

TÜRKİYE'DEKİ ÇOK YILLI BÜTÇELEME UYGULAMASININ STRATEJİK PLANLAR VE ORTA VADELİ MALİ PLANLAR BAĞLAMINDA ETKİNLİĞİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

EVALUATION OF THE EFFICIENCY OF MULTI-YEAR
BUDGETING IMPLEMENTATION IN TURKEY WITHIN THE
SCOPE OF STRATEGIC PLANS AND MEDIUM TERM FISCAL
PLANS

Özhan ÇETİNKAYA¹

Erdal EROĞLU²

Kenan TAŞ³

ÖZET

Devletin varlığının devamı için gerekli olan kamu gelirleri ile ortaya çıkan ortak ihtiyaçların karşılanması ilişkisi geçmişten günümüze devamlı tartışılan konu olmuştur. Bu kapsamda her zaman önemli olan insanların ödedikleri vergilerin onların ihtiyaçlarına doğru şekilde yansıtılmasıdır. Bu konu özellikle son yıllarda birçok devletin önemle durduğu bir konu olmuştur. Bunun sağlanmasında devletler katılımcılık, şeffaflık, hesap verebilirlik bağlamında planlamanın önemini kavramışlar ve bu doğrultuda kaynakların ihtiyaçlara dağıtımında planlamaya önem vermişlerdir. Bu çerçevede bu çalışma ile kaynakların etkin kullanılması noktasında Türkiye'de özellikle son yıllarda önem kazanan stratejik planlama, orta vadeli mali plan ve çok yıllık bütçeleme çalışmalarının günümüze kadarki durumunun değerlendirilmesi amaçlanmış olup çalışmaların daha sağlıklı yürütülmesi için öneriler getirilmiştir.

Anahtar Sözcükler: *Stratejik Planlama, Orta Vadeli Mali Plan, Çok Yıllı Bütçeleme.*

ABSTRACT

The relationship between public revenues necessary for the maintenance of state and common needs emerging has been a continuously disputed issue from past to present. What has always been important in this term is that the taxes people pay should be appropriately used in a way to meet the needs of people. Especially recently, this issue has become an issue which various states highly emphasize. In order to ensure this, states have understood the importance of planning within the scope of participation, transparency, accountability, thereby attaching importance to planning while allocating the resources according to the needs. Within this context, this study aims to evaluate the studies on strategic planning, medium term fiscal plan and multi year budgeting which have, especially recently, become important in Turkey in

¹ Uludağ Üniversitesi İ.İ.B.F. Maliye Bölümü, Doç.Dr.

² Uludağ Üniversitesi İ.İ.B.F. Maliye Bölümü, Arş.Gör.

³ Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı, Doktora Öğrencisi

terms of effective use of public resources with a historical perspective. Some suggestions have been made so as to help the studies be carried out in a more proper way.

Key Words: *Strategic Planning, Medium-Term Fiscal Plan, Multi-Year Budgeting*

1. GİRİŞ

Türkiye’de çok yıllık bütçeleme çalışmaları 2006 yılı itibariyle 2006–2008 dönemini kapsayan Orta Vadeli Mali Planın kabul edilip yayımlanmasıyla başlamıştır. Bu tarihten itibaren yayımlanan mali plan sayısı altı olmuştur. Bu sayı ve süre dikkate alındığında çok yıllık bütçe hazırlığında önemli bir çalışma olan orta vadeli mali planı yapmada özellikle Maliye Bakanlığı bürokratlarının yeterli tecrübeye ulaşmış oldukları bu konuda yürütme organının da bu konunun önemini kavramış olması gerektiğini söylemek yanlış olmayacaktır.

Çok yıllık bütçeleme anlayışının temel taşlarından olan Orta Vadeli Mali Planlar ile Stratejik Planların bu anlayışın sağlıklı uygulanmasındaki rollerini esas alan bu çalışmada kavramsal olarak çok yıllık bütçeleden ne anlaşılması gerektiği, çok yıllık bütçelemenin nasıl uygulanması gerektiği, çok yıllık bütçelemenin uygulanma süreci ve bu süreçteki Orta Vadeli Mali Planlar ile beraber stratejik planların etkinliğinin değerlendirilmesi üzerinde durulmuştur. Bu değerlendirmelerin yapılmasında her yıl Yüksek Planlama Kurulu tarafından karara bağlanan Orta Vadeli Mali Planların ilk uygulamaya geçilen yıl olan 2006’dan son yayınlanan 2011 yılına kadar olanları ele alınmıştır. Çalışmada Orta Vadeli Mali Planlar ve bu planlarda yer alan bütçe rakamlarının incelemesi yapılmış, mali plan rakamları kesinleşen bütçe rakamları ile karşılaştırılarak bütçe-plan ilişkisinin ne kadar sağlıklı kurulduğu üzerinde durulmuş, dolayısıyla çok yıllık bütçeleme anlayışının doğru sonuçlar vermesi konusunda ne kadar gerçekçi uygulandığı ile geleceği üzerine değerlendirmeler yapılmıştır.

2. ÇOK YILLI BÜTÇELEMEYE KAVRAMSAL BAKIŞ

Maliye bilimi esas olarak devlet faaliyetlerinin ve harcamalarının seviyesinin tespiti, bu faaliyetlerin gerçekleşmesi için gerekli olan fonların temin edilmesi, harcama ve vergi politikası gibi araçların çerçevesinin belirlenmesi ile ilgilenmektedir (Due, 1963). Genel olarak kamu harcamaları ve vergi politikaları bileşenlerinden oluşan mali politikaların esas amacı ekonomik refahı maksimize etmektir. Bu amaçla ülkelerin siyasal mekanizmaları ve tercihlerinden ötürü farklı olmakla birlikte belirlenen temel hedefler; ekonomik istikrarı sağlamak, tam istihdamı gerçekleştirmek, ekonomik büyümeyi hızlandırmak ve adil bir gelir dağılımı yaratmak şeklinde özetlenebilir. Söz konusu amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesinde maliye politikası aracı olarak bütçenin önemi fazladır. Maliye biliminde belirlenen hedefler ve bu hedeflerin gerçekleştirilmesi için gerekli mali politikaların

uyumluluğu ancak etkin bir bütçe yönetimi ya da bütçeleme süreciyle gerçekleştirilebilir. Bütçe yönetimi mali disiplin (fiscal discipline), etkin dağılım (efficient allocation) ve operasyonel yönetim (operational management) olmak üzere üç fonksiyon üzerine kuruludur (Spackman, 2002: 3). Bu fonksiyonların uyum içinde çalışmasında planlamanın önemi fazladır. Bu bağlamda planlama, öncelikle iktisadi plan ile başlamakta sonrasında mali plan ile önem kazanmaktadır. İktisadi plan, “belirli bir dönemde belirli sosyal ve ekonomik amaçlara ulaşabilmek için bu işle görevlendirilmiş organlar tarafından ve daha önceden saptanan araçları kullanmak suretiyle yürütülen faaliyetlerin tümü”(Öney, 1987:19) şeklinde ifade edilirken mali plan, belirlenen amaçlar doğrultusunda kaynakların etkin kullanılmasına yönelik yapılan daha öz bir çalışmadır. Bu kapsamda çok yıllık bütçelemenin, planlama ve bütçeleme arasındaki ilişkinin kurulmasında önemli bir role sahip olduğunu belirtmek önemlidir. Etkin bir, çok yıllık bütçeleme uygulaması, politika ve bütçe arasındaki ilişkiyi sağlayarak bütçelerin öngörülebilirliğinin ve güvenilirliğinin arttırılmasına katkıda bulunur (Kesik, 2005: 131).

Çok yıllık bütçeleme sisteminin geçmişi 1940’lı yıllara dayanmaktadır. Diğer bir deyişle İkinci Dünya Savaşı sonrası, bütçeleme alanına program bütçe ile getirilen iki önemli yenilikten biridir. Savaş sonrası dönemdeki bütçeler; programları genişletmeye odaklı olduğundan, orta vadeli harcama sisteminin bu dönemdeki işlevi, uzun dönemli büyümeyi gerçekleştirmek için plan yapmak olmuştur (Demirbaş, 2006: 31). 1980’lerden sonra ise sürekli verilen bütçe açıklarına bağlı olarak sistemin yeniden yapılandırıldığı görülmektedir. Günümüzde ise kamu mali yönetiminde mali disiplini, kaynak tahsisi etkinliğini ve kaynak kullanımında etkinliği sağlamak üzere, hesap verilebilirlik ve mali saydamlığın güçlendirilmesi için birçok kurumsal düzenlemelere gidilmesiyle çok yıllık bütçeleme sistemi kamu kaynaklarının kullanılmasında benimsenen temel uygulamalardan birisi haline gelmiştir. Diğer taraftan 1980’lerden sonra küreselleşme sürecinin gelişmesiyle birlikte sınırlı egemen devlet anlayışı, sınırlı-kontrollü-program odaklı bütçe anlayışının benimsenmesini sağlamıştır. Böyle bir yapının olduğu bir ortamda bütçe politikalarının oluşturulmasında öngörülen hedeflere ulaşmada kullanılan yöntemlerin de değiştiği ve dünyada performans esaslı bütçe sisteminin genellikle kabul edilen bir yöntem olduğu görülmektedir. Performans esaslı bütçeleme sistemi ise kamu kaynaklarının bölüşümünde etkinliği ve stratejik planlamayı dikkate alan, kamu kesiminde girdi ve çıktılar arasında ilişki kurmayı hedefleyen, bu hedeflere ulaşmada etkinliği ve bütçe-plan ilişkisinin gelecek dönemlerde de kurulmasını öngören bir bütçe sistemi şeklinde oluşmuştur (Ergen, 2007: 303). Bu anlamda performans bütçe sistemi ile çok yıllık bütçeleme yöntemi arasında paralel bir ilişki olduğu görülmektedir.

Dar anlamda baktığımızda, devlet gelir ve gider rakamlarını çok yıllık bir süreç için belirleyen bir bütçe şeklinde ifade edilebilecek olan çok yıllık bütçe anlayışı, Dünya Bankası kaynaklarında “Orta Vadeli Harcama Sistemi” olarak da bilinmektedir. Bununla birlikte geniş anlamda ise, bütçe ile plan ve politika bağlantısının gerçekleştirildiği ve yıllık bütçe sürecinin çok yıllık harcama ve gelir tahminleri ile birlikte değerlendirildiği bir bütçeleme yaklaşımı olarak ifade edebiliriz. Bu yaklaşımdaki en önemli unsur ise, mali yılın çok yıllık olması değil, bütçe ve ödeneklerin birden fazla yıl için değerlendirilmeye alınmasıdır (Cansız, 2007: 97). Bütçenin yıllık olması ilkesi, bütçeleme ilkelerinden en önemlilerinden biri olarak görülmekle birlikte, bütçe ile tanınan iznin bir süre ile sınırlandırılmasını ve bu zaman kısıtının bir yıl olmasını ifade etmektedir. Birçok ülkeye baktığımızda özellikle son yıllarda yıllık bütçe uygulamalarına devam edilmekle birlikte bütçelere artık orta vadeli bir bakış açısı, bir yaklaşım kazandırılması gerekliliği ortaya çıkmış ve çok yıllık bütçeleme uygulamasına doğru bir geçiş söz konusu olmuştur (Tüğen ve Özen, 2004: 114).

Çok yıllık bütçe uygulamasına geçilmesiyle birlikte bütçeler yine yıllık olma ilkesine göre hazırlanmakla birlikte bütçe yılının dışında kalan fakat bütçeyle ilgili olan tüm kamu ekonomik faaliyetlerini ve bunların sonuçlarının bütçeyle ilişkilendirilmesini öngörmektedir (Falay, 2006: 31). Çok yıllık bütçeleme bu kapsamda, devletin gelecek bir yıl esas olmakla birlikte, takip eden birkaç yıla yönelik gider ve gelir tahminlerinin yer aldığı, bu tahminlerin yürütülüp uygulanması konusunda hükümetin meclisten yetki ve izin aldığı bir bütçeleme şekli olarak ifade edilebilir. Devletin ekonomik birimleri, hükümetin ekonomik ve mali hedeflerine yönelik orta vadeli yaklaşımlarını dikkate alarak geleceğe yönelik kararlarını daha gerçekçi bir şekilde belirleyebilmesini çok yıllık bütçeleme süreci ile sağlayabilmektedirler.

Çok yıllık bütçe uygulamalarının genellikle 2 ile 4 yıl arasında değiştiği görülmektedir. Kurum yöneticilerinin finansal yönetim, kurum faaliyetleri, program değerlendirme çalışmaları ve planlama anlayışı yönünden gelişmelerinin yıllara yayılmasını sağlayan özelliğiyle yıllık bütçeden ayrılmaktadır (Tüğen ve Özen, 2004: 115). Son yıllarda bütçeleme sürecinde çok yıllık bütçelemeye önem verilmesinin temel gerekçelerini şu şekilde sıralamak mümkündür (Spackman, 2002: 4-5; Kesik, 2005: 135).

- Çok yıllık bütçeleme hükümetlerin orta vadeli amaç ve hedeflerinin ortaya konulmasına imkân verir ve kamu kaynakların etkin dağılımına zemin oluşturur,
- Çok yıllık bütçeleme yöneticilere harcama ve gelir kaynaklarının gelecek yıllar için etkin kullanılmasında fikir verir,
- Çok yıllık bütçeleme ekonomideki uzun dönemli belirsizliğin giderilmesinde bir planlama işlevi görür,

- Çok yıllık bütçe tutarlı bir kaynak-harcama dengesinin kurulmasıyla birlikte mali disiplini temin eder ve makro-ekonomik dengenin iyileştirilmesine katkı sağlar.

Çok yıllık bütçeleme tamamıyla sorunsuz bir uygulama değildir. Sorunları göz önünde bulundurmamak önemlidir. İngiltere 1960'lar ve 1970'lerde çok yıllık bütçe uygulamasında öncü olmuştur ve önemli sorunlarla karşılaşmıştır. İngiltere dışında diğer ülkelerde bu sorunlarla karşı karşıya kalmışlardır (Blöndal, 2003: 12). Karşılaşılan sorunları ise üç grupta toplayabiliriz;

- İlk olarak çok yıllık bütçe tahminleri yapılırken ekonominin büyüme potansiyelini olduğundan fazla görme eğilimi vardır. Bu durum tahmin döneminde aşırı kaynakları erişilebilir kılmış ve kamu harcamalarında yukarı yönde bir baskılamaya yol açmıştır.
- İkinci olarak, Bakanlıklar tahmin döneminde kaynak tahsislerini yetki olarak görmüşlerdir. Bu durum tahsislerin dayandığı temel doğruluğu açığa çıktığında bile harcamalarda sonradan yapılan aşağı yönlü revizyonları zorlaştırmıştır.
- Son olarak çok yıllık bütçe tahminleri nominal olarak değil gerçek olarak yapılmıştır. Ekonomik büyümenin yavaşladığı ve enflasyonun hızla arttığı 1970'lerde harcama tahminleri fiyatlardaki artışlara otomatik olarak ayarlanırken gelirlerde sıkıntı yaşanmıştır. Bu da kamu finansmanında bir diğer baskıya yol açmıştır.

Çok yıllık bütçeleme uygulamasına ilişkin yapılan tartışmaların yanı sıra günümüzde gerek iletişim ve teknolojilerdeki gelişmelere binaen dünya ekonomisinde meydana gelen gelişmelere gerekse de devlet anlayışında meydana gelen değişimlere bağlı olarak devletin ekonomiye yön vermek ya da müdahalede bulunmak için geliştirdiği araçlar çeşitlilik kazanmıştır ve en önemlisi tüm bu sürece uyum sağlamıştır. Günümüzde hükümetlerin tek yıllık plan ve programları ekonomide meydana gelen hızlı değişimlerle uyum gösterememektedir. Bu nedenle hükümetlerin taahhütlerinin dikkatle gözlemlenebileceği yer olan bütçelerin bir yılı aşan faaliyet ve yükümlülükleri dikkate alması zorunluluk göstermektedir. Bütçelemenin uzun dönemli etkin bir planlama süreci ile düşünülmesi makro-ekonomik dengenin sağlanması için kaçınılmaz bir durumdur. Bu noktada çok yıllık bütçeleme ya da orta vadeli harcama sistemi, kaynak harcama dengesine ulaşmada ve kamu kaynaklarının belirlenen önceliklere göre belirli kamu hizmetleri için tahsis edilmesinde önemli bir araç olma özelliğini taşımaktadır.

3. TÜRKİYE'DE VE DİĞER ÜLKELERDE ÇOK YILLI BÜTÇELEME ANLAYIŞI

Dünyada birçok ülkede 1990'lı yıllardan sonra kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılması kapsamında birçok düzenleme yapılmıştır. Esas

Türkiye’deki Çok Yıllı Bütçeleme Uygulamasının Stratejik Planlar ve Orta Vadeli Mali Planlar Bağlamında Etkinliğinin Değerlendirilmesi

itibariyle bu düzenlemenin temel gerekçeleri dünyada siyasi, ekonomi ve sosyal alanlarda meydana gelen değişimler bu kapsamda vatandaşların kamu yönetiminden beklentilerinin farklılaşması, ekonomik krizler ve bu krizlerin neden olduğu bütçe açıkları, harcamaların artmasına karşılık kaynakların yaratılamaması ya da mevcut kaynakların etkin kullanılmaması gibi nedenlerdir. Tüm bu nedenlerin varlığı kamu mali yönetim alanında reformlara gidilmesini zorunlu kılmıştır. Bu reformlar “yeni mali yönetim” olarak yorumlanmakla birlikte piyasa esaslı ve etkinlik söylemi üzerinden şekillenmektedir (Wise, 2003: 555).

Kamu mali yönetim reform süreci ülkelere göre farklılık göstermekle birlikte üç temel amacı benimsemektedir. Bunlardan ilki; mali disiplin, ikincisi; kaynakların etkin dağılımı ve stratejik önceliklere dayanarak kullanımı ve üçüncüsü; hizmetlerin ve programların etkinliği ve verimliliğidir (World Bank, 1998: 17). Esas itibariyle yeni kamu mali yönetim anlayışı mevcut olan kamu kaynakların kontrolü, kaynakların gelecek dönem tahsislerinin yeniden planlanması ve kaynakların yönetimi fonksiyonlarının yeniden üretilmesi şeklinde yorumlanabilir.

Tablo 1: Kamu Harcama Yönetiminde Kurumsal Düzenlemeler ve Sonuçlar

SONUÇLAR	KURUMSAL DÜZENLEMELER
Makro Mali Disiplin	* Güçlü bir Maliye Bakanlığı * <i>Bütçe teklifleri alınmadan önce, makro harcama düzeyinin sınırlanması</i> * <i>Gerçekçi ve sürdürülebilir bedefler</i> * Bütçenin kapsamlı yapısı
Kaynak Tahsisinde Etkinlik	* Kabinenin, <i>çok yıllık tahminleri</i> dikkate alarak öncelikleri belirlemesi * <i>Bütçe teklifleri alınmadan önce, harcama grubu (sektör) ve harcamacı kuruluşlar için harcama tavanları belirlenmesi ve sektör içi kaynak tahsisinde harcamacı kuruluşlara esneklik tanınması</i> * Objektif kriterlerin kullanılması * Bütçenin kapsamlı yapısı
Kaynak Kullanımında Etkinlik	* Harcamacı kuruluşlara nispi otonomi verilmesi * <i>Kaynak akışlarında öngörülebilirlik</i> * Yöneticinin performansından sorumlu olması

HESAP VERME SORUMLULUĞU VE MALİ SAYDANLILIĞIN GÜÇLENDİRİLMESİ

Kaynak: J. Edgardo Campos- Şanjay Pradhan, “Budgetary Institutions and the Levels of Expenditure Outcomes in Australia and New Zealand, *Asian Development Bank Publications*, Philippines, 1999, Aktaran, Demirbaş, a.g.t., s. 25.

Tablo 1’de kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılması kapsamında gerçekleştirilen kurumsal düzenlemeler özetlenmiştir. Tabloda yer alan, “bütçe teklifleri alınmadan önce makro harcama düzeyinin sınırlandırılması, gerçekçi ve sürdürülebilir hedeflerin konulması, kabinenin çok yıllık tahminleri dikkate alarak öncelikleri belirlemesi, bütçe teklifleri alınmadan önce, harcama grubu (sektör) ve harcamacı kuruluşlar için harcama tavanları belirlenmesi ve sektör içi kaynak tahsisinde harcamacı kuruluşlara esneklik tanınması, kaynak akışlarında öngörülebilirlik” gibi düzenlemeler çok yıllık bütçelemenin önemli özellikleridir. Bir yönüyle çok yıllık bütçeleme yeni kamu mali yönetiminde özellikle bütçe-stratejik plan ilişkisinin kurulmasında önemli bir araçtır. Başka bir ifade ile çok yıllık bütçeleme sisteminin yeniden yapılandırılan kamu harcama yönetimi anlayışı ile şekillenen bir kamu harcama planlaması olduğu ileri sürülebilir.

Genel olarak bakıldığında Türkiye’de çok yıllık bütçeleme sistemine geçişi gerektiren temel nedenlerin başında mali disiplinin sağlanması, kaynak tahsisinde ve kullanımında etkinliğe ulaşılması gelmektedir. Bu çerçevede Türkiye’de bütçe sürecinin orta vadeli bir perspektif içinde alınması ve bunu destekleyici güçlendirme düşünceleri 1990’lı yıllardan itibaren başlamıştır. Türkiye’de 1994 yılında yaşanan ekonomik kriz ile birlikte oluşan bütçe açıkları sıkı maliye ve para politikasının yanında alınması gereken başka tedbirleri de gündeme getirmiştir. Özellikle yapısal reformlara olan ihtiyaç bu tedbirlerin başında yer almıştır. Nitekim Dünya Bankasından S. Schiavo-Campo ve D. Pannier başkanlığında bir heyetin Türkiye’de kamu mali yönetim alanında yapmış oldukları ön değerlendirme sonuçları da bu yönde olmuştur. Söz konusu heyetin raporunda bütçe politikalarının gevşek ve düzensiz olması nedeniyle bütçenin karar alma süreçlerinin parçalanması ve izleme ve muhasebe sistemlerinin oldukça eski olması yönünde değerlendirmeler mevcuttur (Demirbaş, 2006: 190).

Türkiye’de çok yıllık bütçeleme anlayışına yönelik atılan en önemli adım 1999 tarihinde başlatılan Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı çalışmalarıdır. Bu çalışmalar çerçevesinde oluşturulan özel ihtisas komisyonlarından birisi de “Kamu Mali Yönetimin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu” dur. Kamusal karar alma süreçlerinde kaynakların etkin ve verimli bir şekilde kullanılabilmesi için temel bir çerçeve sağlamak amacıyla toplanan komisyonun çalışmalarının bir ayağı da çok yıllık bütçeleme sistemine geçiştir (DPT, 2000: 2). Komisyonun yapmış olduğu çalışmalarda bu sisteminin dört temel aşamadan meydana gelmesi gerektiği belirtilmiştir (DPT, 2000: 6). Bunlardan ilki; ekonomik ve mali yapının ortaya konulması, ikincisi; bütçe politikası beyanı, üçüncüsü; sektör/kuruluş planlarının ve bütçelerinin hazırlanması ve dördüncüsü; parlamentonun bütçeleri onaylamasıdır.

Türkiye’deki Çok Yıllı Bütçeleme Uygulamasının Stratejik Planlar ve Orta Vadeli Mali Planlar Bağlamında Etkinliğinin Değerlendirilmesi

Türkiye’de bütçe sürecinin orta vadeli bir şekilde yönlendirilmesi ve harcamacı kuruluşların birden fazla yılı kapsayan gelir ve gider tahminlerine bütçelerinde yer vermeleri 5018 Sayılı Kamu Mali ve Kontrol Kanunu’nun (KMYKK) 2003 yılında kabul edilmesiyle gerçekleşmiştir. Türk kamu mali yönetim sistemini yeniden yapılandıran, 5018 sayılı Kanun, bütçeleme alanında mali saydamlık, hesap verilebilirlik ve stratejik planlama gibi önemli yenilikler getirmiş; köklü değişiklikler yapmıştır. Kanunun getirdiği en önemli yeniliklerin başında ise yeni bütçeleme sürecinde orta vadeli bir yaklaşımın (çok yıllık bütçeleme) benimsenmesi ve performans esaslı bütçelemeye geçilmesi gelmektedir (Kesik, 2010: 30). KMYKK çerçevesindeki temel yeniliklerden biri olan “Çok Yıllı Bütçeleme” uygulaması ile birlikte Türkiye’de kamu mali yönetimine ilişkin olarak yürütülen reform çalışmaları kapsamında kamu maliyesinde “saydamlık” ve “hesap verilebilirlik” ilişkisi içinde stratejik planlama ve kamu idarelerinin bütçesel yetki ve sorumluluklarının genişletilmesinin temel alındığı görülmektedir (Falay, 2006: 30). Bu çerçevede Kanun’un 13. maddesinde belirtilen, “..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”. “Bütçeler, stratejik planlar dikkate alınarak izleyen iki yılın bütçe tahminleriyle birlikte görüşülür ve değerlendirilir.” ifadesi, 15. maddesinde belirtilen “...Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin her birinin gelir-gider tahminleri, merkezî yönetim bütçe kanununda ayrı bölüm veya cetvellerde gösterilebilir.” ifadesi, 17. maddesinde “Kamu idarelerinin stratejik planları ile uyumlu çok yıllık bütçeleme anlayışı... dikkate alınır.” ifadesi ve 18. maddesinde belirtilen “Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin son iki yıla ait bütçe gerçekleştirmeleri ile izleyen iki yıla ait gelir ve gider tahminleri... eklenir.” ifadesiyle Çok Yıllı Bütçelemeyi işaret etmekle birlikte genel çerçevenin de belirlendiği görülmektedir.

Çok yıllık bütçe uygulamasına, diğer birçok bütçe yeniliğinde olduğu gibi, öncelikle gelişmiş ülkelerde geliştirilerek başlanmıştır. Yıllık bütçeleme sürecini orta vadeli ve uzun vadeli bir perspektife oturtma ihtiyacı 1950’lerdeki kalkınma planlaması literatürüne kadar uzanmaktadır (Campo, 2009: 4). Daha yakın zamanlarda İngiltere orta vadeli harcama tahminine öncülük etmiş, ancak harcamaların büyümesini kontrol etmeye yönelik reformları uygulaması açısından mevcut paradigma Avustralya’ya kadar götürülebilir (Campo, 2009: 4). Çok yıllık bütçeleme sürecinin tarihsel gelişimi ile dünya ekonomisinde yaşanan değişimini bir arada düşünmek gerekmektedir. Nitekim ekonomilerde meydana gelen krizler ve bunun bütçe dengesine yansımaları bunun yanında devlet anlayışında meydana gelen değişimler neticesinde devletin harcama ve gelir kompozisyonlarının farklılaşması bütçeleme süreçlerini önemli ölçüde etkileyen hususlardır. Bu açıdan özellikle 1980’lerden sonra küreselleşmenin de etkisiyle iyi yönetim (governance) söylemleri çerçevesinde kamu mali yönetiminde etkinlik ve verimlilik yönünde yeniden arayışlara gidilmiştir. Çok yıllık bütçeleme bu

arayışların sonucunda geliştirilen en önemli araçlardan biridir. Çok yıllık bütçe uygulamalarının olduğu ülkelerde farklı bütçe kurumları ve araçları olmasından ötürü tek bir uygulamadan bahsetmek mümkün gözükmemektedir (Boex vd., 2000: 94). Keza bu uygulamanın her ülkede başarılı bir tarihsel gelişim gösterdiği söylenemez. Örneğin özellikle bu sistemi harcama disiplini sağlama aracı olarak kullanmaya başlayan İngiltere, Avustralya ve Kanada gibi gelişmiş ülkeler uzun ve başarısız bir deneyim sürecinden sonra belirli bir başarı düzeyine ulaşmışlardır.

Tablo 2: Bazı OECD Ülkelerinde Çok Yıllı Bütçeleme Sisteminin Durumu

Ülkeler	Uygulama Var mı?	Dönem Uzunluğu	Uygulama Şekli
ABD	Evet	1+4	İhtiyari harcamalar için üç yıllık projeksiyon
Almanya	Evet	1+3	Orta vadeli finansal program
Avustralya	Evet	1+3	İleriye yönelik tahminler
Avusturya	Evet	1+2	Orta vadeli mali çerçeve
Belçika	Hayır	---	----
Danimarka	Evet	1+3	Çok yıllık tahminler
Finlandiya	Evet	1+3	Çok yıllık tahminler
Fransa	Evet	1+2	Yıllık istikrar programı
Hollanda	Evet	1+3	Çok yıllık projeksiyonlar
İngiltere	Evet	3	3 yıllık kamu harcama limitlerinin, 2 yılda bir gözden geçirilmesi
İrlanda	Hayır		Uyarlanmakta
İspanya	Evet	1+3	Programların çok yıllık programlanması
İsveç	Evet	1+2	Çok yıllık tahminler
İsviçre	Evet	1+2	Finansal program
İtalya	Evet	1+2	Çok yıllık tahminler
Japonya	Hayır	1+2	Reform ve perspektif programları
Kanada	Evet	1+2	Çok yıllık işlemsel programlama sistemi
Norveç	Evet	---	----
Portekiz	Hayır	---	Sadece yatırım ve kalkınma harcamaları
Türkiye	Evet	1+2	Orta vadeli mali plan
Yeni Zellanda	Evet	1+2	Detaylı bütçe projeksiyonları
Yunanistan	Evet	1+2	Orta vadeli mali çerçeve

Kaynak: Demirbaş, a.g.t., s. 107.

Tablo 2’de görüldüğü üzere çok yıllık bütçe uygulamaları ülkeden ülkeye farklılık göstermekle birlikte hemen hemen OECD ülkelerin çoğunda kapsamlı bir şekilde uygulama alanı bulmaktadır (Curristine, 2005). Dönem uzunluğu üç ile dört yıl arasındadır. Bu ülkelerdeki uygulama şekilleri ise değişik şekillerdedir. Örneğin Türkiye’de çok yıllık bütçeleme “Orta Vadeli

Türkiye’deki Çok Yıllı Bütçeleme Uygulamasının Stratejik Planlar ve Orta Vadeli Mali Planlar Bağlamında Etkinliğinin Değerlendirilmesi

Mali Plan” ile uygulama içinde yer alırken Almanya’da “Orta Vadeli Finansal Program” , İsveç’te “Çok Yıllı Tahminler”, Hollanda’da “Çok Yıllı Projeksiyonlar” şeklindedir.

Tablo 3’te ise OECD ülkelerinde çok yıllık bütçeleminin yapısının durumu çeşitli sorularla analiz edilmiştir. Örneğin; çok yıllık harcama tahminlerinin kaç yılı kapsadığı sorusuna verilen cevaplar daha çok (13 ülkede) 3 yıl şeklindedir. Çok yıllık harcama hedefleri ya da tavanlarının olup olmadığı sorusuna ise 10 ülke böyle bir uygulamanın olmadığı, 11 ülke ise böyle bir uygulamaya yer verdiklerini söylemişlerdir. Son olarak çok yıllık tahminlerin hangi sıklıkla yapıldığı sorusuna ise verilen cevapların çoğu (24 ülke) her yıl olduğu yönündedir.

Tablo 3: OECD Ülkelerinde Çok Yıllı Bütçeleminin Yapısı

Çok yıllık harcama tahminleri kaç yılı kapsıyor? (Gelecek bütçe dahil)			Çok yıllık harcama hedefleri ya da tavanları var mı?			Çok yıllık tahminler hangi sıklıkta güncelleniyor?		
Seçenek (Yıl)	Cevap	%	Seçenek	Cevap (Ülke)	%	Seçenek	Cevap	%
1			Hayır, bu tür hedef ya da tavanlar yok.	10	33.3	Yıllık	24	80
2			Evet, toplam hedefler ve tavanlar var.	11	36.7	Her 2 yılda bir	2	6,7
3	13	43,3	Evet, her bir bakanlık için hedefler ve tavanlar var.	3	10.0	Her 3 yılda bir		
4	12	40,0	Evet, ilgili kalem için hedef ve tavanlar var.	1	3.3	Her 4 yılda bir.		
5	3	10,9				Her 5 yılda bir		
6						Her 10 yılda bir		
7								
8								
9								
10								
Diğer	1	3,3	Diğer	5	16.7	Diğer	3	10
Uygulama yok	1	3,3				Uygulama yok	1	3,3
Eksik cevap			Eksik Cevap			Eksik cevap		

Kaynak: World Bank, *Budget Practices and Procedures Survey*, 2007-2008.
<http://webnet4.oecd.org/budgeting/Budgeting.aspx>

Yukarıdaki verilerin yanında çok yıllık bütçe uygulamalarını kapsamlı bir şekilde gerçekleştiren bazı ülke uygulamalarına değinmek konunun anlaşılması için önemlidir. Çok yıllık bütçeleme sisteminin ilk uygulandığı ülkelerden birisi İngiltere'dir. İngiltere çok yıllık bütçe uygulamalarını ilk olarak 1960'ların başında gerçekleştirmeye başlamıştır (Boex, vd., 2000: 97). İngiltere'de bütçeleme süreci Mart ayında Orta Vadeli Mali Startejinin bütçe belgeleri ile birlikte yayımlanması ile başlamaktadır (Thain ve Wright, 1992: 5). İngiltere'de Türkiye'den farklı olarak mali yıl başlangıcı Nisan ayıdır. Nisan ayında tahminler güncelleştirilir. Mayıs-Haziran aylarında ise harcamacı kuruluşlar harcama tekliflerini gerçekleştirmeye başlarlar. Harcamacı kuruluşlar için üç yıllık döneme özgü "kuruluş harcama limitleri" nominal değerlerle belirlenmektedir. Böylece yıllık bütçede olduğu gibi yıllık harcamaların fiili artışlarla değişmesinin de önüne geçilmesi hedeflenmektedir. Yine üç yıllık olarak kurulan harcama limitlerinin olağan orta vadeli harcama sistemindeki gibi yıllık olarak değil iki yılda bir gözden geçirilmesi söz konusudur (Demirbaş, 2006: 147). İngiltere'de çok yıllık bütçeleme sürecinin bir özelliği de, çok yıllık bütçe boyutunun bütçenin harcama yönü itibarıyla yudurulmasıdır. Yani, harcama planı üç yıllık olarak hazırlandığında, vergi politikası önerileri sadece gözden geçirilen yıllık bütçeye dahil edilir, çok yıllık gelir tahminleri ise kalan üç yıllık dönem için yapılır (Boex vd., 2000: 98).

Çok yıllık bütçe yaklaşımında kapsamlı bir uygulama alanına sahip olan bir diğer ülke ise Avustralya'dır. Avustralya'da ileriye yönelik tahminler sistemi hazırlığı yapılan bütçe ile birlikte 4 yıllık bir dönemi kapsayan gelir ve harcama tahminlerinden oluşmaktadır. Avustralya'nın ileriye yönelik tahminler sisteminde gelecek mali yıl için bütçe oluşum sürecinin başlangıcında geleceğe yönelik tahminler güncellenir ve harcama miktarı gelecek yılın bütçe teklifi için temel oluşturur (Demirbaş, 2006: 112).

Çok yıllık bütçe uygulamalarına örnek bir diğer ülke ise Yeni Zelanda'dır. Yeni Zelanda'da mali yıl 1 Temmuz'da başlamakta ve Haziran ayının sonunda tamamlanmaktadır. Yeni Zelanda'da uygulanmakta olan detaylı bütçe projeksiyonları sistemiyle gelecek üç yılı kapsayacak şekilde bir mali plan oluşturulur. Bu ülkede bütçe süreci mali yönetim sorumluluğunun daha geniş bir çapta paylaşımının sağlanması için bakanlıklar ve bakanlıklara bağlı alt birimlerce gerçekleştirilmektedir. Yeni Zelanda'da bütçeleme süreci gelecek üç dönem için bütçe stratejilerinin ve amaçlarının belirlenmesi, bakanlık bütçelerinin hazırlanması ve yeni politika tekliflerinde bulunulması, bütçe büyüklüklerinin gözden geçirilmesi ve son olarak da parlamentoya sunulması aşamalarından oluşmaktadır (Çakmak ve Meydan, 2010: 127).

4. TÜRKİYE’DE ÇOK YILLI BÜTÇELEME SÜRECİ

Çok Yıllı Bütçeleme daha önce ifade edildiği üzere sadece bütçe rakamlarının 3 ya da 4 yıl arka arkaya sıralanması demek değildir. Çok yıllık bütçelemedeki yıllara yaygın bu rakamların ortaya çıkmasında önemli çalışmalar vardır. Bu bağlamda bütçelemenin hazırlık, görüşülme, son çalışmalar ve onaylanma (Kanunlaşma) aşamaları sürecin tamamını ifade etmektedir.

A. Hazırlık Aşaması

Çok yıllık bütçe hazırlık süreci, 5018 sayılı Kanun’un 16. maddesi uyarınca her yıl Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) tarafından hazırlanan Orta Vadeli Programı (OVP) Bakanlar Kurulu’nun kabul etmesiyle başlamaktadır. OVP, Mayıs ayının sonuna kadar, makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri de kapsayacak şekilde hazırlanmaktadır.

Merkezi yönetim kapsamındaki kurumların harcama rakamlarından oluşacak olan merkezi yönetim bütçesinin ortaya çıkmasında OVP önem arz etmektedir. OVP’nin hazırlanmasında kamu idarelerinin stratejik planları önemli yer tutmaktadır. Daha sonraki başlıkta ele alınacak olan stratejik planlar kamu idareleri tarafından DPT’nin rehberliği altında hazırlanmakta ve DPT tarafından gözden geçirilmektedir. OVP ve kamu idarelerinin stratejik planları arasındaki bağ DPT’nin bu çalışmaları ile ortaya çıkmaktadır. Böylece OVP, bütçe sürecini başlatarak stratejik amaçlar temelinde kamu politika ve uygulamalarını şekillendirerek kaynak tahsisini bu çerçevede yönlendirir. İdareler bütçelerini hazırlarken OVP’nin amaç ve önceliklerini esas alırlar (Yentürk, 2011: 15).

Daha sonra OVP ile uyumlu olmak üzere, gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleri ile birlikte hedeflenen açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren Orta Vadeli Mali Plan (OVMP) hazırlanmaktadır. Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan OVMP, 15 Haziran’a kadar Yüksek Planlama Kurulu tarafından karara bağlanarak Resmi Gazete’de yayımlanmaktadır. Genel ve özel bütçe kapsamındaki idareler, bu iki belge ile belirlenen sınırlar içinde kendi kurumsal önceliklerini saptayarak bütçelerini hazırlarlar. Daha sonra kamu idarelerinin bütçe tekliflerini ve yatırım programını hazırlama sürecini yönlendirmek üzere, Yatırım Genelgesi ve eki Yatırım Programı Hazırlama Rehberi DPT tarafından hazırlanarak Haziran ayının sonuna kadar Resmi Gazete’de yayımlanır (5018 Sayılı KMYKK, M:16).

Bunun üzerine kamu idareleri, OVP ve OVMP’de belirlenen hususları göz önünde bulundurmak şartıyla, “Bütçe Çağrısı”, “Bütçe Hazırlama Rehberi”, “Yatırım Genelgesi ve Yatırım Programı Hazırlama Rehberi”nde yer alan esaslar çerçevesinde, bütçe gelir ve gider tekliflerini gerekçeli olarak

hazırlayıp yetkilileri tarafından imzalanmış olarak Temmuz ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığına gönderirler. Kamu idareleri yatırım tekliflerini ise değerlendirilmek üzere aynı süre içinde DPT Müsteşarlığına gönderirler (5018 Sayılı KMYKK, M:17).

B. Görüşme Aşaması

Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (BÜMKO) ile idareler arasında, idarelerin cari ve transfer ödenek tekliflerinin Bütçe Hazırlama Rehberi'ne uygunluğu ve taleplerin yasal ve ekonomik dayanakları konusunda yapılan görüşmeler Eylül sonuna kadar devam eder. Aynı şekilde Devlet Planlama Teşkilatı ile idareler arasında, idarelerin yatırım tekliflerinin Yatırım Programı Hazırlama Rehberi'ne ve yatırım öncelikleri ve yatırım planlarına uygunlukları Eylül sonuna kadar incelenir.

Çok yıllık bütçe görüşmeleri “Bütçe Büyüklükleri Koordinasyon Toplantısı”nın yapılması ile devam eder. DPT, Maliye Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığı'nın katılımıyla bütçenin ekonomik sınıflandırma ve ana transfer kalemleri (tarımsal destekleme, görev zararları, SGK'ya transferler) açısından ödenekleri belirlenir. Bütçenin gelir tahminlerinin gerçekleşmeleri tartışılır, bütçe açığı netleştirilir ve bütçenin çerçevesi çizilir.

Yüksek Planlama Kurulu toplantısı ise Ekim ayının ilk haftasında gerçekleşir. Siyasi otoritenin TBMM öncesi son ve esas müdahalesi burada olur. İdarelerin ödenek cetvellerine yeni projelerle bağlantılı ödenekler eklenmesi burada gerçekleşir. Kanun tasarısına da TBMM öncesi son şekli bu toplantıda verilir (Yentürk, 2011: 20).

C. Son Çalışmalar

Son hazırlık aşamasında Bütçe Kanun Tasarısı çalışma metnini hazırlamak üzere Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü 15 Ekim'e kadar çalışmalarını tamamlar. Kamu idarelerine ait bütçe tekliflerine teknik anlamda son şekli ise Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü ve Devlet Planlama Teşkilatı verir. Bütçe kanun tasarısının son hazırlığının bu şekilde tamamlanması ile onaylanmak üzere Bakanlar Kuruluna gönderilir.

D. Onaylanma (Kanunlaşma)

Bütçe Kanun Tasarısı 15-17 Ekim arasında Bakanlar Kurulu'nda görüşüldükten sonra mali yılın başlangıcı olan 1 Ocak'tan en az 75 gün önce TBMM'ye sevk edilir. Bu tarih en son 17 Ekim olarak Kanunla belirlenmiştir. Türkiye Büyük Millet Meclisinde, merkezî yönetim bütçe kanun tasarısının metni maddeler, gider ve gelir cetvellerini kamu idareleri itibariyle görüşülür ve bölümler halinde oylanır. Kabul edilen “Merkezî Yönetim Bütçe Kanun Tasarısı” kanunlaşmasıyla beraber malî yılbaşından önce Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girer. Böylece merkezî yönetim bütçe çalışması ile beraber tavan olarak belirlenen rakamlar

çerçevesinde kamu idarelerinin tahmini harcama rakamları denkliği kurulmaya çalışılmış ve gelecek 3 yılın bütçe rakamları tahmini olarak belirlenmiştir. Bu kapsamda önem kazanan konu bütçe hazırlık dönemi öncesinde OVMP ile belirlenen tavan rakamları ile kamu idarelerinin yaptıkları tahminler arasındaki ilişki ile TBMM’den geçen bütçe tasarısındaki tahmini rakamlar arasındaki ilişki ve rakamların gerçekleşme yüzdesinin durumudur. Bu durumun ele alınması ile çok yıllık bütçeleme stratejik planlar ve orta vadeli mali planlar kapsamında incelenerek değerlendirilmesine imkan sağlanmış olacaktır.

5. ÇOK YILLI BÜTÇELEME - ORTA VADELİ MALİ PLAN İLİŞKİSİ VE DEĞERLENDİRİLMESİ

Çalışmanın başında çok yıllık bütçeleme sisteminin genel yapısı içinde bir yıllık bir sürenin hizmet üretiminde etkin kaynak kullanımı konusunda yeterli olmadığı bu durumun gerçekleşmesi için bir kaç yılı kapsayacak bir planlama yapılması gerektiği ve bu durumun birçok ülkede uygulama içinde olan bir konu olduğu ifade edilmişti. Bu kapsamda orta vadeli mali plan ile bazı ülkelerde üç, bazı ülkelerde dört yıla yaygın olarak kaynakların harcamalara dağılımı çalışması yapılmaktadır. Türkiye’de bu süre üç yıl olarak uygulanmaktadır. Uygulamada 1+2 olarak gerçekleştirilen orta vadeli harcama süresi içinde ulaşılmak istenen hedef, kamu kurumlarının sadece bir yıl ile kendilerini sınırlamamaları, gelecek iki yılı da garantileyerek bazı hizmet üretimlerine girmelerine imkan sağlanmasıdır. Bunun gerçekleşmesi ile merkezi yönetimin yapacağı harcamalarla elde edeceği gelirlerin planlamasını yapması da söz konusu olacaktır. Dolayısıyla orta vadede geleceğin hem gelir hem de gider açısından planlanması ile hem kamu hizmetlerinde etkinlik gerçekleşecek hem de kamu gelirlerinin gereken ölçüde toplanmasına imkân sağlanacaktır. Bu bağlamda Türkiye’de 2006 yılından itibaren hazırlanan ve 2011 yılı için altıncısı karara bağlanan orta vadeli mali planların çok yıllık bütçeleme ile elde edilmeye çalışılan amaçları gerçekleştirmede rakamlarının durumları aşağıdaki tablolarla analiz edilmiştir.

Tabloların her biri 2006 yılından itibaren hazırlanan orta vadeli mali planları içermektedir. Her bir tabloda plan rakamları ile gerçekleşen rakamlar yan yana gösterilmiştir. Orta vadeli mali planları değerlendirirken hem her planı kendi içinde gerçekleşen rakamlarla beraber incelemek hem de bir sonraki plan dönemi ile bir önceki planın rakamlarını karşılaştırarak planların sağlıklı yapılıp yapılmadığını görmek amaçlanmıştır.

Orta vadeli mali planların incelenmesinde karara bağlanma zamanları, gerçekleşen rakamlarla farklar ve üç yıllık rakamların tutarlılığı (planın hem kendi içindeki tutarlılığı hem de bir önceki plan dönemi ile bir sonraki plan dönemi arasındaki tutarlılık) ele alınmıştır.

Tablo 4: 2006–2008 Orta Vadeli Mali Plan ve Gerçekleşme Düzeyleri

	2006		2007		2008	
	Plan	Gerçek	Plan	Gerçek	Plan	Gerçek
GSMH Büyümesi (%)	5.0	16.9	5.0	11.2	5.0	12.8
GSYİH (Milyon TL cari fiyat)	536.259	758.391	588.155	843.178	642.266	950.534
Mer. Yön.Bütçe Gid. (Milyon TL)	160.143	178.126	162.280	204.068	165.958	227.031
Mer.Yön. Faiz.Dışı Gid. (Milyon TL)	111.212	132.163	118.228	155.314	124.810	176.369
Personel Gid.	35.202	37.812	37.449	43.568	38.775	48.856
SGK Prim Gid.	4.895	5.075	7.022	5.804	7.466	6.407
Mal-Hizmet Alım Gid.	16.469	19.001	13.417	22.257	13.745	24.411
Faiz Gid.	48.931	45.962	44.052	48.752	41.148	50.661
Cari Transferler	36.590	49.851	41.650	63.291	45.371	70.360
Sermaye Gid.	12.283	12.097	12.851	13.003	13.363	18.515
Sermaye Transferleri	1.275	2.637	1.317	3.542	1.372	3.173
Borç Verme	3.386	5.688	3.353	3.845	3.490	4.643
Yedek Ödenekler	1.112	0	1.170	0	1.228	0
Merkezi Yön. Bütçe Açığı (Milyon TL)	-18.322	-4.643	-11.962	-13.708	-4.320	-17.432
Merkezi Yön. Bütçe Açığı /GSYİH (%)	-3.42	-0,61	-2.03	-1,63	-0.67	-1,83
Merkezi Yön. Bütçe Gelir (Milyon TL)	141.822	173.483	150.318	190.359	161.638	209.598

Kaynak: 2.7.2005 Tarih ve 25863 Sayılı Resmi Gazete (14.6.2005 Tarihli YPK Kararı) Gerçekleşme rakamları için bkz: www.bumko.gov.tr

2006–2008 Orta Vadeli Mali Plan, Yüksek Planlama Kurulu Kararı olarak 14 Haziran’da kabul edilmiştir. Yasal süre 15 Haziran’a kadar olduğundan ve kararın kabul tarihi bu süreyi aşmadığından planın sağlıklı gerçekleşmesi açısından başlangıcın iyi olduğu söylenebilir. Ancak planın üç yıllık rakamlarına gerçekleşen rakamları kapatarak baktığımızda ilk izlenim rakamların sağlıklı olmadığıdır. Örneğin büyüme oranları her yıl % 5 yazılmıştır. Bu rakamlar gerçekçi bir çalışma yapılmadığının göstergesidir. Bir ekonomide arka arkaya 3 yıl aynı oranda büyüme sağlanacağını söylemek tarafımızca çok zordur. Bu zorluk gerçekleşen rakamların durumu ile kendini net olarak göstermiştir. Yüzde beş olarak üç yıl boyunca tahmin edilen büyüme rakamları sırasıyla % 16,9, % 11,2 ve % 12,8 olmuştur. Büyüme rakamlarının bütçe rakamlarının dışında olduğunu söylesek bile bütçe rakamlarının da farklı bir sonuç doğurmadığı görülmektedir. Örneğin; bütçe gider tahminleri mali plan dönemi boyunca 160.143 milyon TL, 162.280 milyon TL ve 165.958 milyon TL olarak planlanmıştır. Ancak uygulama sonucunda gerçekleşen rakamlara bakıldığında bu rakamlar sırasıyla 178.176 milyon TL, 204.068 milyon TL ve 227.031 milyon TL ile sonuçlanmıştır. Bu

Türkiye’deki Çok Yıllı Bütçeleme Uygulamasının Stratejik Planlar ve Orta Vadeli Mali Planlar Bağlamında Etkinliğinin Değerlendirilmesi

rakamlara göre, plan rakamları ile gerçekleşen rakamlar arasında % 11,25 ile % 37,5 arasında farklar oluşmuştur. Bu rakamlar da yapılan planların sağlıklı yapılmadığının göstergesi olmaktadır.

Tablo 5: 2007–2009 Orta Vadeli Mali Plan ve Gerçekleşme Düzeyleri

	2007		2008		2009	
	Plan	Gerçek	Plan	Gerçek	Plan	Gerçek
GSMH Büyümesi (%)	7.0	11.2	7.0	12.8	7.0	0.2
GSYİH (Milyon TL cari fiyat)	622.6	843.178	695.9	950.534	771.2	952.559
Mer. Yön.Bütçe Gid. (Milyon TL)	189.877	204.068	199.027	227.031	205.732	268.219
Merkezi Yön. Faiz.Dışı Gid. (Milyon TL)	145.777	155.314	157.267	176.369	167.082	215.018
Personel Gid.	40.418	43.568	43.123	48.856	47.599	55.946
SGK Prim Gid.	9.820	5.804	10.245	6.407	9.286	7.208
Mal-Hizmet Alım Gid.	14.189	22.257	14.771	24.411	15.548	29.798
Faiz Gid.	44.100	48.752	41.760	50.661	38.650	53.200
Cari Transferler	59.181	63.291	66.844	70.360	72.083	91.975
Sermaye Gid.	13.293	13.003	13.892	18.515	14.378	20.071
Sermaye Transferleri	3.302	3.542	2.360	3.173	1.908	4.319
Borç Verme	3.740	3.845	3.877	4.643	4.014	5.697
Yedek Ödenekler	1.833	0	2.154	0	2.267	0
Merkezi Yön. Bütçe Açığı (Milyon TL)	-8.766	-13.708	-2.764	-17.432	4.411	-52.761
Merkezi Yön. Bütçe Açığı /GSYİH (%)	-1.4	-1.63	-0.4	-1,83	0.6	-5,54
Merkezi Yön. Bütçe Gelir (Milyon TL)	181.111	190.359	196.263	209.598	210.143	215.458

Kaynak: 15.7.2006 Tarih ve 26229 Sayılı Resmi Gazete (14.6.2006 Tarihli YPK Kararı) Gerçekleşme rakamları için bkz: www.bumko.gov.tr

2007–2009 Orta Vadeli Mali Planı’nın da yasal süre olan 15 Haziran’a kadar Yüksek Planlama Kurulu Kararı olarak netleşmesi bütçenin sağlıklı hazırlanması açısından önemlidir. Ancak bir önceki mali plan rakamları gibi planın üç yıllık rakamlarına gerçekleşen rakamları kapatarak baktığımızda bu planın rakamlarının da sağlıklı olmadığı görülmektedir. Örneğin; büyüme oranlarının bu planda da her yıl % 7 yazılması inandırıcı gelmemektedir. Bu rakamların durumu gerçekçi bir çalışma yapılmadığını göstermektedir. Yüzde yedi olarak üç yıl boyunca tahmin edilen büyüme rakamları sırasıyla % 11,2 % 12,8 ve % 0,2 olmuştur. Bütçe gider rakamlarına bakıldığında ise tahminler mali plan dönemi boyunca 189.877 milyon TL, 199.027 milyon TL ve 205.732 milyon TL olarak planlanmıştır. Ancak uygulama sonucunda gerçekleşen rakamlara bakıldığında bu rakamlar sırasıyla 204.068 milyon TL, 227.031 milyon TL ve 268.219 milyon TL ile sonuçlanmıştır. Bu rakamlara göre, plan rakamları ile gerçekleşen rakamlar arasında %7,9 ile % 30,7

arasında farklar oluşmuştur. Bu rakamlar da yapılan planların sağlıklı yapılmadığının göstergesi olmaktadır.

Tablo 6: 2008–2010 Orta Vadeli Mali Plan ve Gerçekleşme Düzeyleri

	2008		2009		2010	
	Plan	Gerçek	Plan	Gerçek	Plan	Gerçek
GSMH Büyümesi (%)	5.5	12.8	5.7	0.2	5.7	16.0
GSYİH (Milyon TL cari fiyat)	719.888	950.534	791.358	952.559	869.924	1.105.101
Merkezi Yön.Bütçe Gid. (Milyon TL)	225.859	227.031	228.070	268.219	238.045	293.628
Merkezi Yön. Faiz.Dışı Gid. (Milyon TL)	166.559	176.369	177.970	215.018	190.795	245.332
Personel Gid.	47.855	48.856	50.256	55.946	55.305	62.301
SGK Prim Gid.	6.212	6.407	6.515	7.208	6.778	11.060
Mal-Hizmet Alım Gid.	18.752	24.411	19.496	29.798	20.260	28.823
Faiz Gid.	59.300	50.661	50.100	53.200	47.250	48.296
Cari Transferler	72.807	70.360	78.863	91.975	83.995	101.891
Sermaye Gid.	12.403	18.515	13.635	20.071	14.989	25.907
Sermaye Transferleri	2.553	3.173	2.958	4.319	3.016	6.736
Borç Verme	4.211	4.643	4.397	5.697	4.513	8.613
Yedek Ödenekler	1.765	0	1.850	0	1.939	0
Merkezi Yön. Bütçe Açığı (Milyon TL)	-18.909	-17.432	-7.315	-52.761	-2.519	-39.600
Merkezi Yön. Bütçe Açığı /GSYİH (%)	-2.6	-1,83	-0.9	-5,54	-0.3	-3.58
Merkezi Yön. Bütçe Gelir (Milyon TL)	206.951	209.598	220.755	215.458	235.526	254.028

Kaynak: 3.7.2007 Tarih ve 26571 Sayılı Resmi Gazete (15.6.2007 Tarihli YPK Kararı) Gerçekleşme rakamları için bkz: www.bumko.gov.tr

2008–2010 Orta Vadeli Mali Planının da yasal süre olan 15 Haziran'a kadar Yüksek Planlama Kurulu Kararı olarak netleşmesinin bütçenin sağlıklı hazırlanması açısından önemli bir gösterge olduğu söylenebilir. Ancak bir önceki mali plan rakamları gibi planın üç yıllık rakamlarına gerçekleşen rakamları kapatarak baktığımızda bu planın rakamlarının da sağlıklı olmadığı görülmektedir. Büyüme oranları bu planda % 5,5, % 5,7 ve % 5,7 olarak yazılmıştır. Bu rakamların durumu da gerçekçi bir çalışma yapılmadığını göstermektedir. Üç yıl boyunca tahmin edilen büyüme rakamları sırasıyla % 12,8, % 0,2 ve % 16 olmuştur. Bütçe gider rakamlarına bakıldığında ise tahminler mali plan dönemi boyunca 225.859 milyon TL, 228.070 milyon TL ve 238.045 milyon TL olarak planlanmıştır. Ancak uygulama sonucunda gerçekleşen rakamlara bakıldığında bu rakamlar sırasıyla 227.031 milyon TL, 268.219 milyon TL ve 293.628 milyon TL ile sonuçlanmıştır. Bu rakamlara göre, 2008 yılı için tahminlerin tuttuğu ancak çok yıllık göstergeleri ifade

Türkiye’deki Çok Yıllı Bütçeleme Uygulamasının Stratejik Planlar ve Orta Vadeli Mali Planlar Bağlamında Etkinliğinin Değerlendirilmesi

edecek olan 2009 ve 2010 yılları rakamları için tahminlerden sapmaların yine çok fazla olduğu görülmektedir. Rakamlara göre plan rakamları ile gerçekleşen rakamlar arasında 2009 ve 2010 yılları için %17,5 ve % 23,1’lik farklar oluşmuştur. Bu rakamlar da yapılan bu planın sağlıklı yapılmadığının göstergesi olmaktadır.

Tablo 7, 2009–2011 Orta Vadeli Mali Planının rakamları ve gerçekleşme durumunu göstermektedir. Bu planının yasal süre olan 15 Haziran’a kadar Yüksek Planlama Kurulu Kararı olarak kabul edilmemesinin bütçenin sağlıklı hazırlanmasını etkileyecek bir durum olduğu söylenebilir. Diğer bir deyişle bu planın 1 Temmuzda karara bağlanması yasaya aykırı bir durum oluşturduğu gibi sonuçlarının da daha fazla tutarsızlıklar oluşturacağı izlenimi ilk başta edinilmektedir. Bu doğrultuda mali planın büyüme rakamlarına bakıldığında % 5,0, % 5,5 ve % 6,0 olarak yazıldığı görülmektedir.

Tablo 7: 2009–2011 Orta Vadeli Mali Plan ve Gerçekleşme Düzeyleri

	2009		2010		2011	
	Plan	Gerçek	Plan	Gerçek	Plan	Gerçek
GSMH Büyümesi (%)	5.0	0.2	5.5	16.0	6.0	-
GSYİH (Milyon TL cari fiyat)	1.109.351	952.559	1.245.269	1.105.101	1.395.158	-
Merkezi Yön.Bütçe Gid. (Milyon TL)	259.140	268.219	284.229	293.628	319.520	-
Merkezi Yön. Faiz.Dışı Gid. (Milyon TL)	202.390	215.018	229.437	245.332	259.529	-
Personel Gid.	56.389	55.946	61.691	62.301	67.591	-
SGK Prim Gid.	10.610	7.208	11.563	11.060	12.509	-
Mal-Hizmet Alım Gid.	18.856	29.798	21.389	28.823	25.076	-
Faiz Gid.	56.750	53.200	54.792	48.296	59.992	-
Cari Transferler	93.003	91.975	107.956	101.891	122.492	-
Sermaye Gid.	15.483	20.071	17.675	25.907	21.212	-
Sermaye Transferleri	2.321	4.319	2.848	6.736	3.621	-
Borç Verme	4.276	5.697	4.600	8.613	4.993	-
Yedek Ödenekler	1.451	0	1.714	0	2.036	-
Merkezi Yön. Bütçe Açığı (Milyon TL)	-15.548	-52.761	-15.920	-39.600	-23.042	-
Merkezi Yön. Bütçe Açığı /GSYİH (%)	-1.4	-5,54	-1.3	-3.58	-1.7	-
Merkezi Yön. Bütçe Gelir (Milyon TL)	243.592	215.458	268.309	254.028	296.478	-

Kaynak: 8.7.2008 Tarih ve 26930 Sayılı Resmi Gazete (1.7.2008 Tarihli YPK Kararı) Gerçekleşme rakamları için bkz: www.bumko.gov.tr

Önceki mali planların durumu değerlendirildiğinde bu planın rakamlarına bakıldığında da gerçekçi bir çalışma yapılmadığını söylemek yanlış olmayacaktır. Kaldı ki üç yıl boyunca tahmin edilen büyüme rakamlarının gerçekleşmesine bakıldığında önceki planlarda karşılaşılan durum bu planda da yaşanmış, büyüme oranları 2009 ve 2010 için % 0,2 ve % 16 olmuştur. Bütçe gider rakamlarına bakıldığında ise tahminler mali plan dönemi boyunca 259.140 milyon TL, 284.229 milyon TL ve 319.520 milyon TL olarak planlanmıştır. Ancak uygulama sonucunda gerçekleşen rakamlara bakıldığında 2009 ve 2010 yılları rakamları sırasıyla 268.219 milyon TL, 293.628 milyon TL olmuştur. Bu rakamlara göre, 2009 yılı için gider tahmini % 3,4 sapma ile 2010 yılı gider rakamı ise % 3,2 sapma ile tutmuştur diyebiliriz. Bu yüzde sapmalara göre yapılan bu planın sağlıklı yapıldığı söylenebilir. Bu görüntüye göre yapılabilecek değerlendirme mali planın geç hazırlanması ile tahmin edilen rakamların doğruluğunun kuvvetlendiğidir.

Tablo 8: 2010–2012 Orta Vadeli Mali Plan ve Gerçekleşme Düzeyleri

	2010		2011		2012	
	Plan	Gerçek	Plan	Gerçek	Plan	Gerçek
GSMH Büyümesi (%)	3.5	16.0	4.0	-	5.0	-
GSYİH milyon TL cari (at)	1.029.000	1.105.101	1.118.000	-	1.227.000	-
Merkezi Yön. Bütçe Gid. (Milyon TL)	286.828	293.628	298.232	-	314.442	-
Merkezi Yön. Faiz. Dışı Gid. (Milyon TL)	230.078	245.332	243.032	-	259.042	-
Personel Gid.	60.318	62.301	64.098	-	68.438	-
SGK Prim Gid.	11.124	11.060	11.710	-	12.538	-
Mal-Hizmet Alım Gid.	25.901	28.823	27.616	-	28.798	-
Faiz Gid.	56.750	48.296	55.200	-	55.400	-
Cari Transferler	102.158	101.891	109.587	-	117.211	-
Sermaye Gid.	19.046	25.907	18.271	-	20.137	-
Sermaye Transferleri	3.208	6.736	3.348	-	3.485	-
Borç Verme	6.903	8.613	6.867	-	6.846	-
Yedek Ödenekler	1.420	0	1.535	-	1.589	-
Merkezi Yön. Bütçe Açığı (Milyon TL)	-50.034	-39.600	-45.123	-	-39.083	-
Merkezi Yön. Bütçe Açığı /GSYİH (%)	-4.9	-3.58	-4.0	-	-3.2	-
Merkezi Yön. Bütçe Gelir (Milyon TL)	236.794	254.028	253.109	-	275.359	-

Kaynak: 18.9.2009 Tarih ve 27353 Sayılı Resmi Gazete (17.9.2009 Tarihli YPK Kararı) Gerçekleşme rakamları için bkz: www.bumko.gov.tr

Türkiye’deki Çok Yıllı Bütçeleme Uygulamasının Stratejik Planlar ve Orta Vadeli Mali Planlar Bağlamında Etkinliğinin Değerlendirilmesi

2010–2012 Orta Vadeli Mali Planı da yasal süre olan 15 Haziran’a kadar Yüksek Planlama Kurulu Kararı olarak kabul edilmemiştir. Bu planın da 17 Temmuzda karara bağlanması yasaya aykırı bir durum oluşturduğu gibi sonuçlarının da daha fazla tutarsızlıklar oluşturacağı izlenimi ilk başta edinilmektedir. Bu doğrultuda mali planın büyüme rakamlarına bakıldığında % 3,5, % 4,0 ve % 5,0 olarak yazıldığı görülmektedir. Üç yıl boyunca tahmin edilen büyüme rakamlarının gerçekleşmesi 2010 yılı için % 16 olmuştur. % 3.5 tahmin edilen büyüme rakamının % 16 ile sonuçlanması tahminlerin sağlıklı yapılmadığı sonucunu bize vermektedir. Bütçe gider rakamlarına bakıldığında ise tahminler mali plan dönemi boyunca 286.828 milyon TL, 298.232 milyon TL ve 314.442 milyon TL olarak planlanmıştır. Uygulama sonucunda gerçekleşen 2010 yılı rakamına bakıldığında 293.628 milyon TL olmuştur. Bu rakama göre, 2010 yılı için gider tahmininin % 2,4 sapma tutturulmuş olduğunu söyleyebiliriz. Bu yüzde sapmaya göre yapılan bu planın sağlıklı olduğu söylenebilir. Bu görüntüye göre yapılabilecek değerlendirme mali planın geç hazırlanması ile tahmin edilen rakamların doğruluğunun kuvvetlendiğidir.

Tablo 9: 2011–2013 Orta Vadeli Mali Plan ve Gerçekleşme Düzeyleri

	2011		2012		2013	
	Plan	Gerçek	Plan	Gerçek	Plan	Gerçek
GSMH Büyümesi (%)	4.5	-	5.0	-	5.5	-
GSYİH (Milyon TL cari fiyat)	1.215.00	-	1.343.000	-	1.485.000	-
Merkezi Yön. Bütçe Gid. (Milyon TL)	312.519	-	339.317	-	359.103	-
Merkezi Yön. Faiz. Dışı Gid. (Milyon TL)	265.019	-	286.817	-	309.102	-
Personel Gid.	72.299	-	78.164	-	84.064	-
SGK Prim Gid.	12.737	-	13.749	-	14.662	-
Mal-Hizmet Alım Gid.	30.049	-	31.718	-	33.347	-
Faiz Gid.	47.500	-	52.500	-	50.000	-
Cari Transferler	115.778	-	125.849	-	136.556	-
Sermaye Gid.	21.635	-	24.270	-	26.804	-
Sermaye Transferleri	4.300	-	4.568	-	4.899	-
Borç Verme	6.436	-	6.743	-	7.013	-
Yedek Ödenekler	1.784	-	1.706	-	1.757	-
Merkezi Yön. Bütçe Açığı (Milyon TL)	-33.493	-	-32.261	-	-24.359	-
Merkezi Yön. Bütçe Açığı /GSYİH (%)	-2.8	-	-2.4	-	-1.6	-
Merkezi Yön. Bütçe Gelir (Milyon TL)	279.026	-	307.056	-	334.743	-

Kaynak: 8.10.2010 Tarih ve 27725 Sayılı Resmi Gazete (8.10.2010 Tarihli YPK Kararı) Gerçekleşme rakamları için bkz: www.bumko.gov.tr

Son hazırlanan 2011–2013 Orta Vadeli Mali Planı da yasal süre olan 15 Haziran’a kadar Yüksek Planlama Kurulu Kararı olarak netleşmemiştir. Bu planın 8 Ekimde karara bağlanması yasaya aykırı bir durum oluşturduğu gibi artık plan olarak adlandırılmaması gerektiği, bütçe hazırlanıp sonuçlandırılma aşamasına geldiğinden iş yerine gelsin diye hazırlanan bir belge olduğu söylenebilir. Bu doğrultuda mali planın büyüme rakamlarına bakıldığında % 4,5, % 5,0 ve % 5,5 olarak yazıldığı görülmektedir. Üç yıl boyunca tahmin edilen bu büyüme rakamlarının gerçekleşmesi hakkında geçmiş yıl mali planları tecrübesi altında doğru gerçekleşmelerin olmayacağını ifade etmeliyiz. Ancak bütçe gider rakamları açısından son iki plan dönemi dikkate alındığında gider tahminlerinin tutturulacağı izlenimi doğmaktadır. Bu görüntüye göre yapılabilecek değerlendirme mali planın geç hazırlanması ile tahmin edilen rakamların doğruluğunun kuvvetlendiğidir.

6. ÇOK YILLI BÜTÇELEME VE STRATEJİK PLAN İLİŞKİSİ VE DEĞERLENDİRİLMESİ

Çok yıllık bütçeleme anlayışı, kaynakların etkin kullanılması düşüncesi çerçevesinde belirli bir süreyi içine aldığından doğal olarak bu sürede gerçekleştirilecek kamu hizmetlerinin belirlenmesini de dikkate almaktadır. Üç ya da dört yıllık sürede harcamaların rakamsal boyutunu ifade eden çok yıllık bütçeleme, dayanağını planlamadan alır. Planlama çerçevesinde kurumlar, belirlenen süre kapsamında gerçekleştirmek istedikleri hizmetleri “stratejik plan” belgesi içinde yıllara yaygın bir şekilde gösterirler. Ancak bu şekilde stratejik plan ve bütçe ilişkisinin sağlıklı kurulması söz konusu olur. Geçmiş dönemlerde geleneksel yaklaşım içinde kamu kurumlarının ve yöneticilerinin önceliklere göre hareket etmemeleri; bütçenin, öncelikler önceden düşünülmeden hazırlanması (Schick, 2002: 25) plan-bütçe ilişkisinin kurulamaması sonucunu ortaya çıkarmıştır. Ancak her geçen gün yöneticilerin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde kaynakların daha etkili ve verimli kullanılması gerektiği düşüncesi önem kazanmaya başladıkça idarecilerin harcamalarını planlı bir şekilde gerçekleştirmeleri zorunluluğu ortaya çıkmıştır.

Stratejik planlama anlayışında belirtilmesi gereken önemli nokta “hükümetin ne yapması gerektiği” değil, “hükümet kuruluşlarının ne yapması gerektiği”dir. Bu anlayışta hükümetin rolü, temel büyüklükleri belirlemek olup harcama yapan kurumların harcama rakamlarını buna göre belirlemelerini istemektir. Ayrıca yeni anlayış, eskinin aksine “bütçeleme” den ayrılır. Bütçeleme zaman ve finansman baskılarından arınmış olarak yapılmaya çalışılır. Bu da hedeflere ve amaçlara daha derin bir bakış imkânı sağlar (Schick, 2002: 25). Genel olarak stratejik planlama, bir kuruluşun ne olduğunu, ne yaptığını ve niçin yaptığını tanımlayıcı temel karar ve eylemleri ortaya çıkarabilmek için yapılan sistematik bir çaba olarak tanımlanır. Diğer bir deyişle stratejik planlama, idarenin çevresel sorumluluğunu ortaya koyan ve onun görevi (misyon) için gerekli öncelikler üzerinde paydaşlarla beraber

anlaşılan sistematik bir süreçtir (Allison, 2005: 1). Stratejik planlama ile gerçekleştirilmesi gerekenler; kurumun görev alanının belirtilmesi, kurumun paydaşlarının (iç ve dış) belirlenerek onların kurumun hedefleri ve faaliyetleri ile ilgili değerlendirmelerinin alınması, kurumun 3 ya da 5 yıllık bir dönem için amaçlarının ve hedeflerinin tespit edilmesi ve son olarak amaç ve hedeflere ulaştıracak stratejilerin geliştirilmesidir (Berry ve Wechsler, 1995: 323).

Kamu kurumları tarafından yapılan stratejik planlar sadece içsel birer belgeler olmayıp kurumun önceliklerini belirlemek ve hedef belirlemeyi geliştirmenin yanında kamu kesiminden hangi sonuçların beklendiğini de açıklayan belgelerdir (Curristine, 2007: 179). Gerçekten kamu kurumları tarafından hazırlanan stratejik planlar hesap verme sorumluluğunun bir gereği olarak parlamentoya ve kamuoyuna da ilan edilirler. Böylece kurumların hizmetinden yararlananların ve siyasal karar alma sürecinde yer alan yetkili kişi ve kurumların amaç ve öncelikler konusunda bilgilencmeleri sağlanmakta, bir kaç yılda gerçekleştirilecek hedefler ve maliyetler görülmektedir. Böylece stratejik planını hazırlayan ilgili kuruluş bütçesi aracılığıyla yapacağı harcamalarını da sağlam temellere dayandırmış olmakta; kurumun Maliye Bakanlığı ile bütçe hazırlığında gerçekleştirdiği müzakerelerde kendini savunmasına imkân sağlanmakta ve bu şekliyle ödeneklerini kesinleştirebilmektedir (Schick, 2002: 25-26).

Stratejik planlama, dünyanın birçok ülkesinde uygulanmaya başlanan bir sistemdir. Örneğin, ABD’de 1993 tarihinde yürürlüğe giren “Hükümetin Performansı ve Sonuçlar Yasası” ile ülke düzeyinde performans yönetiminin en esaslı aracı olarak kabul edilmiştir (Gören, 2000: 233). Günümüzde Avustralya, Kanada ve İngiltere’nin de dâhil olduğu birçok OECD ülkesinde kurum ve kuruluşlar stratejik plan hazırlamakla mükellef kılınmışlardır. Bu planlar kurum bazında ya da birleştirilerek hükümetin tamamını kapsayacak şekilde halkın ve parlamentonun bilgilerine sunulmaktadır (Curristine, 2002: 179). Ancak birçok ülke tarafından uygulanmaya çalışılan bu aracın başarılı olabilmesi için etkin bir planlama sistemine sahip olunması çok önemlidir. Bu sistemde stratejik planlama çerçevesinde çok yıllık bütçeleme uygulamasının gerçekleşmesinde yukarıdan aşağıya (top-down) temel büyüklüklerin belirlenmesinin yanında sistemin çalışmasında aşağıdan yukarıya (bottom-up) doğru olan amaç ve hedef odaklı rakamsal büyüklüklerde önem arz etmektedir (Arslan, 2004: 5). Dolayısıyla bu noktada özellikle kurum yöneticilerine önemli görevler düşmektedir. Çünkü sürekli büyüme amacı gibi amaçları belirlemek; amaçlara ulaştıracak kavram, fikir ve planları oluşturmak; amaçlardan daha dar kapsamlı olan hedeflere karar vermek; örgütün yapısını planlamak; yönetsel programları ve iş planlarını geliştirmek vb. görevler genelde üst düzey yöneticilerin sorumluluğunda olmaktadır (Ugboro ve Obeng, 2005: 14-16).

Stratejik planlamanın doğru gerçekleşmesi durumunda çok yıllık bütçeleden beklenen faydalar sağlanmış olacaktır. Ancak sadece stratejik planın hazırlanıp uygulanması yeterli olmayacaktır. Kamu kurumu kendisine tahsis edilen ödenekleri etkin ve verimli de harcamalıdır. Ödeneklerin bu anlamda harcanmasında harcama sürecinin sağlıklı işlemesi de önemli bir konudur. Harcama sürecinde kamu alımlarının yapılmasında ihale sisteminin de etkin uygulanması ve kaynakların doğru işe doğru şekilde harcanması gerekir. Bu sağlanmazsa o zaman kaynakların etkin kullanımı için geliştirilen çok yıllık bütçeleme sistemi ve stratejik planlama çalışması bir yerden sonra eksik kalacaktır.

Türkiye'deki stratejik planlama uygulamaları incelendiğinde maalesef kurumların plan yapma konusunda yeterli olmadıkları ve bu konuda yeterli özeni göstermedikleri anlaşılmaktadır (Çetinkaya, 2008: 4-5). Ancak diğer ülke uygulamalarına bakıldığında da stratejik planlama konusunda sıkıntıların olduğu bir gerçektir. Hatta stratejik planlamanın kamu örgütlerinde yararlı olup olmadığı ile ilgili yeterli bilgiye ulaşamadığı da belirtilmektedir (Hendrick, 2003: 497). Ayrıca stratejik planlama konusunda kamu kesiminde planlama ile plan çalışmalarının karıştırılması eğilimi, açık ve tasdik edilebilir amaç ve hedeflerin belirlenememesi, temel varsayımların düşük ya da aşırı tahmin edilmesi, amaca ulaştıracak açık strateji ve politika geliştirilmemesi, planlamanın oldukça rutin ve mekanik hale gelme eğiliminde olması, performansı izlemede yetersiz olunması ve planlama sürecinde değerlendirme yokluğunu belirtmek de gereklidir (Ugboro ve Obeng, 2005: 13). Netice itibarıyla stratejik planların gerçekçi yapılmaması çok yıllık bütçeleme çalışmalarının zayıflamasına yol açacağı gibi etkin kaynak kullanımı için çıkılan yolun inşa edilememesi sonucunu da doğuracaktır.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Çok yıllık bütçeleminin Türkiye'deki durumunu değerlendirmeyi amaçlayan bu çalışmada ulaşılan sonuçları birkaç paragrafta belirtebiliriz. İlk olarak çok yıllık bütçeleme sisteminin yapısı ve işleyişi ele alınabilir. Orta vadeli mali planlar incelendiğinde ilk izlenim çok yıllık bütçeleminin şekil itibarıyla yapılmış olduğudur. Bu durum gerek büyüme rakamları gerekse bütçe gider rakamları açısından net olarak görülmektedir. Ancak Orta vadeli mali planın gerçekçi yapıldığının göstergesi olarak konu içinde de belirtildiği üzere büyüme rakamlarının tahminlerinin durumu önemlidir. Planlar incelendiğinde tahmini büyüme rakamlarının birbirlerini takip edencesine yazılmış olduğu (örneğin 2009 mali planında 5,0, 5,5 ve 6,0 olması) bunun da inandırıcılığı azalttığı düşüncesi tarafımızda oluşmuştur. Kaldı ki bu düşünce gerçekleşen rakamlarla sanırım doğrulanmıştır. Maalesef hiçbir mali planda planlanan büyüme rakamlarına ulaşamamıştır. Büyüme rakamları ya aşağıda ya da yukarıda kalmıştır. Bütçe gider rakamları da benzer sonuçlar ortaya koymaktadır. Özellikle kanuni sürede yayımlanan mali planlarda (2006–2007–2008 planları) sapmalar çok fazladır. Özellikle ilk plan olan 2006

Türkiye'deki Çok Yıllı Bütçeleme Uygulamasının Stratejik Planlar ve Orta Vadeli Mali Planlar Bağlamında Etkinliğinin Değerlendirilmesi

planındaki plan rakamları ile gerçekleşme rakamları arasındaki sapmalar % 25 ile % 30 arasında olmuştur. Kanuni süre geçtikten sonra karara bağlanıp yayımlanan mali planlarda büyüme rakamları yine tutmazken bütçe rakamlarının tutarlı olduğu görülmüştür. Bütçe rakamlarındaki sapmaların %3 ile % 6 arasında olduğu hesaplanmıştır. Bu sapma oranlarının bütçe tahminlerinin doğruluğu ve samimiyeti açısından başarılı olduğunu söylemek mümkündür. Ancak son üç mali planın bütçe hazırlık sürecinin başlaması hatta son mali planın bütçe sürecinin tamamlanmasına yakın yayınlanması dikkate alındığında başarılı çalışmalara gölge düşmesine neden olduğu da söylenmelidir.

İkinci olarak belirtilmesi gereken konu birinci konuda da biraz değinilen mali planların yasal zorunluluk olarak 15 Haziran'a kadar yayımlanması ile ilgili olan konudur. Bu konuda ilginç olan 2006, 2007 ve 2008 yıllarında yapılan mali planların kanuni süre olan 15 Haziran' kadar yayımlandıkları, 2009, 2010 ve 2011 yıllarına ait olan mali planların ise bu süreyi çok fazla aşarak yayımlandıklarıdır. Hatta son yayımlanan 2011 mali planının 8 Ekim'de yayımlanmasıdır. Bu konuda daha ilginç olan ise sürelerinde yayınlanan mali planlarda yer alan rakamlarda büyük tutarsızlıklar olduğu ancak süre geçtikten sonra yayımlananlarda tutarsızlıkların daha az olduğudur. Bu da iş bittikten sonra (bütçe hazırlanmış olduğu için) planın yayımlanması ile ilgilidir. Ancak buna rağmen ileriki yılların göstergelerinde yinede orta seviyede de olsa tutarsızlıklar olduğu görülmüştür. Örneğin geç yayımlanan 2009 yılı mali planında 2011 bütçe gideri mali plan rakamı 319.520 milyon TL iken 2010 mali planında 298.232 milyon TL olarak belirlenmiştir. Bu durum da mali planın sağlıklı hazırlanmasının bir göstergesidir.

Üçüncü olarak belirtmek istenilen konu, mali plan rakamları ile bütçe tahmin rakamları arasındaki tutarsızlıklardır. 2006 yılı itibariyle başlanılan orta vadeli mali plan çalışmalarında 2006 yılı bütçe gideri 160.143 milyon TL gösterilirken yapılan bütçede bu rakam 174.321 milyon TL tahmin edilmiş olup gerçekleşme rakamı ise 178.126 milyon TL olmuştur. Mali plan rakamı alındığında gerçekleşen rakamla olan sapma % 11,2 olurken bütçe tahmin rakamına göre gerçekleşme arasındaki sapma % 2,3 olmuştur. Mali plan açısından yorumladığımızda %11,2'lik sapmanın mali planın sağlıklı hazırlanmasının bir göstergesi olduğu söylenebilir. Bu duruma sonraki yıllar açısından bakıldığında 2007 yılı içinde benzer durumun oluştuğu ancak 2008 ve sonrasında mali plan rakamları ile bütçe tahmin rakamlarının tutarlı hazırlanmış, gerçekleşen rakamlarında tutarlı olduğu söylenmelidir. Bu görüntü rakamsal anlamda mali planı ile bütçe ilişkisinin kurulması konusunda hem Maliye Bakanlığı teşkilatının hem de hükümetin samimilik ve doğruluk ilkelerine bağlı kaldıklarını göstermektedir.

Son olarak değinilecek olan konu çok yıllık bütçelemede aşağıdan yukarıya ve yukarıdan aşağıya işleyen yapı hakkındadır. Kamu idarelerinin

kendilerine bildirilen ödenek tavanlarını, sağlıklı yapamadıkları stratejik planları doğrultusunda etkin kullanamadıkları, eski ödenek kullanımı alışkanlıklarının devam ettiği, bunun temel nedeninin ise çalışmanın içinde belirtildiği üzere bu idarelerde stratejik planlama hazırlıkları konusundaki eksikliklerdir. Bu konuyla ilgili diğer nokta idarelerin stratejik planları ile Orta Vadeli Mali Plan ilişkisinin yeterli düzeyde kurulmamasıdır. Bu durum da mali planın sağlıklı hazırlanmasına etki etmektedir.

Bu çalışma sonucunda getirilebilecek olan önemli çözüm noktaları;

* Bütçe – plan ilişkisinin kurulmasında kamu idarelerinin stratejilerini iyi belirleyerek stratejik planlarını gerçekçi yapmaları sağlanmalıdır. Bu konuda daha sıkı önlemler alınmalıdır. Mutlaka kamu idarelerinde kadrolu uzman elemanlardan oluşan stratejik planlama bürolarının oluşturulması gereklidir. Bu yapılanma sonucunda Maliye bakanlığı da kamu idarelerinin gerçekçi hazırladığına inandığı stratejik planlar çerçevesinde çok yıllık bütçeleme çalışmalarını planlamalıdır. Bu konu çok karmaşık gibi görünse de aslında kolay bir konudur. Kamu harcamalarının planlanması aslında bireyin harcamalarının planlanmasından farklı değildir. Örneğin birey çok şey yapmak isteyebilir. Ancak bu istekler için geliri belli düzeydedir. O zaman yapması gereken geliri ölçüsünde isteklerini belirli bir zaman süresine yayarak (2 yada 4 yıllık zaman süresi gibi) gerçekleştirmektir. Bu bir planlamadır. Önemli olan önceliklere göre istekleri yerine getirmektir. Birey planını daha hızlı gerçekleştirmek isterse borçlanarak ya da ek gelir getirici faaliyetlerde bulunarak bunu gerçekleştirebilir. Devlette bunun için borçlanabilir ya da gelir kaynaklarını arttırabilir. Ancak sağlıklı olan, yapılmasına karar verilen hizmetlerin durumuna göre borçlanma dışı gelir kaynaklarına yönelmesidir.

* Orta vadeli plan çalışmalarının etkinliğinin artırılması konusunda önemli olan bir diğer nokta orta vadeli plan çalışmalarının Haziran ayından daha öne çekilmesidir. Bu düşünce kamu idarelerinin 5 yıllık stratejik planlarının hazır olduğundan hareketle düşünülmüştür. Ayrıca günümüzde kullanılan muhasebe sistemi kapsamında artık geçmiş yıl verilerinin sonuçlanması çok uzun sürmemektedir. Yeni yılın girmesini takip eden ikinci ayda veriler netleşmektedir. Dolayısıyla Mart ayında DPT'nin orta vadeli programı yayımlaması Nisan ayında da YPK'nın kararının yayımlanması mümkün olabilir. Böylece bütçe hazırlayacak olan idareler önlerini daha net görebileceklerdir.

* Çok yıllık bütçelemede dikkat edilmesi gereken bir konu da harcamaların her yıl devamlı artma eğiliminde olması diye bir kuralın olmamasıdır. Ancak mali planlar incelendiğinde bütçe giderlerinde her yıl artış yapıldığı görülebilmektedir. Bu artışlar bazı yıllar fazla bazı yıllar az yapılmıştır. Son mali planlarda artışlar % 3 ile % 6 arasında planlanmıştır. Bütçe tahminlerinde ise bu artışlar % 10-% 15 arasında yapılmıştır.

Harcamalar her yıl artacak diye bir kuralın olmadığını kamu idarelerine anlatılması önemlidir. Bu konuda da yine birey üzerinden örnek verebiliriz. Birey her yıl araba, ev, kaban, telefon vs. almak durumunda olmamaktadır. Aynı şekilde kamu idaresinin de devamlı yatırım yapacak durumu olmamalıdır. Gelişimini tamamlayan kamu idaresinin belirli bir süre olağan harcamalarla varlığını devam ettirmesi yeterli olacaktır. Dolayısıyla DPT’nin ve Maliye Bakanlığının kamu idarelerinin gerçekçi yaptıkları stratejik planlarını iyi gözden geçirerek maliyetlendirmelerinin yapılması etkin kaynak kullanımı açısından önemlidir.

KAYNAKLAR

- ALLISON, M. (2005) *Strategic Planning for Nonprofit Organization: A Practical Guide and Workbook*, 2nd Edition, Hoboken, NJ, USA: John Wiley & Sons, Incorporated, 2005.
- ARSLAN, M. (2004) Orta Vadeli Harcama Sistemi (Çok Yıllı Bütçeleme) ve Türkiye’de Uygulanabilirliği, *Sayıştay Dergisi*, 54, 3-36.
- BERRY, F. and WECHSLER, B. (1995) State Agencies’ Experience with Strategic Planning: Findings from a National Survey, *Public Administration Review*, 55 (2), 159-168.
- BLÖNDAL, J. R. (2003) Budget Reform in OECD Member Countries: Common Trends, *OECD Journal on Budgeting*, 2 (4), 7-25.
- BOEX, JAMESON, L. F., VAZQUEZ, M. J. and McNAB, R. (2000) Multi-Year Budgeting: A Review of International Practices and Lessons for Developing and Transitional Economies, *Public Budgeting & Finance*, 20 (2), 91-112.
- CAMPO, S. S. (2009) Potemkin Villages: ‘The’ Medium-Term Expenditure Framework in Developing Countries, *Public Budgeting & Finance*, 29 (2), 1-26.
- CANSIZ, H. (2007) Bazı Ülkelerde ve Türkiye’de Çok Yıllı Bütçeleme Uygulamaları, *Afyon Kocatepe Üniversitesi İİBF Dergisi*, 9 (1), 95-116.
- COLIN, T. and MAURICE, W. (1992) Planning and Controlling Public Expenditure in the UK, Part I: The Treasury’s Public Expenditure Survey, *Public Administration*, 70, 193-224
- CURRISTINE, T., LONTI, Z. and JOUMARD, I. (2007) Improving Public Sector Efficiency: Challenges and Opportunities, *OECD Journal on Budgeting*, 7 (1), 161-201.
- ÇAKMAK, Z. Z. ve MEYDAN, D. (2010) Yeni Zellenda’da Orta Vadeli Harcama Sistemi ve Türkiye için alınacak Dersler, *Bütçe Dünyası*, 2010(1). 125-138.

- ÇETİNKAYA, Ö. (2008) Kamu İdarelerinde Stratejik Planlarda Mevzuata Aykırı Durumlar, *Yaklaşım Dergisi*, Sayı:192, 244-248.
- DEMİRBAŞ, T. (2006) Kamu Harcama Yönetimi Bağlamında Orta Vadeli Harcama Sistemi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi, Uludağ Üniversitesi, *Yayımlanmamış Doktora Tezi*, Bursa.
- DPT (2000) “Kamu Mali Yönetimin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu”, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, Ankara.
- DUE, J. F. (1963) *Maliye Bir İktisadi Analiz*, (Çev. Sevim Görgün ve İzzettin Önder), İstanbul: Üniversitesi Yayınları.
- EFE, Z. Z. (2007) Uluslararası Uygulamalar Işığında Çok Yıllı Bütçeleme, *Bütçe Dünyası*, 25 (2), 68-79.
- ERGEN, Z. (2007) Orta Vadeli Harcama Sistemi Üzerine Kavramsal Bir Yaklaşım, *Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 16 (1), 301-314.
- FALAY, N. (2006) Çok Yıllı Bütçeleme Nedir? Türkiye’de Uygulanabilirliği?, *İktisat Dergisi*, S. 470-471, 30-34.
- GÖREN, İ. (2000) Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Bağlamında Performans Yönetimi, *15. Türkiye Maliye Sempozyumu*, Akdeniz Üniversitesi, Antalya.
- HENDRICK, R. (2003) Strategic Planning Environment, Process, and Performance in Public Agencies: A Comparative Study of Departments in Milwaukee, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14 (4), 491-519.
- KESİK, A. (2005) Avrupa Birliği Sürecinde Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Çok Yıllı Bütçelemenin Uygulanabilirliği, *Sosyo Ekonomi*, 2005 (1), 127-142
- KESİK, A. (2010) Türkiye’de Yeni Bütçeleme Süreci, *Dış Denetim Dergisi*, 1, 27-36.
- ÖNEY, E. (1987) *İktisadi Planlama*, Ankara, Savaş Yayınları.
- SCHICK, A. (2002) Does Budgeting Have a Future?, *OECD Journal on Budgeting*, 2 (2), 7-48.
- SPACKMAN, M. (2002) Multi-Year Perspective in Budgeting and Public Investment Planning, OECD, Paris, 24-26 April, 2002.
- THAIN, C and WRIGHT, M. (1992) Planning and Controlling Public Expenditure in the UK,
Part I: The Treasury’s Public Expenditure Survey, *Public Administration*, 70, 3-24.

Türkiye'deki Çok Yıllı Bütçeleme Uygulamasının Stratejik Planlar ve Orta Vadeli Mali Planlar Bağlamında Etkinliğinin Değerlendirilmesi

- TERESA, C. (2005) Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire, *OECD Journal on Budgeting*, 5 (2), 87-133.
- TÜĞEN, K. ve ÖZEN, A. (2004) Çok Yıllı (Orta Vadeli) Bütçeleme Sistemi ve Uygulamaları, *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 6 (3), 113-136.
- UGBORO, I. O. and OBENG, K. (2005) *The Practice and Use of Strategic Planning Systems in Public Transit Organizations*, Urban Transit Institute, Washington, January.
- WISE, L. R. (2003) Public Manangement Reform: Competing Drivers Of Change, *Public Administration Review*, 62 (5), 556-567.
- WORLD BANK (1998) Public Expenditure Management Handbook, The World Bank Washington, D. C., June.
- YENTÜRK, N. (2011) *STK'lar İçin Çok Yıllı Bütçe Süreci ve Orta Vadeli Mali Plan İzleme Klavuzu*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- 14.6.2005 Tarihli Yüksek Planlama Kurulu Kararı, 2.7.2005 Tarih ve 25863 Sayılı Resmi Gazete
- 14.6.2006 Tarihli Yüksek Planlama Kurulu Kararı, 15.7.2006 Tarih ve 26229 Sayılı Resmi Gazete
- 15.6.2007 Tarihli Yüksek Planlama Kurulu Kararı, 3.7.2007 Tarih ve 26571 Sayılı Resmi Gazete
- 1.7.2008 Tarihli Yüksek Planlama Kurulu Kararı, 8.7.2008 Tarih ve 26930 Sayılı Resmi Gazete
- 17.9.2009 Tarihli Yüksek Planlama Kurulu Kararı, 18.9.2009 Tarih ve 27353 Sayılı Resmi Gazete
- 8.10.2010 Tarihli Yüksek Planlama Kurulu Kararı, 8.10.2010 Tarih ve 27725 Sayılı Resmi Gazete
- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 24.12.2003 Tarih 25326 Sayılı Resmi Gazete.