

ÇOK YILLI BÜTÇELEME SİSTEMİ VE TÜRKİYE DEĞERLENDİRMESİ: 2007- 2009 DÖNEM ANALİZİ

Serpil AĞCAKAYA*
Ferhan BERKAY**

Özet

Pek çok ülke son yıllarda gerek mali gerekse iktisadi yönden önemli avantajları bulunan çok yıllık bütçeleme sistemlerini tercih etmeye başlamışlardır. Çok yıllık bütçeleme sistemi stratejik planlamayla bütçelemeye uzun vadeli bir bakış açısı getirmiştir. Genellikle üç yıllık dönemi kapsayan sistem ile gelecek üç yılın bütçe gider ve gelir tahminleri yapılmakta ve devletin elde edilebilir kaynak düzeyine göre harcamalarını ayarlaması sağlanmaya çalışılmaktadır. Çok yıllık bütçeleme sistemi kamu kaynaklarının verimli ve etkin kullanımı yanında mali disipline büyük önem vermektedir. Bu sistem ile mali disiplin, stratejik önceliklerin belirlenmesi ve kaynak tahsisinin buna uygun yapılması ile birlikte sürdürülebilir makro ekonomik denge ve mali saydamlığın sağlanması hedeflenmiştir. Çalışmada öncelikle çok yıllık bütçeleme sisteminin işleyişi ele alınmış, sonra sistemin başarısı için gerekli koşullar ve Türkiye uygulamasına değinilmiştir. Analiz 2007-2009 yılları arasında sınırlandırılarak, her bir harcama kalemi ve merkezi yönetim bütçe büyüklüklerinin tahmin ve gerçekleştirmeleri arasındaki standart sapmalar tespit edilmiştir.

Anahtar Kelimeler : Türkiye’de Orta Vadeli Harcama, Çok Yıllı Bütçeleme Sistemi, Harcama Kalemleri

MULTI-YEAR BUDGETING SYSTEM, IT’S APPLICATION AND EVALUATION IN TURKEY : 2007-2009 ANALYZİNG

Abstract

Many countries nowadays, have started to prefer multi-year budgeting systems which do have considerably important advantages as regard to financial and economic aspects. Multi-year budgeting system has brought a longterm point of view to budgeting with the strategical planning. Generally by such system that comprise three years term, the estimations of the budget expenditures and revenues of the following three years were being made and the appropriate adjustments of expenditures, accordingly with the level obtainable sources of the state were ment to be provided. Multiyear budgeting system gives great importance to the financial discipline along with the productive and effective utilization of the public sources. Along with the outlining the strategical priorities of financial discipline and allocation of the sources accordingly so and hence the durable continual macroeconomical balances and financial transparency were aimed by this system. This study has firstly taken the operation of multi-year budgeting system and then the necessary conditions fort he success of the system and viewed it’s application in Turkey. The analysis were determined for the years of 2007-2009 only and standart deviations of every expenditure items and the estimations and realizations of budget volumes of central administration were marked.

Key Words : Mid-term Expenditure System in Turkey, Multi-year Budgeting System , Expenditure Items

*.Doç.Dr.Serpil AĞCAKAYA, Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, sagcakaya@hotmail.com

** Öğr.Gör.Ferhan BERKAY, Pamukkale Üniversitesi, Çivril Atasay Kamer Meslek Yüksekokulu, ferhanberkay@hotmail.com

Giriş

Son yıllarda birçok ülke kamusal reformlar kapsamında devlet bütçesine çok yıllık bütçeleme (orta vadeli harcama sistemi) kazandırma çabası içine girmiştir. Esas amaç, kamu yönetiminde mali disiplini sağlamak ve performans esaslı bütçeleme sistemini uygulamaktır. Yüksek bütçe açığı sorunu ile karşılaşan çoğu ülke sistemi uygulamaya koymuştur. Çok yıllık bütçelemeye yönelik olarak İngiltere, İsveç, ABD ve Yeni Zelanda gibi ülkelerde uygulamalar mevcuttur.

Türkiye, 5018 sayılı “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu” ile birlikte 2006 yılından itibaren çok yıllık bütçeleme sistemine geçmiştir. Aynı zamanda konsolide bütçe uygulamasından merkezi bütçe uygulamasına geçilmiştir. Genel yönetim kapsamına giren tüm kamu idarelerinde uygulanmaya konulan söz konusu yeni anlayış ile bütçe hazırlanması ve uygulanmasında etkinliğin artırılarak mali disiplinin güçlendirilmesi kamu maliye politikasının temel hedefidir. Kamu kaynaklarının stratejik önceliklere göre dağıtılması ve bu dağıtımın hükümet öncelikleri ve kurumsal öncelikler arasında uyumlaştırılması çok yıllık bütçeleme sisteminin en temel unsurunu oluşturmaktadır. Sistem ile ayrıca kamu mali yönetiminde öngörülebilirliğin artırılması ve saydamlık ilkesinin güçlendirilmesi amaçlanmıştır.

1.Çok Yıllı Bütçeleme Sistemi ve İşleyişi

Günümüz kamu mali politikalarında görülen en ciddi dönüşümlerden birisi yıllık bütçeleme sisteminin yerini çok yıllık bütçeleme sisteminin almasıdır *Çok yıllık bütçeleme; devletin gelecek bir yıl esas olmak üzere bu yılı izleyen birkaç yıla ilişkin gider ve gelir tahminlerinin yer aldığı, gelecek yıla ilişkin gider ve gelirlerin yürütülüp uygulanması konusunda hükümetin parlamentodan yetki ve izin aldığı bir bütçeleme şeklidir* (Tüğen;2010:157). Tüm dünyada kamu mali yönetimi alanında yapılan reform çalışmaları üç temel unsur etrafında şekillenmektedir. Bu unsurlar, kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılmasına yönelik olarak mali disiplini artırıcı önlemler, kamu kaynağını kullanan kamu kurum ve kuruluşların hesap verebilirliğinin sağlanmasına yönelik yasal düzenlemeler ve yasama organlarının bütçe sürecinde ve kaynakların kullanılması aşamasındaki etkinliğinin artırılması olarak sayılabilir (Yılmaz ve Biçer; 2010:205).

Çok yıllık bütçeleme sistemi temelde çok yıllık bütçe projeksiyonlarına bağlı olarak gerçekleştirilen bir kamu kaynak kullanım sistemidir. Her yıl tekrarlanan aktif bir süreç olan çok yıllık bütçeleme, harcama yapan kurumların talep ettikleri ödenekler ile verilen ödenekler arasındaki dengesizliği azaltma yönünde kullanılan bir kamu maliyesi aracıdır. Mevcut kamu kaynaklarının hükümet tarafından tahmin edilerek kamu idarelerine bildirilmesi; mevcut ve ilk defa uygulamaya konulacak politika maliyetlerinin ise kamu idarelerince belirlenerek hükümete iletilmesi ve sonuçta politikaların maliyetleri ile kamu kaynakları arasında uyum sağlanması sistematiğinde işlemektedir (Efe,2007:68).

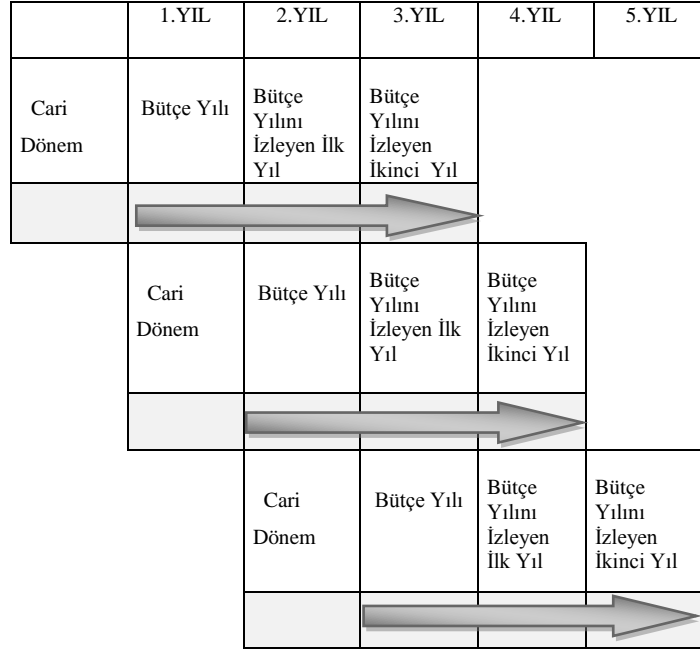
Bu bağlamda ideal bir çok yıllık bütçelemenin şu unsurları içermesi gerekmektedir; (www.adb.org)

- Harcamaların cari seviyesi
- Mevcut hizmetlerin gelecekte de devam ettirilebilmesi için gerekli olan ek harcamalar
- Hizmetlerin değişmesi durumunda gerekli olacak ek harcamalar

Çok yıllık bütçeleme bir başka ifadeyle hükümetin stratejik önceliklerinin bütçe hazırlık süreci ile bütünleştirilmesidir. Çok yıllık bütçelemenin temel prensibi makroekonomik değerlerin (enflasyon, işsizlik, bütçe gider-geliri vb.) bütçe yılının ötesini de içerecek bir şekilde hazırlanmasıdır. Kamu maliyesine ilişkin olarak hazırlanacak bilgi setlerinden bir tanesi kamu giderleridir, dolayısıyla izleyen bütçe yılına ilaveten diğer yıllara ilişkin olarak kamu giderlerine yönelik tahminler gerçekleştirilmektedir (World Bank:48). Çok yıllık bütçeleme sisteminde, yıllık bütçe süreci çok yıllık gelir ve harcama tahminleri ile birlikte ele

alınmaktadır. Sistemin temelini, gelecek mali yıl ile birlikte o yılı takip eden iki yılın bütçe gelir ve harcamalarının tahmini oluşturmaktadır. Uygulamada, her orta vadeli harcama planının birbirini takip ettiği ve her yıl tekrar eden bir süreçtir. Hazırlanan her orta vadeli harcama planı gelecek üç yılı kapsamaktadır.(Ergen,2007:308). Cari dönemde gelecek bütçe yılının tahmini yapılmakla birlikte sonraki iki yılın bütçe tahminleri de yapılmaktadır. Bu tahminleme sistemi her yıl tekrar edilmektedir.

Şekil 1: Orta Vadeli Bütçeleme Süreci (Orta Vadeli Harcama Planı)



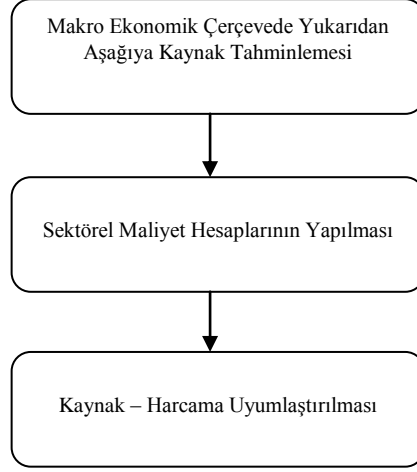
Bu uygulamayla izleyen yılın bütçesinin hazırlanması (2009) ve izleyen birkaç yıla ilişkin (2010, 2011) tahminlere yer verilmesidir. Burada bütçe yılını izleyen yıllar için (2010, 2011) neden tahminlemeye gidildiği sorusu düşünülebilir. Bu soruya ilişkin verilecek açıklamalar konunun anlaşılmasına hizmet edecektir (Schiavo-Campo;1999:8)

- Yıllara yaygın olarak gerçekleştirilen kamu yatırım giderlerini izleyebilmek (baraj, köprü yapımı)
- Kamu giderlerinin finansmanında kullanılacak kamu gelirlerinin gelişimini izleyebilmek
- Mevcut kamu giderlerinin haricinde yeni kamu giderleri için ayrılacak kamu kaynağını tespit etmek
- Ülke ekonomisine kamu geliri, kamu gideri ve borçlanma alanlarında orta vadeli bir bakış açısı kazandırmak.

Görüldüğü üzere Orta vadeli Harcama Sistemi, hükümetin kamu finansmanı üzerindeki çok yıllık etkisinin izlenebilmesine imkân tanımaktadır.

Çok yıllık bütçeleme süreci üç temel aşamadan oluşmaktadır. Birinci aşamada, yukarıdan aşağıya (top-down) kaynak kapsamı analiz edilmektedir. Sektörler için ödeneklerin optimize edilmesi amacıyla sektör politikaları ve faaliyetleri incelenmektedir. İkinci aşamada, mevcut kısa ve orta vadeli politika maliyetleri aşağıdan yukarıya tahmin edilmektedir. Üçüncü aşamada ise kaynaklar ile maliyetler uyumlaştırılmaya çalışılmaktadır. “Böyle bir uygulamanın getirdiği en önemli yenilik, sunulacak kamu hizmetlerinin büyüklüğünün, eldeki mevcut kaynaklara göre çerçevesinin çizilmesi, bir diğer deyişle karar alma mekanizması ile eldeki kaynak paketinin sıkı bir ilişki içinde olması ve bunun doğal bir sonucu olarak da kaynakların tahsisinde önceliklerin belirlenmesinin öneminin ortaya çıkmasıdır”(Mutluer – Öner – Kesik; 2005, 168).

Şekil 2: Çok Yıllı Bütçeleme Sistemi Aşamaları



Çok yıllık bütçeleme sisteminde mali disiplinin sağlanması amacıyla öncelikle gelirler, sonra makro ekonomik koşullara göre borçlanılabilecek uygun miktar ve kaynaklar çerçevesinde harcama planları belirlenmektedir. Sistem, öncelikle kamu için ayrılacak kaynakları gösteren toplam harcama limitini belirlemektedir. Bu çerçevede her bir sektöre (bakanlık veya kurum) ayrılacak kaynaklar belirlenmekte ve bu kaynak yapısı bütçe hazırlıklarının başında sektörlerimize bildirilmekte ve her sektör için bir bütçe tavanı belirlenmiş olmaktadır. Böylelikle kuruluşların bütçeleri sıkı bir bütçe sınırlamasına tabi olmaktadır ve kaynaklar üzerinde yaratacakları baskı azalmış olacaktır. (Arslan, 2004:6-7)

2.Çok Yıllı Bütçelemenin Amaçları

Çok yıllık bütçelemeyi (OVHS) ülkeler aşağıda örnek olarak sayılan alanlarda yaşadıkları sorunlar nedeniyle uygulamak isterler. Bunlar (Gülçiçek:2010,11-12);

- Hükümetlerin stratejik öncelikleri ile hazırlanan bütçeler arasında zayıf bir ilişkinin mevcut olması (siyasa-plan-bütçe arasındaki kuvvetsiz bağlantı dolayısıyla bütçe uygulamalarının ülke ekonomisi üzerinde arzulanan etkiyi yaratmaması)
- Bütçe performansındaki kötüleşme (ortaya konan gider tahminine ilişkin rakamlarının ekonominin geleceğine yönelik tahmin aracı olma vasfını yitirmesi)
- Kamu hizmet sunumu kalitesindeki kötüleşme
- Sektörel kaynak dağılımının olmaması/yeterli olmaması, öngörülebilir bütçelerinin hazırlanamaması, kamu kaynaklarının etkin ve etkili olmayan kullanımı, hesap verebilirlik kavramının kamu maliyesine yerleşmemiş olması
- Mali etkileri birden fazla yıla yayılan kamu giderlerinin finansman dengesi üzerindeki etkilerinin gözlemlenememesi
- Kamu sektöründeki zayıf yönetim

Uygulanmakta olan bütçe sistemlerinin üç temel olumlu sonuç sağlaması beklenmektedir (World Bank, 26.):

- Toplam mali disiplin
- Kaynak tahsisatı
- İşlemsel performans

Çok yıllık bütçeleme sistemi, belirtilen genel hedeflere sahip olmakla birlikte uygulamada, uygulayıcı ülkenin kamu harcama yönetimi ile ilgili mevcut sorunlarının çözümü temel amaç olmaktadır. Kamu harcama yönetimi ile ilgili sorunlar ülkeler arasında farklılık göstermekte dolayısıyla ülkelerin çok yıllık bütçeleme uygulaması ile ulaşmak istedikleri amaçlar da farklılaşmaktadır. Örneğin; İsveç uygulamasında bütçe açıklarını kapatmak dolayısıyla mali disiplini sağlama, İngiltere uygulamasında yatırımların artırılması yani kaynak tahsisinde etkinlik amaçlanmaktadır.(Demirbaş,2006:61) OVHS, bütçe programları ve projeler arasında, kaynakların şeffaf bir şekilde dağıtımını sağlayarak, tahsislerde verimliliği artırır. Tahsislerde verimlilik ise, hükümetler parayı *doğru* şeylere harcayacak demektir. Ancak *doğru* maliyetlere ve vatandaşların bunları uygun şekilde değerlendirip değerlendiremeyeceğine bağlıdır. Program ve projelerin doğru ve tam maliyetini elde etmek, tahsislerde verimliliği teşvik eden gerekli şartların sağlanmasına bağlı olmaktadır.

3.Çok Yıllı Bütçeleme Sistemi Başarı Koşulları

Orta vadeli bütçeleme sistemi, mali disiplinin sağlanarak kamu kaynaklarının stratejik öncelikler temelinde harcanmasını ve bu şekilde kaynakların etkin ve verimli kullanılmasını amaçlayan bir sistemdir. Sistemin uzun vadede başarılı olabilmesi ve amaçlarına ulaşabilmesi için belirli koşulların sağlanması ve istikrarlı bir şekilde devam ettirilmesi gereklidir. Çok yıllık bütçeleme sisteminin başarı koşulları dünya uygulamalarının değerlendirilmesi ile birlikte gerek Dünya Bankası'nın Kamu Harcamaları Yönetimi El kitabında gerekse diğer çalışmalarda yer almaktadır. Söz konusu koşullar şunlardır(Arslan, 2004, sf.9).

Politik destek ve kararlılık; harcamaların yeniden yapılandırılması sürecinde alınacak zor kararların ve bu kararlara uyulmasının gerçekleştirilmesi için gereklidir

Bütçenin bütçesel faaliyetlerin tümünü kapsaması; orta vadeli bütçeleme sisteminin hükümetin bütün mali işlemlerini kapsayacak bir şekilde hazırlanmasını ifade eder. Bütçe birliğini bozan dernek ve vakıf işletmeleri, döner sermaye işletmeleri gibi faaliyetlerin mümkün olduğunca kaldırılması da bu kapsamda değerlendirilebilir

Makro ekonomik politikaların sağlamlığı; orta vadeli bütçeleme sisteminin uygulanabilmesi için gerekli en önemli koşullardan birisidir. Ekonomik istikrarın bulunmadığı ülkelerde çok yıllık bütçeleme sisteminin başarıya ulaşması oldukça güçtür. Aynı zamanda makro ekonomik analiz ve tahminler çok yıllık bütçeleme için veri oluşturacağından ekonomi yönetimi büyük önem arz etmektedir

Tüm düzeylerde kararlılık; bütçe ile alınan kararlara tüm farklı düzeylerde uyulması anlamında bir kararlılık gösterilmesi ve bütçe uygulama dönemi içerisinde kaynak dağılımını değiştirecek nitelikte yeni harcamaların yaratılmamasıdır

Harcama kontrolünün etkinliği; bütçe harcamalarında kontrollerin yeterli etkinlikte yapılmaması, harcama yapan kuruluşların ödenek harcama programından kolayca sapmalarını alışkanlık haline getirmelerine neden olmaktadır. Harcama kontrollerinin etkinliğini arttıracak sistemler geliştirilerek söz konusu sorun hafifletilmiş olacaktır

Sonuçların raporlanması ve saydamlık; kamuoyunun hükümetin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde bilgilendirilmesi uygulama sonuçlarının raporlanması ile mümkün olmaktadır

Muhasebe sisteminin geliştirilmesi ve bilgisayar kullanımı; sistemin bilgi üretecek kapasiteye sahip olması için uluslararası standartlara uygun bir muhasebe ve raporlama sistemine sahip olunması gerekliliğini ifade etmektedir.

Orta Vadeli Harcama sisteminin çok yıllık bütçeleme ile performans esaslı bütçeleme sisteminin birlikte uygulanmasını öngörmesi, sistemden beklenen etkinliğin sağlanması için doğru performans ölçümlemesine gidilmesini, kurumların misyon ve vizyonları doğrultusunda stratejik hedeflerini belirlemelerini ve kamu kaynaklarının en az maliyetle kullanılarak en yüksek nihai çıktılar elde edilmesini gerektirmektedir. Performans esaslı bütçeleme sisteminin başarısı tüm unsur ve faktörlerin bir bütün olarak uygulanmasına bağlıdır. Gerekli altyapı tümüyle tamamlanmadan sistemden rasyonel sonuçlar almak mümkün değildir. Performans esaslı bütçeleme sisteminin başarısı için aşağıda belirtilen unsurlara dikkat edilmesi gerekmektedir; (Tüğen, Egeli, Özen; 2007,6)

- Eş zamanlı bir bilgi ağının kurulması,
- Performans kültürüne sahip yeterli sayıda personel,
- Kamu yönetim anlayışının performansa odaklı oluşu,
- Toplumun kamu hizmetlerinden beklentilerinin kalitesi,
- Performansa dayalı bir ücret sistemi,
- Ekonomik ve siyasi yapının istikrarlılığı

Söz konusu unsurlar performans esaslı bütçeleme sisteminin işleyişi açısından tamamlayıcı bir rol oynamaktadır ve sistemin etkinliğinin ölçülmesi açısından zorunludur.

4. Türkiye’de Çok Yıllı Bütçeleme Uygulamaları

Türkiye’de 80’li yıllardan günümüze kadar enflasyon ve faiz oranlarındaki yükseliş, istikrarsız büyüme ve kamu açıklarında gözlenen artışlar reform çalışmalarını gündeme getirmiş fakat uygulanan reformların genellikle kriz dönemlerinde kısa vadeli oluşu ve yapısal çözüm önerileri getirmemesi kalıcı bir düzelmeyi ve istikrarı sağlayamamıştır. Söz konusu durumda kamu mali yönetimindeki olumsuz uygulamalar da etkili olmuştur. Kamu mali yönetimi ile ilgili en önemli sorunların başında kaynak kullanımında etkinlik ve verimliliğin sağlanamaması yer almaktadır.

Türkiye’de bütçe hakkı ilk olarak Tanzimat döneminde 1876 Anayasası ile kabul edilmiştir. Tanzimattan günümüze bütçelemeye ilişkin farklı düzenlemeler getirilmiştir. 1980 sonrası dönemde liberalleşme akımı ile birlikte kamu gelirlerinin kamu giderlerini karşılayamaması ve uluslararası ekonomik ilişkilerin artması nedeniyle 1995 yılında “Kamu Mali Yönetimi Projesi” oluşturulmuş ve IMF uzmanlarının da desteği ile GFS (Devlet Mali İstatistikleri) ve ESA’95 (Avrupa Muhasebe Sistemi) ile uyumlu olan Analitik Bütçe Sınıflandırması 2004 yılında Konsolide Bütçe kapsamındaki idarelerin bütçelerinde uygulanmaya başlanmıştır. 2006 yılından itibaren mahalli idareler, sosyal güvenlik kurumları, düzenleyici ve denetleyici kurumlar ile özel bütçeli idareler bu sınıflandırma sistemine göre bütçelerini hazırlamaya başlamışlardır. (www.bumko.gov.tr)

Türkiye’nin yıllık bütçeleme sistemini terk ederek çok yıllık bütçeleme sistemine geçişinde başlıca şu sebepler etkili olmuştur; (DPT, 2000)

- Plan – kaynak ilişkisinin kurulmasında yıllık bütçeleme sistemi yeterli olmadığı için bütçeler, stratejik karar mekanizması olma işlevlerini yerine getirememektedirler,
- Kısa vadeli harcama planları ile sürdürülebilir kalkınmayı sağlamak için gerekli olan ekonomik ve mali istikrar sağlanamamıştır,
- Harcama yapan birimler, bütçenin hazırlanması aşamasında politikalarını belirten kapsamlı bir değerlendirme yapamamaktadırlar,
- Kuruluşlar bütçe tavanlarının ne olduğunu önceden bilemedikleri için geleceğe yönelik cari ve yatırım harcaması planları yapamamaktadırlar. Ayrıca, kuruluşların farklı kaynaklardan edinecekleri gelirler öngörülememektedir,
- Geçmiş yıl ödeneklerinin ne şekilde kullanıldığı ve etkin kullanılıp kullanılmadığını gösteren raporlamanın yanı sıra gelecek yıl bütçesi ile

istenilen ödenekle ne kadar çıktı sağlayabileceğini gösteren raporlar sunulamamaktadır.

Söz konusu nedenler çok yıllık bütçeleme yapılmadığı için ortaya çıkmıştır ve kamu mali yönetim reformu kapsamında orta vadeli harcama sistemine geçilmiştir.

4.1. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu

Türkiye’de bütçeleme ile ilgili en temel dönüşüm 10.12.2003 tarihinde yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu çerçevesinde uygulanmaya başlanan çok yıllık bütçeleme sistemidir. Kanun, kamu kaynağı kullanan idarelerin mali işlemlerinin belli bir standarda kavuşturulması amacıyla oluşturulmuştur ve Kanun ile birlikte kamu idarelerinin mali işlemleri tek bir kanun çerçevesinde yürütülmeye başlanmıştır. (omerkose.blogspot.com) 5018 sayılı Kanun mali yönetim anlayışında önemli değişiklikleri uygulamaya koymuştur. Bütçe hakkının azami şekilde kullanılması ve kamusal tercihlerin oluşturulması için gerekli ortamın oluşturulması Kanun ile mali yönetim sistemine katılan en önemli unsurlardır. (Karaaslan;2006:139)

Yeni kamu mali yönetim anlayışının getirmiş olduğu yenilikler kısaca; Kesik;2005,130)

- Bütçenin genellik ve birlik ilkelerinin uygulamada güçlendirilmesi,
- Kamu kaynaklarının kullanılmasında mali saydamlık, hesap verebilirlik, çok yıllık bütçeleme ve performans esaslı bütçeleme ön plana çıkarılması,
- Kamu kaynaklarının etkin, ekonomik ve verimli olarak kullanılması konusunda gerekli mekanizmaların getirilmesi,
- İdarecilere serbesti tanınarak harcama sonrası denetim etkinliğinin artırılması olarak özetlenebilir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda belirtilen bütçelemeye yönelik ilkeler genel hatlarıyla şu şekilde özetlenebilir; (www.erkankaraaslan.org)

Bütçeyle verilen harcama yetkisinin kullanımı; idarelerin hangi hizmetleri yürütmeye görevli olduğu teşkilat mevzuatında yer almakla birlikte bütçe kanunları, ödeneklerin hangi hizmetlerin gerçekleştirilmesi için ayrıştırıldığına ilişkin bilgileri içermemektedir. Bütçe fişinin doldurulmasından itibaren bütçe görüşmelerinde hangi hizmetlerin gerçekleştirileceği ile ilgili olarak anlaşmanın sağlanmasına kadar geçen süreç, ödeneğin ayrıştırılması amacını oluşturur. Söz konusu ilke ile amaçlanan, bütçeleme sürecinde gerçekleşmesi konusunda anlaşmaya varılan hizmetler için kullanılmasını sağlanmasıdır.

Bütçelerin hazırlanması, uygulanması ve kontrol edilmesi; bütçelerin kalkınma planı ve programlarda yer alan politika, hedef ve önceliklere uygun bir şekilde, idarelerin stratejik planları ile performans ölçütlerine ve fayda-maliyet analizine göre hazırlanıp uygulanmasını ve kontrol edilmesini ifade etmektedir. Bu bağlamda bütçelerin hazırlanmasından önce stratejik planlamanın yapılması gerekmektedir.

Mali işlerin kapsamlı ve saydam görünmesi; bütçenin kapsamı hükümetin tüm mali işlemlerini kapsayacak büyüklükte olmalıdır. Problemlerin teşhis edilebilmesi, ilgili bağlantıların kurularak kurumsal engellerin anlaşılabilmesi ve gerekli müdahalelerin yapılabilmesi için mevcut mali yönetim sisteminin tüm mali işlemleri kapsayan bir yapıda olması gereklidir. Saydamlık ise karar alıcıların herhangi bir karar almadan önce gerekli olan tüm bilgilere ulaşabilmelerini ifade eder.

Belirli giderlerin belirli gelirlere tahsis edilmemesi; 5018 sayılı Kanun belirli gelirlerin belirli giderlere tahsis edilmemesi ilkesini benimsemektedir. İlkenin istisnası ise mali sistemimizde yer alan özel ödenek, bağış ve yardım uygulamalarıdır.

Gelir ve gider denkleğinin sağlanması; bütçe denkleği ilkesinin benimsenmesindeki temel amaç kamu harcamalarının ekonomi üzerinde daraltıcı veya genişletici bir etkiye sahip olmasının engellenmesidir.

Bütçenin kabulü; ilkesi bütçenin, ait olduğu yıl başlamadan önce Türkiye Büyük Millet Meclisi veya yetkili organlarınca kabul edilmedikçe veya onaylanmadıkça uygulanamamasını ifade etmektedir.

Bütçelerde bulunmayacak hükümler; bütçelerde, bütçeyi ilgilendirmeyen hususlara yer verilmemesini ifade etmektedir. İlke ile hedeflenen, bütçe kanunlarının, sadece bütçe ile ilgili hükümleri içeren basit ve sade bir yapıya kavuşturulması ve bütçe kanunu görüntüsü altında bir takım düzenlemelerin yer almasının önlenmesidir.

Bütçelerin belirli bir sınıflandırma içerisinde hazırlanması ve uygulanması; bütçeler kurumsal, işlevsel ve ekonomik sonuçların görülmesini sağlayacak şekilde Maliye Bakanlığı'na uluslararası standartlara uygun olarak belirlenen bir sınıflandırmaya tabi tutulmaktadır. İlkenin hayata geçirilmesi günümüzde Analitik Bütçe Sınıflandırılması ile gerçekleştirilmektedir.

Gayrisafilik ilkesi; kamu idarelerinin tüm gelir ve giderlerinin bütçelerinde gösterilmesini ifade eden bir ilkedir. İlke ile bütçe dışı kaynaklarla hizmet görme anlayışı kaldırılmıştır. İdarenin imkanına sunulan her türlü kaynak ve bu kaynaklarla yapılacak her türlü harcama bütçe kapsamında yer alacaktır.

Bütçenin raporlanması; bütçenin gelir ve gider tahminleri ile uygulama sonuçlarının raporlanmasında açıklık, doğruluk ve mali saydamlığın esas alınmasıdır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu, bütçe yapılışını madde 12'de tanımlamıştır. Buna göre Genel yönetim kapsamındaki bütçeler şunlardır;

- Merkezi Yönetim Bütçesi
- Sosyal Güvenlik Kurumları Bütçeleri
- Mahalli İdareler Bütçeleri

Kanun, kamu idarelerinin söz konusu bütçeler dışında herhangi bir ad altında bütçe oluşturmasını yasaklamıştır.

Merkezi Yönetim Bütçesi, Kanun ekinde yer alan (I), (II) ve (III) sayılı cetvelerde kamu idarelerinin bütçelerinden oluşmaktadır. Devlet tüzel kişiliğine dahil olan kamu idarelerinin bütçeleri (I) nolu, özel bütçe kapsamındaki idarelerin bütçeleri (II) nolu, düzenleyici ve denetleyici kurum bütçeleri (III) nolu cetvelde yer almaktadır.

Sosyal Güvenlik Kurumları Bütçeleri, Kanun ekinde yer alan (IV) nolu cetvelde yer almaktadır. Mahalli idareler bütçesi, mahalli idare kapsamındaki kamu idarelerinin bütçesidir.

(www.mevzuat.gov.tr, 22.12.2010)

Çok yıllık bütçeleme süreci 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu md. 16'da açıklanmaktadır. Buna göre, merkezi yönetim bütçe kanunu tasarısının hazırlanmasından ve bu amaçla ilgili kamu idareleri arasında koordinasyonun sağlanmasından Maliye Bakanlığı sorumlu tutulmuştur.

Süreç, Bakanlar Kurulu'nun mayıs ayı sonuna kadar toplanarak DPT Müsteşarlığı'na hazırlanan orta vadeli programı kabul etmesi ve aynı süre içinde programın Resmi Gazetede yayınlanması ile başlamaktadır. Orta vadeli program ile uyumlu olarak Maliye Bakanlığı, gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleri ile birlikte hedef açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren orta vadeli mali planı hazırlamaktadır. Orta vadeli mali plan, haziran ayının 15'ine kadar Yüksek Planlama Kurulu tarafından karara bağlanmakta ve Resmi Gazete'de yayınlanmaktadır.

Takip eden aşamada Maliye Bakanlığı, Bütçe Çağrısı ve eki Bütçe Hazırlama Rehberi, DPT Müsteşarlığı ise Yatırım Genelgesi ve eki Yatırım Programı Hazırlama Rehberi hazırlayarak haziran ayı sonuna kadar Resmi Gazete'de yayınlamaktadır. Bütçe Hazırlama Rehberi ve Yatırım Programı Hazırlama Rehberi, bütçe tekliflerinin hazırlanmasına esas olmak amacıyla hazırlanmaktadır ve kamu idarelerinin uymaları gereken genel ilkeleri, nesnel, ölçülebilir standartları, hesaplama yöntemlerini ve bu amaç doğrultusunda kullanılacak cetvel ve tablo örneklerini ve diğer bilgileri içermektedir.

Kamu idarelerinin gider teklifleri, Maliye Bakanlığı'nın gelir teklifleri hazırlaması ve söz konusu bütçe tekliflerinin Maliye Bakanlığı'na sunulması ile oluşturulan bütçe tasarısı T.B.M.M'nde görüşülerek kanunlaşmaktadır. (www.mevzuat.gov.tr, 22.12.2010)

4.2. 2006-2009 Yılları Arası Türkiye’de Çok Yıllı Bütçeleme Uygulamaları

Ülkemizde çok yıllık bütçeleme sistemine geçiş, 2006-2008 yıllarını kapsayan Orta Vadeli Program ve Mali Plana dayalı olarak hazırlanan bütçeleme süreci ile başlamış, sistemin işleyişine uygun olarak 2007-2009 ve 2008-2010 yıllarını kapsayan bütçeleme süreçleri ile devam etmiştir.

Tablo 1: Merkezi Yönetim Bütçe Büyüklükleri (2006-2009)

(MilyonTL)	2006	2007	2008	2009
Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri	173.483	190.360	209.598	215.458
Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri	178.126	204.068	227.031	268.219
Bütçe Dengesi	-4.643	-13.708	-17.432	-52.761
Faiz Dışı Bütçe Dengesi	41.320	35.045	33.229	440

Kaynak: www.bumko.gov.tr/TR/Genel/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFFAAF6AA849816B2EF4210F2141CE3DF0E (23.12.2010)

Tablo 1, Türkiye’nin çok yıllık bütçeleme sistemine geçtiği 2006 yılından günümüze merkezi yönetim bütçe gerçekleştirmelerini göstermektedir. Bütçe dengesinin 2006-2009 yılları arası açık verdiği ve söz konusu açığın giderek artan bir seyirde devam ettiği görülmektedir. 2006 yılında 4.643 milyon TL olan bütçe açığı 2009 yılında 52.761 milyon TL düzeyine yükselmiştir. Bütçe gelir ve gider rakamları incelendiğinde ise giderlerin her yıl için gelirlerin üzerinde gerçekleştiği görülmektedir.

Çok yıllık bütçeleme sistemi, üçer yıllık dönemleri kapsayan Orta Vadeli Mali Planlar kapsamında belirlenen ödenek teklif tavanları ile genel çerçevesi çizilen tahmin ve öngörülerden oluşmaktadır. Merkezi yönetim bütçe ödenek teklif tavanları, Orta Vadeli Program ve Mali Planda yer alan politika öncelikleri ve makroekonomik göstergelere dayanarak ekonomik sınıflandırma bazında yapılmaktadır.

2006-2008 döneminde bütçe giderleri içinde faiz giderlerine ayrılan payın giderek azalması ve 2007 yılından sonra en büyük gider kalemi olma özelliğini kaybetmesi, mal ve hizmet giderleri içerisinde yer alan tedavi ve ilaç giderlerinin 2007 yılından itibaren genel sağlık sigortası kapsamında cari transferler içinde izlenecek olması nedeniyle cari transferlerin bütçeden aldığı payın giderek artacağı, personel giderlerinin ise faiz giderleri ve cari transferlerden sonra en büyük gider kalemi olacağı öngörülmüştür. (www.bumko.gov.tr , 23.12.2010)

Tablo 2: 2007-2009 Orta Vadeli Mali Plan Ödenek Teklif Tavanları, B.B.Ö ve Gerçekleşmeler

	Ödenek Teklif Tavanları			Başlangıç Bütçe Ödenekleri			Gerçekleşmeler		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009
Milyon TL									
Personel Giderleri	40.418	43.123	47.5992	36.020	43.670	48.672	37.812	43.569	48.856
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Prim Giderleri	9.820	10.245	9.286	4.974	10.102	6.405	5.075	5.805	6.408
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	14.189	14.771	15.548	17.720	15.587	22.905	19.001	22.258	24.412
Faiz Giderleri	44.100	41.760	38.650	46.260	52.946	56.000	45.963	48.753	50.661
Cari Transferler	59.181	66.844	72.083	49.107	60.863	69.207	49.851	63.292	70.360
Sermaye Giderleri	13.293	13.892	14.378	12.451	12.104	11.775	12.098	13.003	18.516
Sermaye Transferleri	3.302	2.360	1.908	1.814	3.647	2.084	2.637	3.542	3.174
Borç Verme	3.740	3.877	4.014	4.256	3.695	3.934	5.689	3.846	4.644
Yedek Ödenekler	1.833	2.154	2.267	1.695	2.375	1.571	-	-	-
Merkezi Yönetim Bütçesi	189.877	199.027	205.732	174.321	204.989	222.553	178.126	204.068	227.031

Kaynak: www.bumko.gov.tr/TR/Genel/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFFAAAF6AA849816B2EFC0EE60CF0FA7196C (13.01.2011)

Tablo 2, 2007-2009 Orta Vadeli Mali Plan çerçevesinde 2007-2009 yılları arasındaki ödenek teklif ve tavanlarını, başlangıç bütçe ödeneklerini ve gerçekleştirmeleri yıllar itibariyle göstermektedir. Orta vadeli harcama sisteminin Türkiye uygulamasının değerlendirilmesinde 2007-2009 yılları Orta Vadeli Mali Plan'da yayınlanan ödenek teklif tavanları ile bütçe gerçekleştirmeleri arasındaki sapmalar tespit edilmeye çalışılmıştır. Değerlendirmede, bütçe analizlerinde sıklıkla kullanılan ekonomik sınıflandırma yöntemi esas alınmıştır.

Analizlerde teklif tavanları ile bütçe gerçekleşmesi farklarının teklif tavanlarına göre yüzde değişimi bulunmuş, daha sonra bu yüzde değişimlerinin 2007-2009 yılları arası standart sapmaları hesaplanmıştır.

Formüllerin hesaplanması ve hesaplamalara ilişkin grafiklerin çizilmesinde Microsoft Office 2007 Excel programından yararlanılmıştır. Hesaplamalarda kullanılan formüller aşağıda verilmiştir.

Öncelikle teklif tavanları ile bütçe gerçekleşmesi değerlerinin mutlak değerli farkları alınmıştır. Bu farkın pozitif değerli olması için mutlak değeri alınmıştır. Bu pozitif fark değeri teklif tavanına göre yüzdelik değişimi bulmak için kullanılmıştır. Her bir yıl için bu değerler bulunduktan sonra bu değerleri toplu şekilde düşünmek açısından standart sapma bulunarak yorum kabiliyeti kazanmamız sağlanmıştır.

N = Kullanılan veri sayısı (2007, 2008, 2009 yıllarına ilişkin yüzdelik değişim)

x_i = Her bir yıl için kullanılan verinin sayısal değeri

\bar{x} = Kullanılan verilerin aritmetik ortalaması

Kullanılan Standart Sapma Formülü:

$$\sigma = \sqrt{\frac{1}{N} \sum_{i=1}^N (x_i - \bar{x})^2}$$

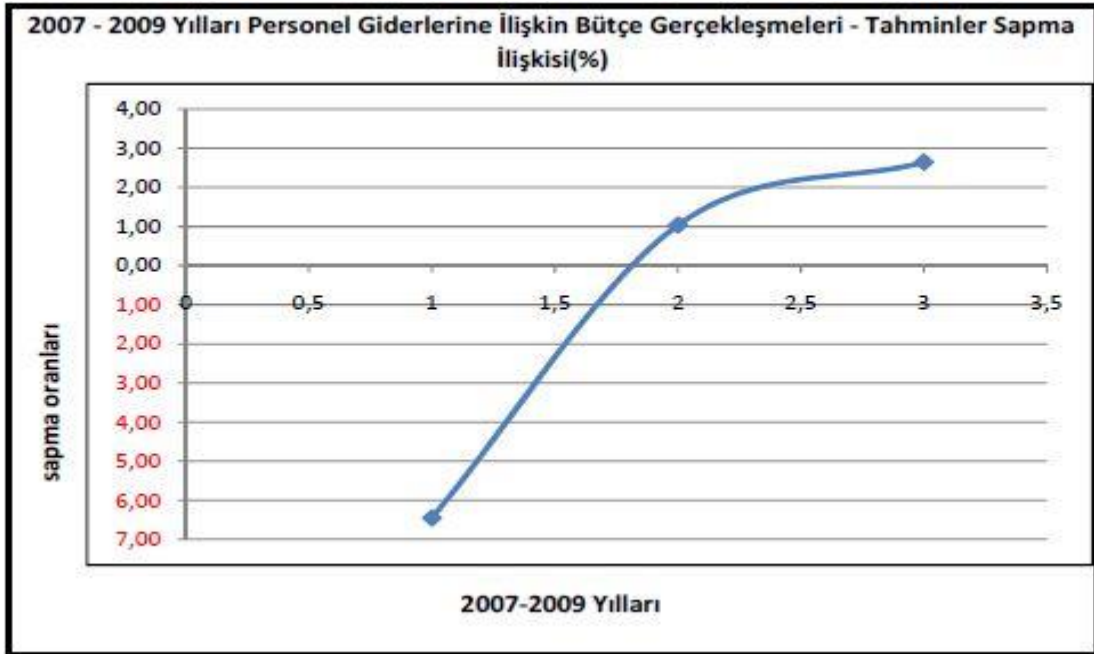
Standart sapma hesaplamaları sonucu, 2007-2009 yılları arası her bir harcama kalemi ve merkezi yönetim bütçe büyüklüklerinin tahmin ve gerçekleştirmeleri arasındaki standart sapma oranları Tablo 3’de verilmektedir.

Tablo 3. Merkezi Yönetim Bütçesi Harcama Kalemleri Tahmin-Gerçekleşme Standart Sapma Oranları (2007-2009)

Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Harcama Kalemleri	Standart Sapma Oranları (%)
Personel Giderleri	2,27
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Prim Giderleri	7,28
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	9,75
Faiz Giderleri	11,33
Cari Transferler	5,74
Sermaye Giderleri	10,00
Sermaye Transferleri	19,14
Borç Verme	21,55
Yedek Ödenekler	-
Merkezi Yönetim Bütçesi	3,19

Tablo 3’de görüldüğü üzere 2007-2009 yılları arası harcama kalemleri içerisinde en yüksek tahmin-gerçekleşme sapması borç verme kaleminde %21,55 ile gerçekleşmiştir. Borç verme kalemini sırasıyla %19,14 ile sermaye transferleri ve %11,33 ile faiz giderleri izlemektedir. En düşük oranlı sapma kalemi ise %2,27 ile personel giderleri kalemidir.

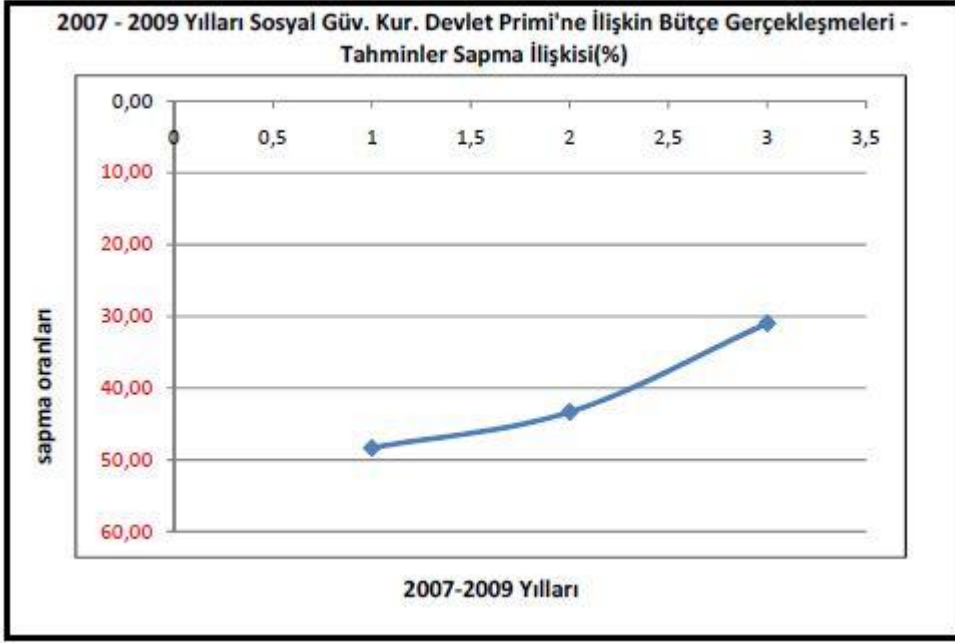
Grafik 1. Personel Giderleri Kalemi Tahmin-Gerçekleşme Sapma Yüzdeleri



Grafik 1, 2007-2009 yıllarına ilişkin personel giderlerinin tahmini rakamları ve gerçekleştirmeleri arasındaki farkın yüzde değerlerini göstermektedir. 2007 yılında %6,45, 2008 yılında %1,03 ve 2009 yılında %2,64’lük bir tahmin - gerçekleşme farklılığı gözlemlenmiştir. 2007 yılında diğer yıllardan farklı olarak gerçekleşme tahmininin altında oluşmuştur.

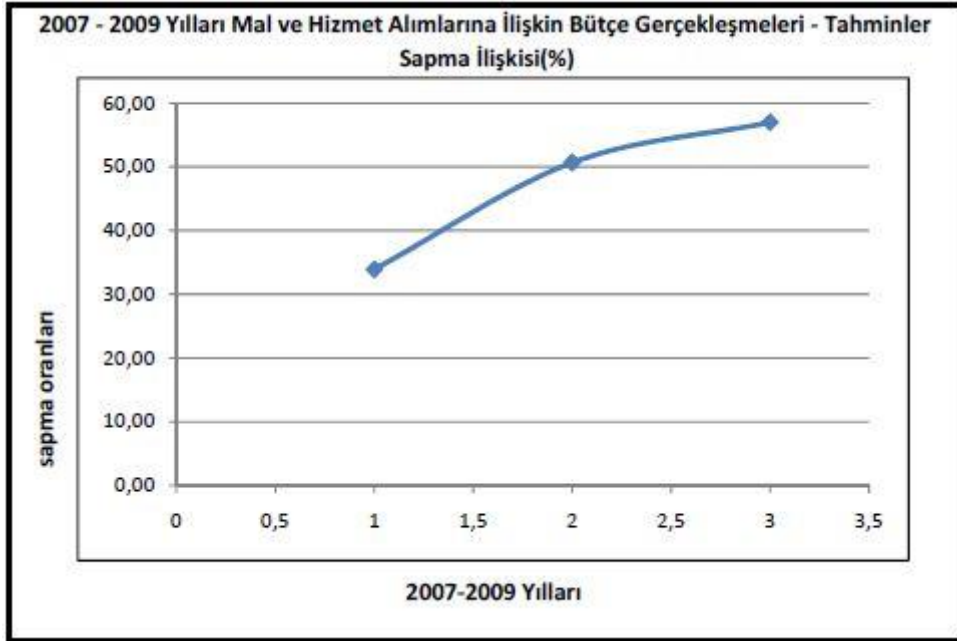
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Prim Giderleri harcama kaleminde devletin sosyal güvenlik kurumlarına yaptığı katkılar ele alınmamaktadır. Devlet, işveren sıfatıyla sosyal güvenlik primlerine belirli oranlarda katkıda bulunmaktadır.

Grafik 2. SGK'na Devlet Prim Katkısı Tahmin-Gerçekleşme Sapma Yüzdeleri



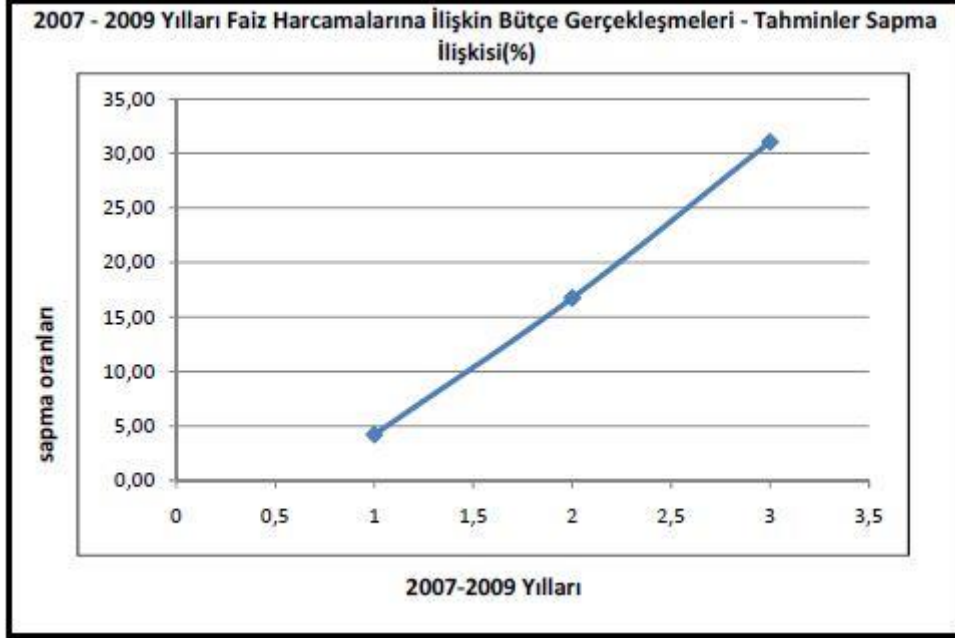
Grafik 2, 2007-2009 yıllarına ilişkin sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim katkısı giderlerinin tahmini rakamları ve gerçekleşmeleri arasındaki farkın yüzde değerlerini göstermektedir. 2007 yılında %48,32, 2008 yılında %43,34 ve 2009 yılında %30,99'luk bir tahmin - gerçekleşme farklılığı gözlemlenmiştir. Sosyal güvenlik kurumlarına devletin yaptığı prim katkılarında gerçekleşmeler her uę yıl için tahminlerin altında seyretmiştir.

Grafik 3. Mal ve Hizmet Alım Giderlerine İlişkin Tahmin-Gerçekleşme Sapma Yüzdeleri



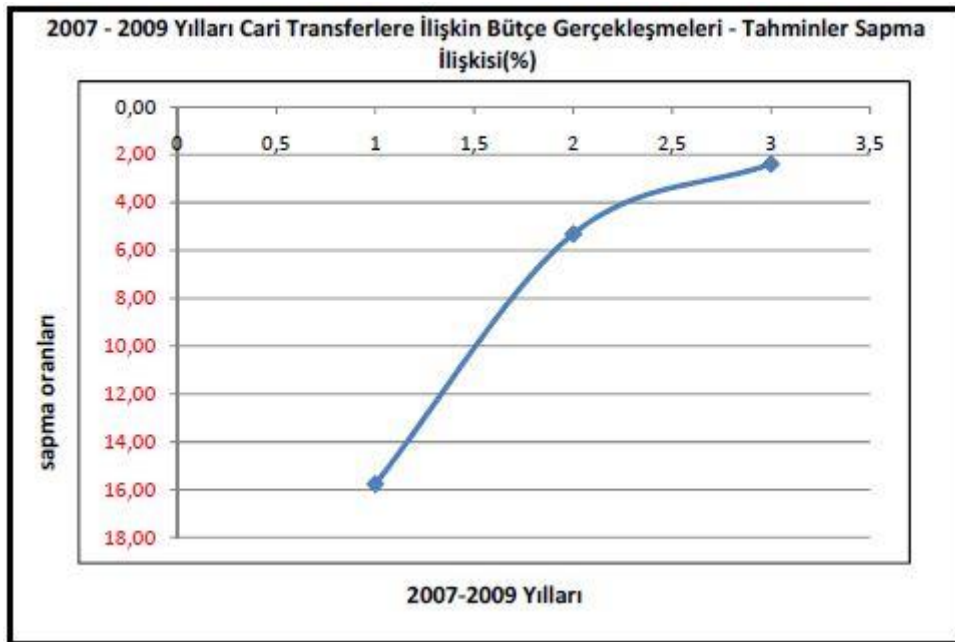
Grafik 3, 2007-2009 yıllarına ilişkin mal ve hizmet alımları giderlerinin tahmini rakamları ve gerçekleştirmeleri arasındaki farkın yüzde değerlerini göstermektedir. 2007 yılında %33,91, 2008 yılında %50,69 ve 2009 yılında %57,0'lik tahmin-gerçekleşme farklılığı gözlemlenmiştir. Harcama kalemine ilişkin her üç yılın gerçekleşmesi tahminlenenin üstündedir.

Grafik 4. Faiz Giderlerine İlişkin Tahmin-Gerçekleşme Sapma Yüzdeleri



Grafik 4, 2007-2009 yıllarına ilişkin faiz giderlerinin tahmini rakamları ve gerçekleştirmeleri arasındaki farkın yüzde değerlerini göstermektedir. 2007 yılında %4,22, 2008 yılında %16,75 ve 2009 yılında %31,08'lik tahmin-gerçekleşme farklılığı gözlemlenmiştir. Harcama kalemine ilişkin her üç yılın gerçekleşmesi tahminlenenin üstündedir.

Grafik 5. Cari Transferlere İlişkin Tahmin-Gerçekleşme Sapma Yüzdeleri



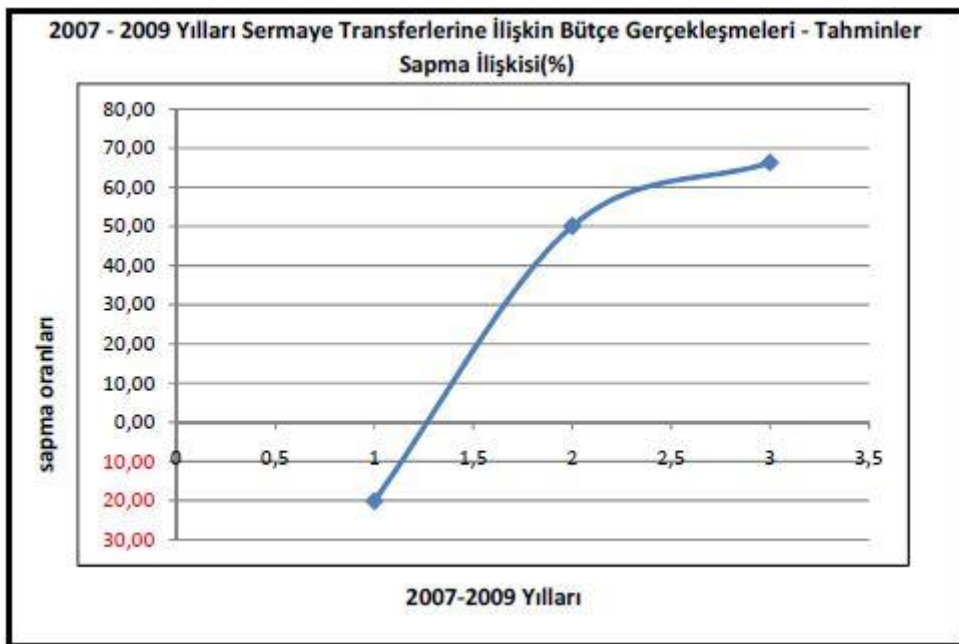
Grafik 5, 2007-2009 yıllarına ilişkin cari transfer giderlerinin tahmini rakamları ve gerçekleştirmeleri arasındaki farkın yüzde değerlerini göstermektedir. 2007 yılında %15,77, 2008 yılında %5,31 ve 2009 yılında %2,39'luk tahmin-gerçekleşme farklılığı gözlemlenmiştir. Harcama kalemine ilişkin her üç yılın tahminlemesi gerçekleşmenin üstündedir.

Grafik 6. Sermaye Giderlerine İlişkin Tahmin-Gerçekleşme Sapma Yüzdeleri



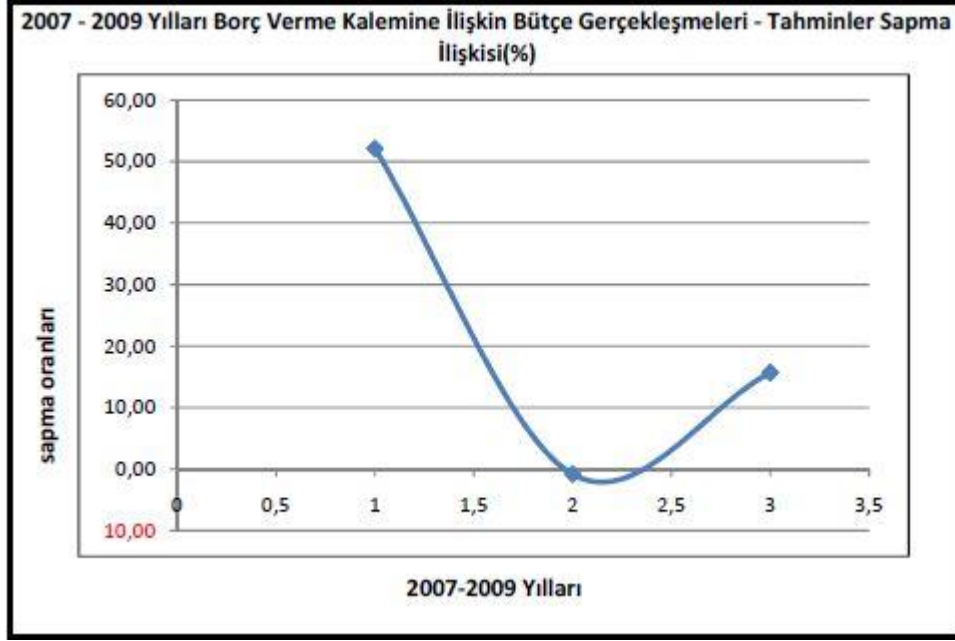
Grafik 6, 2007-2009 yıllarına ilişkin sermaye giderlerinin tahmini rakamları ve gerçekleştirmeleri arasındaki farkın yüzde değerlerini göstermektedir. 2007 yılında %8,99, 2008 yılında %6,4 ve 2009 yılında %28,78'lik tahmin-gerçekleşme farklılığı gözlemlenmiştir.

Grafik 7. Sermaye Transferlerine İlişkin Tahmin-Gerçekleşme Sapma Yüzdeleri



Grafik 7, 2007-2009 yıllarına ilişkin sermaye transferi giderlerinin tahmini rakamları ve gerçekleştirmeleri arasındaki farkın yüzde değerlerini göstermektedir. 2007 yılında %20,14, 2008 yılında %50,08 ve 2009 yılında %66,35'lik tahmin-gerçekleşme farklılığı gözlemlenmiştir. 2007 yılında gerçekleşme tahminin altında oluşmuş, 2008 ve 2009 yılında ise gerçekleştirmeler tahminleri geçmiştir.

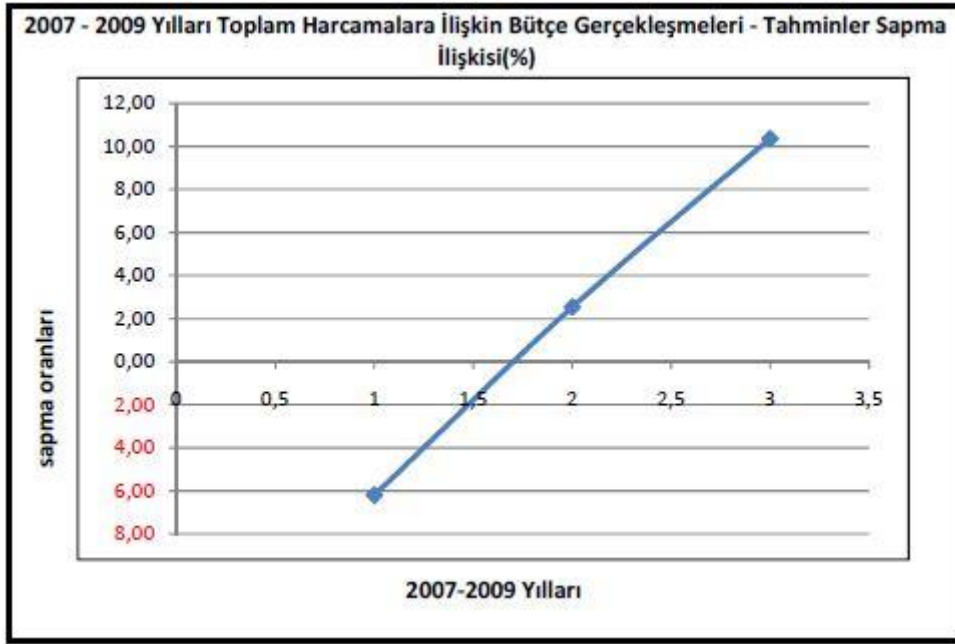
Grafik 8. Borç Vermeye İlişkin Tahmin-Gerçekleşme Sapma Yüzdeleri



Grafik 8, 2007-2009 yıllarına ilişkin borç verme giderlerinin tahmini rakamları ve gerçekleştirmeleri arasındaki farkın yüzde değerlerini göstermektedir. 2007 yılında %52,11, 2008 yılında %0,8 ve 2009 yılında %15,7'lik tahmin-gerçekleşme farklılığı gözlemlenmiştir. 2008 yılında gerçekleşme tahminlenenin altında oluşmuş, 2007 ve 2009 yıllarında ise gerçekleştirmeler tahminlenenin üstünde seyretmiştir.

2007-2009 döneminde Yedek ödenekler harcama kalemine ilişkin herhangi bir gerçekleşme bulunmadığı için bu kalem hesaplamalara dahil edilmemiştir.

Grafik 9. Toplam Harcamalara İlişkin Tahmin-Gerçekleşme Sapma Yüzdeleri



Grafik 8, 2007-2009 yıllarına ilişkin toplam harcamaların tahmini rakamları ve gerçekleştirmeleri arasındaki farkın yüzde değerlerini göstermektedir. 2007 yılında %6,19, 2008 yılında %2,53 ve 2009 yılında %10,35'lik tahmin-gerçekleşme farklılığı gözlemlenmiştir. Bütçe gerçekleşmesi 2007 yılında tahminlenenin altında, 2008 ve 2009 yıllarında ise tahminlenenin üzerinde olmuştur.

Sonuç

Bütçe, hükümetlerin kamusal hizmet önceliklerini ve tercihlerini göstermesi açısından hukuki, iktisadi ve sosyal anlamda temel bir politika belgesidir. Aynı zamanda bütçe, kaynak tahsisi ve gelir dağılımını değiştirmesi nedeniyle piyasaların işleyişi ve ekonomik birimlerin tercih ve beklentileri üzerinde güçlü bir etkiye sahiptir. Bu bağlamda, ülkelerin ekonomi politikaları ile uyumlu ve tutarlılık arz eden bir maliye politikası kapsamında bütçe hazırlayarak, etkin bir şekilde uygulanmasının sağlanması büyük önem arz etmektedir.

Kamu yönetiminde hizmet kalitesini artırmanın ve ekonomik istikrarın sağlanmasının vazgeçilmez koşullarından biri kamu kaynaklarının etkin kullanımınıdır. Geleneksel kamu yönetim anlayışları kamu kaynaklarının israf edilmesi, bütçe harcama disiplininin yeterince sağlanamaması ve kamu hizmet kalitesinin düşüşü gibi sorunlarla karşılaşmış ve ülkeler yeni kamu yönetim anlayışlarına yönelmişlerdir.

1980'li yılların ikinci yarısından itibaren çoğu gelişmiş ülkeler mali sistemlerini yeniden yapılandırarak bütçe sistemlerinde ciddi reformlara gitmişlerdir. 1990'lı yılların başından itibaren ise gelişmekte olan ve geçiş aşamasında olan ülkeler, Dünya Bankası'nın kamu mali yönetimleri ile ilgili olarak önermiş olduğu politikalarla paralel olarak bütçeleme süreçlerinde reformlarla gitmişlerdir. Söz konusu reformların başında Orta Vadeli Harcama Sistemi olarak adlandırılan ve çok yıllık bütçe projeksiyonlarına dayanan bir kamu kaynak kullanım sistemi gelmektedir.

Türkiye'de son dönemlerde yaşanan ekonomik krizlerde kamu mali yönetim sisteminin önemli bir rolü bulunmaktadır. Bütçeleme sürecinde bütünlüğün sağlanamaması, denetim yetersizlikleri, mali şeffaflık ve hesap verilebilirliğin bulunmaması gibi yapısal sorunların varlığı ve uzun yıllar boyunca çözüme kavuşturulmaması kamu gelir gider dengesinin kurulamaması ile sonuçlanmıştır. Mevcut yapısal sorunlar karşısında sadece kriz

dönemlerinde uygulanan geçici reform çalışmaları ile kalıcı çözümler üretilmesi mümkün görülmemiş ve kamu mali yönetiminde köklü bir reform çalışması gerekliliği doğmuştur.

Ülkemizde Orta Vadeli Harcama Sistemi, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ile birlikte gündeme gelmiştir. Plan, orta vadeli harcama programına dayanan, yani planlarla bütçeler ve programlar arasındaki ilişkiyi hedefleyen kamusal karar alma sürecini temel hedef olarak belirlemiş ve bütçeleme sisteminin bu doğrultuda gerçekleştirilmesini öngörmüştür. Yeni sistem doğrultusunda 2003 yılında yürürlüğe konulan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ile kaynak dağılımında etkinliğin ve verimliliğin sağlanması amacı ile performans esaslı ve çok yıllık bütçeleme sistemleri uygulamaya başlanmıştır.

Yeni kamu mali yönetim anlayışının getirmiş olduğu yenilikler, bütçenin genellik ve birlik ilkelerinin uygulamada güçlendirilmesi, kamu kaynaklarının kullanılmasında mali saydamlık, hesap verebilirlik, çok yıllık bütçeleme ve performans esaslı bütçeleme ön plana çıkarılması, kamu kaynaklarının etkin, ekonomik ve verimli olarak kullanılması konusunda gerekli mekanizmaların getirilmesi ve idarecilere serbesti tanınarak harcama sonrası denetim etkinliğinin artırılması olarak özetlenebilir.

Yeni kamu mali yönetim anlayışı çerçevesinde uygulamaya konulan çok yıllık bütçeleme sisteminde, yıllık bütçe süreci çok yıllık gelir ve harcama tahminleri ile birlikte ele alınmakta ve sistemin temelini, gelecek mali yıl ile birlikte o yılı takip eden iki yılın bütçe gelir ve harcamalarının tahmini oluşturmaktadır. Cari dönemde gelecek bütçe yılının tahmini yapılmakla birlikte sonraki iki yılın bütçe öngörülmesi de yapılmaktadır. Bu tahminleme sistemi her yıl tekrar edilmektedir.

Türkiye’de çok yıllık bütçeleme sistemi ilk olarak 2006-2008 dönemini kapsayan orta vadeli mali plan kapsamında uygulamaya konulmuştur. Orta vadeli mali planlar her yıl tekrarlanmaktadır. Çalışmada 2007 yılında oluşturulan OVMP tahmin ve öngörülmesi ile bütçe gerçekleştirmeleri istatistik yöntemleri kullanılarak karşılaştırılmış ve tahminden sapmalar ortaya konulmuştur. Ekonomik sınıflandırma baz alınarak incelenen hesap kalemlerinde çoğu harcama kalemi için tahminlenen rakamların gerçekleştirmelerin altında kaldığı gözlemlenmiştir. Harcama kalemlerinde tahmin ile gerçekleşme fark yüzdeleri ve standart sapmalar ciddi farklılıklar göstermiştir. Örneğin personel giderleri kaleminin standart sapması %2,27 iken borç verme kaleminde bu rakam %21,55’e yükselmektedir. Harcamalar toplamını ifade eden merkezi yönetim büyüklükleri incelendiğinde ise standart sapma oranı %3,19’dur.

Söz konusu hesaplama sonuçları değerlendirildiğinde merkezi yönetim bütçe tahminlerinin gerçekleştirmelerden ciddi bir sapma göstermediği kanısına varılabilmektedir. Fakat harcama kalemleri ve yıllar itibariyle gerçekleştirmeler tahminlerden önemli ölçüde farklılaşabilmektedir.

KAYNAKÇA

- Arslan, Murat: (2004). Orta Vadeli Harcama Sistemi (Çok Yıllı Bütçeleme) ve Türkiye’de Uygulanabilirliği, **Sayıştay Dergisi**, Sayı:54
- Boyras, Ebru: (2005). Gelişmekte Olan Ekonomilerde ve Geçiş Ekonomilerinde Çok Yıllı Bütçe Uygulamalarında Kullanılabilecek Çıkarımlar, **Bütçe Dünyası**, Cilt: 3, Sayı: 22
- DPT, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu, **8. Beş Yıllık Kalkınma Planı**, 2000
- Demirbaş, Tolga: (2006). Kamu Harcama Yönetimi Bağlamında Orta Vadeli Harcama Sistemi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi, Uludağ Üniversitesi, SBE, **Yayınlanmamış Doktora Tezi**
- Efe, Zeren: (2007). Uluslar arası Uygulamalar Işığında Çok Yıllı Bütçeleme, **Bütçe Dünyası**, Cilt:2, Sayı: 25
- Ergen, Zuhul: (2007). Orta Vadeli Harcama Sistemi Üzerine Kavramsal Bir Yaklaşım, **Ç.Ü Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt:16, Sayı:1
- Gülçiçek, Mirac: (2010). Kamu Sektöründe Uygulanmakta olan Orta Vadeli Harcama Sisteminin Ulusal ve Uluslar arası Açından İncelenmesi, Dokuz Eylül Üniversitesi,S.B.E.**Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**
- Karaaslan, Erkan., Bütçe Hakkı ve 5018 Sayılı Kanununda Yer Alan Bütçe İlkeleri, www.erkankaraaslan.org/bolum/makale/dosya/43.pdf (22.02.201)
- Karaaslan, Erkan: (2006). **Kamu Harcama Hukuku**, Yaklaşım Yayınları, Ankara
- Kesik, Ahmet: (2005). Avrupa Birliği Sürecinde Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Çok Yıllı Bütçelemenin Uygulanabilirliği, **Sosyo-ekonomi Dergisi**, Ocak-Haziran, Sayı: 1
- Multi –Year Expenditure Programming Approaches**, www.adb.org/documents/manuals/govt_expenditure/Chap13.PDF (25.01.2011)
- Mutluer, M. Kâmil; Öner Erdoğan, Ahmet Kesik. (2005). **Bütçe Hukuku**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları 99, Birinci Baskı, İstanbul
- Schiavo-Campo, Salvatore, Daniel Tommasi. (1999). Managing Government Expenditure, Chapter 13, Multi-Year Expenditure Programming Approaches, **Asian Development Bank**, Manila, Philippines, April 1999, http://www.adb.org/Documents/Manuals/Govt_Expenditure/Chap13.PDF (18.04.2010)
- Tüğen, Kamil: (2010). **Devlet Bütçesi**, Dokuz Eylül Üniversitesi, İktisadi İdari Bilimler Fakültesi, İzmir
- Tüğen Kamil., Egeli Haluk, Özen Ahmet.(2007). Gelişmiş Ülkelerde Performans Esaslı Bütçeleme Sistemine Yönelik Reform Arayışları ve Bütçe Uygulamaları, **Finans Politik & Ekonomik Yorumlar**, Cilt: 44, Sayı:509
- THE WORLD BANK AND KOREA DEVELOPMENT INSTITUTE**. “Reforming the Public Expenditure Management System: Medium-Term Expenditure Framework, Performance Management, and Fiscal Transparency”, **The World Bank and Korea Development Institute Conference Proceedings**, March 2004, <http://siteresources.worldbank.org/EXTFINANCIALMGMT/Resources/313217-1196229169083/4441154-1196275288288/4444688-1196275323246/WB-Korea-ReformingthePublicExpenditureManagementSystem.pdf> (08.05.2011).
- WORLD BANK. Public Expenditure Management Handbook**, Washington, USA, June 1998, <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/handbook/pem98.pdf> (21.03.2011).
- Yılmaz H. Hakan ve Biçer Mustafa. (2010). **Maliye Dergisi**, Sayı: 158 www.bumko.gov.tr/kirli/PEB/Genel/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFFAAAF6AA849816B2EF154646CE6A020F3C (15.12.2010)
- <http://omerkose.blogspot.com/2006/06/5018-sayli-kanun-ve-getirdikleri.html> (15.12.2010)

www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.5018&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch= (22.12.2010)

www.bumko.gov.tr/TR/Genel/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFFAAF6AA849816B2EF4210F2141CE3DF0E (23.12.2010)