



Çok Yıllı Bütçeleme ve Mali Disiplin Arasındaki İlişki: Türkiye Özelinde Değerlendirme

Güray Akbal¹ 

RESEARCH ARTICLE

Araştırma Makalesi

MAKALE BİLGİSİ

Gönderme: 22.08.2021

Düzeltilme : 26.11.2021

Kabul : 29.11.2021

Yayın : 29.06.2022

iThenticate benzerlik oranı: %16

JEL Kodu:

H2, H29

Anahtar Kelimeler:

Küreselleşme, Kamu Yönetimi, Bütçe, Çok Yıllı Bütçe, Mali Disiplin

Ö Z

Dünyada artan küreselleşme olgusuyla birlikte iletişim kanalları açılmış ve bunun sonucu olarak ülkeler her alanda birbirlerinden etkilenmeye başlamışlardır. Bu gelişmeler, nihayetinde her alanda reform hareketleri olarak ortaya çıkmıştır. Kamusal alanda ortaya çıkan reform hareketleri de ihtiyaçlar çerçevesinde gündeme gelmiş ve bunların çoğu uygulamaya konulmuştur. Kamusal alanda gerçekleşen reformlar arasında ise devlet bütçeleri, ekonomik ve iktisadi olarak ülkelerin ekonomik kalkınma ve büyümelerine yardımcı olacak faydaları yaratması bakımından gündemin en önemli sıralarında yerini almıştır. Bu bağlamda, küreselleşme ile birlikte kurulan yenedünya düzeninde değişim gösteren kamu yönetimi, kamu maliyesi ve kamu bütçesi alanlarında bir dizi değişikliklerle karşı karşıya kalınmıştır. Bu durum ülkemiz açısından değerlendirildiğinde, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda kamunun mali yönetim anlayışı reformist bir yapı olarak ortaya çıkmış ve uygulanmaya başlamıştır.

Bütçe sistemimize çok yıllık bakış açısının kazandırılması, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun ülkemiz bütçe yönetimine kazandırdığı en önemli yeniliklerden biri olmuştur. 2006 yılından itibaren Türkiye’de çok yıllık bakış açısıyla hazırlanıp uygulanan merkezi yönetim bütçeleri çalışmada kapsam olarak belirlenmiş olup, söz konusu dönemde bütçelerin uygulama sonuçları ile mali disiplin arasındaki ilişkinin yıllar itibarıyla ortaya konulması ise bu çalışmanın amacını ortaya koymaktadır. Çalışmada yöntem olarak çok yıllık bütçeleme uygulamaları ile kamu bütçe performansları makroekonomik veriler üzerinden kıyaslanmak suretiyle ilişkinin durumu ortaya konulmaya çalışılmıştır. Ulaşılan ilişkinin kapsamı dahilinde ise, önerilere çalışmanın sonuç bölümünde ayrıca yer verilmiştir.

Citation: Akbal, A. (2022). “Çok Yıllı Bütçeleme ve Mali Disiplin Arasındaki İlişki: Türkiye Özelinde Değerlendirme”, *International Journal of Public Finance*, 7(1), 137-160.

<https://doi.org/10.30927/ijpf.970957>

¹ PhD student, Bursa Uludağ University, Public Finance Programme, Türkiye, Tax Inspector, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3035-354X>, guray.akbal@vdk.gov.tr

The Relationship between Multi-Annual Budgeting and Fiscal Discipline: An Evaluation for Turkey

ARTICLE INFO

Submitted : 22.08.2021
Revised : 26.11.2021
Accepted : 29.11.2021
Available : 29.06.2022

iThenticate similarity
score: 16%

JEL Codes:

H2, H29

Keywords:

Globalization, Public
Administration, Budget,
Multi-Year Budget,
Fiscal Discipline

ABSTRACT

With the increasing globalization phenomenon in the world, communication channels have been opened and as a result, countries have begun to be affected by each other in every field. These developments eventually emerged as reform movements in every field. Reform movements that emerged in the public sphere also came to the fore within the framework of needs and most of them were put into practice. Among the reforms realized in the public sphere, state budgets have taken their place at the top of the agenda in terms of creating benefits that will help countries' economic development and growth economically and economically. In this context, we have been faced with a series of changes in the fields of public administration, public finance and public budget, which have changed in the new world order established with globalization. When this situation is evaluated in terms of our country, the public financial management approach emerged as a reformist structure and started to be implemented in the Public Financial Management and Control Law No. 5018.

Bringing a multi-year perspective to our budget system has been one of the most important innovations that the Public Financial Management and Control Law No. 5018 has brought to our country's budget management. The central government budgets, which have been prepared and implemented in our country since 2006 with a multi-year perspective, have been determined as the scope of our study, and revealing the relationship between the implementation results of the budgets and the fiscal discipline over the years reveals the purpose of this study. In our study, as a method, the state of the relationship was tried to be revealed by comparing multi-year budgeting practices and public budget performances over macroeconomic data. If it is within the scope of the relationship reached, the suggestions are also included in the conclusion part of the study.

1. Giriş

1929 ekonomik buhranının ardından gelir ve kaynak dağılımında meydana gelen olumsuz durumlar sebebiyle devletin ekonomiye müdahale etmesi gerektiği düşüncesi hâkim olmuştur. Bu bağlamda Keynesyen politikalar benimsenmiş ve devletin ekonomideki rolü genişlemiştir. Ancak, Keynesyen politika 1960'lı ve 1970'li yıllarda artan işsizlik ve enflasyon sebebiyle önemini kaybetmeye başlayınca devletin ekonomideki rolünün sınırlandırılması düşüncesi önem kazanmıştır (Demircan, 2006:29). Bu bağlamda, devletin mali alandaki görev, rol ve sorumlulukları da değişime uğramış ve yeni ekonomik düzenin temelleri atılmaya başlamıştır. Yeni ekonomik düzen bu süreçte yer alan tüm ekonomik oluşumları ve yeniden şekillenen politikaları yakından etkilemiştir (Demircan, 2006: 48). Etkilenen alanların başında da kamu

sektörü yer almıştır. Kamu sektöründe özellikle bütçe sistemlerinde değişimin gerekliliği ortaya çıkmıştır.

Kamu yönetiminde piyasanın üzerinde bir yük olarak görülen unsurlar küreselleşmenin getirdiği reform süreçleri kapsamında giderilmeye çalışılmıştır. (Kömürcüler, 2011: 131). Özetle, küreselleşme sürecinin izlerinin hâkim olduğu kamu yönetiminde zihniyet de değişmiş olup yeni kamu yönetimi anlayışı kapsamında yerellik, şeffaflık, mali disiplin, hesap verilebilirliğin odak noktası yapıldığı bir ortam hâkim olmuştur. Yaşanan bütün bu gelişmeler ışığında Türkiye’de 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, kamu mali yönetimine yeni bir soluk getirmiş olup yeni kamu yönetimi ile uyumlu önemli değişiklikler yapmıştır.

Türkiye’de kamu bütçe sisteminin yapısına ilişkin birçok çalışma yapılmakla birlikte bu çalışmalardan en sistemli ve kapsamlı olanı, Kamu mali Yönetiminin Yeniden yapılandırılması bağlamında DPT (Kalkınma Bakanlığı) bünyesinde yürütülen Özel İhtisas Komisyonu’nun çalışmaları olmuştur. (Demirbaş & Eroğlu, 2016: 297). Söz konusu komisyon tarafından hazırlanan raporda Türkiye’de son on yıllık bütçe uygulama sonuçlarının olumlu olmadığı, bütçe açıklarının sürekli artış eğiliminde olduğu hususlarına dikkat çekilerek kamu bütçe sistem ve yönetiminde özellikle mali disiplini sağlamayı hedefleyen, saydamlık ve bütçe denetimine önem veren, plan bütçe ilişkisinin daha organize bir yapı içinde kurgulandığı bir sistemin gerekliliği üzerinde durulmuştur. Sonuçta Türkiye’de 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu bahsedilen problemlere çözüm üretmek için gündeme gelmiş ve yasalaşmıştır.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun Türkiye’de kamu yönetimine hesap verilebilirlik, mali saydamlığın ve mali disiplinin oluşması açısından yeni bir perspektif getirildiğini söylemek mümkündür (Yenice, 2006: 122). Kamuda hesap verebilirliği, şeffaflığı, mali disiplin ve mali saydamlığın odak noktası yapılması amacıyla tüm mali işlemlerin raporlanarak kayıt altına alınması ve bu bağlamda denetimin sağlanması amacıyla kamu mali yönetiminde dönüşümlerin olduğu açıktır (Toprak, 2008:314). Sonuç olarak, kamu bütçe yönetimlerinde dünyada hissedilen reform gerekliliği kendisini Türkiye’de derin bir şekilde hissettirmiştir. Bu durumun yansıması olan 5018 sayılı kanunla, bütçe süreçlerine çağdaş bir yapı kazandırma amacının yanında özellikle makroekonomik pozisyonun güçlendirilmesi, mali disiplinin sağlanması, ekonomik büyüme ve kalkınmanın temin edilmesi gibi amaçlar hedeflenmiştir.

Bütçe sistemleri içinde son yıllarda özellikle çok yıllık bütçeleme sistemi ön plana çıkmıştır. Çok yıllık bütçe sisteminde, klasik bütçe sistemlerine göre plan bütçe arasındaki bağ daha güçlüdür. Dolayısıyla bu sistemde kaynak ve harcamaların kompozisyonu yönetenler tarafından daha organize bir şekilde yönlendirilebilmektedir. Dolayısıyla, çok yıllık bütçe sisteminin sahip olduğu bu özellikleri, mali disiplini sağlama noktasında birtakım avantajlar sağlayabilmektedir.

Yapılan açıklamalar kapsamında, çalışmanın amacı, çok yıllık bütçelemenin mali disipline etkisinin Türkiye özelinde değerlendirmesini yapmaktır. Bu amaca yönelik olarak bütçe verileri ve makroekonomik veriler kullanılarak çok yıllık bütçeleme ve mali disiplin ilişkisi analiz edilecektir.

2. Çok Yıllı Bütçelemenin Tanımı, Niteliği, Amaç ve Aşamaları

Kamu mali yönetim süreçlerinde özellikle etkinlik ve verimlilik yönlerinden yaşanan bozulmaların ortadan kaldırılması için yeni bütçe sistemlerine ihtiyaç duyulmuştur. Bu bağlamda geliştirilen yeni bütçe sistemleriyle kamunun orta vadeli mali hedeflerini, ekonomik ve sosyal politikalarını finanse edebilmek için yaratılacak finansman kaynaklarının ve yapılacak harcamaların ekonomiye gerek başta belirlenen hedef ve politikalar bağlamında gerekse ekonomik ve sosyal hayatın diğer alanlarında etkilerinin anlaşılması gerekmektedir. Dolayısıyla bütçe ile elde edilecek gelirler ile yapılacak harcamaların orta ve uzun vadede ekonomiye etkilerinin tahmin edilmesi zorunluluğu doğmuştur. Yaşanan bu gelişmeler sonucunda bütçe sistemlerine çok yıllık bakış açısı kazandırılmaya başlanılmış olup, plan bütçe arasındaki ilişki bu bağlamda önem kazanmıştır. Sonuç olarak ihtiyacı hissedilen güçlü plan bütçe ilişkisi kapsamında çok yıllık bütçe olgusu daha sık konuşulmaya ve hatta çoğu ülkede uygulanmaya başlanmıştır.

2.1. Çok Yıllı Bütçeleme Sisteminin Tanım ve Niteliği

Çok yıllık bütçeleme, yıllık bütçe sürecinin çok yıllık bir anlayış ile değerlendirildiği bir bütçe yaklaşımıdır. Bu bütçe yaklaşımıyla gelecek mali yıl ile o mali yılı takip eden iki yılın bütçe gelirleri ve harcamaları tahmini olarak açıklanabilir. Özetle, kamu kaynaklarının politika önceliklerine göre tahsis edilmesini sağlayan ve bu sayede şeffaf bir plan ve bütçe ilişkisinin oluşturmasına yardımcı olacak bir süreci ifade edebilen çok yıllık bütçelemede, yukarıdan aşağıya doğru kaynak dağılımını, belirlenmiş politikaların cari ve orta vadeli maliyetlerin aşağıdan yukarıya doğru tahmin edilmesini ve söz konusu maliyetlerin var olan kaynaklarla uyumunun sağlanması esastır (Ergen, 2007: 305). Görüleceği üzere, çok yıllık bütçe sisteminin özünde güçlü bir gelir ve gider tahmin başarısı ile kaynak- harcama uyum düzeyi önemli bir yer tutmaktadır.

Etkili ve iyi hazırlanmış bir bütçe ile bütçelemeye ilişkin ekonomik faaliyetlerin etki ve sonuçlarının öngörülmesi amaçlanmaktadır. Söz konusu etki ve sonuçlar geçmiş ve gelecek yıl bütçelerine ilişkin sonuçlar olabileceği gibi cari yıl veya gelecek yıla ilişkin planlara ilişkin de olabilir. Bu bağlamda bütçelerin birbirinden ayrı düşünülmemeyeceği açıktır. (Ergen, 2004: 306).

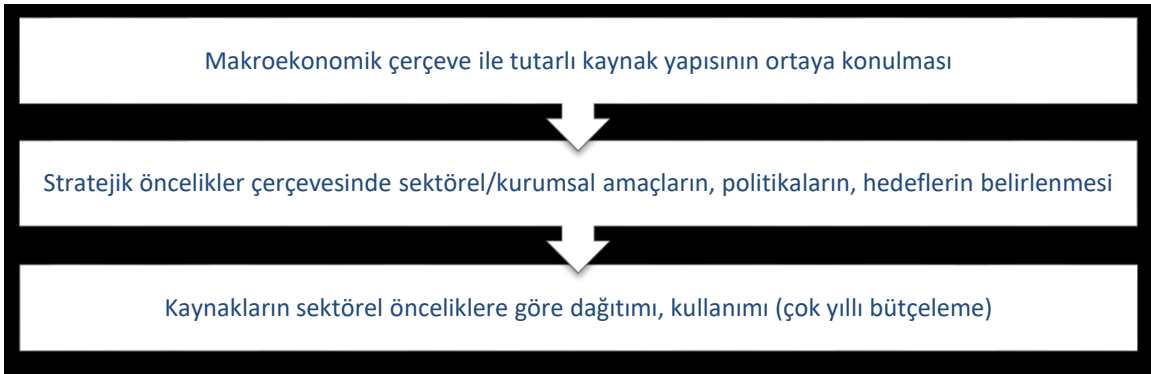
Orta vadeli harcama sistemi olarak da ifade edilen çok yıllık bütçeleme sistemi “ çok yıllık bir süreç kapsamında bütçe gelirlerini tahmin eden ve ödenek tavanlarını belirleyen bütçedir” (Edizdoğan & Çetinkaya, 2019:157). Geniş anlamda bir tanım vermek gerekirse çok yıllık bütçeleme sistemi, bütçe plan bağlantısının daha güçlü bir şekilde sağlandığı, bu kapsamda yıllık olarak hazırlanan bütçenin gelir ve harcama tahminleri ile bir olarak ele alındığı bir bütçe sistemi olarak açıklanmaktadır (Çetinkaya vd., 2011: 122).

Çok yıllık bütçelemede, devlet gelir ve gider tahminlerinin birden fazla yıl bazında (söz konusu süreler genelde 2 ile 4 yıldır) belirlenmesi esası hakimdir. Çok yıllık

bütçeleme sayesinde yıllık bütçenin çok yıllı gelir ve harcama tahminleri ile bir arada değerlendirilerek, plan bütçe bağlantısı gerçekleştirilmektedir. Söz konusu bütçe sisteminde, devletin gelecek bir yıl esas olmak üzere, izleyen birkaç yıla ilişkin gider ve gelir tahminleri yer almakta ve gelecek yıla ilişkin gider ve gelirlerinin yürütülüp uygulanması konusunda hükümetin yetki ve izin aldığı bir süreç işlemektedir. Burada unutulmaması gereken bir nokta ise çok yıllı bütçele sisteminde, esas olarak ön izin ilkesi bağlamında uygulanacak olan bütçe mali yılının çok yıllı olması değil, bütçe ve ödeneklerin cari bütçe yılı dışındaki artık yıl gelir ve gider tahminleri kapsamında ele alınması ve buna göre bütçenin uygulanması esasına dayalı olmasıdır (Cansız, 2007: 97). Yani cari yıl bütçesi ile artık yıllar gelir ve gider tahminleri arasındaki bağın kuvvetli olması gerekmektedir.

Bu noktada çok yıllı bütçeleme sürecinin işleyişini ve yapısını ifade etmekte yarar vardır. Çok yıllı bütçeleme sistemi üç yapı taşı üzerinde temellenmiştir. Bu yapı taşlarından ilki, makroekonomik yapıya uygun olarak ayrılmış kaynakların yukarıdan aşağıya doğru tahmin edilmesidir. Bir diğer yapı taşı, mevcut faaliyet ve uygulanacak faaliyet ile projelerin maliyetlerinin aşağıdan yukarıya doğru tahmin edilmesidir. Son yapı taşı ise, toplam kaynaklarla söz konusu maliyetleri karşılaştıran bir süreçtir (Kara, 2014: 127-128). Çok yıllı bütçelemenin sahip olduğu bu üç aşama bütçe plan arasındaki bağı artırmasının yanında, orta ve uzun vadede bütçe sonuçları itibariyle yüksek kamu yararı ve mali disiplin olarak ortaya çıkmaktadır.

Şekil 1. Çok Yıllı Bütçeleme Süreci

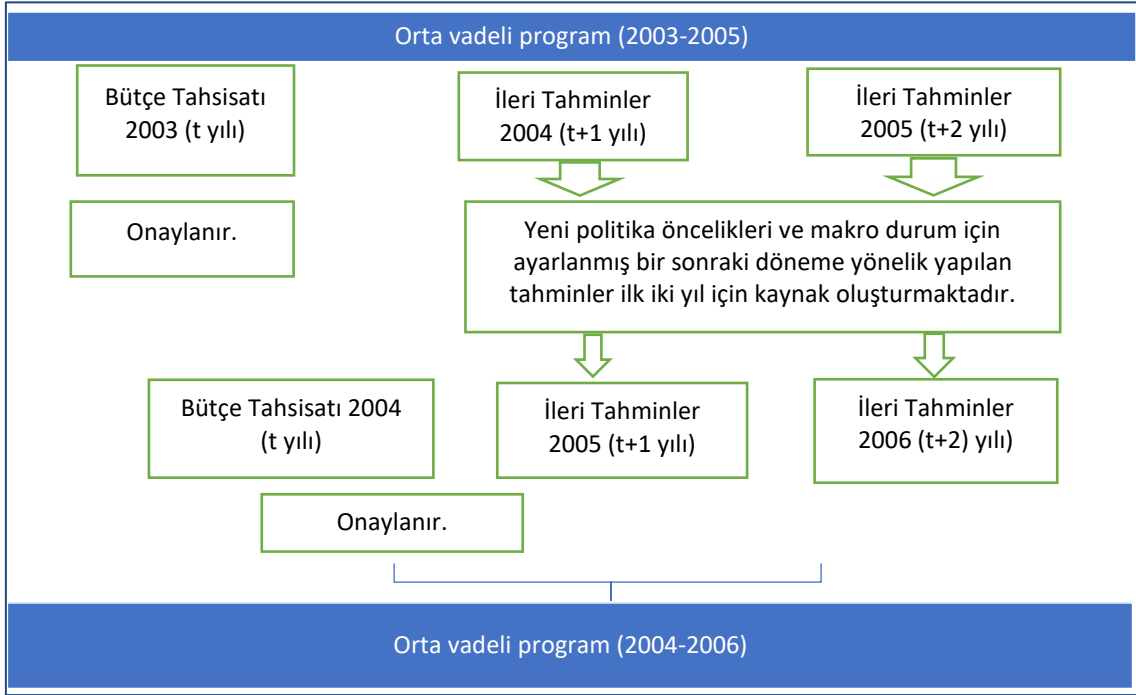


Kaynak: Yılmaz & Biçer, 2010: 44.

Şekil 1’den görüldüğü üzere, çok yıllı bütçelemede yapılan planlamalar ihtiyaçlar dahilinde ve mevcut kaynak miktarına göre yapılmaktadır. Bir başka ifadeyle, makroekonomik çerçeve kapsamında kaynak yapıları tutarlı ve gerçekçi bir şekilde ortaya konulmaktadır. Bu noktada öncelik olgusu oldukça önem arz etmektedir. Öncelik olgusu kapsamında çok yıllı bütçelemede, politikaların kaynaklara göre önceliklendirilmesi esastır. Öncelik kapsamında, plan-bütçe ilişkisinin sağlanarak, rasyonel kaynak tahsisine imkân sağlanmasına zemin oluşturulmaktadır. Çok yıllı bütçeleme ile mali disiplinin sağlanmasında, belirlenmiş önceliklere göre kamu

kaynaklarının dağıtılarak etkin ve verimli bir şekilde kullanılmasında etkin rol oynaması amaçlanmaktadır (Yılmaz & Biçer, 2010: 45). Dolayısıyla çok yıllık bütçelemede kamu kaynak kullanımı duruma göre ekonomik veya sosyal gerekçelerle kamu yararı için kamusal mal ve hizmet sunumu için yapılırken, mali disiplinin sağlanmasına da katkı sunar.

Şekil 2. Çok Yıllı Bütçelemenin Yapısı



Kaynak: Demirbaş, 2006: 42.

Çok yıllık bütçeleme, yıllık olma ilkesine göre hazırlanmasına rağmen, kurum faaliyetlerinin, plan-program değerlendirmelerinin yıllara yayılması sebebiyle yıllık bütçelerden farklılık göstermektedir. Çok yıllık bütçelemenin yıllara dayanması sayesinde, bütçe yılının dışında kalan ve bütçeye dair tüm faaliyetlerin sonuçlarının bütçe ile ilişkilendirilmesi ile ekonomik birimler, hükümetin orta vadeli yaklaşımlarını dikkate alarak geleceğe yönelik kararlarını daha gerçekçi ve güvenli bir şekilde belirleyebilmektedir (Çetinkaya & Eroğlu & Taş, 2011:122). Dolayısıyla çok yıllık bütçe sistemi, devlete orta ve uzun vadeli hedef ve politikalar belirleme ve uygulama imkânı tanımaktadır. Aynı zamanda, devlet dışındaki birimlerin ekonomik ve sosyal planlarını bütçenin öngörülebilir olduğu bu sistemde orta ve uzun vadede şekillendirmelerine ve uygulayabilmelerine imkân tanıyabilmektedir.

2.2. Çok Yıllı Bütçeleme Sisteminin Amaçları

Süresi bir yıldan fazla belirlenmiş ve öncelik esasına dayalı olan stratejilerin hayata geçirilmesi için kaynakların süreç içinde işletilmesine yardımcı olan çok yıllık

bütçelemeye yer alan harcama alanlarının orta vadeli bir perspektifle planlanması ve ele alınması esası mevcuttur (Ergen, 2007: 307, Tuncer & Kılıçer, 2013: 111). Bu bağlamda, çok yıllık bütçeleme sisteminin amaçlarını incelemekte fayda vardır.

Öncelikle çok yıllık bütçe sisteminde, seçimle iktidara gelen hükümetlerin belirlediği politika ve hedefler ile kamu sektöründe kamu yararı bağlamında mal ve hizmet sunmak için kendilerine kaynak ayrılan harcamacı kuruluşlarının harcama öncelikleri arasındaki daha güçlü bir bağın kurulabilmesi bu sistemin en önemli amaçlarından biridir. Sonuçta, harcama öncelikleri ile bütçeleme arasında sıkı bir bağ kurulması ile plan- bütçe ilişkisi rasyonel olarak sağlanabilmekte ve bütçenin öngörülebilirliğinin bu noktada artırılması sağlanabilmektedir. Öngörü düzeyi yüksek bir bütçe ise, sonuçta mali disiplinin sağlanmasına olumlu katkı sunmaktadır.

Çok yıllık bütçe sistemi özü itibarıyla kısa ve orta vadeli plan bütçe ilişkisi temel alınarak inşa edildiğinden bu sistemde harcamaların hükümet tarafından ortaya konulan sosyal ve ekonomik programların esas alınarak planlanması ve önceliklendirilmesi önem arz etmektedir. Dolayısıyla hükümet programlarıyla harcamaların kompozisyonu arasındaki uyum yüksek olmakta, bütçede fonksiyonlar arası ve fonksiyon içi kaynak tahsisi sağlıklı bir temele dayandırılmaktadır. Çünkü yıllık hazırlanan bütçelerde kamusal politikaların kapsamlı belirlenmesi ve stratejik önceliklerin bu çerçevede sıralanması yetersizdir. Bu noktada çok yıllık bütçelemeyle bütçe sürecine devamlılık ve dinamiklik sağlanmakta, harcamalar önceliklendirilerek en önemli fonksiyonlara kaynak ayrılması ile kaynak tahsisinde etkinlik sağlanabilmektedir.

Çok yıllık bütçeleme süreci kapsamında yöneticilerin özerklikleri daha yüksek ve esnektir. Uygulamalardaki disiplin ve mali sorumluluk yapısı yöneticilere kaynak kullanım sürecinde daha fazla özerklik verilmesini mümkün kılmaktadır. Dolayısıyla çok yıllık bütçe sisteminde harcamacı birimlere belirlenmiş bütçe kısıtları ve onaylanmış hükümet politika ve programları dahilinde kendi bütçe süreçlerini yönetme noktasında daha fazla esneklik tanınması kamu kaynaklarının daha etkin bir şekilde kullanımına olanak sağlayabilmektedir.

Çok yıllık bütçe sistemini özellikle son yıllarda ön plana çıkaran amaçların başında denk bütçe başarısıyla birlikte gelir dağılımında adaleti sağlama, piyasa dengesinin sağlanması, plan bütçe ilişkisi kapsamında güçlü bir mali disiplin anlayışı olmuştur. Çünkü bütçenin denk olması güçlü bir mali disiplin performansı ile birlikte bütçeden beklenen bütün faydaların elde edilmesini sağlayacaktır. Bu faydaların en önemlilerinden biri gelir dağılımında adaletin sağlanmasıdır. Serbest piyasa ekonomisi tek başına gelir dağılımında adaleti sağlama konusunda yeterli olamaz. Bu noktada devlet, bütçeler aracılığıyla gelir dağılımını düzelterek, yoksulluğu azaltma kapsamında gelir dağılımında denkliği ve adaleti sağlamaya çalışmaktadır. Dolayısıyla, denk bütçe başarısını gerçekleştirmek, yoksulluğu azaltma stratejisi kapsamında bütçe ile kaynakların fakir alanlara doğru dağılımını sağlamak, bir başka ifadeyle adaleti sağlamak çok yıllık bütçe sisteminin en önemli amaçları arasında yer almaktadır.

Çok yıllık bütçe sisteminin yukarıda belirtilen amaçlarının ortak noktası; mali disiplin ve mali saydamlığın sağlanması, bütçenin öngörülebilirlik düzeyinin yükseltilmesi, hesap verilebilirliğin temin edilmesi ve sonuçta ekonomik büyüme ve kalkınmanın paralelinde maksimum kamu yararını sağlayacak bütçe performansının ortaya konulması olarak ifade edilebilir. Özetle çok yıllık bütçe lemede, mali disiplini güçlendirme, adaleti sağlama, bütçe uygulama sonuçlarında istikrarı yakalama ve sürdürme, plan- bütçe ilişkisini derinleştirme, hesap verilebilirliği temin etme ve sonuçta maksimum kamu yararını ortaya çıkarma düşüncesi bu anlamda önemli yer tutmaktadır.

Sonuç olarak, çok yıllık bütçe lemenin temel amaçlarını toparlamak gerekirse, mali disiplin, mali saydamlık ve makroekonomik dengeyi sağlamak, stratejik önceliklerin belirlenmesi ve kaynak tahsisinde etkinlik düzeyini yükseltmek şeklinde ifade edilebilir (Egeli & Dağ, 2017:484-485). Dolayısıyla çok yıllık bütçe sisteminin ekonomik büyüme ve kalkınmaya destek olması, kamu yararını en iyi şekilde gerçekleştirebilmesi ve mali disiplini sağlayabilmesi için ihtiyaç duyduğu temel ilkeler bu sistemin uygulama sonuçlarının başarı düzeyi için çok önemlidir.

2.3. Çok Yıllı Bütçeleme Sisteminin Aşamaları

Çok yıllık bütçeleme sistemi üç ayaklı bir sistem dahilinde işlemektedir. Söz konusu sistemin ayaklarına aşağıda değinilmiştir.

2.3.1. Kamu Harcamalarının Finansmanı İçin Elde Edilecek Kaynağın Makroekonomik Koşullarla Uyumlu Bir Şekilde Tahmin Edilmesi

Kaynakların makroekonomik hedefler dikkate alınmak suretiyle orta vadeli bir süreç gözetilerek tahmin edilmesi ve harcama aksiyonlarının orta vadeli tahmin ve planlamalara bağlı kalınarak gerçekleştirilmesi mali disiplinin sağlanmasına en başta katkı sunmaktadır. Dolayısıyla çok yıllık bütçeleme sisteminde plan bütçe arasındaki ilişkinin güçlü olması orta vade için tahmine konu olacak gelir ve giderlerin durumu ile orta vadeli makro-ekonomik durum arasındaki uyumun önemine işaret etmektedir. Sonuç olarak çok yıllık bütçeleme sisteminin başlangıç aşaması, kamu harcamalarının finansmanı kapsamında ihtiyaç duyulacak kaynak miktarının makro-ekonomik durum gözetilerek gerçekçi bir şekilde belirlenmesidir. Bu durum, sistemin başarı şansını yükselten en önemli aşamalardan biridir (Ergen, 2007: 306).

2.3.2. Hali Hazırda Devam Eden veya Uygulamaya Başlanacak Politikaların Uzun Vadeli Hedeflerle Uyumunun İncelenmesi ve Fayda-Maliyet Analizinin Yapılması

Ekonomik hayatta sahip olunan kıt üretim faktörlerinin etkin bir şekilde kullanımı ve sınırsız ihtiyaçlar gözetilerek optimum dağılımı, toplumsal açıdan sosyal ve ekonomik refahın maksimize edilebilmesi açısından son derece önemlidir. Fayda-maliyet analizlerinin performans esaslı bütçe sistemi ve orta vadeli harcama planlarının

yaygın olarak kullanılmaya başlamasıyla (Ergen, 2008: 118-120) ön plana çıktığı göz önünde bulundurulduğunda, çok yıllık bütçelerin ikinci aşaması ile politikaların uzun vadeli hedeflerle ilişkisi analiz edilmekte ve böylece analizler yoluyla etkinlik sağlanmaya çalışılmaktadır.

2.3.3. Elde Edilen Kaynakların Gelecekte Hayata Geçirilecek Yatırım Planları ile İlişkilendirilmesi:

Orta Vadeli Program, kamu ve özel kesim için öngörülebilirliği ve bu bağlamda mali disiplini artıracak bir yol haritası olan çok yıllık perspektife sahip bir belgedir. Söz konusu belge kapsamında, kamu yatırımlarında etkinliğin artırılması amacıyla kamu yatırımlarına ayrılan kaynakların öncelik sırasına göre değerlendirilmesi ile üretken faaliyetleri destekleyecek alt yapının, kamu yatırımlarının etkin, verimli ve zamanında gerçekleştirilmesinin sağlanması amaçlanmaktadır. Bu bağlamda çok yıllık bütçelemenin bu aşamasında mevcut kaynaklarla yatırım planlarının ilişkilendirilmesine hizmet edilmektedir. Özetle, çok yıllık bütçeleme sistemi ile belirlenmiş politikaların maliyetleri ile kaynaklar arası uyumun sağlanması, geleceğe yönelik hedeflerin belirlenmiş öncelikler dahilinde ilerleyen stratejik kaynaklar çerçevesinde şekillenmesi sağlanabilir.

3. Türkiye’de Çok Yıllı Bütçeleme ve Mali Disiplin İlişkisi

Ekonomilerin istikrarı yakalamasından en önemli bileşenlerden biri mali disiplindir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde mali disiplin ve mali istikrarın önemi yadsınamayacak kadar önemli boyutlardadır. Mali disiplin geride bıraktığımız yüzyılda çoğu ülkenin ekonomi ve maliye politikalarında istikrara kavuşturulması bağlamında üzerinde önemle durulan bir kavram olmuştur. Kısa bir tanımlama dahilinde mali disiplin kavramı, kamunun hizmet üretme noktasında ihtiyaç duyduğu gelirler ile giderler arasındaki dengeyi ifade eder (Buhur, 2016: 134).

Mali disiplin, kamu maliyesi alanında çok geniş kullanımı olan kavramlardan birisidir. Musgrave ve Peacock (1959) kamunun gelir ve giderlerinin denk olması, yani kamu gelirlerinin kamu giderlerini karşılayabilmesi olarak tanımlanmaktadır. Hemming (2003) ise mali disiplini, kamu maliyesinde bütçe gelir ve gider dengesi için sürdürülebilir bir bütçe disiplininin sağlanması için yüksek borçlanma, enflasyon, dış açık, eksik rekabet ve eksik istihdama neden olabilecek uygulamaların olmaması şeklinde açıklamıştır (Çadircı & Siverekli, 2021: 144-145).

Çok yıllık bütçelemenin gerek kamusal mal ve hizmet sunumunda kamu yararının seviyesi bakımından olumlu katkıları olmakla birlikte makroekonomik dengelere katkısı da bilimsel çalışmalarda ifade edilmektedir. Çok yıllık bütçe sistemi önceki bütçe uygulamalarının sonuçlarının tatmini düzeyinde yaşanan sıkıntıların bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Ortaya çıkma gerekçeleri çeşitli olmakla birlikte en önemlilerinden birisi olarak mali disiplini kontrol altında tutma olgusu ifade edilebilir. Çalışmanın bu bölümünde, Türkiye özelinde çok yıllık bütçe sisteminin uygulama öncesi ve uygulama

sonrası sonuçlarının bütçe göstergeleri ile makroekonomik veriler ışığında mali disiplin ile ilişkisine değinilecektir.

3.1. Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi Yönünden Çok Yıllı Bütçeleme ile Mali Disiplin İlişkisi

Çok yıllık bütçeleme ile mali disiplin arasındaki ilişkinin irdelenmesi bakımından ilk olarak bakılması gereken göstergelerin başında merkezi yönetim bütçe dengesinin GSYH'ye oranları gelmektedir. Bu bağlamda aşağıdaki tabloda Türkiye'de 2006 ila 2023 yılları arasında merkezi yönetim bütçe dengesi/GSYH oranlarına yer verilmiştir.

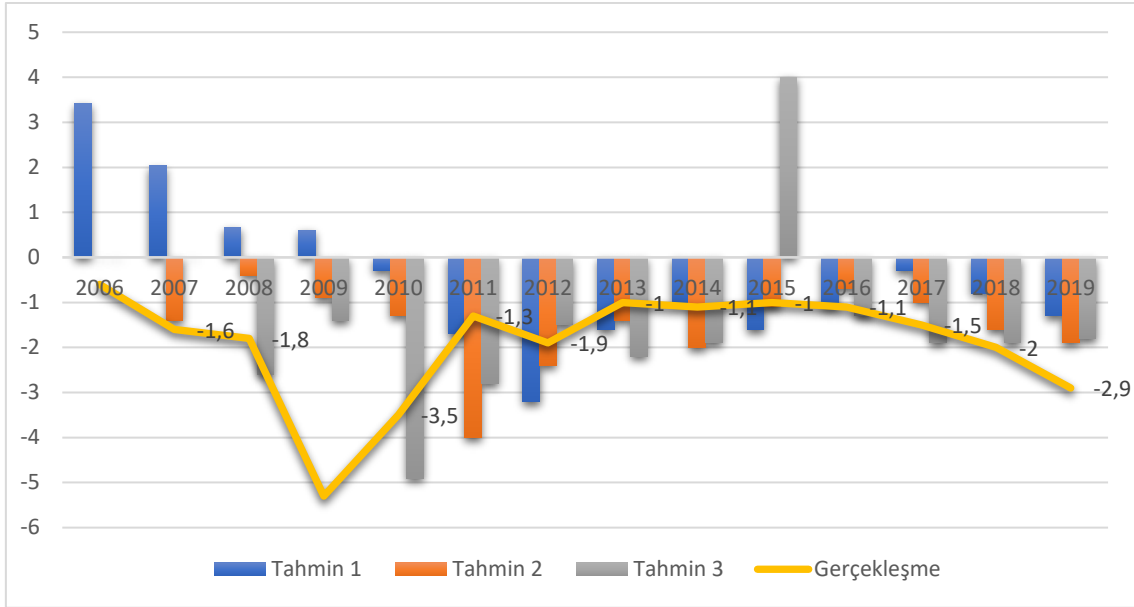
Tablo 1. Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi/GSYH (2006-2023)

	Merkezi Yönetim Bütçe Denge / GSYİH (%)			
	Tahmin 1	Tahmin 2	Tahmin 3	Gerçekleşme
2006	-3,42	*	*	-0,6
2007	-2,03	-1,4	*	-1,6
2008	-0,67	-0,4	-2,6	-1,8
2009	0,6	-0,9	-1,4	-5,3
2010	-0,3	-1,3	-4,9	-3,5
2011	-1,7	-4,0	-2,8	-1,3
2012	-3,2	-2,4	-1,5	-1,9
2013	-1,6	-1,4	-2,2	-1,0
2014	-1,0	-2,0	-1,9	-1,1
2015	-1,6	-1,1	4,0	-1,0
2016	-1,1	-0,7	-1,3	-1,1
2017	-0,3	-1,0	-1,9	-1,5
2018	-0,8	-1,6	-1,9	-2,0
2019	-1,3	-1,9	-1,8	-2,9
2020	-1,6	-1,9	-2,9	-3,4
2021	-1,7	-4,3	-2,9	**
2022	-3,9	-2,6	-2,6	**
2023	-3,5	**	**	**

(*) 2006'dan önce 1, 2007'den önce 2 OVMP hazırlandığından bu yıllara ait üç tahmin bulunmamaktadır.
(**) Sadece 2021-2023 mali plan hazırlandığından bu dönem gerçekleşme ve tahminlerinden bazıları yer almamıştır.

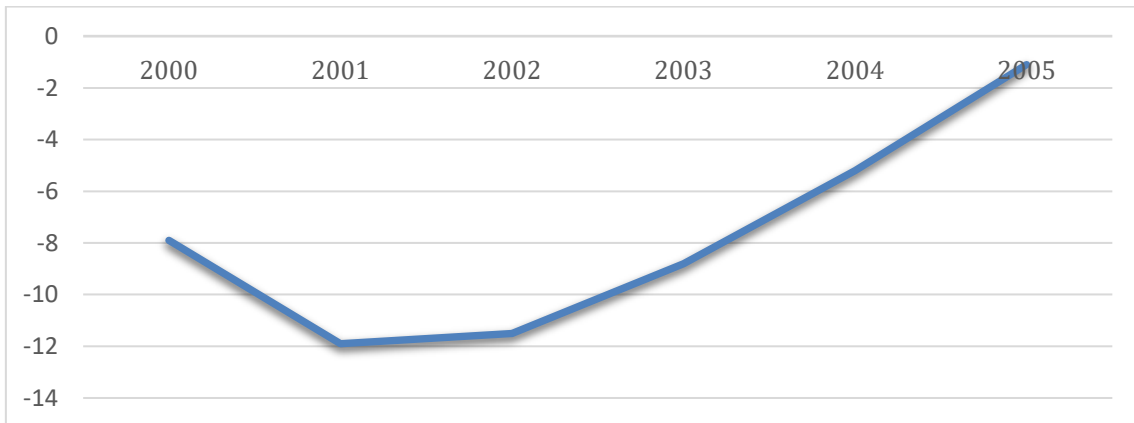
Kaynak: Tablo 2006-2023 yılları arasında hazırlanan Orta Vadeli Mali Planlardan, Orta Vadeli Programlardan ve Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri ve Beklentiler Raporlarından yararlanılarak hazırlanmıştır.

Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi/GSYH oranları tablo 1 üzerinde açıklanmış olup, söz konusu tablodan yararlanmak suretiyle denge tahminleriyle gerçekleşme durumları Grafik 1'de gösterilmiştir.

Grafik 1. Bütçe Dengesi Tahmin ve Gerçekleşme Durumu (2006-2019)

Kaynak: Tablo 1'deki verilerden yararlanılarak oluşturulmuştur.

Yukarıda yer alan tablo ve grafiklerde bütçe dengesinin GSYH'ye oranlarına ilişkin tahmin ve gerçekleşme durumları yer almaktadır. Çok yıllık bütçelemenin uygulanmaya başladığı ilk mali plan incelendiğinde tahmin ve gerçekleşme oranları arasında tolere edilebilir farklılıkların olmadığı görülmektedir. 2009 yılında ise mevcut kriz etkileriyle tahmin ve gerçekleşme oranlarının sapma gösterdiği söylenebilir. Ancak bu yıldan itibaren oranlar genelde birbirine yakın bir seyir izlemektedir. Veriler genel olarak analiz edildiğinde, çok yıllık bütçelemenin uygulanmaya konulduğu ilk yıllardaki istikrarın son yıllara doğru bozulduğu göz önüne alındığında, çok yıllık bütçe uygulamasının başarısını koruduğunu söylemek zordur.

Grafik 2. Bütçe Dengesi Gerçekleşme/GSYH (%) (2000-2005)

Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, <https://muhasabat.hmb.gov.tr/merkezi-yonetim-butce-istatistikleri>, (10.06.2021).

Çok yıllık bütçeleme uygulamasının başarısını anlayabilmek için 2006 yılı öncesi bütçe dengesini de incelemekte fayda vardır. Bu noktada Grafik 2'deki verilere bakıldığında, 2000-2004 yılları arasında bütçe açıkları uluslararası ölçütlerin üzerinde gerçekleşmiştir. Bu çerçevede, bütçe 2000 yılında GSYH'nin %8'i kadar açık vermiş, 2001 yılında ise %12'lik bir oranla dönemin en yüksek açık seviyesine ulaşmıştır. Bütçe açıklığının GSYH'ye oranı 2002 yılından sonra uygulamaya giren istikrar politikalarının etkisi ile bir düşüş eğilimine girmiştir. Ancak 2000-2005 yılları arasındaki bütçe açıklarının genel seyrinin 2006 yılından itibaren uygulanan bütçe dönemlerine göre kısmen yüksek olduğu görülmektedir.

Çok yıllık bütçeleme ile mali disiplin arasındaki ilişkinin irdelenmesi bakımından ele alınması gereken diğer bir önemli ekonomik gösterge ise faiz dışı bütçe dengesidir. Türkiye faiz dışı fazlaya dayalı maliye politikasıyla 1994 kriziyle tanışmıştır. Faiz dışı fazla (ya da bir diğer ifadeyle birincil fazla) faiz hariç tutulduğunda kamu gelirlerinin giderlerden fazla olmasını ifade eder ve bütçenin hükümet tarafından kontrol edilebilecek kısmını gösterir (Tüleykan, 2016: 306). Bu açıklamalardan hareketle yukarıdaki verilerde Türkiye'de 2006-2023 yılları arasında faiz dışı dengenin GSYH içindeki oranlarına yıllar itibariyle yer verilmiştir.

Tablo 2 Faiz Dışı Fazla/GSYİH (%) (2006-2023)

	Faiz Dışı Fazla / GSYİH (%)			
	Tahmin 1	Tahmin 2	Tahmin 3	Gerçekleşme
2006	*	*	*	*
2007	5,7	**	**	***
2008	5,6	5,6	**	***
2009	5,6	5,4	3,7	0,0
2010	5,1	3,1	0,7	0,7
2011	2,6	0,9	1,2	1,9
2012	1,3	1,5	2,0	1,3
2013	1,7	2,0	1,2	2,0
2014	2,1	1,1	1,1	1,5
2015	1,7	1,2	1,2	1,5
2016	1,8	1,2	1,3	0,8
2017	2,0	1,4	0,4	0,3
2018	1,4	0,7	0,2	0,0
2019	1,1	0,3	0,8	-0,6
2020	0,6	1,0	0,0	-0,8
2021	1,3	-1,2	0,0	****
2022	0,3	-0,7	0,3	****
2023	-0,4	****	****	****

(*) 2006-2008 yılı mali planında faiz dışı fazla için tahmin yapılmamıştır.

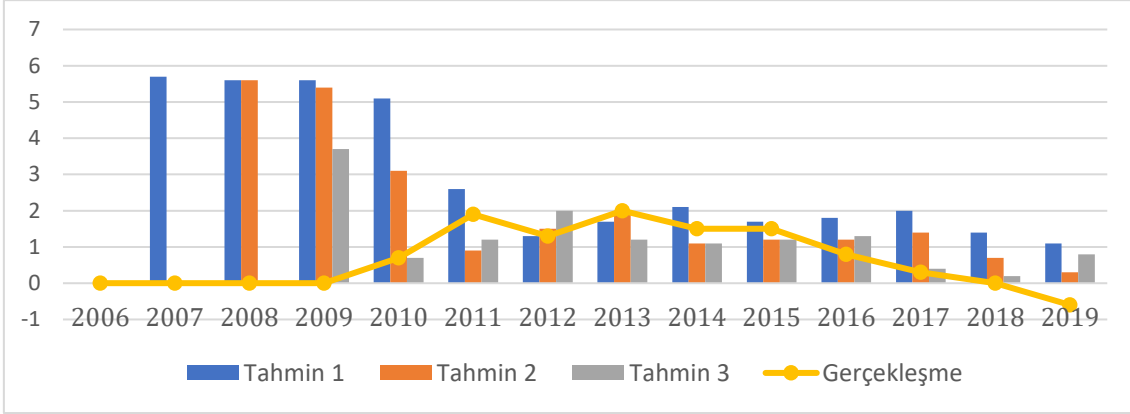
(**)2006'dan önce 1, 2007'den önce 2 OVMP hazırlandığından bu yıllara ait üç tahmin bulunmamaktadır.

(***) 2007 ve 2008 yıllarına ilişkin gerçekleşme oranları GSYH'ye oranlı verildiği için tabloda yer almamaktadır.

(****) Sadece 2021-2023 mali plan hazırlandığından bu dönem gerçekleşme ve tahminlerinden bazıları yer almamıştır.

2006 yılına ilişkin mali plandan görüleceği üzere, 2009'da faiz dışı fazla oranı 0'dır. 2010 ve 2011 yıllarında %2'nin altında kalmıştır. 2012, 2013, 2014 yıllarında yine artı değerde kalmak kaydıyla daha inişli çıkışlı bir seyir izlemiştir.

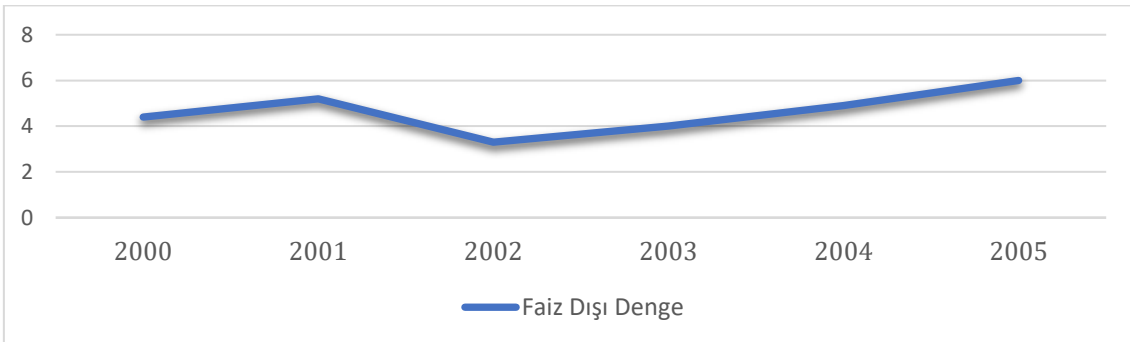
Grafik 3. Faiz Dışı Fazla / GSYİH (%) (2006-2019)



Kaynak: Tablo 2'deki verilerden yararlanılarak oluşturulmuştur.

Grafik 3'te 2006-2019 arasında faiz dışı fazla oranlarına ilişkin tahmin ve gerçekleşme oranları yer almaktadır. Yıllar itibariyle incelendiğinde, tahmin ve gerçekleşme oranlarının 2009 yılından itibaren birbirlerine yakın bir seyir izlediği görülmektedir. Bu bağlamda çok yıllık bütçeleme ile plan ve bütçe bağının rasyonel kurulduğunu söylemek mümkündür.

Grafik 4. Faiz Dışı Denge/GSYH (2000-2005)



Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, <https://muhasebat.hmb.gov.tr/merkezi-yonetim-butce-istatistikleri>, (10.06.2021).

2000-2005 yıllarına ilişkin faiz dışı fazla pozisyonuna bakıldığında, 2000 ve 2001 yıllarında faiz dışı fazla/GSYH oranlarının %4'ün üzerine çıktığı görülmektedir. 2002 yılında söz konusu oran %3'lere düşmekle birlikte, 2003-2005 arasında büyümeye

paralel olarak %5,5'in üzerine çıkmıştır. Dolayısıyla çok yıllık bütçelemenin uygulanmaya başlanmasıyla birlikte Türkiye'de mali disiplinin başarısının bir anlamda ölçüsü olan bütçe açığı ile faiz dışı bütçe açığı göstergelerine olumlu yansımaların olduğunu ifade edebiliriz.

3.2. Makroekonomik Tahminler Yönünden Çok Yıllı Bütçeleme ve Mali Disiplin

Çok yıllık bütçeleme ile mali disiplin arasındaki ilişkinin incelenmesi noktasında irdelenmesi gereken konulardan birisi de makroekonomik göstergelerdir. Çünkü mali disiplinin boyutu ile makroekonomik göstergeler arasında bir ilişkinin varlığı bilinmektedir. Örneğin ekonomide enflasyon oranlarının yüksek olduğu dönemlerde uygulanacak olan maliye politikaları hükümet tercihleri doğrultusunda bu duruma göre şekillenmektedir. Sıkı para ve maliye politikaları uygulanmak suretiyle enflasyonla mücadele edilebilmektedir.

Maliye politikalarının en büyük uygulama aracı bütçelerdir. Merkezi yönetim bütçesi aracılığıyla daraltıcı maliye politikası uygulanmak suretiyle enflasyon hedefine ulaşılabilmektedir. Bu açıdan bakıldığında, 2006 yılından itibaren Türkiye'de uygulanan çok yıllık bütçe sisteminin uygulama sonuçlarındaki başarı temel makroekonomik parametrelere olumlu katkısı olmuştur. Bu temel ekonomik parametrelerden birisi olan enflasyon oranı da bu anlamda ele alınabilmektedir. Aşağıda Türkiye'de 2006 yılından itibaren yıllık enflasyon tahmin ve gerçekleşme oranlarına yer verilmiştir.

Tablo 3 GSYH Büyüme Oranı Tahmin ve Gerçekleşme Durumu (2006-2023)

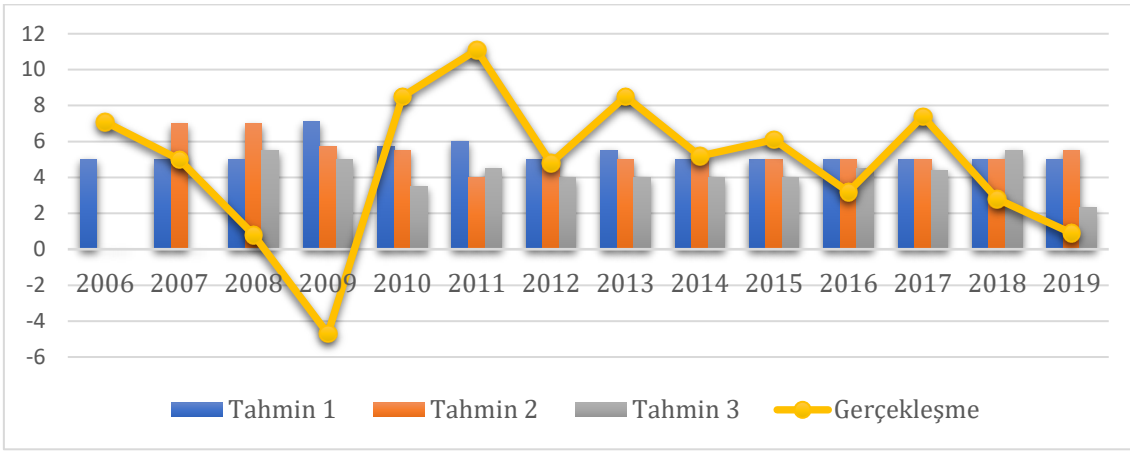
	Büyüme Oranı (%)			
	Tahmin 1	Tahmin 2	Tahmin 3	Gerçekleşme
2006	5,0	*	*	7,1
2007	5,0	7,0	*	5,0
2008	5,0	7,0	5,5	0,8
2009	7,1	5,7	5,0	-4,7
2010	5,7	5,5	3,5	8,5
2011	6,0	4,0	4,5	11,1
2012	5,0	5,0	4,0	4,8
2013	5,5	5,0	4,0	8,5
2014	5,0	5,0	4,0	5,2
2015	5,0	5,0	4,0	6,1
2016	5,0	5,0	4,5	3,2
2017	5,0	5,0	4,4	7,4
2018	5,0	5,0	5,5	2,8
2019	5,0	5,5	2,3	0,9
2020	5,5	3,5	5,0	1,8
2021	5,0	5,0	5,8	**
2022	5,0	5,0	**	**
2023	5,0	**	**	**

Kaynak: Tablo 2006-2023 yılları arasında hazırlanan Orta Vadeli Mali Planlardan, Orta Vadeli Programlardan ve Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri ve Beklentiler Raporlarından yararlanılarak hazırlanmıştır.

(*) 2006'dan önce 1, 2007'den önce 2 OVMP hazırlandığından bu yıllara ait üç tahmin bulunmamaktadır. (**) Sadece 2021-2023 mali plan hazırlandığından bu dönem gerçekleşme ve tahminlerinden bazıları yer almamıştır.

Tablo 3'te 2006-2023 yılları arasındaki büyüme oranlarının GSYH'ye oranları yer almaktadır. İlk mali plan incelendiğinde, 2008 ve 2009 yıllarında gerçekleşme oranlarının tahmin oranlarının oldukça altında olduğu görülmektedir. 2010 ve 2011 yıllarında büyüme oranları tahminlerin üzerinde gerçekleşmiştir. Bu noktada bahsi geçen yıllar itibarıyla plan-bütçe bağının etkin kurulduğu söylenebilir. 2011 yılından sonra ise büyüme oranları inişli çıkışlı seyir izlemekle birlikte son yıllarda düşüş göstermiştir.

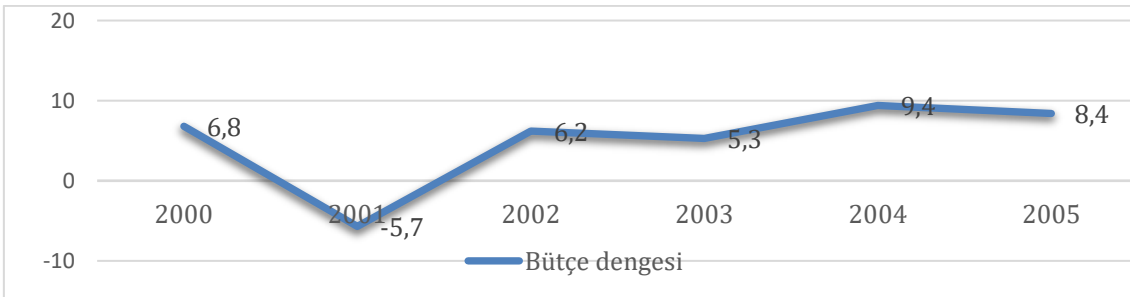
Grafik 5. GSYH Büyüme Oranı Tahmin ve Gerçekleşme Durumu (2006-2019)



Kaynak: Tablo 3'te yer alan verilerden yararlanılarak oluşturulmuştur.

Grafik 5'te 2006-2019 yılları arasında büyüme oranlarının GSYH'ye oranlarının tahmin ve gerçekleşme durumları gösterilmiştir. Grafik 5 incelendiğinde, 2009 yılında beklenenin çok altında bir büyüme olmuştur. Bu durum 2008 çıkışlı finansal krizin gelecek yıla sirayet eden yansımaları olarak ifade edilebilir. 2009 yılından sonra son yıllara kadar ise genel çerçevede tahmin ve gerçekleşme oranları çok uç miktarlarda sapma göstermemiştir. Ancak büyüme oranlarının her yıl %5 yazılması gerçekçi bir çalışma yapılmadığının göstergesidir. Çünkü bir ekonomide arka arkaya aynı oranda büyüme sağlanması oldukça zordur.

Grafik 6. Gerçekleşen GSYH Büyüme Hızı (2000- 2005)



Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, <https://muhasebat.hmb.gov.tr/merkezi-yonetim-butce-istatistikleri>, (10.06.2021).

Grafik 6’da ise 2000-2005 yılları arasındaki büyüme hızları yer almaktadır. 2000-2005 dönemi incelendiğinde 2001 krizi etkisiyle büyüme oranının oldukça düşük gerçekleştiği görülmektedir. Ayrıca genel seyrinde istikrarlı bir büyüme hızının olduğunu söylemek güçtür.

Tablo 4. Enflasyon Hedefleri ve Gerçekleşme Oranları (2006-2023)

	Enflasyon Oranı (%)			
	Tahmin 1	Tahmin 2	Tahmin 3	Gerçekleşme
2006	5,0	*	*	9,7
2007	4,0	4,0	**	8,4
2008	4,0	4,0	4,0	10,1
2009	*	4,0	7,5	6,5
2010	*	6,5	5,3	6,4
2011	5,5	4,9	5,3	10,5
2012	4,8	5,0	5,2	6,2
2013	4,9	5,0	5,3	7,4
2014	5,0	5,0	5,3	8,2
2015	5,0	5,0	6,3	8,8
2016	5,0	5,0	7,5	8,5
2017	5,0	6,0	6,5	11,9
2018	5,0	5,0	7,0	20,3
2019	5,0	6,0	15,9	11,8
2020	5,0	9,8	8,5	14,6
2021	6,0	6,0	8,0	**
2022	6,0	4,9	**	**
2023	4,9	**	**	**

Kaynak: Tablo 2006-2023 yılları arasında hazırlanan Orta Vadeli Mali Planlardan, Orta Vadeli Programlardan yararlanılarak hazırlanmıştır.)

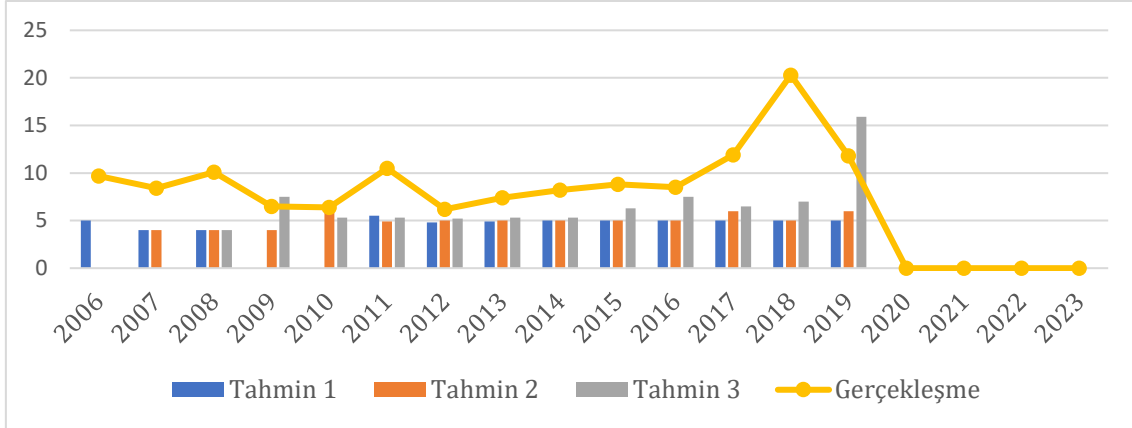
(*) 2006’dan önce 1, 2007’den önce 2 OVMP hazırlandığından bu yıllara ait üç tahmin bulunmamaktadır.

(**) Sadece 2021-2023 mali plan hazırlandığından bu dönem gerçekleşme ve tahminlerinden bazıları yer almamıştır.

Tablo 4’e bakıldığında Türkiye’de enflasyon hedeflemesi rejiminin uygulamaya konulduğu 2006 yılından itibaren uygulamaya başlanan çok yıllık bütçe sistemi ile birlikte enflasyon oranlarının yıllar itibarıyla düşüş eğilimine girdiği ve genel olarak istisna yıllar olmakla birlikte tek haneli olarak gerçekleştiği görülmektedir. Dolayısıyla bu durumu, bütün maliye politikası araçlarının paketi olan bütçenin plan bütçe ilişkisi bağlamında çok yıllık bakış açısıyla etkin kullanımının bir sonucu olarak açıklamak kanımızca çok yanlış olmayacaktır. Ancak son dönemdeki verilerden hareketle plan-

bütçe ilişkisinin etkin kurulmadığı ve göstergelerin olumsuz gitmeye başladığı görülmektedir.

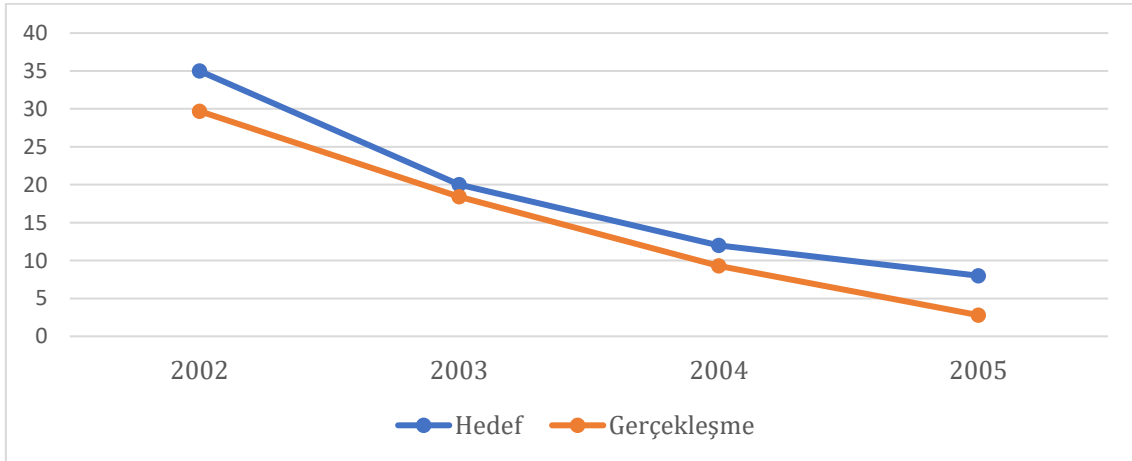
Grafik 7. Yıllar İtibariyle Enflasyon Hedefleri ve Gerçekleşme Oranları (2006-2019)



Kaynak: Tablo 4'te yer alan verilerden yararlanılarak oluşturulmuştur.

Devletin uyguladığı bütçeden beklediği faydaların başında kamu yararı düşüncesi hakim gelmektedir. Gelir dağılımında adaletin sağlanması, etkin bir mal ve hizmet sunumunun temin edilmesi, ekonomik istikrarla birlikte sürdürülebilir bir büyüme ortamının yaratılması, ekonomide fiyatlar genel seviyesinin ancak büyümeyi destekleyecek bir sürünen enflasyon oranıyla desteklenmesi devletin en önemli görev ve sorumlulukları arasındadır. Bu görev ve sorumluluklarını yerine getirebilmesi için elinde kullanabileceği en büyük araç olan bütçe ile amaç-araç ilişkisi bağlamında gerek harcamaların yapılması gerekse de bütçe kanununda yer alan gelirlerin bileşimi temel makroekonomik sorun olan yüksek enflasyon olgusuyla mücadelede önem kazanmaktadır. Nitekim Türkiye'de 2006 yılından itibaren çok yıllık bütçe perspektifi dahilinde merkezi yönetim bütçe kanunumuz hazırlanıp uygulanmıştır. Bu durumun makroekonomik yansımaları kendisini enflasyon oranlarında göstermiştir.

Grafik 8. Yıllar İtibariyle Enflasyon Hedefleri ve Gerçekleşme Oranları (2002-2005)



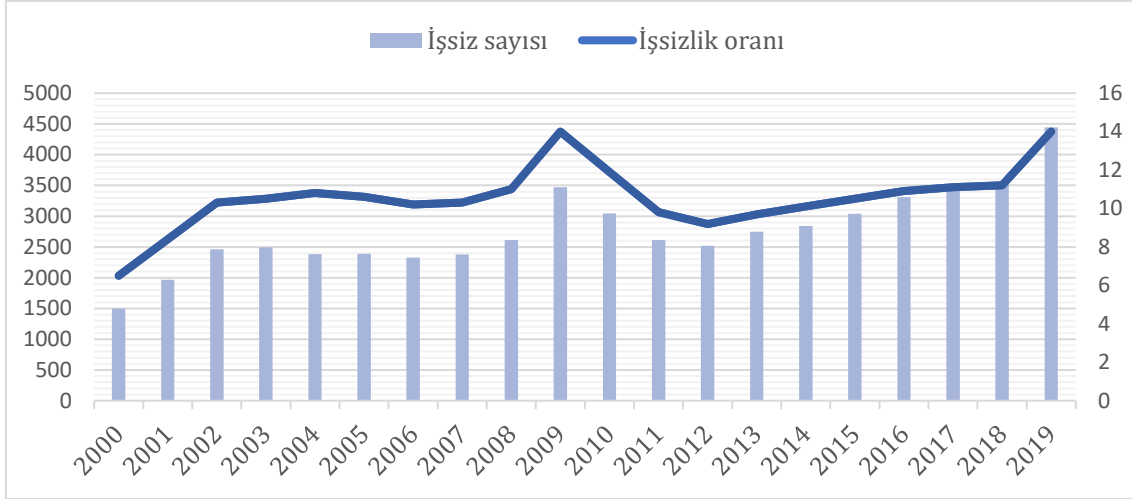
Kaynak: TCMB, İstatistikler, <https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/TR/TCMB+TR/Main+Menu/Istatistikler/Enflasyon+Verileri>, (27.06.2021).

2001 yılı para politikası, enflasyon hedeflemesine geçiş planının bir parçasıdır. Bu noktada, 2001 sonunda beklentilerin olumluya doğru kayması, 2001 hedeflerinin tutturulması, IMF'den ek finansman sağlanması ve Türkiye'nin kredi notunun yükselmesi, olumlu ortam yaratmıştır. Bu bağlamda 2000 ve 2001 krizlerinin ardından uygulamaya koyulan Güçlü Ekonomiye Geçiş programı, finans sektörünün kırılganlığının azaltılması ve güçlendirilmesi, faiz oranları ve döviz kurlarının istikrara kavuşturulması, yapısal reformların gerçekleştirilmesi ve sürdürülebilir büyümenin gerçekleştirilmesini amaçlamıştır. 2002 yılı sonunda TÜFE %29,7 olarak gerçekleşmiştir. Böylece uygulanan programa, para otoritesi ve siyasi otorite arasındaki uyuma olan güven artmış ve enflasyon ile mücadelede önemli bir adım atılmıştır (Peker, 2011: 493). Tüm bu olumlu gelişmelerin bu yıllarda örtük enflasyon hedeflemesinin payının büyük olduğu söylenebilir.

2005 yılından sonra açık enflasyon hedeflemesi uygulamasına geçilmiştir. Bu yıllarda Türkiye'nin krizlerin etkilerini üzerinden tam anlamıyla atamaması sebebiyle enflasyon düşüşünü engelleyen birtakım olumsuzluklar ortaya çıkmıştır. Bu noktada son yıl hedefleri ve gerçekleşme oranlarına bakıldığında istikrarın kaybedildiği görülmektedir.

Öte yandan ekonominin yapısı ve derinliğinin en önemli göstergelerinden bir diğeri önemli olanı ise istihdam yaratma gücüdür. Bütün ülkelerde makroekonomik yapıdan beklenen en büyük faydaların başında büyümeye paralel olarak istihdam yaratma olgusu gelmektedir. Bu doğrultuda sosyal adaletin sağlanması, iş ve istihdam yaratılması, gelir dağılımında adaletin sağlanması gibi görevler devletten anayasal görev ve sorumlulukları kapsamında beklenen adımlardır. Bu doğrultuda etkin bir bütçe politikasıyla ekonomik büyüme ve istihdam artışı herkesin ana hedefidir. Yapılan açıklamalar ışığında Türkiye'de 2000 yılından itibaren işsizlik oranlarının seyrine aşağıda yer verilmiştir.

Grafik 9 İşsiz Sayısı ve İşsizlik Oranı (2000-2019)

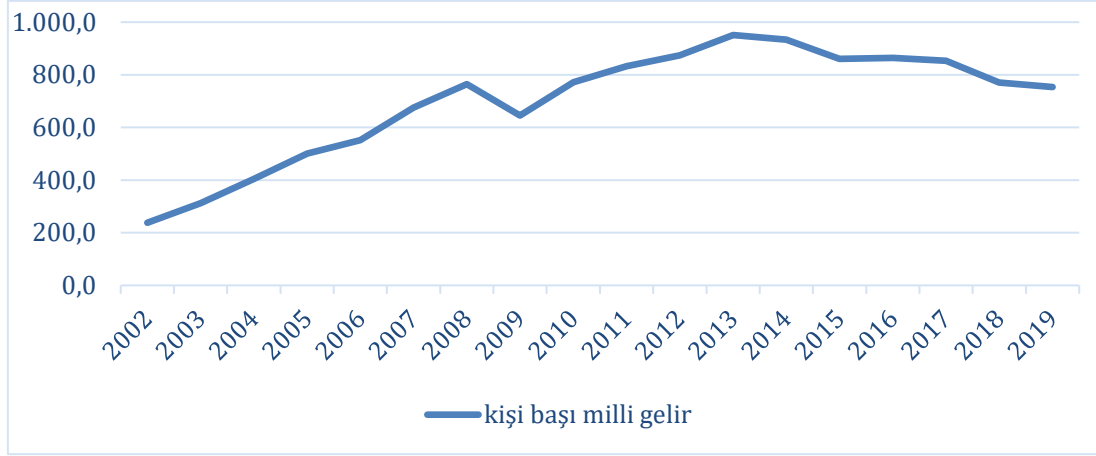


Kaynak: TÜİK, <https://data.tuik.gov.tr/Kategori/GetKategori?p=istihdam-issizlik-ve-ucret-108&dil=1>, (27.06.2021).

Grafik 9 üzerinden son 10 yıllık dönemdeki işsizlik oranlarına bakıldığında; işsizlik oranlarında dikkate değer bir düzelmeye olmadığı anlaşılmaktadır. Türkiye’de 2005 yılında %9,5 olan işsizlik oranı, 2015 yılı itibariyle de %9,8 seviyesinde devam etmektedir. 2009 yılında yaşanan krizin etkisiyle %14'lere kadar çıkmıştır. İşsizlik oranlarının izleyen dönemde düşmesine rağmen, son 3 yıldır artış eğilimi de devam etmektedir. İşsizlik oranlarının 2000 yılından itibaren seyrine bakıldığında yıllar itibariyle iniş ve çıkışların olduğu, işgücüne katılım oranlarının seyri ve ekonominin dönemsel makroekonomik durumu kapsamında bir istikrara kavuşmadığını ifade edebiliriz.

Ekonomik büyüme ve kalkınmanın kendisini en çok göstermesi gereken alanların başında kuşkusuz kişi başına düşen milli gelir düzeyi gelmektedir. Özellikle gelir dağılımında adil olunan bir ülkede en temel ekonomik parametrelerin başında kişi başına düşen milli gelir olgusu gelmektedir. Devletin bütçe ile kaynakları gereken sektörlere aktarması, büyüme ve kalkınmayı öncelikleyecek yatırımlara, doğru zamanda ve doğru miktarda kaynak aktarması, toplumda kaynakların gelir dağılımında iyileşmeyi sağlayacak bir kompozisyonda verimli bir şekilde dağıtılması kuşkusuz etkin bir bütçeden beklenen faydalardır. Klasik bütçeden farklı olarak çok yıllık bütçe olgusunun içinde yer aldığı performans esaslı program bütçe sistemi içinde ise plan bütçe arasındaki bağ daha fazla olduğundan belirlenen hedeflere daha az sapmayla ulaşılma ihtimali her zaman daha yüksek olmaktadır. Nitekim Türkiye’de özellikle 2000’li yıllardan sonra bütçeden beklenen en temel faydaların başında kişi başı milli gelirin artışına olanak sağlayan bir ortamın oluşturulması gelmektedir. Bu doğrultuda aşağıdaki tabloda Türkiye’de 2002-2019 yılları arasında kişi başı düşen milli gelir rakamlarına yer verilmiştir.

Grafik 10. Kişi Başı Milli Gelir (Dolar)



Kaynak: World Bank, IMF, 2020. <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>, (10.07.2021).

Grafik 10'dan açıkça görüleceği üzere Türkiye'de özellikle 5018 sayılı yasayla uygulamaya konulan yeni bütçe anlayışıyla kişi başı milli gelirin yükselme eğilimine girdiği görülmektedir. Dolayısıyla devletin çok yıllık bakış açısı kazandırdığı merkezi yönetim bütçesinin etkin kullanımı sonucu kaynakların kullanım kompozisyonu ve bunun sonucunda yaratılan katma değer bireysel düzeyde milli gelir artışına olanak sağladığını ifade etmek yerinde olacaktır.

4. Sonuç

Çok yıllık bütçeleme, hükümetlerin kısa ve orta vadede plan bütçe arasında daha rasyonel ve gerçekçi bir bağ kurmak suretiyle aksiyon olarak uyguladığı kamu kaynak kullanım sistemidir. Bu sistemin en büyük avantajlarından birisi geleneksel bütçe uygulaması kapsamında yıllık yapılan bütçelerden beklenen performansa ulaşılmasındaki yetersizliktir. Çok yıllık bütçe sisteminde ise orta vadeli harcama sistemiyle entegre bir şekilde kaynaklar yukarıdan aşağıya doğru tahmin edilmekte, harcamacı kuruluşlar tarafından orta vadeli harcama planı çerçevesinde ortaya konulan hükümet program ve öncelikleriyle uyumlu politikaların maliyetlerinin ortaya konulması ve akabinde kaynak paketi ile maliyetlerin konsolide edilmesi şeklinde bir işleyiş söz konusudur.

Çok yıllık bütçeleme sistemi ile hükümetler kısa ve orta vadeli hedeflerini belirledikten sonra kısıtlı kaynak yapısı dahilinde belirlenen hedefler önceliklendirilmiş olduğundan kaynak kullanımında etkinlik sağlanabilmektedir. Diğer taraftan çok yıllık bütçeleme etkin kullanımı yöneticilere orta vadeli hedefler koyabilme ve bunların sonuçlarının izlenebilmesi bakımından sorumluluk yüklemekte, sonuçta çok yıllık perspektif dahilinde uygulanan bütçede belirlenen projelerin başarı düzeyi daha yüksek olabilmektedir. Çünkü çok yıllık bütçeleme ile uzun dönemin getirmiş olduğu belirsizlik ve risk bir taraftan dağıtılırken diğer taraftan ise hedef ve programlara orta vade anlayışının kazandırılması elde edilecek sonuçların faydasını yükseltecektir.

Çok yıllık bütçelemenin bir diğer önemli getirisi ise, bünyesinde yer alan sıkı plan bütçe ilişkisi sayesinde daha etkin bir kaynak harcama kompozisyonu sunmasıdır. Bu doğrultuda, mali disiplinin sağlanmasına ve makro-ekonomik dengelerin istikrarlı bir yapıya bürünmesine yol açabilmektedir. Ayrıca çok yıllık bütçe sistemi ile hükümetin hedef ve politikaları ile harcamacı kurumların bütçe yönetimi noktasında alacakları aksiyonlar arasında uyum düzeyinin artması bu sistemin bir diğer faydası olarak ortaya çıkmaktadır. Hükümet tarafından ortaya konulan orta vadeli program ile orta vadeli mali plan çerçevesinde ortaya konulan orta vadeli harcama sisteminin başarısı belirlenen hedeflerin çok yıllık bütçe sistemiyle konsolide olarak uygulanmasına bağlıdır.

Türkiye’de 2006 yılına kadar program bütçe sistemi uygulanmıştır. 2006 yılında ise bütçe yönetimi alanında köklü revizyon ihtiyacı kapsamında 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunuyla birlikte bütçeye çok yıllık bir bakış açısı kazandırılmıştır. Yasanın yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bütçeler esas itibarıyla cari bütçe yılı için uygulanmakla birlikte gelir ve gider tahminleri artı iki yılın gelir ve gider tahminlerini de kapsar bir yapıya bürünmüştür. Nitekim aynı yasayla birlikte hükümet tarafından orta vadeli program ile orta vadeli mali planın açıklanmasıyla ortaya konulan orta vadeli harcama sistemi ile çok yıllık bütçe sisteminin konsolide uygulanması sistemin başarısını artırmıştır.

Türkiye’de çok yıllık bütçe sisteminin uygulamaya konulmasıyla birlikte kaynak harcama dengesi daha rasyonel bir zemine oturtulmuş, özellikle ilk yıllara ilişkin uygulama sonuçları 2006 yılı öncesine göre ciddi bir şekilde olumlu sonuç vermiştir. Yeni bütçe sistemiyle birlikte bütçenin öngörülebilirliği yükselmiş, harcamacı kuruluşlara hükümetin belirlediği ekonomik ve sosyal politikalarla çelişmemek kaydıyla kendi bütçelerinin uygulanması noktasında esneklik tanımıştır. Ayrıca çok yıllık bütçe sistemiyle birlikte kaynak harcama dengesi hükümet politika ve hedefleri bağlamında optimal bir düzeye çekildiğinden dolayı gelir dağılımında ciddi bir iyileşme trendi yakalanmıştır.

Çok yıllık bütçe sisteminin 2000 yılından itibaren Türkiye merkezi yönetim bütçe kanunları ve uygulama sonuçlarına mali disiplin yönünden olan etkilerinin karşılaştırılmak suretiyle ortaya konulması çalışmanın konusudur. Bu doğrultuda;

- Çok yıllık bütçelemenin uygulamaya girdiği 2006 yılından sonra merkezi yönetim bütçe giderlerinin GSYH’ye oranının 2006 öncesine göre daha iyi bir istikrar kazandığı ve 2016 yılına kadar %30’un altında gerçekleştiği görülmüştür.
- Çok yıllık bütçe sisteminin uygulanmaya başlanmasıyla birlikte Türkiye’de mali disiplinin başarısının bir anlamda ölçüsü olan bütçe açığı ile faiz dışı bütçe açığı göstergelerinde eski dönemlere nazaran olumlu sonuçlar alınmıştır.
- Çok yıllık bütçe sisteminin uygulanmasıyla birlikte plan bütçe arasındaki bağ 2006 öncesine göre daha iyi kurulmuş olup, bu durum özellikle hazinenin borçlanma gerekliliğine olumlu katkı sunmuştur.

- Çok yıllık bütçeleme sistemine geçilen 2006 yılından itibaren faiz giderlerinin bütçe içindeki payının azalma trendine girdiği söylenebilir.
- Çok yıllık bütçelemeye geçişle birlikte merkezi yönetim borç stokunun daha sürdürülebilir bir pozisyona büründüğü ve oransal olarak GSYH içindeki payının özellikle 2006 yılı öncesine göre kayda değer bir çerçevede düşme eğilimi sergilediğini söyleyebiliriz.
- 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununun yürürlüğe girmesiyle birlikte 2006 yılından itibaren uygulamaya başlanan çok yıllık bütçe sistemi ile enflasyon oranlarının yıllar itibarıyla düşüş eğilimine girdiği ve genel olarak istisna yıllar olmakla birlikte tek haneli olarak gerçekleştiği görülmektedir.
- Türkiye’de 2005 yılından itibaren hedeflenen enflasyonla gerçekleşen enflasyon oranları birbirine yakın gerçekleşmiş olup 2005 öncesi yıllara göre kısmen daha iyi bir istikrara bürünmüştür.
- Türkiye’de özellikle 5018 sayılı yasayla uygulamaya konulan yeni bütçe anlayışıyla kişi başı milli gelirin yükselme eğilimine girdiği görülmektedir. Dolayısıyla devletin çok yıllık bakış açısı kazandırdığı merkezi yönetim bütçesinin etkin kullanımı sonucu kaynakların kullanım kompozisyonu ve bunun sonucunda yaratılan katma değer bireysel düzeyde milli gelir artışına olanak sağladığını ifade edebiliriz.
- Bununla birlikte, işsizlik oranlarının 2000 yılından itibaren seyrine bakıldığında yıllar itibarıyla iniş ve çıkışların olduğu, işgücüne katılım oranlarının seyri ve ekonominin dönemsel makroekonomik durumu kapsamında bir istikrara kavuşmadığını, dolayısıyla çok yıllık bütçe uygulamasıyla paralellik gösteren bir ilişkinin varlığı net olarak çalışmada ortaya konamamıştır.

Çalışmada, Türkiye’de 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ile uygulamaya konulan çok yıllık bütçe sistemiyle merkezi yönetim bütçe kanunu özelinde 2000 yılından 2023 yılına kadar olan dönemde bütçe uygulama sonuçlarının mali disipline katkısı irdelenmiştir. 2000-2005 dönemine ilişkin bütçe rakamlarına göre çok yıllık bütçelemenin uygulandığı 2006 yılından itibaren bütçe rakamlarının daha iyi bir istikrara büründüğünü ifade edebiliriz. Diğer taraftan yine çok yıllık bütçe sisteminin uygulama dönemlerinde özellikle bütçe açığı, faiz dışı açık, kamu borç stoku gibi parametrelerin GSYH içindeki oranları 2006 yılı öncesine göre düşmüştür.


Türkiye’de 2006 yılından itibaren uygulanan çok yıllık bütçe sisteminin etkileri makro-ekonomik göstergelerde de kendini göstermiştir. Özellikle 2006 yılı öncesine göre enflasyon oranları düşmüş, hedeflenen enflasyon ile gerçekleşen enflasyon rakamları arasındaki uyum artmış, kişi başı milli gelir yine bu bütçe sisteminin uygulama döneminde yükselmiştir.

Çok yıllık bütçelemenin gerek mali disiplin gerekse de makroekonomik parametreler üzerine doğrudan veya dolaylı olumlu etkileri olmakla birlikte etki etmediği alanlar da bulunmaktadır. İlk öncelikle Türkiye’de çok yıllık bütçeleme tam olarak yıllık bütçeler gibi dikkate alınmamakta, bağlayıcılığı cari yıl bütçe kanunlarına göre yetersiz kalmaktadır. Cari yıl dışında kalan yıllara ilişkin harcama ve gelir tahminleri bütçe kanunlarında yer almakla birlikte, kesin hesap kanunlarında sadece cari yıl bütçe kanunu parlamentoda görüşülmektedir. Dolayısıyla çok yıllık bütçeleme anlayışıyla hazırlanan bütçelerde esas olarak cari yıl bütçesinin ağırlığı ve önemi olduğundan dolayı orta vadede plan bütçe dengesinin tam olarak gerçekleştiğini söylemek zordur.

Etik Kurul Onayı: Etik kurul belgesi gerektiren bir çalışma değildir.

Hakem Değerlendirmesi: Dış bağımsız.

Yazar Katkıları:

Güray Akbal  - Fikir ve Amaç, Planlama ve Tasarım, Literatür ve Atıf, Yazım ve Format, Son Onay ve Sorumluluk, Genel Katkı Düzeyi - % 100.

Çıkar Çatışması: Yazarlar herhangi bir çıkar çatışması bildirmemiştir.

Finansal Destek: Yazarlar bu çalışma için finansal destek almadığını beyan etmiştir.

Kaynakça

- Berkay, F. (2016). “Türkiye’de Mali Disiplinin Sağlanmasında Performans Esaslı Bütçelemenin Rolü ve Önemi”, *Yaşam Bilimleri Dergisi*, 2(6), 42-50.
- Buhur, S. (2016). “Türkiye’de 2000 Yılından Sonra Mali Disiplini Sağlamaya Yönelik Alınan Önlemler”, *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 19(36), 133-147.
- Cansız, H. (2007). “Bazı Ülkelerde ve Türkiye’de Çok Yıllı Bütçeleme Uygulamaları”, *Afyon Kocatepe Üniversitesi İİBF Dergisi*, 1(9), 95-116.
- Çadırcı, Ç. & Siverekli, E. (2021). “Türkiye’de Mali Disiplinin Sağlanması Çerçevesinde 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu İle Getirilen Yenilikler”, *Econharran Harran Üniversitesi İİBF Dergisi*, 7(5), 142-164.
- Çetinkaya, Ö., Erdal, E. & Kenan, T. (2011). “Türkiye’deki Çok Yıllı Bütçeleme Uygulamasının Stratejik Planlar ve Orta Vadeli Mali Planlar Bağlamında Etkinliğinin Değerlendirilmesi”, *Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi*, 22, 119-146.
- Demirbaş, T. (2006). “Kamu Harcama Yönetimi Bağlamında Orta Vadeli Harcama Sistemi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi”, Doktora Tezi, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Bölümü, Bütçe Anabilim Dalı, Bursa.
- Demircan, Siverekli, E. (2006). “Yeni Ekonomik Düzende Bütçe Sistemlerindeki Değişim Süreci ve Türk Kamu Maliyesinin Uyumu”, *Yönetim ve Ekonomi*, 2(13), 47-61.
- Edizdoğan, N. & Çetinkaya, Ö. (2019). *Kamu Bütçesi*, 9. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa

- Egeli, H. & Dağ, M. (2017). "Orta Vadeli Harcama Sistemi ve Ülke Uygulamalarının Değerlendirilmesi", *International Journal of Academic Value Studies*, 16(3), 481-504.
- Ergen, Z. (2007). "Orta Vadeli Harcama Sistemi Üzerine Kavramsal Bir Yaklaşım", *Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1(16), 301-314.
- Eroğlu, E. ve Demirbaş, T. (2016). "Mali Saydamlığın Önemi ve Türkiye'de Kamu Mali Yönetiminin Mali Saydamlık Açısından Değerlendirilmesi", *Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1(20), 287-312.
- Kara, F. (2014). "Parlamento ve Çok Yıllı Bütçeleme: Türkiye Örneği", *Yasama Dergisi*, (27), 121-152.
- Kömürçüler, E. (2011). "5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda Küreselleşmenin İzleri", *Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 1(29), 127-151.
- Peker, H. S. (2011). "Türkiye'de Enflasyon ve Enflasyon Hedeflemesi Uygulamasının Değerlendirilmesi", *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 22(11), 487-506.
- T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, (2021). Genel Yönetim Bütçe İstatistikleri. <https://muhasebat.hmb.gov.tr/genel-yonetim-mali-istatistikleri>, (10.06.2021).
- TCMB, (2021). Yıllar İtibariyle Enflasyon Hedefleri ve Gerçekleşme Oranları. <https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/TR/TCMB+TR/Main+Menu/Istatistikler/E nflasyon+Verileri>, (27.06.2021.)
- Toprak, D. (2008). "5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 24 Ocak 1980 Kararları Işığında Değerlendirilmesi", *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 2(13), 313-333.
- TUİK, (2021). İşsiz Sayısı ve İşsizlik Oranları, <https://data.tuik.gov.tr/Kategori/GetKategori?p=istihdam-issizlik-ve-ucret-108&dil=1>, (27.06.2021).
- Tuncer, M. & Kılıçer, E. (2013). "Örnek Ülkelerde ve Türkiye'de Çok Yıllı Bütçeleme Sistemi", *Finans Politik & Ekonomik Yorumlar*, 580(50), 109-125.
- World Bank, IMF, (2020). Kişi Başı Gelir (Dolar), <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>. (10.07.2021).
- Yenice, E. (2006). "Kamu Kesiminde Performans Ölçümü ve Bütçe İlişkisi", *Sayıştay Dergisi*, (61), 56-68.
- Yılmaz, H. ve Biçer, M. (2010). "Türkiye'de Mali Reformlar Sonrası Değişen Politika Oluşturma, Planlama, Bütçeleme Süreci ve Orta Vadeli Harcama Sisteminin Uygulanabilirliği", *İktisat İşletme ve Finans*, 87(25), 33-68.