

TÜRKİYE'DE BÜTÇE SİSTEMİNİN YENİDEN YAPILANMASI ÇERÇEVESİNDE ORTA VADELİ HARCAMA SİSTEMİNE GEÇİŞ: 2000-2008 YILLARI DEĞERLENDİRMESİ

Nazan SUSAM*

Binhan Elif YILMAZ**

Öz:

Devletin belli bir dönemde bütçe giderleri ile gelirleri arasındaki fark olarak ifade edilen bütçe açıkları, gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkelerde ekonomik ve mali bir sorun olarak görülmektedir. 1980'li yılların ikinci yarısından itibaren pek çok ülke, bütçe sistemlerine ilişkin yaptıkları reformlarla; özellikle mali disiplin, stratejik önceliklere göre kaynak kullanımı ve dağıtımı ile kamu hizmetlerinin sunumunda etkinlik ve verimliliğin sağlanması gibi hedeflere ulaşma çabası içine girmişlerdir. Bu hedeflere ulaşmada son yıllarda yapılan bütçe reformları, aynı zamanda kamu kaynaklarını kontrol etmek, orta vadeli kaynak tahsisi ile kaynakları yönetmek şeklinde, kamunun önemli işlevlerini yeniden formüle etmek üzerinde yoğunlaşmıştır. Bu çalışmada, Orta Vadeli Harcama Sistemi (OVHS) gerek yasal çerçevesi, gerek işleyişi ve gerekse dünya uygulamaları çerçevesinde incelenecektir. Ayrıca 2006 yılı itibari ile yeniden mali yapılanma çerçevesinde orta vadeli harcama sistemine geçerek değişen bütçe sistemimize ilişkin bütçe büyüklükleri ve orta vadeli harcama sisteminin etkileri, Türkiye ekonomisi açısından değerlendirilecektir.

Anahtar Kelimeler: Orta vadeli harcama sistemi, bütçe açıkları, mali disiplin

TRANSFORMING INTO MEDIUM TERM EXPENDITURE FRAMEWORK WITHIN THE CONTEXT OF RESTRUCTURING THE BUDGETARY SYSTEM IN TURKEY: EVALUATION OF 2000-2008

Abstract:

Budget deficits reflect the gap between the total budgetary revenues and budgetary expenditures. Budget deficits have become a significant financial

* Yrd.Doç.Dr., İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi, Maliye Bölümü, nsusam@istanbul.edu.tr

** Yrd.Doç.Dr., İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi, Maliye Bölümü, binhan@istanbul.edu.tr

problem for developed and developing countries. Starting from late Eighties, through the reforms with respect to budget systems, most of the states have come to an endeavour of attaining especially; fiscal discipline, resource utilisation and apportionment under strategic priorities and effectiveness and efficiency in providing public services. Budget reforms in reaching these targets during recent years have also focused on re-formulating Government's fundamental functions by controlling public resources and managing resources through medium-term resource allocation. In this study, medium term expenditure framework (MTEF) will be analyzed with respect to its legal aspects, implication and examples in the world. In addition, budgetary figures and effects of MTEF will be evaluated for Turkish economy in our new budget system, which has changed by turning it into a MTEF system in 2006 due to a new fiscal restructuring,

Keywords: Medium term expenditure framework (MTEF), budget deficit, fiscal discipline

GİRİŞ

Bütçeler, hükümetlerin kamusal hizmet önceliklerini ve tercihlerini gösteren, temel ekonomik ve hukuki politika belgeleridir. Aynı zamanda maliye politikasının da en önemli unsuru olarak, kaynak dağılımı, ekonomik büyüme ve gelir dağılımını değiştiren ekonomik değişkenler üzerinde önemli etkiler yaratır. 1980'li yılların ikinci yarısından itibaren pek çok ülke, bütçe sistemlerine ilişkin yaptıkları reformlarla; özellikle mali disiplin, stratejik önceliklere göre kaynak kullanımı ve dağıtımını ile kamu hizmetlerinin sunumunda etkinlik ve verimliliğin sağlanması gibi hedeflere ulaşma çabası içine girmişlerdir. Bu hedeflere ulaşmada son yıllarda yapılan bütçe reformları, kamu kaynaklarını kontrol etmek, orta vadeli kaynak tahsisi ile kaynakları yönetmek şeklinde, kamunun önemli işlevlerini yeniden formüle etmek üzerinde yoğunlaşmıştır.

Ülkemizde kamu mali yönetim sistemini düzenleyen temel kanun olan 1927 tarihli 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu, kamu mali yönetim sistemimizin anayasası niteliğindedir. Ancak zaman içinde kamu idarelerinin çeşitlenerek, işlevlerinin farklılaşması ile yasanın içeriği kamusal faaliyet alanının tümünü kapsamaktan uzaklaşmıştır. Ayrıca bütçe plan ve uygulamalarının mali yılla sınırlılığı, kalkınma planları ve bütçeler arasında yeterli bağlantının kurulamaması ve pek çok ülkenin kamu mali yönetiminde değişikliğe gitmeleri gibi nedenlerle, kamu mali yönetim ve kontrol sistemimizin yeniden düzenlenmesi ihtiyacı kendini hissettirmiştir.

Diğer yandan 1980'li yıllardan itibaren dünya ekonomisinde yaşanan iktisadi gelişmeler ve yaratılan rekabet ortamı, Türkiye ekonomisi içinde yapısal düzenlemelerin yapılmasını zorunlu kılmıştır. Uluslararası platformda, Dünya Bankası, IMF ve Dünya Ticaret Örgütü, ülkelerin bu anlamda yeniden yapılanması konusunda çalışmakta ve bazı ülkelere destek vermektedir.

Bu çerçevede, 1995 yılında Türkiye, kamu mali yönetiminde değişikliğe gidilmesi yönünde, Dünya Bankası ile “Harcama Yönetimi” sistemini çözümlenmeye yönelik bir proje anlaşması imzalamıştır. Diğer yandan bütçe hazırlama, uygulama ve kontrol sisteminin geliştirilmesine yönelik mevzuatın düzenlenmesi AB’ye uyum süreciyle de önem kazanmıştır. Özellikle AB ülkelerinin 2003 yılında tüm kamu hizmetlerini internet ortamına aktarma kararı, Türkiye’nin kamu sektöründe yeni düzenlemelere gitmesinin gerekliliği açısından önemlidir.

Son yıllarda kamu mali yönetiminde yürütülen reform çalışmaları kapsamında, 1050 sayılı Kanun’un yerine geçmek üzere kamu maliyesinde hesap verilebilirlik ve saydamlığın artırılması, stratejik planlama, performans esaslı, çok yıllık bütçelemeye geçilmesi, bütçenin kapsamının genişletilmesi, iç ve dış denetim sisteminin AB standartlarına uygun hale getirilmesi ile kamu idarelerinin mali yönetim alanındaki inisiyatiflerinin genişletilmesini hedefleyen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 10.12.2003 tarihinde TBMM tarafından kabul edilmiştir. Sözkonusu kanun 27.4.2005 tarih ve 5335 sayılı Kanun ile 27.12.2005 tarih ve 5436 sayılı Kanunlarla değişikliğe uğrayarak günümüzdeki uygulama şekline kavuşmuştur.

Bu çalışmada, çok yıllık bütçelemeyi içeren orta vadeli harcama sistemi gerek yasal çerçevesi, olumlu ve olumsuz yanları ve gerekse dünya uygulamaları çerçevesinde incelenecek, ayrıca 2006 yılı itibari ile bütçe sistemimize ilişkin bütçe büyüklükleri ve sistemin etkileri ülkemiz ekonomisi açısından değerlendirilecektir.

D) BÜTÇE SİSTEMİNİN DEĞİŞİMİ, ÇOK YILLI BÜTÇELEMEYE GEÇİŞ VE ORTA VADELİ HARCAMA SİSTEMİ

A) Dünya Bankası Tarafından Orta Vadeli Harcama Sistemine Yönelik Yapılan Çalışmalar

Bugünün dünyasında gözlemlenen ve birbirleri ile ilişkili olan iki önemli olgu bulunmaktadır. Bunlardan birincisi küreselleşme ve bunun ekonomiler üzerinde yarattığı etkilerdir. İkincisi ise küreselleşme eğilimleri karşısında ülke ekonomilerinin mali disiplini ve rekabeti artıracak yapıları geliştirmeleridir. 1990’lı yılların başında oluşturulan, dünyayı yeniden şekillendirmeyi ve iktisadi büyümeyi hedef alan, Washington Uzlaşması (Consensus), küresel bir model olarak serbest piyasa düzenini, ülkeler arasında küresel birleşmeyi ve makroekonomik istikrarı hedeflemiştir (Eğilmez, 2000).

Washington Uzlaşması, bir politika listesi olup, özellikle gelişmekte olan ülkelerdeki reform politikalarının ilk aşaması hakkında bir reçete içerir (Williamson, 1994: 17, Akbulak ve Aslan, 2004: 124). Bu bağlamda orta vadede kaynaklarını etkin kullanamayan ülkelerin küreselleşen dünyada rekabet edemeyecekleri ortaya konmakta

ve dünya ekonomisi Washington Uzlaşması politikalarına göre şekillendirilmeye başlanmaktadır.

IMF'nin önerdiği politika reçetelerinin iskeletini oluşturan Washington Uzlaşmasının ana unsurları aşağıdaki şekilde sıralanabilir;

- Mali disiplin.
- Kamu harcamalarının yüksek getiri sağlayan ve gelir dağılımını düzeltici doğrultuda yapılması (sağlık, eğitim, altyapı).
- Vergi reformu (düşük oranlı geniş vergi tabanı).
- Faizlerin piyasada belirlenmesi.
- Rekabetçi kur politikası.
- Serbest ticaret rejimi.
- Doğrudan yabancı sermayenin serbestleşmesi.
- Düzenlemelerin azaltılması (deregülasyon).
- Mülkiyet haklarının güvence altına alınması.

Belirtilen unsurlar çerçevesinde Washington Uzlaşması, kamunun ekonomideki payının küçültülerek piyasa güçlerine dayanan bir kalkınma anlayışını öngörmektedir.

Bu unsurların devamında ekonomilerde “dürüst yönetim” ve “iyi yönetim” gibi ilkeler 1990’ların temel hedefi haline gelmiştir. Özellikle “yükselen pazar” diye nitelenen ülkelerin (azgelişmiş ülkeler) bu reçeteyi uygulayarak istikrarlı gelişmeyi yakalayacakları ileri sürülmüştür. IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşların desteği söz konusu olduğunda da destek isteyen ülkelerin Washington Uzlaşması’nda yer alan ilkelere uymaları istenmiştir.

Ancak 1990’ların sonundan itibaren Dünya Bankası ve IMF’de hâkim olan anlayıştaki değişimle birlikte Washington Uzlaşması’ndan uzaklaşıldığı sinyalleri güç kazanmaya başlamış ve 1997’de ortaya çıkan Asya krizi ile birlikte Washington Uzlaşması’nın yeniden gözden geçirilmesi gündeme gelmiştir. Böylece yeniden “devlet” kavramı ön plana çıkmış, piyasaları tek başına serbest bırakmanın aslında çok iyi bir fikir olmadığı, devletin belli noktalarda müdahale etmesinin piyasaları daha sağlıklı bir noktaya getirdiği anlaşılmıştır (Özdemir, 2007).

Bazı yazarlarca, ülkelerin uygulaya geldikleri yapısal reformlardaki dalgalanmanın, yeni filizlenen demokratik kuruluşlarda çürümeye yol açtığı ileri sürülmüştür. Onlara göre “Washington tipi reformların otokratik özellikleri, parlamentoların etkinliğini azaltmakta, politikayı kişiselleştirmekte ve politikaların sorunları çözmekte yetersiz kaldığı bir ortam yaratmaktadır. Dolayısıyla Neo-liberal reform paketleri iyi politikalar üretseler bile, genelde bir tür ‘şeytani büyü’ politikası yaratmaktadır” (Przeworski, 1991: 9-10, Akbulak ve Aslan, 2004: 141).

Bu bağlamda, Dünya Bankası, son on yıl içinde ülkelerin kamu mali yönetimleri ile ilgili olarak önermiş olduğu politikalarda, önemli bir değişim sürecine girmiştir. Bu

değişim özellikle Dünya Bankası tarafından ülkelerin kamu mali yapılarını incelemek ve gerekli değerlendirmeleri yapmak amacıyla düzenli olarak hazırlanan Kamu Harcamaları Raporlarına (Public Expenditure Review) yansımaktadır.

Dünya Bankası’nın Kamu Harcamaları Raporu (KHR) ile temel olarak amaçladığı ülkelerin bütün bir bütçe sürecinin gözden geçirilmesidir. Dünya Bankası hazırladığı bu raporlar ile bütçe süreci dışında, ülkelerdeki ekonomik gelişmeleri takip etmekte ve verdiği mali yardım ve uyumlaştırma kredilerinin uygun bir şekilde kullanılıp kullanılmadığı denetlenmektedir (DPT, 1999).

Dünya Bankası’nın ilk kez 1998 yılı sonunda yayınladığı Kamu Harcamaları Yönetimi El Kitabı (The Public Expenditure Management Handbook) ile Banka, kamusal karar alma süreci içinde kamu kaynaklarının nasıl etkin ve verimli bir şekilde dağıtılacağına yeni prensiplerini ve uygulama çerçevesini ülke örnekleri ile birlikte vermeye çalışmıştır. Banka, makro disiplinin sağlanmasını, stratejik önceliklere göre kamu kaynaklarının dağıtılmasını ve bu kaynakların uygulamada etkin ve verimli bir şekilde kullanılmasını temin etmek amacıyla Orta Vadeli Harcama Sistemi (Medium Term Expenditure Framework - MTEF) olarak adlandırdığı ve çok yıllık (üç yıl) bütçe projeksiyonlarına dayanan bir kamu kaynak kullanım sistemi geliştirmiştir.

Böylece, gelişmekte olan ülkelerin mali ve ekonomik yapılarının işleyişi sürecinde kamu mali yönetimi ve kaynak kullanımı ile ilgili politikaların birbirleriyle tutarlı olması hedeflenmiştir.

Bu çerçevede, orta vadeli harcama sistemi (MTEF), karar alıcıların orta vadedeki harcama limitlerini öngörmelerine yardımcı olan ve bu limitlerin orta vadedeki harcama politikaları ve maliyetleri ile ilişkilendirilmesine imkan veren, kamu harcama programlarını geliştirmeye yönelik bir süreçtir (Dean, 1997:1).

Bu süreç temelde üç yapı üzerine kurulmuştur;

- a) Makroekonomik yapıyla tutarlı bir şekilde kamu harcamaları için ayrılacak toplam kaynağın yukarıdan aşağıya (top-down) doğru tahmin edilmesi,
- b) Hem var olan ve hem de yeni uygulanacak olan politikaların maliyetlerinin aşağıdan yukarıya doğru tahmin edilmesi,
- c) Toplam kaynaklarla bu maliyetleri ilişkilendiren (karşılaştıran) bir işleyiş.

Böylece kaynak kullanımı sürecine makro çerçevede getirilen en önemli fayda, ekonomide varolan kaynak yapısına göre kamusal kararların alınması ve önceliklere göre bunların harcama alanlarına dağıtılması olacaktır.

Dünya Bankası’nın reform kapsamında geliştirdiği modelin nedeni, gelecek yıllarla ilgili tahmin ve taahhütleri içermeyen yıllık bütçelerin, bütçe yılını aşan, bütçeyle ilgili ekonomik faaliyetleri ve onların sonuçlarını öngörmemesidir. Oysa ki kamu politika ve programlarının daha etkin ve verimli uygulanabilmesine etki eden faktörlerden biri, öngörülebilirliktir. Ayrıca bir yıllığına hazırlanan bütçeler, kamu

politikalarının kapsamlı bir şekilde belirlenmesi, stratejik önceliklerin bu çerçevede sıralanması ve bu önceliklerin bütçe yoluyla uygulanabilmesinde yetersiz kalarak kamu faaliyetinin performansını olumsuz etkileyecektir (World Bank, 1998: 21-22).

Sonuç olarak Dünya Bankası'nın Orta Vadeli Harcama Sistemine Yaklaşımını şu şekilde özetlemek mümkündür (World Bank, 1998);

Çok yıllık bir şekilde oluşturulan gerçekçi bütçe tavanları sayesinde sektörlere kaynak akışında tahmin edilebilirlik düzeyi daha yüksek olacaktır. Bu nedenle yöneticiler daha gerçekçi planlar yapabilmekte ve bu şekilde hizmet sağlanmasında etkinliği ve verimi artırmaktadır.

Politika oluşturma çok sıkı bir şekilde kaynak yapısına bağlıdır. Bu yüzden, politika oluşturma, planlama ve bütçeleme arasındaki ilişki orta vadeli harcama sisteminde çok daha güçlüdür. Harcamalar hükümetin belirlediği öncelikleri yansıtabilmektedir.

Orta vadeli harcama sisteminde ağırlık verilen konu; üzerinde uzlaşmaya varılan çıktılar ve sonuçların temin edilmesidir. Teşvikler performansı artıran bir yapı üzerine kurulmuştur. Sektör yöneticilerinin elde edilen sonuçlar üzerinde sorumlulukları performanslarında görülmektedir.

OVHS çerçevesinde yöneticilerin özerklikleri daha yüksektir. Katı bütçe kısıtlarının uygulanmasındaki disiplin ve mali sorumluluk yapısı yöneticilere kaynak kullanım sürecinde daha fazla özerklik verilmesini mümkün kılmaktadır.

B) Orta Vadeli Harcama Sistemi ile Ulaşılabilecek Hedefler

Çok yıllık bir bütçe sisteminde ağırlıklı olarak, ihtiyaçlardan ziyade kaynak yapısı önem taşır. OVHS'nin kamusal karar alma sürecinde yapmayı hedeflediği temel amaçlar Dünya Bankası tarafından şu şekilde sıralanmaktadır;

- (a) Gerçekçi ve tutarlı bir kamu kaynak yapısı geliştirmek suretiyle makroekonomik dengenin iyileştirilmesi.
- (b) Sektörler arasında ve sektör içinde kaynakların stratejik önceliklere göre dağılımının geliştirilmesi.
- (c) Hem politikaların hem de bunlara ayrılan kaynakların tahmin edilebilirliğinin artırılması ve bunun sonucunda da bakanlıkların planlarını daha ileriye götürebilmeleri ile uygulanan programların devamlılığının sağlanması.
- (d) Fonların etkin ve verimli bir şekilde kullanılması için gerekli olan teşviklerin artırılması ile birlikte, harcamaları yapan kuruluşların özerkliklerinin artırılması ve katı bütçe kısıtlarının konulması.
- (e) Yatırım programı, borçlanma kapasitesi, harcama politikalarının ve önceliklerinin değişmesi gibi orta vadeli konularla yıllık bütçe arasındaki ilişkinin geliştirilmesi.

- (f) Harcama politikalarının uygulamaları sonucunda ortaya çıkan maliyetler konusunda siyasi karar alıcılara gerekli olan bilgilerin sağlanması (World Bank, 1998; s. 50).

C) Çok yıllık Bütçelemenin Olumlu ve Olumsuz Yanları

Çok yıllık bütçeler, hükümetlerin kamu finansmanı bakımından uygulayacağı orta vadeli stratejiler konusunda bilgi vermek amacıyla uygulanmaktadır. Bu nedenle çok yıllık bütçeleme süreci, orta vadede kamu harcamalarının yönlendirileceği alanlar ile vergi ve vergi dışı gelirlerin toplanacağı alanlar hakkında bilgi veren bir yönetim aracı (Arcagök v.d., 2004: 4) olarak yıllık bütçe ve ödenekleri birden fazla yıl içerisinde değerlendirmeye alır.

Çok yıllık bütçelemenin olumlu yanları şu şekilde sıralanabilir:

- Çok yılı bütçeleme, hükümetin orta vadede uygulanacak politikalarında ve yapılacak bütçe harcamalarında belirlilik sağlayan, doğru ve gerçekçi tahminlere dayanılarak yapılması şartıyla kamu harcamalarının daha etkin yönetilebilmesi için geliştirilen bir yönetim aracıdır.
- Orta dönemli bütçe projeksiyonları, mevcut politikaların ve gelecekteki tahminlerin yapılabilmesine olanak tanıyarak kamu harcamalarında saydamlığı artırmayı sağlar.
- Özellikle yıllık bütçelerin, büyük harcamaları sürekli olarak ileriki yıllara yükleyerek az miktarda ödeneklerle, büyük harcama gerektiren politikaların uygulamaya konulmasını sağlayan yöntemlerin uygulanmasına engel olur (Schiova and Tommasi, 1999).
- Çok yıllık bütçeleme ile bütçeleme sürecinin bir yılı aşarak üç ya da beş yıla çıkması, demokratik ülkelerdeki seçim sistemine uygun olarak, hükümetin icraatta bulunduğu dönem boyunca uygulamayı planladığı politikaları somut bir şekilde görülebilir. Ayrıca icraattaki hükümetin hedef ve önceliklerini de açık ve tutarlı bir şekilde belirlemelerini zorunlu kılar (Boex ve diğerleri, 2000). Bütçe artık orta vadeli bir hükümet programı niteliği aldığından, bütçe aracılığıyla politik tercihlerini uygulayacak olan hükümet üyeleri arasında uyum ve işbirliğini de teşvik edebilir (Schiova and Tommasi, 1999).
- Bu uygulamada bütçe ödenek ve harcamalarının orta dönemde izlenebilmesi sağlandığında, orta vadede program çıktuları, tahminleri ve gelecek yıllara ilişkin projeksiyonları görülebilir, amaçlarla hedefler arasında ilişki kurulabilir ve harcama önceliklerinin yeniden gözden geçirilmesiyle, bütçe ödeneklerinin tahsisinde ve kullanımında etkinlik ve verimlilik yolunda adımlar atılabilir (Schiova and Tommasi, 1999).

- Çok yıllık bütçeleme, gelir ve harcama tahminlerinin birlikte yapılmasını ve gerçekçi olmasını gerektirir. Gelir ve harcama tahminlerinin gerçekçi tahmin edilip edilmediği, çok yıllık bütçeden izlenebilir, bu da denetimi ve daha isabetli tahminlerin yapılması için yöntemler geliştirilmesini sağlayabilir (Schiova and Tommasi, 1999).

Çok yıllık bütçe uygulamasının olumsuz yanları ise şunlardır;

- Çok yıllık bütçeleme uygulamalarında gelecek yıllara ilişkin projeksiyonlara koşulsuz güven, cari yıl bütçesi çalışmalarında yeniden gözden geçirmelerin ve ortaya çıkan gereksinimlerin dikkate alınmamasına neden olarak mali politikalarda alternatifsizlik ve esnekliğe yol açar.
- Orta vadede belirli giderlere kaynak tahsisi; ekonomide yeni uygulanması gerekli politikalar için kaynak sıkıntısı yaşanması ve belki de yüksek maliyetle yeni kaynak arayışlarına yol açabilir.
- Bir önceki hükümet döneminde hazırlanmış olan çok yıllık bütçe, yeni iktidara gelen bir hükümetin politikaları açısından uygun olmayabilir.
- Çok yıllık projeksiyonların iyimser hazırlanması, daha az önceliğe sahip kamu harcama programlarının gerçekleştirilmesini sağlar. Bir başka deyişle olduğundan daha fazla tahmin edilen kaynaklar, harcamaları karşılamakta yetersiz kalabilir ve bütçe açık verebilir.
- Son olarak çok yıllık bütçe uygulamasında projeksiyonlara aşırı bağlılık, hareketsizliği ve değişiklik gerektiren durumlara uyumsuzluğu beraberinde getirerek, değişen hedef ve amaçlara göre hızlı hareket etme olanağını sınırlayabilir ve çok yıllık bütçe uygulaması maliyetli bir yönetim aracı haline gelebilir (Boex ve diğerleri, 2000).

D) Orta Vadeli Harcama Sisteminde Diğer Ülke Uygulamaları

Dünyadaki bütçe problemleri ve reform çalışmaları çerçevesinde bir bütçe reformu olarak gündeme gelen orta vadeli harcama sistemi (Medium Term Expenditure Framework = MTEF) dünya uygulamalarında, çok yıllık kamu harcama planlarını ifade etmektedir.

Orta vadeli harcama sistemi, uygulanan ülkeler açısından iki konuyu zorunlu kılmıştır. Bunlardan birincisi, mali hedeflerin belirlenmesi, ikincisi ise bu hedeflerin içinde stratejik öneme sahip olanlara öncelikli olarak kaynak tahsisinin yapılmasıdır.

Bu çerçevede bütçenin üç amacı olacaktır; mali disiplinin sağlanması, tahsis etkinliğinin sağlanması ve teknik etkinliğin sağlanması. Bu üç amaç gerçekleştirilirken Bakanlar Kurulu'na çeşitli görevler verilmiştir. Bakanlar Kurulu, bütçenin politik kontrolünü sağlayacak ve hizmet önceliklerini belirleyecektir. İyi bir plan çerçevesinde,

daha fazla işbirliği, öncelikli hizmetlerin belirlenmesi yani daha iyi planlama, daha ucuz borçlanma, şeffaflık ve mali disiplin gerçekleştirilecektir.

Dünya Bankası verilerine göre orta vadeli harcama sistemine ilişkin ilk uygulamalar Afrika, Asya, Latin Amerika ve Doğu Avrupa ülkelerinde yapılmıştır ve adaptasyon süreci ülkeler arasında farklı şekillerde gerçekleşmiştir.

1994-1996 yıllarında, orta vadeli harcama sistemini uygulayan Afrika ülkelerinde ortak politikaların olmayışı, tercihlerin iyi belirtilememesi, bütçe içinde ve bütçe sürecinde bağlantıların iyi kurulamaması ve sistemin çok teknik olması, ilk uygulamaların başarısızlıkla sonuçlanmasına yol açmıştır (Border, 2002). Bu ülkelerde, makroekonomik istikrarsızlıklar ve yüksek enflasyon oranları geleceğe yönelik planların gerçekleşmesini imkansız hale getirdiğinden, orta vadeli harcama sisteminin uygulanması ve başarısı zorlaşmıştır. Ayrıca, bu ülkelerde finansal bilgilerin gerçeği yeteri kadar yansıtmaması, veri eksikliği, finansal ve kurumsal yapının zayıf olması yeni reformların hayata geçirilmesini zayıflatmıştır.

1997-1998 yıllarında, orta vadeli harcama sistemini uygulayan ülkelerde, Hazine, Bakanlar Kurulu ve diğer kamu kurumlarının birbirleriyle olan ilişkisine önem verilmiş, analizlerin zaman içinde geliştirilmesi ve orta vadeli harcama sisteminin, bütçe süreci yerine geçmesi, sistemin başarısı için gerekli görülmüştür.

Dünya Bankası verilerine göre, orta vadeli harcama sistemini uygulayan az gelişmiş ülkeler arasında Afrika ülkelerini öncelikli olarak ele almak mümkündür.

Afrika’da değişik şekillerde on üç ülkede (Güney Afrika, Gana, Uganda, Tanzania v.d.) orta vadeli harcama sistemi uygulaması görülmektedir. Bütçe problemleri yaşayan bu ülkelerde orta vadeli harcama sistemi Dünya Bankası tarafından bir bütçe reformu olarak uygulanmaya başlamış ve desteklenmiştir. Uygulamaya başlayan ülkelerin çoğunda makroekonomik istikrarın sağlanması, bütçe tahminlerinde isabet ve sektörel harcamalarda etkinliğin sağlanması konusunda dikkate değer bir sonuç alınamamış, sadece orta vadeli harcama sistemi ile öncelikli sektörlerin belirlenmesi ve kaynak tahsisinin bu önceliklere göre yapılması konusunda bir başarı sağlanmıştır (Houerou ve Taliereio, 2002: 10).

Orta vadeli harcama sisteminin uygulama sonuçları bazı örnek ülkeler çerçevesinde değerlendirildiğinde;

Güney Afrika, 1998-1999 yılı bütçesi ile üç yıllık orta vadeli harcama sistemine geçmiştir. Bu çerçevede hükümet, bütçenin uzun ve kısa dönem kararları yansıtmayı gerektigine karar vermiştir. Böylece parlamento gelecek üç yıl için harcama planları yapacaktır.

Maliye Bakanı parlamentoda 1998-1999 yılı bütçesini tanımlarken orta vadeli harcama sisteminin başarılabilmesi için çeşitli unsurları tanımlamıştır. Bunlar; bütçede öncelikli hizmetlerin sıralanması yapılacak, kurumlar arasında işbirliği sıkılaştırılacak, ülkenin hedeflerini yansıtan bir bütçe oluşturulacak, kamu sektöründe hizmet dağıtımı

ve etkinlik artacak, orta dönemli planlar çerçevesinde kamu hizmetlerinin tahmini yapılacaktır (Republic of South Africa MOF, 1998-1999).

Uygulama sonuçlarına göre, Güney Afrika'da kamu fonlarının kullanımı konusunda dikkate değer bir etki ve etkinlik sağlanamamıştır. Makroekonomik denge ve mali disiplin açısından, Güney Afrika'da bütçe açıklarının GSMH'ye oranı uygulama öncesi dönemde (1995) %-5.2 iken bu oran 2000 yılında %-2.4'e, 2004 yılında ise %-1.9'a inerek bütçe açıklarında dikkate değer bir düşüş yaşanmıştır (African Economic Outlook-Country Studies: South Africa, OECD: 2002). Böylece orta vadeli harcama sistemine geçiş ile bütçeden yapılan harcamaların kompozisyonları değiştirilerek, bütçe giderleri düşmüş ve buna bağlı olarak bütçe açıkları azalmıştır (Border, 2002).

Gana'da bütçe açıklarının seyri 1992, 1996 ve 2000 yıllarında artan bir seyir izlemiştir. Bu yıllarda genel seçimlerin bütçeden finanse edilmesi, bütçe açıklarının aşırı büyümesi sonucunu doğurmuştur. Gana hükümeti, 1996 yılında sürdürülebilir bir gelişmeye bütçenin katkısını artırabilmek için orta vadeli harcama sisteminin uygulanmasına karar vermiştir. Dünya Bankası da bu kararı desteklemiş ve orta vadeli harcama sistemi, kamu finansman yönetimi reform programının (PUFMAR) bir kısmı olarak 1998 yılında uygulanmıştır. Orta vadeli harcama sisteminin uygulandığı yıllarda kaynakların harcandığı alanların değişmiş ve 1999 yılı başında kaynak tahsisinde önemli değişiklikler olmuş, tüm bütçe MTEF kapsamına alınmış, diğer bazı ülkelerdeki gibi MTEF'in pilot olarak uygulandığı alanlar sınırlı olmamıştır. Temel 9 bütçe ögesi 4'e düşürülmüştür. Her kuruma bir misyon tanımlanmıştır. Stratejik planlar bütçe rakamlarının belirlenmesinde etken olmuştur. Faaliyetler ve politikaların belirgin olarak maliyetlerinin detaylı biçimde tespiti söz konusu olmuştur. Fonlama kaynakları birleştirilmiştir. Kurumlara tanınan bütçe üst sınırlarına kesin biçimde uyulmuştur. Kademeli ve detaylı bütçelemeden vazgeçilmiştir. Kurum amirleri tarafından performans anlaşmaları yapılmıştır.

Gana'da 1998 yılında orta vadeli harcama sisteminin uygulanması ile kaynak tahsisinde şeffaflık artırılmış, bütçeden yapılan sosyal, ekonomik, altyapı ve güvenlik harcamaları öncelikli olarak tanımlanmış, bu öncelikler orta vadeli harcama sisteminin uygulandığı yıllarda kaynakların harcandığı alanların değişmesine neden olmuştur. Mali istikrar açısından, Gana'nın reform öncesi ve reform sonrası bütçe açıkları dikkate alındığında, bütçe açıklarının GSMH'ye oranı uygulama öncesi dönemde %-8.4 iken bu oran 2000 yılında %-10'a yükselmiş, 2002 yılında ise %-7.9 olarak gerçekleşmiştir (African Economic Outlook-Country Studies: Ghana, OECD: 2002). Günümüzde Gana'da orta vadeli harcama sistemi uygulanmamakta, ancak etkileri halen tartışılmaktadır.

Reform süreci geçiren ülkeler arasında diğer en iyi örnekler ise, İngiltere, Yeni Zelanda, Avustralya, İsveç ve Fransa olarak sayılabilir.

İngiltere, 1961’in başlarında çok yıllık kamu harcama programları olarak yürüttüğü uygulamalarıyla, çok yıllık bütçelemenin bir öncüsü olarak kabul edilmektedir (Heckle ve Wildavsky, 1974: 209). İngiltere’nin çok yıllık bütçe uygulamasının temel elementleri; çok yıllık bir süreçte harcama kararlarının belirlenmesiyle harcama etkinliği, politika rasyonalizmi ve bütçe disiplininin takip edilmesidir.

İngiltere’deki çok yıllık bütçe yaklaşımı, gider taahhütlerinin çok yıllık etkileri ve hükümetin orta dönemli iktisadi hedeflerini başarmaları için gerekli önlemler üzerinde odaklanarak, bütçe politikalarının orta dönemli bir görünümünü politikacılara sunar. Buna ilaveten, çok yıllık tahminler, bu yıl yapılan bütçe tahminlerinin güncelleneceği ve izleyen yılın bütçe oluşum süreci için başlama noktası sağlayacağı üzere, bütçe sürecine devamlılık ve sağlamlılık getirir.

Çok yıllık bütçe yaklaşımı, izleyen yıllar için kaynak sınırlamaları ve ödenek tahsisinin tanımlanmasıyla birlikte yıllık mali politikanın belirlenmesi için hükümete izin verir. İngiltere’deki çok yıllık bütçe sürecinin farklı bir özelliği, çok yıllık bütçe süreci boyutunun bütçenin harcama yönü itibarıyla ayarlanmasıdır. Bir harcama planı üç yıllık olarak hazırlandığında, vergi politikası önerileri sadece gözden geçirilen yıllık bütçeye dahil edilir. Bununla birlikte, çok yıllık gelir tahminleri kalan üç yıllık dönem için yapılır. (Boex v.d., 2000: 91-112).

Avustralya’da bütçe sisteminde, ileriye yönelik tahmin sisteminin merkeziyetçi bir yapısı vardır. Bakanlar Kurulu’na bağlı bir komisyon tarafından yönlendirilmektedir. Komisyonda Başbakan, Hazine Yöneticisi, Maliye Bakanı ve bazı harcamacı bakanlık yetkilileri yer alır. Karar vermede stratejik yaklaşımı benimserler. Sistem güven üzerine kuruludur ve öncelik devlettedir. Komisyonun en önemli icraatı “kaynak zarfı” uygulamasıdır. Bu zarf, ilgili kuruma yıllık bütçesinin son şeklini vermede işlev görür. Kaynak zarfı, istenenden farklı bir kaynak miktarını belirlemişse, ilgili kuruluş başka girişimlerde bulunabilir. Daha önceden belirlenen sektör bakanları, kaynakların en uygun tahsisini politika ve programlar çerçevesinde, genel devlet politikasına da uygun olarak ve keskin sınırları olan bütçe kaynakları ile yapar.

İşleyen maliyet kavramı da bu sistemin bir özgedir. Bu kavram, alt birim yöneticilerine personel ve diğer idari kaynakları oldukça esnek bir biçimde ve orta vadede kullanma imkanı vermektedir. Bu aynı zamanda yıllık ödeneklerin gereksiz kullanımını ortadan kaldırmaktadır. İşleyen maliyet kavramı ile Bakanlar Kurulu’nun, kurumlar ile Maliye Bakanlığı’nın arasında kalması önlenmekte, kurumlar ile Maliye Bakanlığı arasında güven oluşması desteklenmektedir.

Avustralya’da 1983-1994 yılları arasında uygulanan orta vadeli harcama sistemi, harcama kompozisyonlarını değiştirerek fonların daha iyi tahminini ve bütçe açıklarının azaltılmasını sağlamıştır. Ülke uygulama öncesinde %-4 bütçe açığı verirken, uygulama sonrasında %2 bütçe fazlası vermeye başlamıştır (Hofmen, 2002: 1-6).

İsveç yıllık bütçe süreci için baz olarak çok yıllık bütçeleme çerçevesini kullanmaktadır. Bütçe 3 yıllık bir süre için hazırlanmaktadır; gelecek bütçe dönemi ve onu izleyen iki yıl. Çok yıllık bütçeleme çerçevesi makroekonomik durum içerisinde hükümetin mali politika amaçları ile makroekonomik amaçların operasyonel boyutu arasında bir bağ kurmaktadır.

1980'lerin sonlarında bütçe fazlası veren *İsveç* hükümeti, 1990'ların başlarında diğer tüm ülkeler arasında en yüksek bütçe açıklarına sahip ülke konumuna gelmiştir. Bu açıklar çok yüksek bir kamu borçlanmasını beraberinde getirmiş ve 1990-94 döneminde brüt borçlar ikiye katlanmıştır. Kamu maliyesinin bozulmasında bir etken olarak görülen bütçe sürecinin geliştirilmesi konusunda, *İsveç*'te 1994 yılından itibaren radikal değişimler olmuştur.

İsveç mali uyum programı 1996'ya kadar devlet borçlarının stabilizasyonunu, 1997'ye kadar GSMH'nin yüzde 3'ü kadar maksimum açık olacağını, 1998'e kadar ise bütçe dengesinin kurulacağını mecbur kılmıştır. Ayrıca uygulamada birtakım ekonomik varsayımlar baz alınarak bu amaçlar toplam maksimum harcama seviyesine dönüştürülüp ve her bir harcama alanının nasıl finanse edileceği belirlenerek toplam harcama tavanları daha işlevsel hale getirilecektir.

Çok yıllık bütçeleme çerçevesi düzenlendikten sonra, yıllık bütçe egzersizlerinin başlama noktası bu çerçeve içinde ikinci yıl için bilgilerin güncelleştirilmesi olacaktır. Bu yüzden çok yıllık bütçeleme çerçevesi yıllık bütçe sürecinde adeta bir çapa görevi görmekte, dolayısıyla mali disiplini güçlendirmektedir.

İsveç'te 1985'ten beri farklı bir bütçe süreci oluşturulmaya çalışılmıştır. Bu yeni bütçe sürecinin yoğunlaşma noktası performans ölçümü olmuştur. Bütçe sürecinde gerekli ayarlamalar yapılmış, kurumların performanslarına dayanan sonuç bazlı bir yönetime geçilmiş ve Devlet hizmetlerinin onlardan yararlananların mutluluğunu sağlayacak ve refahını yükseltecek şekilde uygulanması temel ilke olarak benimsenmiştir. *İsveç* yaşadığı tüm bu gelişmeler sayesinde bütçe sürecini etkin çalışır hale getirmeyi başarmıştır (Karabacak, 1999: 1-16).

1994 yılında devlet harcamalarının GSMH'ye oranı %70 olan *İsveç*'te, harcamaların %37'si transferlerden, %10'u özel sektöre sübvansiyon ve transferlerden, %39'u tüketim harcamalarından, %4'ü yatırım harcamalarından, %10'u ise faiz harcamalarından meydana gelmekteydi.

Devlet gelirlerinin GSMH'ye oranı %60'ın altında iken, 1994 yılında vergilerden ve sosyal güvenliklerden elde edilen gelir toplam gelirin %83'ünü oluşturmaktaydı. Faiz gelirleri %10'unu, diğer gelirler ise %7'sini oluşturmaktaydı. Vergi gelirlerinin 2/3'ü vasıtasız vergilerden, 1/3'ü de vasıtalı vergilerden oluşmaktaydı.

1990'ların başlarında diğer tüm ülkeler arasında en yüksek bütçe açıklarına sahip ülke konumunda olan *İsveç* uyguladığı bütçe politikaları çerçevesinde harcama

tavanlarını daha işlevsel hale getirip kamu gelirlerini artırarak 1990’ların sonlarına doğru bütçe dengesi yeniden sağlanmış ve uygulanan mali programın başarılı sonuçlar vermesiyle ana hedeflere ulaşılmıştır.

1994-98 yılları arasında harcamalar GSMH’nin %61’ne gerilemiştir. Gelirler ise % 3 oranında artarak GSMH’nin %62.5’ine yükselmiştir.

Böylece 1997 yılında mali açığın GSMH’ye oranı %1.1 seviyesine çekilmiştir. Bundan başka 1998 yazının sonlarına doğru Marka karşı faizlerin dalgalanması %0.25 seviyelerine gerilemiştir. Aynı zamanda Kronun diğer paralara karşı değeri daha önceki seviyesinden yukarılara çekilmiştir (Karabacak, 1999: 1-16).

Tablo : 1*
**Orta Vadeli Harcama Sistemine Geçen Ülkelerin
Bütçe Açıklarındaki Değişme (%GSMH)**

	Uygulama öncesi	Uygulama sonrası
Güney Afrika	-5.2	-1.9
Gana	-8.4	-7.9
Avustralya	-4	2
İsveç	-10.3	1.1

* Metin içindeki bilgilerle hazırlanmıştır.

II) ORTA VADELİ HARCAMA SİSTEMİNİN TÜRKİYE UYGULAMASI

A) Türkiye’de Bütçe Sisteminin Değişimine Yol Açan Nedenler

Kamu mali yönetiminde harcama sistemlerinin, dolayısıyla bütçenin önemi büyüktür. Kamu mali yönetimi de esas olarak devlet bütçesi bir başka deyişle konsolide bütçe aracılığıyla gerçekleştirilir. Ancak zaman içinde kamu idarelerinin işlevlerinin farklılaşması nedeniyle, bütçe sistemimiz kamusal faaliyet alanının tümünü kavramaktan ve kamu harcamalarının yapısını ve boyutunu yansıtmaktan uzaklaşmıştır. Ayrıca konsolide bütçe, kontrolcü ve katı bir yönetime sahip iken, bunun dışına çıkılması yönünde isteklerin artması ile, birlik ilkesi de zedelenmiştir. Bu durum bütçenin karmaşıklaşmasına ve bir maliye politikası aracı olarak kullanılmasında olanağının ortadan kalkmasına neden olmuş ve sonuçta kaynakların etkin kullanımını engellenmiştir.

1973 mali yılında yapısal bir değişikliğe gidilmiş ve klasik bütçe sistemi terk edilerek, kamu ekonomisinin özel ekonomi kurallarına göre düzenlenmesini, kamu harcamalarının daha etkin bir şekilde kullanılmasını ve kamu harcamalarının yöneldiği amaçlara göre program maliyetlerinin belirlenmesini esas alan ve Plan Program Bütçe sistemini içeren Program Bütçe sistemi uygulanmaya başlanmıştır.

Program bütçe sistemi; kamu yönetiminde hedeflenen amaçlara ulaşmak için var olan sınırlı kaynakların ayrılmasında, yöneticiler ve siyasal organ tarafından rasyonel kararlar alınmasını sağlayan bir bütçeleme ve yönetim tekniğidir (Coşkun, 1997: 142). Program bütçe, devlet yükümlülüklerini yapılan hizmet açısından değerlendirerek sınıflandıran ve hizmeti esas alan bir bütçe sistemidir. Temel unsurları, planlama, programlama, bütçeleme, yönetim ve değerlendirme olarak sayılabilen bu bütçe sistemi, bütçenin stratejik bir planlama aracı olarak kullanılmasını sağlamaktadır (Batrel, 1994: 43). Ancak program bütçe sisteminin uygulanması sistemdeki mevcut sorunların çözülmesine yardımcı olamamıştır. 1994 yılında, “Dünya Bankası Misyon Heyeti” raporuna göre bütçe sistemimizde zaafı olduğu, uygulamada klasik bütçe sisteminin halen devam ettiği ileri sürülmüştür. Söz konusu rapora göre mevcut sorunlar şu şekilde sıralanmıştır (Arın v.d., 2000: 91) :

- Bütçenin kapsamı giderek daralmıştır; bütçe içerisinde olması gereken pek çok kamu fonu değişik adlar altında bütçe dışında kalmıştır,
- Bütçenin hazırlanması sırasında, bütçenin öğeleri arasındaki entegrasyonun yetersizliği; yatırım projelerinin gerektirdiği her türlü harcamanın yatırım bütçesi içerisinde kavranmaması, kimi proje harcamalarının cari harcama olarak adlandırılması,
- Ekonomik analizlere elvermeyen ve uygun bir muhasebe kod sistemi ile ilişkilendirilemeyen bir bütçe kodifikasyonunun varlığı,
- Bilgilerin zamanlı ve doğru olarak elde edilip, yöneticilere sunulabilmesini engelleyen yönetim bilişim sisteminin yetersizliği.
- Bütçe tahminlerinin gerçekçi olmayan makroekonomik çerçeveye dayandırılmasının bir sonucu olarak harcamaların sistematik olarak düşük tahmin edilmesi,

Program bütçe sistemine ilişkin belirtilen sorunlarla beraber, uygulamada; program bütçenin hazırlanması ile plan ve program arasında gerekli bağın kurulamaması, bütçenin performans esaslı olmaması, sonuçları hedefleyen bir yapı arz etmemesi ve çıktı hedeflerinin gösterilmemesi gibi nedenlerle Program Bütçe sistemi, kamu harcamaları yönetiminin etkisizliğine yol açmıştır. Program bütçe sisteminin uygulanması, sistemdeki mevcut yapısal sorunların çözülmesine yardımcı olamamış, özellikle diğer kamu harcamalarını baskılayan ve faiz harcamalarında artışa yol açan bütçe açıklarını önlemede başarı gösterememiş, mali disiplini sağlamadaki yetersizliği ortaya çıkmıştır.

Ülkemizde gelinen nokta, bütçeleme sisteminin, dünyadaki gelişmeler ve olumlu sonuçlarının alındığı uygulamalardan da yararlanılarak yeniden gözden geçirilmesinin ve performans esaslı çok yıllık bütçeleme sisteminin uygulanmaya başlanmasının yararlı olacağı yönündedir. Dünya Bankası'nın son yıllarda üzerinde durduğu ve gelişmiş ülkelerde uygulanmakta olan “Orta Vadeli Harcama Sistemi” ve

dolayısıyla çok yıllık bütçeleme, bir takım olumlu ve olumsuz yanları ile beraber ülkemiz kamu mali yönetimi reformu çalışmalarının önemli bir ayağını oluşturmuştur.

B) Türkiye’de Orta Vadeli Harcama Sistemi ve Yasal Çerçevesi

Ülkemizde kamu mali yönetiminin yeniden yapılanması sürecinde 5018 sayılı Kanun’la orta vadeli harcama sistemi çerçevesinde, çok yıllık bütçelemeye geçilmekte ve bütçe gelir ve giderleri üç yıllık olarak tahmin edilmektedir. Dolayısıyla sistem, çok yıllık (üç yıl) bütçe projeksiyonlarına dayanan bir kamu kaynak kullanım sistemidir. Gelecek yıl bütçe değerleri ile izleyen iki yılın bütçe tahminlerine yer veren ve birden çok yılı kapsayan bir bütçeleme sürecidir.

5018 sayılı Kanun’un 13. Maddesi; bütçenin hazırlanması, uygulanması ve denetimine ilişkin ilkeleri belirleyerek, bütçelerin, stratejik planlar çerçevesinde yılı ve izleyen iki yılın bütçe tahminleri ile birlikte görüşülüp planlanmasına işaret eder.

Madde 13’e göre;

Bütçelerin hazırlanması ve uygulanmasında, makroekonomik istikrarla birlikte sürdürülebilir kalkınmayı sağlamak esastır (13/a). Bütçeler kalkınma planı ve programlarda yer alan politika, hedef ve önceliklere uygun şekilde, idarelerin stratejik planları ile performans ölçütlerine ve fayda-maliyet analizine göre hazırlanır, uygulanır ve kontrol edilir (13/c). Bütçeler, stratejik planlar dikkate alınarak izleyen iki yılın bütçe tahminleriyle birlikte görüşülür ve değerlendirilir (13/d).

Bu çerçevede madde 15’e göre de;

Merkezi yönetim bütçe kanununda; yılı ve izleyen iki yılın gelir ve gider tahminleri, varsa bütçe açığının veya fazlasının tutarı, vergi muafiyeti, istisnası ve indirimleri ile benzeri uygulamalar nedeniyle vazgeçilen vergi gelirleri, borçlanma ve garanti sınırları, bütçelerin uygulanmasında tanınacak yetkiler, bağlı cetveller, mali yıl içinde gelir ve giderlere yönelik olarak uygulanacak ve kısmen veya tamamen uygulanmayacak hükümler yer alır. Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin her birinin gelir-gider tahminleri, merkezi yönetim bütçe kanununda ayrı bölüm veya cetvellerde gösterilebilir.

Böylelikle kamu idarelerinin stratejik plan yapmaları ve bütçelerini bu planlar doğrultusunda hazırlanan performans programlarına dayanarak hazırlamaları, bu stratejik planlar çerçevesinde de orta vadeli harcama sisteminin devletin geleceğine yönelik büyüklüklerini ve tercihlerini somutlaştıracak bir araç olarak ve fayda ve sakıncaları göz önüne alınarak uygulamaya geçirilmesi hedeflenmiştir.

B) Türkiye’de Bütçe Büyüklükleri ve Orta Vadeli Harcama Sistemine Geçiş

Türkiye’de bütçe büyüklüklerini, makroekonomik yapı ve 1980 sonrası iktisat politikalarının temel yönelişleri önemli ölçüde etkilemiştir.

1980 sonrası dönem liberal bir niteliği olan 24 Ocak kararları ile geniş kapsamlı iktisat politikası değişikliklerinin uygulamaya konulması ile başlar. Dış ticaretin serbestleştirildiği, ihracata dayalı büyüme politikasının tercih edildiği 1980 sonrası dönemde ekonomik krizler yaşanmış, IMF’in istikrar paketleri uygulanmaya başlamıştır (Derdiyok, 2001: 41). Bu dönemde vergi sisteminin yarattığı ayrıcalıklı kesim nedeniyle; vergi gelirleri düşmüş ve bütçe açıkları artmıştır. Vergi alma yerine borçlanma tercihinin olumsuz etkisi, kamu ekonomisinin temel fonksiyonlarından sapmalara yol açarak, üretimin düşmesi biçiminde kendini göstermiş ve ekonomik kriz ortamının yaratılmasına yol açmıştır. Kamunun borcu arttıkça, çevrilmesi de sorun olduğundan borç faizleri giderek artmıştır. Faiz yükünün artması, faiz oranlarının da artmasını gündeme getirerek reel kesimin faaliyetlerini üretimden finansal alana kaydırmıştır. Toplanan vergilerin önemli bir bölümünün üst gelir grubundakilere faiz ödemeleri şeklindeki transferi ise, gelir dağılımının aşırı derecede bozulmasına yol açmıştır. Bu durumun sonucu olarak, devlet yeterli miktarda ve kalitede kamusal mal ve hizmet üretememiştir. Böylece, bir yandan toplum refahı önemli ölçüde düşerken, öte yandan özel sektöre dışsal ekonomiler yayma potansiyelinde olan kamu projeleri ve yatırımları yapılamamıştır (Önder, 2003).

1990’lı yıllara gelindiğinde bütçe açığının GSMH’ye oranı giderek artmış ve kamu kesimi finansman açıkları ile birlikte kamu kesimi borçlanma gereği de artmıştır. Bu dönemde vergi gelirlerindeki artışa rağmen, 1990 Ağustos ayında başlayan körfez krizi bütçe harcamalarının artmasına neden olmuştur. Harcamalar içindeki büyük payı savaşa bağlı olarak cari ve personel harcamaları ile iç borç faiz ödemeleri almıştır.

1991-92-93 yıllarında bütçe faiz dışı fazla verememiş ve bütçe açıkları artmıştır. 1994 yılında büyüyen kamu ve bütçe açıkları ekonomide iç dengelerin bozulmasına neden olmuştur. Kamu kesiminde elde edilen gelirin üzerinde harcama yapılması bir yandan iç borçların artmasına diğer yandan enflasyonun kronik hale gelmesine neden olmuştur.

Türkiye ekonomisinde 1990’lı yıllardan sonra yüksek enflasyon, kamu açıkları, istikrarsız büyüme, yüksek faiz gibi ekonomik istikrarsızlıklar artmış, 1994 krizi sonrası kısa dönemli iyileşmeler dışında, yaşanan sorunlara köklü bir çözüm bulanamamıştır. 5 Nisan 1994 istikrar programının temelini kamu maliyesi alanında alınan tedbirler oluşturmuştur. Bu dönemde bir taraftan kamu harcamalarının azaltılması diğer yandan kamu gelirlerinin artırılmasına çalışılmıştır. Temel amaç kamu kesimi açıklarını hızla aşağı çekmek ve borç-faiz kısır döngüsüne son vermektir.

1994 yılından sonra bütçe faiz dışı fazla vermekle birlikte bütçe açıkları devam etmiştir. Bu açıklardaki en büyük pay yine transfer harcamaları içinde yer alan faiz ödemelerinden kaynaklanmıştır.

1999 yılı ve sonrasında Türkiye ekonomisinde Rusya krizi, genel seçim, ekonomik durgunluk ve doğal afetlerin bir arada yaşanması kamu yönetimini güçleştirmiş ve vergi gelirleri hedeflenenin altında kalmıştır. Kamu harcama politikaları ile kamu gelir politikaları arasındaki bağın kopması ve mali disiplinin bozulması ile konsolide bütçe açıklarının GSMH’ye oranı ekonomik durgunluğun da etkisi ile bu yıllarda %10’un üzerine çıkmaya başlamıştır. Borçlanma kaynaklarıyla finansman yöntemine aşırı yüklenme, maliye politikasının etkinliğini büyük ölçüde zedelemiştir.

9 Aralık 1999 tarihli Niyet Mektubu ile imzalanan üç yıllık stand-by anlaşması çerçevesinde ekonomik istikrarın yeniden sağlanması hedeflenmiştir. Bu programın bütçe ayağında, vergi gelirlerinin artırılarak faiz dışı fazlanın yükseltilmesi, dış borcun iç borçla ikame edilmesi, Hazine’nin faiz yükünü azaltarak faizlerin düşürülmesi yaklaşımı esas alınmıştır. Böylece 2000’li yıllara gelindiğinde, maliye politikalarının temel hedefi önemli oranda faiz dışı fazla vererek kamu borç stokunun sürdürülebilirliğini sağlamak olmuştur. Bu çerçevede gelir artırıcı ve harcama kısıcı düzenlemelere devam edilmiştir.

Ancak 2000 yılı sonlarına gelinirken programlanmış reformlarda gecikmeler ortaya çıkmış bankacılık kesimine yönelik yeni düzenlemeler hız kazanmaya başlamıştır. Bu yeni gelişme bankaları, açık pozisyonlarını kapatmaları için çok daha hızlı ve ani davranışlar içine sokmuş, döviz alabilmek için likiditelerini artırmaya yöneltmiştir (Uygur, 2001: 16). Merkez Bankası’nın IMF’ye verdiği taahhüt çerçevesinde ancak TL karşılığı döviz çıkması, dolayısıyla kural gereği piyasalara TL vermemesi, likidite sıkışıklığı yaratarak faizleri yükseltmiştir (Eğilmez ve Kumcu, 2002: 338, 339).

Tırmanmaya başlayan faiz oranları, elinde DİBS bulundurup repo işlemlerinde kullandıran bankaları kayba uğratmış, likidite sıkıntısı giderek endişe verici bir durum sergilemeye başlamıştır. O esnada bazı bankaların TMSF’ye devir alınacağına dair spekülasyonlar sonucu bankalar, birbirlerine olan kredi kanallarını kapayarak daha yüksek faizle fon bulma yollarını aramışlardır. Ayrıca artan faiz oranları karşısında yabancı yatırımcılar da ellerindeki DİBS’leri hızla ellerinden çıkarıp döviz taleplerini artırmış ve giderek değeri düşen hazine bonoları, yurtdışından alınan borçlara karşılık teminat olabileme özelliğini kaybetmiştir.

Dolayısıyla bankaların yurtdışında yarattıkları fonların ortağı olan yabancı bankalar da ortaklıktan ayrılınca, fonlardaki DİBS’leri fonlama görevi Türk bankalarına kaldığı için, faizlerdeki tırmanış devam etmiştir. Hazine’nin gerek iç gerekse dış piyasalardaki borçlanmasında yaşanan olumsuzluklar sonucu iç borçlanma dış borçlanma ile ikame edilince, Hazine’nin dış piyasalara ihraç ettiği tahvillerin

faizleri de yükselme eğilimine girmiştir (Eğilmez ve Kumcu, 2002: 324). Böylece Kasım 2000’de, 2000-2002 IMF destekli ekonomi programını kesintiye uğratan ve 2002-2004 yıllarına ilişkin yeni bir programın imzalanmasını gerektirecek bir likidite krizi yaşanmıştır. Yaşanan likidite krizi sonrası ortaya çıkan olumsuz gelişmelerin en belirginini, giderek kronikleşen bütçe açıkları olmuş, ile açıkların kümülatif olarak artmasında faiz giderleri rol oynamıştır.

2001 krizi sonrasında ve halen ülkemizde ekonomik istikrar arayışları, IMF ile yapılan ekonomik programlarla sürmektedir. Bu çerçevede IMF’yle yapılan istikrar programında bütçe açıklarının düşürülmesi buna bağlı olarak da faiz dışı fazla’nın GSMH’ye oranının %6.5’e çıkarılması önerilmiş ve kamu mali sisteminin yeniden yapılandırılması özellikle bütçe alanında kapsamlı bir reforma gidilmesi gündeme gelmiştir.

Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizleri sonrası ortaya çıkan olumsuz gelişmelerin 2002 yılından bu yana giderilmesine çalışılmakta ve gelirlerde çok fazla değişiklik yapılmamasına rağmen, harcamaların düşürülmesi ile birlikte bütçe açıkları da son üç yıldır düşmektedir. Harcama yönünden, 2001 krizi sonrası uygulanan sıkı maliye politikaları, faiz giderlerinin düşmesi ile daralan bütçe açıkları ile beraber mali disiplin sağlanmaya çalışılmaktadır. Ayrıca kamu mali yönetimimizdeki yeniden yapılanma ile performans esaslı bütçeye geçilmesi ve hizmet öncelikli harcamalara ağırlık verilmesi, ayrıca gelecek üç yılın gelir ve giderlerini içeren orta vadeli bütçeler hazırlanmaktadır.

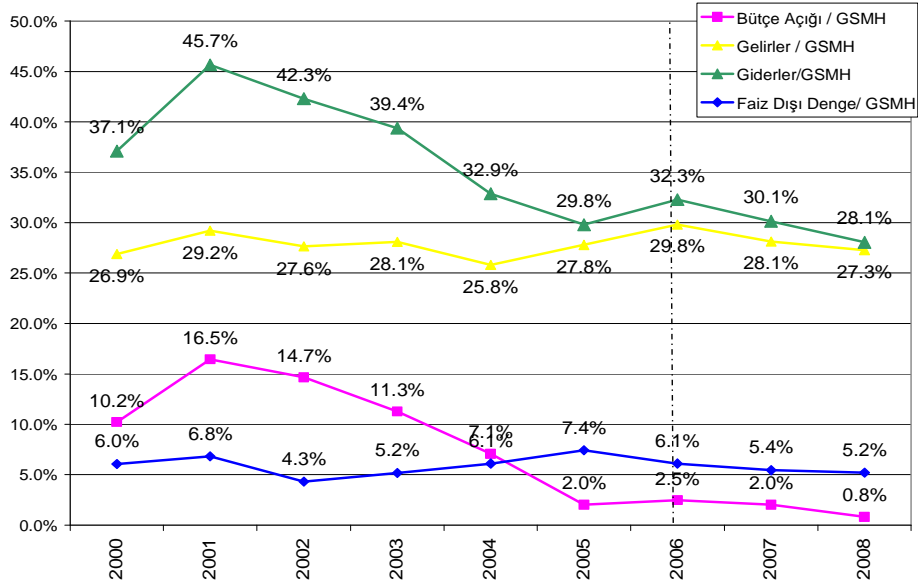
Tablo : 2, Türkiye ekonomisinde kriz dönemi ve sonrasında ortaya çıkan bütçe büyüklüklerindeki gelişmeleri rakamsal olarak göstermektedir. Ayrıca kamu mali yönetiminde yürütülen reform çalışmaları kapsamında ilk kez orta vadeli harcama sistemi uygulaması yapılan 2006-2008 dönemi bütçe tahmin verileri de Tablo : 2’de yer almaktadır.

Türkiye’de 2000-2005 yılları ve 2006-2008 tahmin dönemi için bütçe büyüklüklerinin gelişimi; bütçe açığı, bütçe giderleri, bütçe gelirleri, faiz dışı denge ayrımı ve GSMH’ye oranları itibariyle ele alındığında; bütçe büyüklüklerinde, gerek nominal gerekse GSMH içindeki payları itibariyle 2001 yılından sonra bir azalma görülmektedir.

Tablo : 2*
Bütçe Büyüklükleri (Bin YTL) – GSMH'ye Oran (%)

Yıllar	GSMH	Bütçe Açığı	Bütçe Açığı / GSMH	Gelirler	Gelirler / GSMH	Giderler	Giderler / GSMH	Faiz Dışı Denge	Faiz Dışı Denge/ GSMH
2000	125.596.000	12.846.189	10,2%	33.756.437	26,9%	46.602.626	37,1%	7.593.673	6,0%
2001	176.484.000	29.036.034	16,5%	51.542.970	29,2%	80.579.004	45,7%	12.026.131	6,8%
2002	273.463.000	40.090.309	14,7%	75.592.324	27,6%	115.682.633	42,3%	11.780.633	4,3%
2003	356.681.000	40.204.415	11,3%	100.250.427	28,1%	140.454.842	39,4%	18.404.748	5,2%
2004	428.932.000	30.300.001	7,1%	110.720.859	25,8%	141.020.860	32,9%	26.188.489	6,1%
2005	485.058.000	9.743.000	2,0%	134.819.000	27,8%	144.562.000	29,8%	35.936.000	7,4%
2006*	539.870.000	13.298.000	2,5%	160.938.000	29,8%	174.340.000	32,3%	32.962.000	6,1%
2007*	592.372.000	11.928.000	2,0%	166.675.000	28,1%	178.517.000	30,1%	32.159.000	5,4%
2008*	643.760.000	5.151.000	0,8%	175.618.000	27,3%	180.641.000	28,1%	33.450.000	5,2%

Kaynak : T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, T.C. Merkez Bankası, T.C. Maliye Bakanlığı İlgili Yıllar Bütçe Gerekçeleri



Grafik : 1
Bütçe Büyüklüklerinin GSMH İçindeki Payı (%)

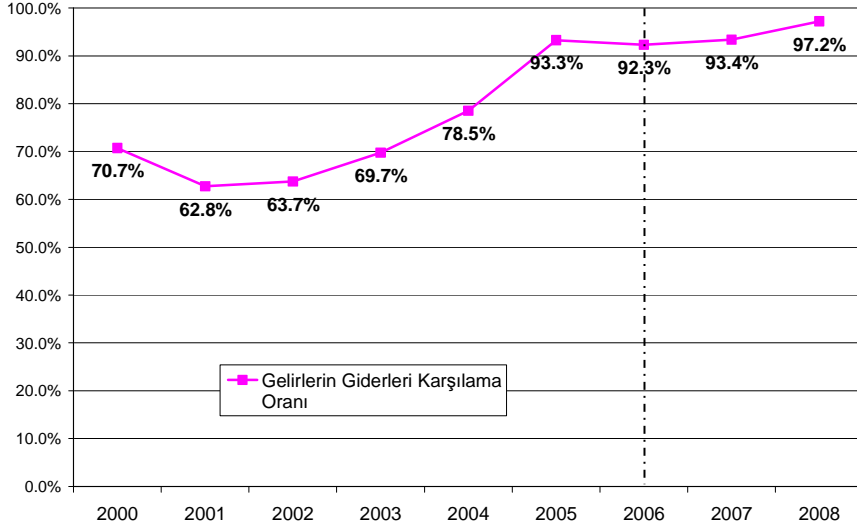
* 2006, 2007 ve 2008 yıllarına ilişkin veriler; merkezi yönetim bütçe gelirleri ve giderleri tahmin rakamlarıdır. Merkezi yönetim bütçe dengesi, açığı ve faiz dışı denge rakamları ise, bu tahminler çerçevesinde belirlenen hedef rakamlarıdır.

Grafik : 1'den görüldüğü üzere 1990'lı yıllardan itibaren açık veren bütçe, 2000 yılında GSMH'nin %10.2'si kadar açık vermiş, 2001 yılında ise %16,5 lik bir oranla dönemin en yüksek seviyesine çıkmıştır. Bütçe açığının GSMH'ye oranı 2002 yılından sonra uygulamaya giren istikrar politikalarının etkisi ile bir düşüş eğilimine girmiştir. Bu oranın gelecek üç yıl içinde giderek düşmesi ve %1 seviyesinin altında kalacağı öngörülmektedir. Bilindiği üzere istikrar tedbirleri çerçevesinde faiz dışı denge/GSMH oran hedefi %6.5'dir. Bu oran 2002 yılında %4.3 olarak gerçekleşirken 2005 yılında hedefin de üzerine çıkarak, %7.4 olarak gerçekleşmiştir. Gelecek üç yıllık tahmin döneminde ise bu oranın azalacağı öngörülmektedir (Grafik : 1).

2001 yılında bütçe gelirlerinin GSMH içindeki payı %29,2'lik oranla dönemin en yüksek rakamını vermektedir (Grafik : 1). 2001 yılında bir önceki yıla göre vergi tahsilatındaki artış %54.1 olarak gerçekleşmiştir. 2000-2005 yılları itibari ile vergi tahsilatı artmakla birlikte bir önceki yıla göre artış oranı düşmüştür. 2001 yılında %45.7 olan bütçe giderlerinin GSMH içindeki payı ise, harcama azaltıcı politikalar sonrasında 2005 yılında %29.8'e düşürülmüştür. Bu oranın gelecek üç yıl içinde de ortalama %30 seviyesinde devam edeceği öngörülmektedir. Bütçe giderlerinin konsolide bütçe içerisindeki payının azalmasında en önemli faktör, faiz giderlerindeki önemli azalma eğilimidir (Grafik : 1).

1990'lı yıllar ve 2000'li yılların başında bütçe giderleri içindeki en büyük pay faiz giderlerine ait olmuştur. Bütçede transfer harcamaları içinde yer alan faiz giderleri, bütçe açığına ilişkin rakamların yüksekliğini açıklamada en önemli kalemi oluşturmuştur. Çoğunlukla bütçe açıklarının finansmanında iç borçlanmaya başvurulması ve bu borçların faiz giderlerinin de bütçeden yapılması ile açık – borç – faiz kısır döngüsüne girilmiştir. Özellikle 2001 yılında bütçe giderlerinin %52.6'lık kısmını faiz giderleri oluşturmuştur.

Görüldüğü üzere 2000'li yılların başında, Türkiye ekonomisinin yaşadığı önemli sorunlardan biri, bütçe gelirlerinin bütçe harcamalarının artış hızına yetişememesidir. Grafik : 2, son yıllarda bütçe gelirlerinin bütçe giderlerini karşılama oranını vermektedir. Bütçe gelirlerindeki artış ve bütçe giderlerindeki azalış, söz konusu oranı giderek yükselmesine neden olmaktadır. 2005 yılında %93.9 olarak gerçekleşen gelirlerin giderleri karşılama oranının gelecek üç yıllık tahmin döneminin sonunda artarak %97'nin üzerine çıkması planlanmaktadır.



Grafik : 2
Gelirlerin-Giderleri Karşılama Oranı

Ekonomide makro ekonomik istikrarın sağlanması ile birlikte bütçe giderlerinde faiz harcamalarının düşüşünden kaynaklanan tasarruf, bütçe gelirlerindeki artış ve dolayısıyla bütçenin mali disiplin altına alınması, bütçe açıklarının GSMH içindeki payını giderek azaltmış ve bu oran %2 seviyesine düşürülmüştür. Buna bağlı olarak KKBG ve kamu net borç stokunun GSMH'ye oranı da azalmıştır.

2006-2008 yılları bütçeleri çerçevesinde hayata geçirilen orta vadeli harcama sistemi, giderlerin en iyi şekilde önceliklendirilmesini ve kaynakların da bu önceliklere göre tahsis edilmesini esas almaktadır. Bu çerçevede mali disiplinin sağlanması, yani bütçe açıklarının GSMH'ye oranındaki azalma eğiliminin devam ettirilmesi hedeflenmektedir.

Orta vadeli harcama sistemine ilişkin, Orta Vadeli Program ve Mali Planda yer alan makroekonomik göstergelere dayanarak hazırlanan merkezi yönetim bütçe gelir ve giderlerinin GSMH'ye oranı, Tablo : 3'de yer almaktadır.

Tablo : 3
Merkezi Yönetim Bütçe Gelir ve Giderlerinin GSMH'ye Oranı
(Analitik Bütçe Kodlaması- Ekonomik Sınıflandırma)

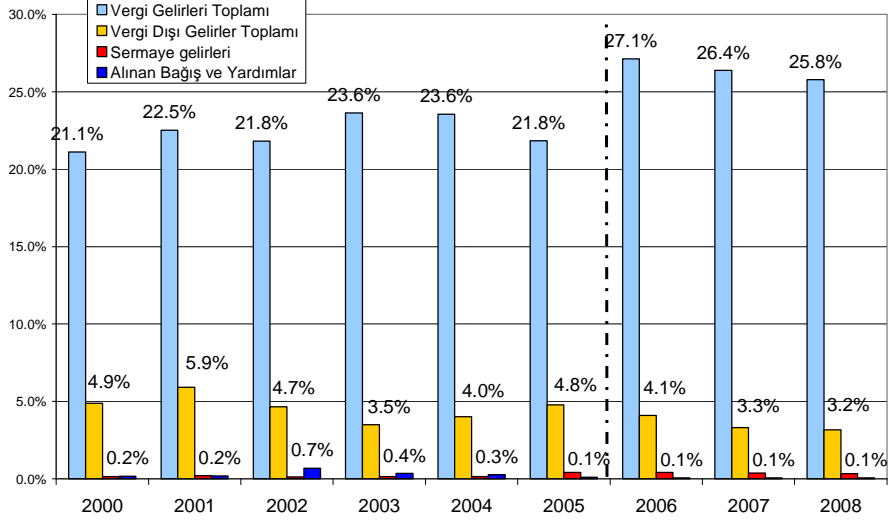
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Gelirler									
Vergi Gelirleri Toplamı	21.1%	22.5%	21.8%	23.6%	23.6%	21.8%	27.1%	26.4%	25.8%
Vergi Dışı Gelirler Toplamı	4.9%	5.9%	4.7%	3.5%	4.0%	4.8%	4.1%	3.3%	3.2%
Sermaye gelirleri	0.2%	0.2%	0.1%	0.1%	0.1%	0.4%	0.4%	0.4%	0.3%
Alınan Bağış ve Yardımlar	0.2%	0.2%	0.7%	0.4%	0.3%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%
Giderler									
Personel ve sosyal güvenlik giderleri	7.5%	8.1%	7.9%	7.9%	7.7%	7.5%	7.6%	7.7%	7.3%
Mal ve Hizmet Alımları	3.4%	3.6%	3.6%	3.1%	3.0%	2.9%	3.3%	2.4%	2.3%
Faiz Giderleri	16.3%	23.3%	18.9%	16.4%	13.2%	9.4%	8.6%	7.4%	6.0%
Cari Transferler	5.8%	5.7%	6.6%	7.0%	6.5%	7.3%	9.1%	9.2%	9.2%
Sermaye Giderleri	2.1%	2.4%	2.6%	2.1%	1.9%	2.0%	2.3%	2.2%	2.1%
Sermaye Transferleri	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%
Borç Verme	0.9%	1.0%	0.6%	0.6%	0.6%	0.4%	0.8%	0.6%	0.5%
Yedek Odenekler	0.1%	0.2%	0.2%	0.1%	0.0%	0.4%	0.3%	0.3%	0.3%

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı, İlgili Yıllar Bütçe Gerekçeleri.

Bütçe gelirleri içinde vergi gelirleri, diğer kamu gelirleri yanında 2000-2005 döneminde olduğu gibi, orta vadeli program döneminde de temel kamu gelirini oluşturmaya devam edecektir. Vergi gelirlerinin GSMH içindeki payının, 2006 yılında %27.1'e yükseleceği tahmin edilmektedir (Tablo : 3).

Son yıllarda bütçenin vergi gelirleri bileşiminde mal ve hizmetler üzerinden alınan dolaylı vergilerin payı artmaktadır. Bunun nedeni ÖTV ve KDV hasılatındaki artışla birlikte, gelir vergisinde beyan usulüne dayalı vergilerin hasılatındaki azalıştır. Gelir vergisi hasılatı büyük oranda stopajla tahsil edilen kısma dayanmakta ve beyanname ile tahsil edilen gelir vergisi düşük kalmaktadır. Bu da ülkemizde gelir vergisi hasılatının düşmesinde kayıt dışılığın çok etkili olduğunu göstermekte ve vergi gelirleri içinde dolaylı vergiler ağırlık kazanmıştır.

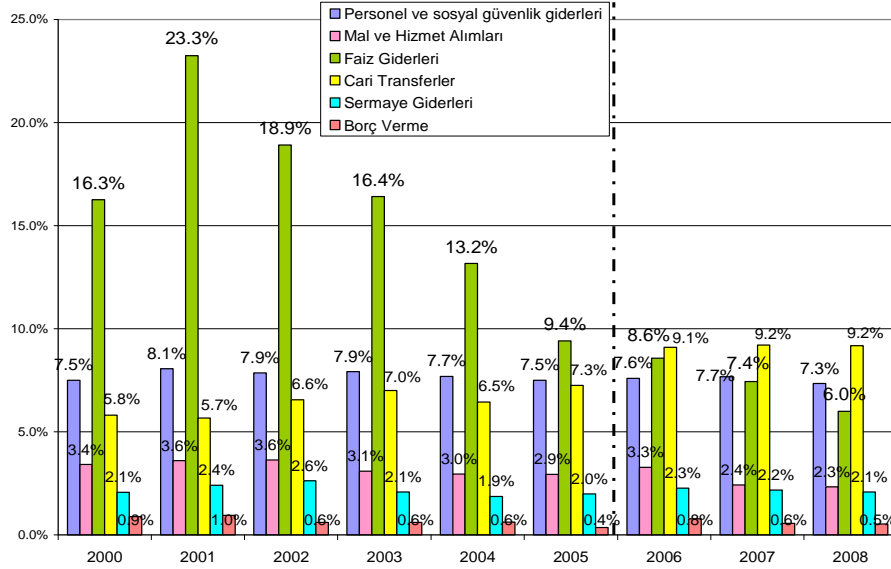
2006-2008 döneminde vergi gelirlerinin performansının artırılması yönünde kayıt dışılıkla mücadeleyle devam edilmesi, vergi politikasının büyüme ve istihdam politikalarını destekleyici şekilde maliye politikası ile uyum içinde olması ve etkin ve basit bir vergilendirme sisteminin oluşturulması hedeflenmektedir. Bu bağlamda Türk vergi sisteminde yer alan vergilerin istisna, muafiyet ve indirimleri açısından yeniden değerlendirilmesi, vergi mevzuatının sadeleştirilmesi, vergi dışı ücret unsurlarının vergi kapsamına alınması, mali aracılık faaliyetleri üzerindeki vergi yükünün düşürülmesi, kurumlar vergisinin AB uygulamalarına paralel bir sistem çerçevesinde yeniden gözden geçirilmesi ve yerel yönetimlerin öz gelirlerinin artırılmasına yönelik düzenlemelerin hayata geçirilmesine çalışılacaktır.



Grafik : 3
Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri / GSMH

2000-2004 yılları arası gerek bütçe giderleri içinde, gerekse GSMH içindeki payı itibariyle önemli hale gelen faiz giderlerinin, 2006-2008 orta vadeli program döneminde önemini kaybetmesi planlanmaktadır. Bu bağlamda bütçeden faiz giderleri nedeniyle baskılanan diğer kamu giderlerine pay aktarılabilmesi ve faiz giderlerindeki azalma ile bütçe açıkları ve borçlanma ihtiyacının azalması hedeflenmektedir. Böylelikle bütçe giderlerinin GSMH içindeki payı da azaltılacaktır (Grafik : 4).

2006-2008 döneminde kamu harcamalarının azaltılmasına yönelik temel öncelik, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun tüm müesseseleri ile uygulamaya konulmasıdır. Bu dönemde mali disiplinin sağlanması, mali saydamlık ve hesap verilebilirliğin artırılması için, stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme çalışmaları yaygınlaşacaktır. Kurumlar bütçe kısıtı altında, belirlenen öncelikler çerçevesinde kaynak tahsislerini yapacaklardır. Sosyal güvenlik kuruluşlarına ilişkin yeni düzenlemelerle tek bir emeklilik rejimi kurularak emeklilik sisteminin mali açığının milli gelire oranı düşürülecektir. Tarımsal destekleme için bütçeden ayrılan paya ilişkin düzenlemelere gidilecektir. Yerel yönetimlerin kaynakları yeniden gözden geçirilecek ve kaynakların amaca yönelik kullanımı sağlanacaktır. Sonuçta yeni bütçeleme anlayışı ile kaynak tahsisinde etkinliğin sağlanmasına çalışılacaktır.



Grafik : 4
Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri / GSMH

Bu çerçevede analitik bütçe sınıflandırmasına göre gelecek üç yıl içinde, personel ve sosyal güvenlik giderlerinin orta vadeli program döneminde payı artarak %7,5 civarında gerçekleşecektir. Kamu kesiminde ücret ve aylıklar hedef enflasyon oranında artırılacağından personel giderlerinde önemli bir değişiklik olmayacaktır. Bütçeden sermaye giderlerine ayrılan payda, orta vadeli program döneminde fazla bir değişiklik olmayacak, yatırımların öncelikli sosyal ihtiyaçları giderecek ve üretken faaliyetleri destekleyici nitelikte altyapıya yönlendirilmesi sağlanacaktır. Mal ve hizmet alımlarının içinde yer alan ilaç ve tedavi giderleri, 2007 yılından sonra bütçenin cari transferler kaleminde izlenecek ve bu harcamaların bütçe içindeki payı azaltılacaktır. Esas olarak faiz giderlerindeki düşme, bütçe açıkları ve borçlanma ihtiyacını azaltacaktır. Buna bağlı olarak bütçenin 1990'lı yıllardan beri yaşadığı açık –borç- faiz kısır döngüsü giderek daraltılacak ve GSMH'nin %0.3'üne kadar düşürülecektir.

Sonuç olarak bütçede mali disiplininin sağlanması ekonomide kamu kesimi tarafından kullanılan kaynakların daha verimli alanlara aktarılabilmesini ifade edecektir. Ancak orta vadede bütçe açığındaki düşüş eğilimi devam ederek bütçede faiz giderleri azalıp, faiz gideri kaynaklı bütçe açıkları kapanmadığı sürece ekonominin kaynakları kamu kanalı ile verimli kullanılmayacak ve kamu kesimi asıl işlevlerini tam anlamıyla yerine getiremeyecektir.

SONUÇLAR

Ülkemizde sıklıkla yaşanan krizler ve sonrasında ortaya çıkan kamu borçlarındaki artış, bütçe açıklarının sürdürülemez boyutlara ulaşmasına neden olmuştur. Diğer yandan, bütçeleme sürecinin etkinlikten uzak olması, harcamacı kuruluşların amaçlarını gerçekleştirecek yeterli mali araçlara sahip olmamaları, kamu mali yönetiminin sorunları olarak karşımıza çıkmaktadır.

Kamu mali yönetiminde yeniden yapılanma çerçevesinde bütçelerin orta vadeli bir yapıya bürünmesi ve ekonomide mevcut kaynak yapısına göre kaynakların öncelikli harcama alanlarına dağıtılmasıyla, etkinlik, verimlilik ve çok yıllık bütçe gibi çağdaş mali yönetim ilkelerinin hayata geçirilmesi amaçlanmıştır.

Bu çerçevede, orta vadeli harcama sisteminin uygulamaya girdiği 2006-2008 yıllarını kapsayan dönemde ekonominin sürdürülebilir büyüme ortamına gireceği, aynı zamanda enflasyondaki düşüş eğiliminin de süreceği tahmin edilmektedir. Dolayısıyla son yıllarda alınan yapısal önlemler ve kamu maliyesinde sağlanan disiplin sayesinde, ekonominin kırılganlığının önemli ölçüde azaldığı hususu dikkate alınarak makroekonomik göstergelerde iyileşme beklenmektedir.

Tüm bu mali çabalardaki temel hedef, bütçe harcamalarının özellikle bütçe harcamaları içinde en büyük payı alan faiz harcamalarının düşürülmesidir. Oluşturulmaya çalışılan mali disiplinin kararlılıkla sürdürülmesi sonucunda, orta vadede bütçe açığındaki düşme eğiliminin devam etmesi ile beraber, bütçemizin sağlıklı bir yapıya kavuşması ve bütçe açığından kaynaklanan finansman ihtiyacının azalarak, borçlanma maliyetlerinin düşmesi hedeflenmiştir. Böylece ekonomide kaynakların etkin ve verimli kullanılması sağlanacaktır. Ancak Ücret ve maaş ödemeleri, faiz ödemeleri gibi sınıflandırılan harcama kalemlerinin bütçe içinde sürdürülemez hale gelmesi güvenilir bir OVHS’nin uygulamaya geçirilmesini zorlaştıracaktır.

Türkiye ekonomisinde öncelikli olarak kronik enflasyon ve makroekonomik istikrarsızlıkların önlenmesi ve sürdürülebilir bir büyümenin sağlanması, bir başka deyişle finansal ve makroekonomik istikrara kavuşulması için iddialı bir faiz dışı fazla hedefine ulaşılması gerekecektir. Yine bu çerçevede, borç yönetiminde reform ile kamu borcunun çevrilebilirliğinin sağlanması mümkün olacaktır. Ayrıca sosyal güvenlik kurumlarının aktüeryal dengesi, sosyal güvenlik sisteminde yapılacak yeni düzenlemeler ile yeniden kurulacak ve bütçe üzerindeki yükü azalacaktır. Öte yandan kamu gelirlerinin, özellikle vergi gelirlerinin artırılmasına yönelik idari ve yasal düzenlemeler de, vergi gelirlerinde artış yaratabilecektir. Bunun yanısıra KİT’ler özelleştirilecek ve özelleştirme gelirleri ile bütçeye ek kaynak sağlanacaktır.

Son yıllarda elde edilen faiz dışı fazlalar, Türkiye ekonomisini bu açıdan başarılı bir ülke konumuna soksa da, ekonominin krizlere ve dışsal gelişmelere olan dayanıklılığını ölçerken, sadece bütçedeki bu rahatlama yeterli olmayacaktır. Burada

özellikle bütçenin uluslararası konjonktürde meydana gelecek ani değişikliklere karşı koyma esnekliğinin ne kadar olduğu önem kazanmaktadır. Çünkü Türkiye'nin kamu borcu hala yükselen piyasalar için güvenli olarak kabul edilen seviyenin üzerindedir. Ayrıca borç stokunun riskini artıran unsur borç stokunun önemli bir bölümünün döviz cinsinden ve değişken faizli olmasıdır. Diğer yandan Türkiye ekonomisini tehdit eden diğer bir faktör cari işlemler açıklarıdır. Cari açıkların GSMH'ye oranı 2004 yılında %5.2'dir ve bu oran giderek artmaktadır. Bu oranın %4'ün üzerinde olması riskli kabul edilmektedir. Çünkü Türkiye gibi gelişmekte olan ülkeler açıkları döviz cinsinden borçlanarak kapatmak zorundadır.

Dolayısıyla uluslararası konjonktürdeki değişim olumsuzlaştığında, bütçeyi dış etkilere karşı kullanma imkanı kısıtlanacaktır. Avrupa Merkez Bankası'nın Haziran 2006'da yayınladığı Mali İstikrar Raporu'na göre, dünya finans sektöründe istikrarın açık bir kriz tehdit altında olduğuna işaret edilmiş, uluslararası piyasalarda bir düzeltmeye gidilmesi durumunda, Türkiye'nin kırılgan mali yapısıyla şanssız ülkeler arasında yer aldığı açık bir biçimde ifade edilmiştir.

Sonuç olarak ekonomik istikrarın devamı için uluslararası konjonktürdeki değişimler karşısında ülkenin borç stokunun ve cari açıklarının düşük olması ve 1999 yılında başlatılan yapısal reformların devam ettirilmesi gerekir ki Türkiye'nin mali disiplini sağlayabilmiş olması önem taşıyın, aksi takdirde bütçe dengesi tekrar bozulma trendine geri dönecektir.

KAYNAKÇA

- ARCAGÖK, M. Sait, YÖRÜK, B., ORAL E. ve KORKMAZ, U. (2004), "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda Öngörülen Düzenlemeler", *Bütçe Dünyası Dergisi*, ss. 3-19.
- ARIN, Tülay, KEZMEZ, N., GÖREN, İ. (2000), *Parlamento ve Sayıştay Denetimi*, İstanbul, TESEV Yayınları, No : 16.
- BATIREL, Ömer F. (1994), *Kamu Bütçesi*, 7. Baskı, İstanbul, M.Ü. Nihad Sayar Eğitim Vakfı Yayınları, Yayın No : 4960/693.
- BOEX, L. F. Jameson, JORGE Martinez -Vazquez and MCNAB Robert M. (2000), "Multi – Year Budgeting: A Review of International Practices and Lessons for Developing and Transitional Economies", *Public Budgeting and Finance*, Vol : 20, Issue : 2, Summer 2000.
- BORDER, Owen. (2002), "Budget Refrom Making It Happen", *The World Bank*.
- COŞKUN, Gülay. (1997), *Devlet Bütçesi*, 5. Baskı, Ankara, Turhan Kitabevi.

- DEAN, Peter. (1997), “The Relevans of a Medium Term Expenditure Framework to the Needs of Developing and Transitional Countries”, *Draft*, 1997.
- DERDİYOK, Türkmen. (2001), 1980 Sonrası Borçlanma Politikaları, *Maliye Dergisi*, Sayı : 138, Eylül-Aralık 2001.
- DPT (1999) Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması, <http://ekutup.dpt.gov.tr/kamumali/yilmazh/dunyaban.html>
- EĞİLMEZ, Mahfi ve KUMCU, Ercan. (2002), *Ekonomi Politikası*, 3. Baskı, Om Yayınevi, İstanbul.
- EĞİLMEZ, Mahfi. (2000), “Türkiye Yeni Ekonomi Trenini Kaçırmasın”, <http://www.ntvmsnbc.com/news/31042> (erişim: 5.4.2007).
- HECLE, Hugle and WILDAVSKY, Aaron. (1974), *The Private Government of Public Money: Community and Policy Inside British Politics*, London: Macmillan.
- HOFMEN, Bert. (2002), “The Australian Experience With A Medium Term Expenditure Framework”, Annex 7, *The World Bank Paper*, USA.
- HOUEROU, Philippe Le ve TALIERCIO, Robert. (2002), “Medium Term Expenditure Frameworks: From Concept to Practice Preliminary Lessons from Africa”, *World Bank Working Paper* series, February.
- KARABACAK, Serkan. (1999), *Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: İsveç Örneği*, Ankara, Devlet Planlama Teşkilatı, Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü, Finansman Dairesi, Temmuz 1999.
- OECD. (1995), “Individual Country Descriptions: Austria, in Budgeting for Results: Perspectives on Public Expenditure Management, Paris: OECD.
- OECD. (2002), African Economic Outlook - Country Studies: Ghana, *OECD*.
- OECD. (2002), African Economic Outlook - Country Studies: South Africa, *OECD*.
- ÖNDER, İzzettin. (2003), “Bütçe Politikaları”, <http://guncel.ato.org.tr/dosya6/izzettin.onder.html>, (erişim: 23.5.2003).
- ÖZDEMİR, Bilal. (2007), “İktisadi Kalkınma’da Washington Konsensu’nun Rolü Ve Türkiye’nin Durumu”, <http://www.usakgundem.com/makale.php?id=270> (erişim: 30. Mayıs.2007)
- PRZEWORSKI, A. (1991), *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge U. Press.’den aktaran; AKBULAK, Yavuz ve A. Aslan. (2004), “İktisat Politikası Reformlarını Anlamak”, *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Sayı : 23, Temmuz-Aralık 2004.
- SCHIAVE, Salvatore and Tommasi, Daniel. (1999), *Managing Government Expenditure*, Chapter 15: Strengthening Performance in Public Expenditure Management, ABD Yayınevi.
- T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, Hazine İstatistikleri.

T.C. Merkez Bankası, Elektronik Veri Dağıtım Sistemi.

T.C. Maliye Bakanlığı İlgili Yıllar Bütçe Gerekçeleri.

The World Bank (1998), *Public Expenditure Management Handbook*, Washington.

The World Bank, *Republic of South Africa, Minister of Finance*, 1998-99 Budget Speech.

UYGUR, Ercan. (2001), *Krizden Krize Türkiye: 2000 Kasım ve 2001 Şubat Krizleri*, Türkiye Ekonomi Kurumu, Ankara.

WILLIAMSON, J., (ed.) (1994), *The Political Economy of Policy Reform*, Washington, DC: Institute for International Economics'den aktaran; AKBULAK, Yavuz ve ASLAN A. (2004), "İktisat Politikası Reformlarını Anlamak", *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Sayı: 23, Temmuz-Aralık 2004.