditure**, The Asian Development Bank, Filipinler, 1999
- Schick Allein, “Can National Legislatures Regain An Effective Voice In Budget Policy?”, **OECD Journal On Budgeting**, Vol:1, No:3, 2002
- Schick Allen, “The Road From ZBB”, **Public Administration Review**, Vol:38, No:2, March- April 1978
- Sevimli Abdullah, “Belediye Bütçe ve Muhasebe Sistemi” , **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 35 Ekim-Aralık 1999
- The World Bank, **Public Expenditure Management Handbook**, Washington D.C. 1998
- Tomczynska Magdalena, **Recommendations On Time Horizon Of Budget Process**, Kiev :Ukraine Macroeconomic Reform Project, Case Foundation, 2001
- Tosun Ertan, **Kamu Mali Yönetimi**, Ankara: Devlet Bütçe Uzmanları Derneği Yayını, 2007
- Tüğen Kamil, **Devlet Bütçesi**, Altıncı baskı, İzmir: Bassaray Matbaası, 2007
- Uluatam Özhan, **Kamu Maliyesi**, Ankara: İmaj Yayınevi, 2003
- Yılmaz H. Hakan, **Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Dünya Bankası Orta Vadeli Harcama Sistemi**, Ankara: DPT Yayını, 1999