



## ORTA VADELİ HARCAMA SİSTEMİ VE ÜLKE UYGULAMALARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

*Evaluation Of Medium Term Expenditure System And Country Applications*

Prof.Dr. Haluk EGELİ

Dokuz Eylül Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü, haluk.egeli@deu.edu.tr, İzmir

Yrd.Doç.Dr. Mehmet DAĞ

Hakkari Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü, mehmetdag@hakkari.edu.tr, Hakkari

Egeli, H. & Dağ, M. (2017). "Orta Vadeli Harçama Sistemi Ve Ülke Uygulamalarının Değerlendirilmesi", Vol:3, Issue:16; pp:481-504 (ISSN:2149-8598)

### ARTICLE INFO

#### Article History

Makale Geliş Tarihi

Article Arrival Date

08/10/2017

Makale Yayın Kabul Tarihi

The Published Rel. Date

15/11/2017

#### Anahtar Kelimeler

Devlet Bütçesi, Bütçe Sistemi,

Çok Yıllı Bütçeleme, Orta

Vadeli Harçama Sistemi,

#### Keywords

State Budget, Budget System,  
Multi-Year Budgeting, Medium  
Term Expenditure System

### ÖZ

20.yüzyılın ortalarından itibaren ekonomide devletin ağırlığının artmaya başladığı görülmektedir. Devletler ekonomiye yön verirken bütçe politikalarını etkin bir araç olarak kullanmaya başlamışlardır. Bütçe sistemleri ve politikaları ekonomideki güncel gelişmelere uyum sağlamak amacıyla çeşitli reformlara tabi tutulmaktadır. Son yıllarda bütçe sistemlerindeki reform çalışmalarında eğilim çok yıllık bütçeleme ve orta vadeli harçama sistemi yönündedir. Bu çerçevede bütçe planlaması açısından birçok ülkede orta vadeli harçama sistemi ağırlık kazanmaya başlamıştır. Özellikle 1990'lı yılların ortalarından itibaren ön plana çıkmaya başlayan orta vadeli harçama sistemi, bütçe uygulamalarına orta vadeli bir bakış açısı kazandırmak ve bütçe-plan ilişkilerini geliştirmek bakımından önem taşımaktadır. Orta vadeli harçama sistemi ile makroekonomik değişkenlere uyumlu bir bütçe planlaması yapılması hedeflenmektedir. Orta vadeli harçama sistemine yönelik uygulamalar ülkelerin gelişmişlik düzeyleri, mali sistemleri ve idari yapılarına bağlı olarak bazı farklılıklar içermektedir. Çalışmada öncelikle orta vadeli harçama sisteminin amaçları ilkeleri ve süreci hakkında bilgi verilecektir. Daha sonra seçilmiş ülke örnekleri esas alınarak, söz konusu sistemin ülke uygulamaları incelenecek ve her bir ülke için değerlendirmelere yer verilecektir.

### ABSTRACT

It is seen that the weight of the economy in the middle of the 20th century is beginning to increase. The states have started to use budget policies as an effective means of directing the economy. Budget systems and policies to adapt to the current developments in the economy to adapt to the various reformers. In recent years, the tendency in reforms in budget systems is multi-year budgeting and medium-term spending. Do not gain weight on the system. The medium-term spending system, which started out in the forefront especially before the mid-1990s, is important in terms of bringing a medium-term perspective to budget practices and improving budget-plan relations. It is a budgetary plan that is compatible with the medium term expenditure system and the macroeconomic variable. In the study, firstly the objectives of the medium-term expenditure system, the principles and the process will be given. Then on the basis of selected country examples, the application of the system will be examined and the evaluations will be given for each country.

## 1. GİRİŞ

Son yıllarda kamu maliyesinde yaşanan değişimlerin bir sonucu olarak başta bütçe olmak üzere çeşitli konularda reform niteliğinde yeni düzenlemelere ihtiyaç duyulmaktadır. Özellikle kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılması kapsamında gerek duyulan bu tür çalışmalar, gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkeler açısından giderek önem kazanmaktadır. Esasen bu tür bir değişim süreci maliye politikalarının etkinliğinin artırılması bakımından da gereklidir. Bu çerçevede orta vadeli ekonomik ve mali istikrarı sağlamak, gelecekle ilgili belirsizlikleri azaltmak, özel sektörün yatırım kararları için gerekli ortamı hazırlamak, bütçe-plân ilişkisini güçlendirmek, mali disiplini sağlamlaştırmak, kamu hizmetlerinde etkinliği sağlamak gibi nedenlerle kamu kesiminde orta vadeli harçama sistemi uygulamasına geçilmeye başlanmıştır (Tügen, 2011:154-155).

Sistemin uygulaması açısından önemli olan, mali yılın birden fazla yılı kapsamaması değil, yıllık bütçe ödeneklerinin birden fazla yıla dayandırılarak değerlendirilmeye çalışılmasıdır. Nitekim birçok OECD ülkesi 1970'lerin sonlarından itibaren çok yıllık (veya orta vadeli) bütçeler hazırlamaya başlamıştır. Bazı ülkelerde çok yıllık tahminler detaylı programlara dayandırılırken kimi ülkelerde ise daha genel bir düzeyde ele alınmaktadır. Buna göre, orta vadeli "harçama planlaması ve tahminlemesi" kamu

harcamalarını disipline etmeyi hedeflemektedir (OECD,2001:75). Öte yandan kaynak-harcama dengesinin hükümet politikalarının plan ve bütçe süreçlerine yansıtılması suretiyle sağlanması kamu mali yönetiminin etkin bir şekilde işleyişi açısından son derece önemlidir. Çünkü mevcut kaynaklar göz önüne alınmadan hazırlanan bir karar verme süreci mali disiplinden uzaklaşarak maliye politikası hedeflerinden sapılmasına yol açmaktadır.

Orta vadeli harcama sistemi, her ülkenin kendisine özgü idari, siyasal ve ekonomik özelliklerine göre şekillenen bir sistem olup, ülkeler arasında farklılıklar gösterebilmektedir. Anglo-Sakson ülke geleneğini taşıyan ülkelerde bütçe, genelde mali yıla girildikten sonra parlamento tarafından onaylandığından bütçe hazırlama süreci daha uzun olmakta, orta vadeli harcama sistemi takvimi de buna göre ayarlanmaktadır. Kıta Avrupası geleneğinde ise bütçe, mali yıl girmeden onaylandığı için bütçe hazırlığı süreci kısa tutulmaktadır. Benzer şekilde bazı ülkelerin idari yapıları diğerlerine göre farklılıklar arz edebilmektedir. Örneğin bazı ülkeler (Avustralya gibi) kamu idarelerinin fonksiyonlarını daha ön plana çıkarabilmek için onları belirli gruplarda toplayarak sorumluluklarını bir ya da birden fazla bakana verebilmektedirler. Diğer bazı ülkelerde ise bu tür bir uygulama bulunmamakta ya da oldukça şekli olarak kalmaktadır. Dolayısıyla bu durum bütçe hazırlığının orta vadeli bir perspektifle ele alınması açısından farklılıklar oluşturabilmektedir. Bununla birlikte orta vadeli harcama sistemi uygulaması aşağı yukarı tüm ülkelerde belirli ana unsurlar üzerine oturmaktadır (Demirbaş,2006:65).

Dünyada yaşanan değişim trendleri ülkemizi de etkilemiş ve 1990'lı yılların ortalarından itibaren kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılması çerçevesinde birtakım yeni düzenlemelere yer verilmiştir. Bu düzenlemelerden bir tanesi orta vadeli harcama sistemi olarak da ifade edilen çok yıllık bütçeleme anlayışıdır. Orta vadeli harcama sistemi kamu kaynaklarının tahsisinde ve kullanımında etkinliğin sağlanması yönünden önemli bir araç olarak görülmektedir. Nitekim 2003 yılında kabul edilerek Resmi Gazetede yayımlanan ve 2006 yılı başından itibaren yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu performans esaslı bütçeleme sistemine geçişi sağlamıştır. Bu doğrultuda yeni bütçe sisteminin etkinliğinin artırılması, makro planlarla bütçeler arasında uyumun sağlanması, kaynak etkinliğinin artırılmasına yönelik çalışmalar çerçevesinde Orta vadeli harcama sistemi uygulamasına geçilmiştir.

Günümüzde OECD ülkelerinin yaklaşık yarısında çok yıllık bütçeleme anlayışı doğrultusunda Orta vadeli harcama sistemi uygulanmaktadır. Ülkeler yaptıkları düzenlemelerle orta vadeli hedeflerini bütçeler yoluyla gerçekleştirmeye ve bütçe-plan-politika uyumunu sağlamaya çalışmaktadır. Bu noktada makroekonomik çerçeveye göre şekillendirilen bütçe tahminlerinin ne derecede tutarlı ve gerçekçi olduğu konusu önem kazanmaktadır. Mali disiplinden taviz vermeden maliye politikası hedeflerine ulaşmak ve bütçe tahminlerinde daha sağlıklı ve tutarlı sonuçlar elde etmek ülke uygulamaları açısından öncelikli hedef olarak ele alınmaktadır. Ancak bu sistemin benimsendiği ülkelerde farklı politika araçları ve bütçe kurumları olduğundan, tek bir bütçeleme uygulamasından bahsetmek mümkün değildir. Çalışmada orta vadeli harcama sistemine farklı ülke uygulamaları üzerinden değinilecektir.

## 2. ORTA VADELİ HARCAMA SİSTEMİ

Kamu mali alanında özellikle 1980'li yılların başından itibaren mali dengelerin harcamalar lehine giderek bozulması sonucunda pek çok ülkede kamu mali sisteminin yeniden yapılandırılmasına yönelik reform ihtiyacı gündeme gelmiştir. Reform çalışmaları kapsamında ülkeler başta bütçe sistemleri olmak üzere diğer mali ve idari konularda yeni düzenlemelere gitmişlerdir. Bu düzenlemelerden biri de kamu harcama yönetimine ağırlık veren bir bütçe uygulaması olan Orta Vadeli Harcama Sistemidir (OVHS).

Hükümetlerin kamusal hizmet önceliklerini ve tercihlerini göstermesi bakımından hukuki, iktisadi ve sosyal anlamda temel politika belgesi olan bütçe, gelir dağılımı ve kaynak tahsisini değiştirmesi sebebiyle piyasaların işleyişi ve ekonomik birimlerin tercihleri ve beklentileri üzerinde güçlü bir etkiye sahiptir ve bu niteliği ile maliye politikasının en önemli unsurudur. Bu bakımdan, ülkede uygulanan diğer ekonomi politikaları ile uyumlu, tutarlı ve sonuç alınabilecek bir maliye politikasının tasarlanması ve bunun üzerine inşa edilmiş bütçenin hazırlanması, etkin bir şekilde uygulanması ve izlenmesi büyük önem arz etmektedir. Böylece, bir yılın harcama tahminlerinin izleyen yılın bütçe oluşum sürecinin başlama noktası olması aynı zamanda bütçe sürecinin sağlamlığı ve devamlılığını da

artırmaktadır. Ancak bütçe sürecinin etkin olmaması, bütçenin bir maliye politikası aracı olarak öneminin azalmasına sebep olmaktadır (Arslan ve Aktan, 2004:3).

Maliye politikasının bir aracı olarak bütçelerin daha etkin hazırlanması ve uygulamalar açısından olumlu sonuçlar verebilmesi için son yıllarda bütçelere yeni bir bakış açısı kazandırılmaya çalışılmaktadır. Böylece ülkeler bütçe sistemlerini yeniden yapılandırmakta ve bütçe uygulamalarını orta vadeli bir yapıya göre yönlendirmektedirler. Bu doğrultuda yapılan çalışmalar orta vadeli harcama sistemi olarak adlandırılmaktadır.

Orta vadeli harcama sistemi küreselleşmenin ülke uygulamalarına getirmiş olduğu kamunun yeniden yapılandırılması çalışmaları kapsamında ele alınan olgulardan biridir. Aslında bütçe plan ilişkilerinin geliştirilmesi ve politikalara olumlu şekilde yansımaları açısından bu tür çalışmalar son yıllarda giderek önem kazanmaya başlamıştır. Bu çerçevede orta vadeli harcama sistemi, politika-plan-bütçe bağlantısının gerçekleştirildiği bir süreçtir. Sistem, özellikle gelişmekte olan ülkelerde kamu harcama yönetimi reformu çalışmaları kapsamında politika oluşturma, planlama ve bütçeleme süreçlerinin birbiriyle bağlantısının kurulmasına yardımcı olan bir araç olarak görülmektedir. Politika oluşturma, planlama ve bütçeleme arasında kurulması gereken zorunlu ilişki, ancak iyi bir şekilde tasarlanmış ve mekanizmaları ortaya konmuş orta vadeli bir harcama sistemi ile kurulabilir. Orta vadeli bir harcama programına dayanan, diğer bir ifadeyle planlarla bütçeler ve programlar arasındaki ilişkiyi hedefleyen, kamusal karar alma süreci ana hedef olarak belirlenmeli ve bütçe sistemi bunun üzerine inşa edilmelidir (DPT, 2000:7).

Orta vadeli harcama sistemi esas itibariyle çok yıllık harcamaların planlanmasına imkân vermesinin yanı sıra, kaynakların etkin tahsisi bakımından gelecek yıllara yönelik bütçe ihtiyaçlarının düzenlenmesine yardımcı olan bir kaynak tahmin yöntemidir. Ayrıca kamu kesimi uygulamalarını düzenleyici ve politikaların devamlılığını sağlayıcı bir fonksiyona sahiptir (Tüleykan,2009:1).

Orta vadeli harcama sistemi, belirli hedeflerin gerçekleştirilmesinde son derece önem taşıyan bir bütçeleme aracı olarak belirtilebilir. Buna göre sistemin temel hedefleri (Ergen,2007:307, Alantar, 2009:6);

- ✓ Hükümet politikaları ile kurumların harcama öncelikleri ve bütçeleme arasında daha sıkı bir bağ oluşturulması,
- ✓ Harcamaların hükümetin sosyo-ekonomik programının esas alınarak önceliklendirilmesi ve sadece en önemli fonksiyonlara kaynak ayrılması suretiyle fonksiyonlar arası ve fonksiyon içi kaynak tahsisinin sağlıklı bir temele dayandırılması,
- ✓ Daha sağlam esaslara dayalı bütçe tavanları belirlemek suretiyle bütçenin öngörülebilirliğinin artırılması,
- ✓ Harcamacı bakanlıklara belirlenmiş bütçe kısıtlamaları ve onaylanmış politika ve programlar dahilinde kendi bütçelerini yönetme konusunda daha fazla esneklik tanınması,
- ✓ Gerçekçi makroekonomik modelleme ve tahminler yapılması yoluyla hükümet tarafından izlenen politikalar ve bunlara ayrılan kaynakların tahmin edilebilirliği ve buna bağlı olarak uygulanan programların devamlılığının sağlanması olarak sıralanabilir.

## 2.1. Orta Vadeli Harcama Sisteminin Amaçları

Son yıllarda pek çok ülkede yıllık bütçe uygulamalarına devam edilmekle birlikte bütçelere artık orta vadeli bir bakış açısı kazandırılması gerekliliği ortaya çıkmış ve çok yıllık bütçe uygulamasına doğru bir geçiş söz konusu olmuştur. Bu gelişmede; ülkelerin genel olarak makul seviyelere inen enflasyon oranlarının da etkisiyle, orta vadeli ekonomik ve mali istikrar sağlama çabalarına yönelmek, mali disiplini sağlamlaştırmak, bütçe-plan ilişkisini sağlamlaştırmak, performansa dayalı bütçe sistemine işlerlik kazandırmak, kamu hizmetlerinde etkinliği artırmak, gelecekle ilgili belirsizlikleri azaltmak, özel sektörün yatırım kararları için gerekli ortamı hazırlamak, uluslararası entegrasyonlara giriş koşullarını kolaylaştırmak, kaynak ve harcama yönlü belirsizlikleri azaltmak gibi amaçlar etkili olmuştur (Tüğen ve Özen,2004:114). Bu aynı zamanda orta vadeli bir yapı arz eden bütçe ile parlamentoların stratejik önceliklere göre kamu kaynaklarının dağılımında etkinliğinin artırılmasını da sağlamaktadır (Yılmaz ve Biçer, 2010:215).

Dünya Bankası'na göre Orta vadeli harcama sistemiyle kamusal karar alma sürecinde belirlenen amaçlar şu şekilde sıralanabilir;

- ✓ Gerçekçi ve tutarlı bir kamu kaynak yapısı geliştirmek suretiyle makroekonomik dengenin iyileştirilmesi,
- ✓ Sektörler arasında ve sektör içinde kaynakların stratejik önceliklere göre dağılımının geliştirilmesi,
- ✓ Hem politikaların hem de bunlara ayrılan kaynakların tahmin edilebilirliğinin artırılması ve bunun sonucunda da bakanlıkların planlarını daha ileriye götürebilmeleri ile uygulanan programların devamlılığının sağlanması,
- ✓ Fonların etkin ve verimli bir şekilde kullanılması için gerekli olan teşviklerin artırılması ile birlikte, harcamaları yapan kuruluşların özerkliklerinin artırılması ve katı bütçe kısıtlarının konulması,
- ✓ Belirtilen bu amaçların yanında dolaylı olarak süreç içerisinde vurgulanan diğer iki temel amaç ise şu şekildedir;
- ✓ Yatırım programı, borçlanma kapasitesi, harcama politikalarının ve önceliklerinin değişmesi gibi orta vadeli konularla yıllık bütçe arasındaki ilişkinin geliştirilmesi,
- ✓ Harcama politikalarının uygulamaları sonucunda ortaya çıkan maliyetler konusunda siyasi karar alıcılara gerekli olan bilgilerin sağlanması (Yılmaz,1999:22).

Yukarıda sayılan amaçlar dikkate alındığında orta vadeli harcama sistemi'nin üç genel amacından söz edilebilir. Bunlar;

- ✓ Mali disiplini ve makroekonomik dengeyi sağlamak,
- ✓ Stratejik önceliklerin belirlenmesi ve kaynak tahsisinde etkinliği sağlamak,
- ✓ Kaynak kullanımında etkinliği sağlamak olarak sıralanabilir (Demirbaş,2006: 62-64). Aşağıda bu genel amaçlar hakkında bilgi verilecektir.

### 2.1.1. Mali Disiplini ve Makroekonomik Dengeyi Sağlamak

Orta vadeli harcama sisteminin öncelikli amaçlarından biri devlet bütçesinde mali disiplini sağlamaktır. Bu bağlamda kamu kaynaklarının önceliklere göre belirlenmesi ve tahsisi önem taşımaktadır. Bütçe politikalarının orta vadeli hedeflere ulaşması bakımından kamu yöneticilerinin bütçeleriyle yapacakları tahminlerin en uygun kaynak tahsisini sağlayacak şekilde yapılması ve bunun için gerekli koşulların sağlanması gerekmektedir. Mali disiplinin bir gereği olan mali şeffaflık bu tür çalışmalara ilişkin gerekli bilgilerin yöneticilere doğru ve tutarlı bir şekilde verilmesine bağlıdır. Sistem, aynı zamanda harcamaların finanse edilebileceği kaynaklar doğrultusunda kontrol altında tutulması yoluyla harcamacı kuruluşların ödenek taleplerinin sınırlandırılmasını sağlamayı amaçlamaktadır.

Makroekonomik dengenin sağlanması açısından kamu kaynak yapısının tutarlı ve gerçekçi bir şekilde geliştirilmesi gerekmektedir. Orta vadeli harcama sistemi plan-bütçe ilişkilerinin kurulması yönünden bütçe uygulamalarına yeni bir bakış açısı kazandırmıştır. Çünkü makro planlarda yer alan hedeflerin bütçe hedefleriyle bütünleştirilmesi ve politikalara uygun hale getirilmesi söz konusudur. Buna göre çok yıllık bütçelemenin bir unsuru olan orta vadeli harcama sistemi doğrultusunda yapılacak tahminlerin gerçekleşme sonuçlarına göre söz konusu hedeflere ulaşıp ulaşılmadığı ortaya çıkacaktır. Çok yıllık bütçeleme süreci içinde ekonomik birimler, hükümetin kamu hizmetlerine, ekonomik ve mali hedeflerine ilişkin orta vadeli yaklaşımlarını öğrenerek geleceğe yönelik kararlarını daha gerçekçi bir şekilde belirleyebilmektedirler. Böylece orta vadeli mali hedeflere ulaşabilme durumu görülebilmekte ve daha istikrarlı bir makroekonomik politika izlenmesi teşvik edilmektedir.

### 2.1.2. Stratejik Önceliklerin Belirlenmesi ve Kaynak Tahsisinde Etkinliği Sağlamak

Orta vadeli harcama sistemi ile hükümetlerin orta vadeli amaç ve hedeflerini açık bir şekilde belirlemeleri gerektiğinden, kamusal kaynakların kurumlar ve sektörler arasında stratejik önceliklere göre dağılımı sağlanabilir. Böylece hükümet öncelikleri ile kurumsal öncelikler ve hedefler arasındaki uyum bütçeler aracılığıyla sağlanabilir(Cansız,2007:100). Bu sayede sistem, hükümet politikalarının öncelik sırasına göre uygulanmasını gözeterek kaynak tahsisinde etkinliğe ulaşmayı sağlayabilecektir. Ancak, elde edilebilir kaynaklar, mevcut politikaların maliyetlerini karşılayacak düzeyde değilse, bunlara ayrılan ödeneklerin azaltılması gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Bu durumun bütçe hazırlıkları

sırasında göz önünde bulundurulması kaynakların öncelikler dahilinde yeniden tahsis edilmesine ve böylece hükümetin önceliği az olan programlardan tasarruf yapabilmesine imkân sağlamaktadır.

### 2.1.3. Kaynak Kullanımında Etkinliği Sağlamak

Bütçe kaynaklarının etkili bir şekilde kullanımı, programların uygulanabilme kapasitesine ve hizmetlerin daha düşük maliyetlerle sağlanmasına bağlıdır. Aynı zamanda kamu kaynaklarının doğru kullanılması ve israf edilmemesi kamu hizmet kalitesinin artmasına yardımcı olmaktadır. Öte yandan Orta vadeli harcama sistemi hükümetlerin önceliklerinde meydana gelen değişikliklerin gelecek yıl bütçelerine yansıtılmasına imkân vermekte olup kamu idareleri bütçeleri arasında yeniden dağıtımına fırsat sağlamaktadır. Kaynakların kullanılmasında etkinlik açısından devletin yatırımlar, destekleme ödemeleri, sosyal güvenlik kurumlarına yapılan transferler gibi temel harcama alanlarına yönelik tahminlerinin gelecek yıllara ilişkin etkileri önem taşımaktadır. Bu açıdan kurumların toplam harcama limitleri ve bu harcamaların maliyet yapıları göz önünde bulundurularak kaynaklar hedefler doğrultusunda etkin ve verimli bir şekilde kullanılabilir. Buradaki amaç kaynakların sürdürülebilirliğinin ve mali disiplinin sağlanarak kamuda etkin hizmet kalitesine ulaşmaktır.

## 2.2. Orta Vadeli Harcama Sisteminin İlkeleri

Dünya Bankası, makro disiplinin sağlanmasını, stratejik önceliklere göre kamu kaynaklarının dağıtılmasını ve bu kaynakların uygulamada etkin ve verimli bir şekilde kullanılmasını temin etmek amacıyla Orta Vadeli Harcama Yapısı diye adlandırdığı ve çok yıllık bütçe projeksiyonlarına dayanan bir kamu kaynak kullanım sistemi geliştirmiştir (Tügen, 2001:161-162). Bu sistemin temel ilkeleri şu şekilde belirtilebilir:

**Kapsam ve mali disiplin:** Bütçe, birlik ilkesi gereğince tüm mali işlemleri kapsayacak nitelikte olmalıdır. Her türlü kurumsal problemin bütün bağlantılarıyla tespit edilerek gerekli düzenlemelerin yapılabilmesi için, bütçenin bütün mali süreçleri kapsamı gerekir.

**Meşruluk (Yasallık):** Meşruluk karar alıcıların bütçenin uygulanması sırasında belirlenmiş olan veya bütçe sürecinden bağımsız bir şekilde oluşan mali politikalara ve ilkelere uyulması gerektiğini ifade eder.

**Esneklik:** Esneklik süreçle ilgili bilgilerin gerekli olduğu noktaya yönlendirilmesini ifade eder. Devletin sunduğu hizmetlerin üretilmesi sürecinde yöneticilerin idari kararlar, bakanların ise programlama kararları üzerinde yetkili olması gerekir. Bu yetki kullanımı şeffaflık ve sorumlulukla birlikte stratejiye sıkı bir şekilde bağlı kalınarak yapılmalıdır. Kamu sektöründe uygulamanın sıkı, stratejinin ise gevşek olduğu sıklıkla görülmektedir.

**Tahmin edilebilirlik:** Tahmin edilebilirlik kamusal politikaların ve programların etkin ve verimli bir şekilde yürütülebilmesi için önemlidir. Mevcut politikaların fonlanabildiği, makro politikalarda istikrarın olduğu bir ortamda kamu sektörünün performansı daha iyi olacaktır. Planlanan faaliyetler için uygulama dönemindeki öngörülebilirlik verimliliği artırmaya yardım edebilir.

**Rekabet:** Mevcut politikaların incelenip değerlendirmeye tabi tutulması, kuruluşların performanslarının sürekli olarak artmasını sağlayacaktır.

**Doğruluk:** Bütçe tahminleri için kullanılan gelir ve gider rakamlarının tarafsız bir şekilde oluşturulmasını ifade eder. Önyargılı ya da yanlı bir projeksiyon yapmak stratejik önceliklerin oluşturulmasında bütçe sınırlarını gevşetmekte ve kaynak kullanımında etkinliği ve verimliliği olumsuz yönde etkilemektedir.

**Bilgi:** Bütçenin doğruluğu ve kamusal karar alma sürecinin başarılı olabilmesi bakımından tam, doğru ve zamanında sağlanan bilgi çok önemlidir.

**Açıklık ve Mali Sorumluluk:** Kamusal kararların toplumdaki herkes tarafından elde edilebilir ve açık bir şekilde anlaşılabilir olmasını ifade eder. Karar alıcıların kararlarını alma sürecinde tüm bilgilere sahip olması ve bu kararların uygulanmasından da sorumlu tutulmaları gerekir (World Bank,1998:1-2).

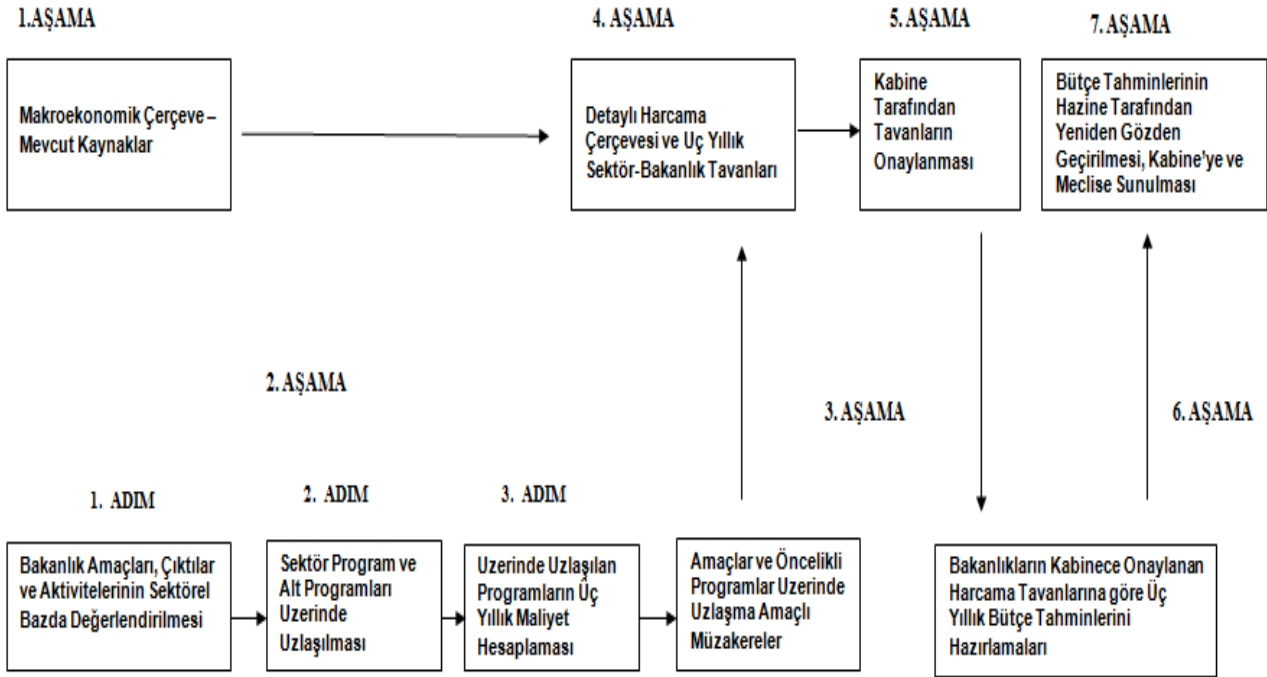


### 2.3. Orta Vadeli Harcama Sisteminin Aşamaları

Orta vadeli harcama sistemi, yapı olarak üç temel sacayağına oturmaktadır. Bunlar, Orta Mali Yapı, Orta Vadeli Bütçe Yapısı ve Orta Vadeli Harcama yapısı olmak üzere belirtilebilir. Orta Vadeli Mali Yapı, maliye politikası amaçlarını, mali hedefleri ve projeksiyonları içermektedir. Orta Vadeli Bütçe Yapısı mali amaçları ve önceliklere göre belirlenen kaynak dağılımını esas almaktadır. Orta Vadeli Harcama Yapısı ise bütçeye çıktı odaklı bir anlayış kazandırmaktadır. Orta vadeli harcama sisteminin aşamaları bu doğrultuda şekillenmekte ve bütçe süreçleri çok yıllık bir bakış açısına göre yürütülmektedir.

Dünya Bankası yaklaşımına göre Orta vadeli harcama sisteminin ilk aşaması, ekonomideki elde edilebilir kaynakları belirleyen bir makroekonomik çerçevenin geliştirilmesidir (Bkz. Şekil 1). Orta vadede kullanılabilir kaynakların bir çerçevesini gösteren bu plan, sistemin başlangıç noktasını oluşturmakla birlikte yıl içinde periyodik olarak güncelleştirilmekte ve sistemin daha sonraki aşamalarında da rol almaktadır. Makro düzeyde elde edilebilir kaynakların belirlenmesinden sonra ikinci aşama, hükümetin orta vadeli mali stratejisini belirlemesidir. Makroekonomik çerçeveye dayanan ve Orta Vadeli Mali Çerçeve'nin (OVMC) hazırlanması olarak da bilinen bu aşamada hükümet; orta vade boyunca izlenecek mali stratejiyi ve kamu kesiminde yapılacak harcamaların tavanını belirlemektedir. Sistemin yukarıdan aşağıya doğru işleyen üçüncü aşaması ise bir önceki aşamada belirlenen genel harcama tavanının, sektörlerle/kuruluşlara bölüştürülmesi; diğer bir deyişle alt-harcama harcama tavanlarının belirlenmesidir. Bütçe hazırlığı sürecinin başlarında belirlenen bu tavanlar; harcamacı kuruluşların/sektörlerin hazırlayacakları orta vadeli bütçe harcama tekliflerinin aşamayacağı üst sınırları göstermektedir. Bu aşamada belirlenen ilgili tavanlar; sürecin ilerleyen aşamalarında güncelleştirilerek nihai hale getirilmektedir. Sistem yukarıdan aşağıya doğru işlerken, sektör ya da harcamacı kuruluş düzeyinde de aşağıdan yukarıya doğru işlemektedir.

Şekil 1: Orta Vadeli Harcama Sisteminin Aşamaları



Kaynak: Word Bank, 1998:51

Sektör politikalarının ve önceliklerinin gözden geçirildiği ve sektör inceleme süreci olarak adlandırılan dördüncü aşama, kısaca sektörde uygulanacak politikaların, bir önceki aşamada belirlenen alt-harcama tavanı dâhilinde bir öncelik sırasına konulduğu aşamayı oluşturmaktadır. Beşinci aşama, Maliye Bakanlığı ile harcamacı kuruluşların bir araya gelerek harcama tavanları dâhilinde uygulanacak politikaları tartıştığı politika oturumlarının yapıldığı aşamadır. Altıncı aşama, alt-harcama tavanlarının ve genel harcama tavanının güncelleştirilerek kesinleştirildiği, böylece Orta Vadeli Harcama Çerçevesi'nin (OVHC) ortaya çıkarıldığı ve hükümet tarafından onaylandığı aşamayı oluşturmaktadır. Son aşama olan yedinci aşama ise harcamacı kuruluşların nihai tavanlara göre orta vadeli (genellikle üç yıllık) bütçelerini detaylı olarak hazırladıkları aşamadır (World Bank, 1998: 49-54:1998).

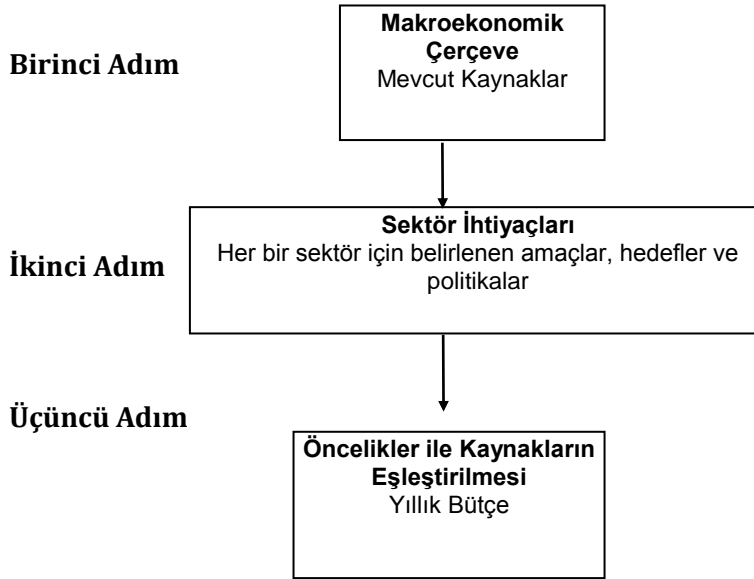
## 2.4. Orta Vadeli Harcama Süreci

Hükümetlerin, kaynak yönetiminde etkinliği sağlamak bakımından ne yönde politikaların oluşturulacağı ve söz konusu politikaların nasıl uygulanacağını planlanması ve bütçeyle ilişkilendirilerek kaynakların kamu hizmetlerine tahsisi açısından gereken bağlantıları kurması gerekmektedir. Bu bağlantılar arasında ortaya çıkabilecek bir kopukluk, sürecin aksamasına neden olabilmekte mali disiplinsizliğe, kaynak tahsisinde ve kullanımında etkinsizliğe yol açabilmektedir.

Kaynak yönetimi ve bu kaynakların yeterli olup olmaması politika belirleme sürecinde doğrudan etkilidir. Bu nedenle, planlama ve bütçeleme süreci arasında bağlantı kurulabilmesi, ancak ihtiyaçlar ve elde edilebilir kaynaklar arasındaki döngüyü içeren dinamik bir sistemle sağlanabilmektedir. Bu tür bir sisteme sahip stratejik bir araç olan orta vadeli harcama süreci de, birbiri ile etkileşime sahip parçalardan oluşmaktadır ve karmaşık sayılabilecek bir yapıya sahiptir. Ayrıca, ülkelerin sahip olduğu kurumsal ve idari yapılar arasındaki farklılıklar, uygulama sürecindeki aşamaların standart bir sıraya konulmasını da zorlaştırmaktadır. Bu zorluğu aşmak için sürecin işleyişini öncelikle ana hatlarıyla belirtmekte fayda vardır (Demirbaş, 2006:66).

Şekil 2'den izlenebileceği gibi, orta vadeli harcama süreci temel olarak üç adımdan oluşmaktadır. Bunlardan birincisi, kamu harcamaları için ayrılacak toplam kaynağın makroekonomik çerçeve ile tutarlı bir şekilde yukarıdan aşağı doğru tahmin edilmesidir. İkincisi, sektörler bazında faaliyet ve projelerin devam etmekte olanlarının ve yeni uygulanacak olanların maliyetlerinin aşağıdan yukarıya doğru tahmin edilmesidir. Üçüncüsü ise, eldeki toplam kaynaklarla hesaplanan maliyetlerin öncelikler göz önüne alınarak karşılaştırılmasıdır (Yılmaz, 1999:17). Buna göre orta vadeli harcama sistemi yaklaşımı kaynakların yukarıdan-aşağıya, bir şekilde sektör programlarına bütünleştirilmesi ile oluşmaktadır. Yukarıdan aşağıya belirlenen söz konusu kaynakların makroekonomik yapıyla tutarlı olması ve doğru tahmini esastır (Çiçek, 2010:55).

Şekil 2: Orta Vadeli Harcama Süreci


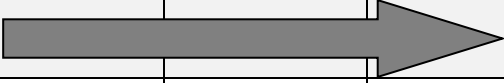
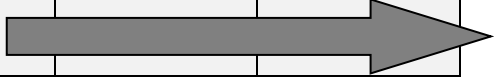


Kaynak: Muggeridge, 1997:8

Orta vadeli harcama sistemi (OVHS) her yıl tekrar eden ve her bir OVHS'in izleyen bir şekilde birbirini takip ettiği bir süreci ifade etmektedir.

Şekil 3'te görüldüğü gibi hazırlanan her OVHS gelecek üç yılı kapsamaktadır. Bir sonraki  $OVHS_{t+1}$  önceki  $OVHS_t$ 'in bütçe yılını takip eden ilk yıl olarak ifade edilen yılı bütçe yılı olarak almakta (2.yıl) ve bir yıl daha fazlasıyla (4.yıl) süreci ileriye taşımaktadır.  $OVHS_{t+2}$  yine aynı şekilde başlangıca göre ( $OVHS_t$ ) kaynak kullanım sürecinin planlamasını bir yıl daha genişleterek 5. yılı kapsamı içine almaktadır (Yılmaz, 1999:19-20).

**Şekil 3: Orta Vadeli Harcama Süreci Zaman Çizelgesi (takip eden yıllar itibariyle)**

	1.Yıl	2.Yıl	3.Yıl	4.Yıl	5.Yıl
Cari Yıl	Tahmin Yapılan Yıl(Bütçe)	Bütçe Yılına Takip Eden İlk Yıl	Bütçe Yılına Takip Eden İkinci Yıl		
<b>OVHS<sub>t</sub></b>					
Cari Yıl	Tahmin Yapılan Yıl(Bütçe)	Bütçe Yılına Takip Eden İlk Yıl	Bütçe Yılına Takip Eden İkinci Yıl		
<b>OVHS<sub>t+1</sub></b>					
Cari Yıl	Tahmin Yapılan Yıl(Bütçe)	Bütçe Yılına Takip Eden İlk Yıl	Bütçe Yılına Takip Eden İkinci Yıl	Bütçe Yılına Takip Eden İkinci Yıl	
<b>OVHS<sub>t+2</sub></b>					

Kaynak: Yılmaz,1999:20

### 3. ORTA VADELİ HARCAMA SİSTEMİNE YÖNELİK ÜLKE UYGULAMALARI

Günümüzde OECD ülkelerinin yaklaşık yarısında çok yıllık bütçeleme anlayışı doğrultusunda Orta vadeli harcama sistemi uygulanmaktadır. Ülkeler yaptıkları düzenlemelerle orta vadeli hedeflerini bütçeler yoluyla gerçekleştirmeye ve bütçe-plan-politika uyumunu sağlamaya çalışmaktadır. Bu noktada makroekonomik çerçeveye göre şekillendirilen bütçe tahminlerinin ne derecede tutarlı ve gerçekçi olduğu konusu önem kazanmaktadır. Mali disiplinden taviz vermeden maliye politikası hedeflerine ulaşmak ve bütçe tahminlerinde daha sağlıklı ve tutarlı sonuçlar elde etmek ülke uygulamaları açısından öncelikli hedef olarak ele alınmaktadır. Ancak bu sistemin benimsendiği ülkelerde farklı politika araçları ve bütçe kurumları olduğundan, tek bir bütçeleme uygulamasından bahsetmek mümkün değildir. Çalışmanın bu kısmında seçilmiş bazı ülke örneklerinde orta vadeli harcama sistemi uygulamaları hakkında bilgi ve değerlendirmelere yer verilecektir.

#### 3.1. İngiltere

İngiltere, 1961 yılında başlayan ve Kamu Harcama Tetkiki (Public Expenditure Survey) adı verilen çok yıllık harcama planlaması sistemi ile orta vadeli harcama sisteminin geliştirilmesine öncülük etmiştir (Demirbaş,2006:136). Ülkede kamu harcamalarının orta vadede planlanması ve kontrolü iki temel mali kurala dayanmaktadır: altın kural (Kamu kesiminin sadece sermaye yatırımı için ihtiyaç duyduğu kadar borçlanmasını ve geriye kalan cari harcamasını vergi ve diğer gelirlerinden finanse etmesini gerektirir.) ve sürdürülebilir yatırım kuralı (Net kamu borcunun GSYH'ye oranı istikrarlı ve makul olmalıdır) (OECD,2001:178). Ülkede harcama planları ve gelir tahminleri üç yıllık olarak hazırlanmaktadır (TÜĞEN; 2011, s.165). Bu bağlamda çok yıllık bütçeleme yaklaşımı, genel olarak gider taahhütlerinin çok yıllık etkileri ve hükümetin orta vadeli ekonomik hedeflerini gerçekleştirmesi için ne gibi tedbirlerin alınması gerektiği üzerinde yoğunlaşmakta ve bütçe politikalarını orta vadeli bir perspektiften kamu yöneticilerine sunmaktadır. Orta vadeli harcama sistemi'nin İngiltere uygulamasında harcamalar üç yıllık bir plana bağlanmakta, vergi politikası önerileri sadece gözden geçirilen yıl bütçesi için geçerli olmakta ve çok yıllık gelir tahminleri izleyen üç yıllık dönemi kapsamaktadır.

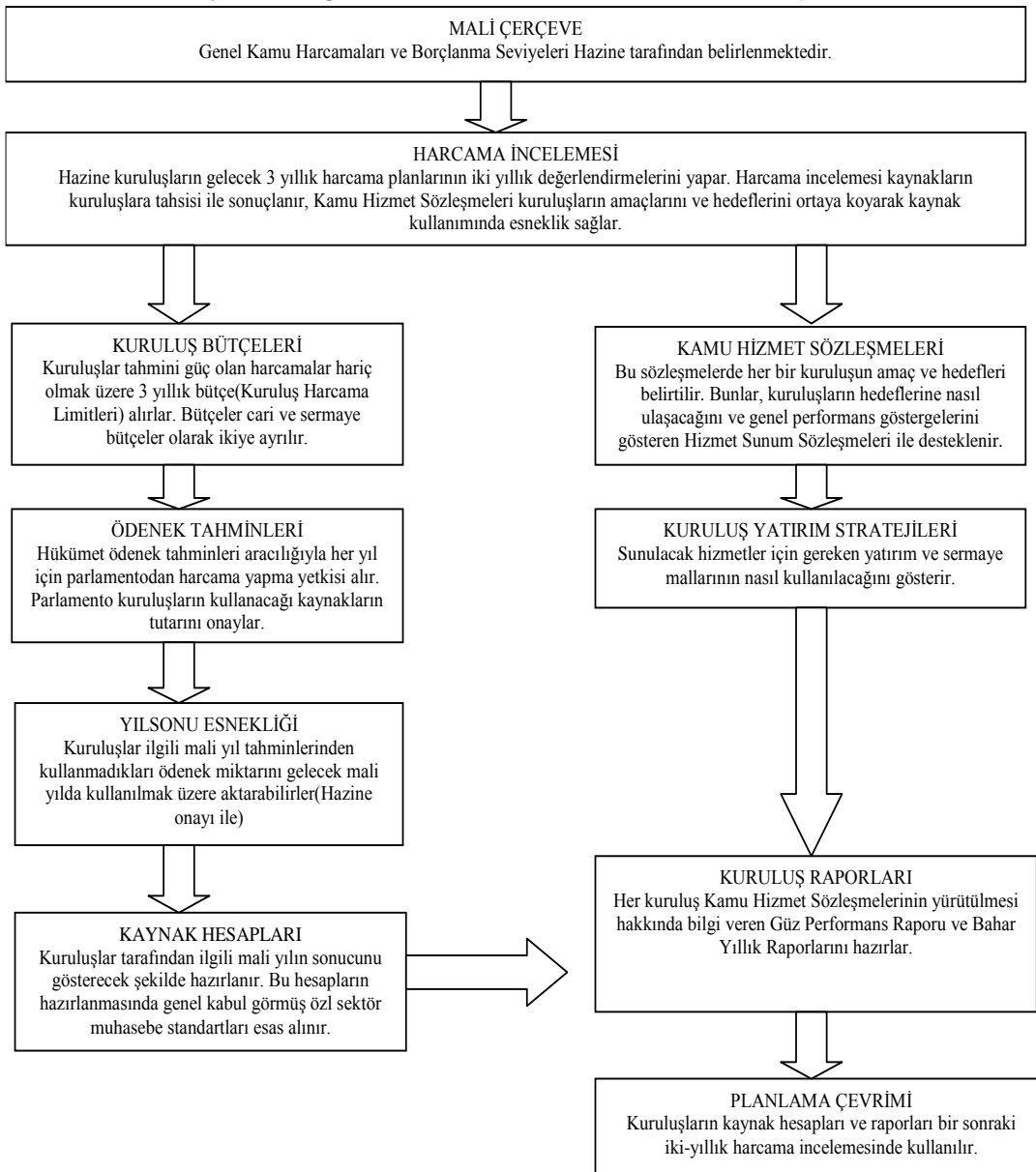
1990'lı yıllarda İngiltere'de mali disiplini sağlamak amacıyla uygulanan sıkı maliye politikaları, kamu yatırımlarının daralmasına ve kamu hizmet üretiminin azalmasına neden olmuştur. Söz konusu yıllarda ülke, OECD ülkeleri içinde kamu yatırımları GSYH'ye oranı en düşük olan ülkelerden biri haline gelmiştir. Bu nedenle, ortaya çıkan eğitim, sağlık ve kamu ulaşımı gibi temel hizmetlerin kalitesinin geliştirilmesi ihtiyacına çözüm olarak hükümet 1997 yılında, özellikle kamu hizmet



sunumunda etkinliği artırmak amacıyla yeni bir mali yönetim yaklaşımı geliştirerek harcama planlaması ve kontrolünde değişikliğe gitmiştir. Bu değişiklikle 1961 yılından beri uygulanan sistem KHT (Kamu Harcama Tetkiki) terk edilerek üçer yıllık dönemler halinde hazırlanan harcamacı bakanlık bütçelerinin iki yıllık aralıklarla tekrar gözden geçirilmesini içeren Kapsamlı Harcama İncelemesi (KHİ) yaklaşımı getirilmiştir(Spackman,2002:3). Buna göre söz konusu tahminler, her iki yılda bir Hazinesinin gözetiminde gözden geçirilerek değerlendirilmeye tabi tutulmaktadır. Böylece yeni orta vadeli yaklaşım, daha saydam bir mali yapıya oturulmakta ve her bir harcamacı kuruluş düzeyinde üç yıllık sabit bir dönem esas alınarak harcama tahminlerinin yapılmasını gerektirmektedir.

Şekil 4'te İngiltere'de kamu harcamalarının planlama ve kontrolüne yönelik süreç hakkında bilgi verilmektedir. Buna göre, mali çerçevenin belirlenmesinin ardından Kapsamlı Harcama İncelemesi süreci başlamakta olup kuruluş bütçeleri ve kamu hizmet sözleşmeleri belirlenen hedeflere uygun olarak hazırlanmaktadır. Kuruluş bütçeleri için ödenek tahminleri, yılsonu kaynak esnekliği ve kaynak hesapları şeklinde birbirini takip eden süreçlere bağlı olarak yapılmaktadır. Harcamacı birimler cari yıl içinde kullanmadıkları kaynakları ertesi yıl harcama planlarına dâhil edebilmektedir. Kamu yatırım sözleşmeleri için ise kuruluş yatırım stratejileri ve yıllık kuruluş raporları şeklinde bir süreç izlenmektedir. Bu süreçlerin sonunda, kuruluşların kaynak hesapları ile ilgili bilgileri içeren raporlar bir sonraki Kapsamlı Harcama İncelemesi'nde kullanılmak üzere hazırlanarak planlama döngüsü tamamlanmış olmaktadır.

**Şekil 4:** İngiltere'de Harcama, Planlama ve Kontrol Rejimi



Kaynak: National Audit Office, 2003:23

### 3.1.1. Ülke Değerlendirmesi

Orta vadeli harcama sistemi cari yılı takip eden yıllar için kaynak sınırlamaları ve ödenek tahsisinin tanımlanmasıyla birlikte yıllık mali politikanın belirlenmesi için hükümete yol göstermektedir. Ancak, İngiltere’de uygulanan sistem biraz daha farklı bir özellik taşımaktadır. Buna göre ülkede Orta Vadeli Harcama Süreci harcamalar esas alınmak suretiyle yürütülmektedir. Yani, üç yılı kapsayacak şekilde hazırlanan harcama planları başta vergiler olmak üzere gelir yapısına uygun olarak “yıllık” bütçeye dahil edilmektedir. Burada gelirlere ilişkin gözden geçirmeler çerçevesinde ödeneklere en uygun kaynaklar tahsis edilmektedir.

Sistemin İngiltere uygulamasında dikkati çeken bir diğer husus ise üst politika belgeleri olarak adlandırılacak belgelerin (harcama gözden geçirmeleri vb.) kamu idarelerine harcama önceliklerinin belirlenmesi konusunda yardımcı olmasıdır. Orta vadeli bütçelemeye esas oluşturan harcama gözden geçirmelerinde hükümet öncelikleri net bir biçimde belirlenmekte ve hükümetin gelecek dönemlere ilişkin hedefleri ortaya konularak bakanlıkların gerçekleştireceği stratejik hedefler oluşturulmaktadır. Böylece, bu belgeler yoluyla bütçe ile sıkı bir bağlantı kurulmakta ve yöneticilerin hesap verebilirlik düzeyi artırılmak istenmektedir.

Sonuç olarak, ülke uygulaması ele alındığında, orta vadeli harcama sistemi harcamalara çok yıllık bir bakış açısı getirmekte ve orta vadeli ekonomik hedefleri gerçekleştirmek açısından harcamaların nasıl kullanılacağı ve buna yönelik ne tür tedbirler alınması gerektiği üzerinde yoğunlaşmaktadır. Dolayısıyla, orta vadeli harcama sistemi, bütçe politikalarının uygulanmasında etkinliği artırmakta ve kamuda hesap verebilirlik ve saydamlığın istenen düzeye çıkarılmasında önemli bir rol oynamaktadır.

### 3.2. Amerika Birleşik Devletleri

Amerika Birleşik Devletleri’nde (ABD) bütçeleme süreci gerek Amerikan Anayasası’nda tanımını bulan katı kuvvetler ayrılığı prensibi gerekse ülkenin tarihi gelişmelerden kaynaklanan farklı yapısı ile diğer OECD ülkelerinin bütçe süreçlerinden farklı şekilde düzenlenmiştir. Federal bütçe süreci 18 ay gibi bir zaman dilimine yayılmakta olup bütüncül olmayan parçalı bir yapıya dayanır. Pek çok gelişmiş ekonomide bütçenin harcama ve gelirlerinin birlikte, makro bir çerçeveye bütüncül olarak hazırlanıp, ele alındığı görülmektedir. ABD federal bütçesinde Başkan genel çerçeveyi belirlemekte ancak Kongre (bütçe üzerinde oylama hakkı olmamasına rağmen) yapılan görüşmeler neticesinde gelirlere ve harcamalara ilişkin tekliflere son şeklini vermektedir. Dolayısıyla Başkan’ın bütçe teklifinden bazı sapmaların ortaya çıkması söz konusudur (Schick, 2007:37). Bütçenin tamamına ilişkin, yürütmenin sadece genel politika tercihlerini belirlediğini, ancak mutlak bir belirleyiciliğinin olmadığı söylenebilir. Kongre’de birçok komisyon ve üyeleri bütçe süreciyle ilgili görevler üstlenmektedir. ABD bütçe sisteminin karar alma aşamasında bağımsız yasama organına diğer ülkelerden farklı olarak daha geniş bir yetki verilmiştir. Geçmiş yıllarda Kongre’nin bütçe hazırlık sürecindeki yetkileri yürütme organı tarafından elinden alınmaya çalışılmış ancak daha sonra yapılan yasal düzenlemelerle Kongre’nin bu alandaki hâkimiyeti tekrar sağlanmıştır (Meyer, 2002: 63).

ABD Federal bütçesi, tüm federal ajansları ve programları kapsamaktadır. Bunun içinde yasama, yürütme, Başkanın Yürütme Ofisi, on beş bakanlık, bağımsız ajanslar ve doksan civarında küçük ajans, kurul, konsey ve ofis yer almaktadır. Federal bütçe gelecek bütçe yılı ve ek olarak dört yıl için gelir ve harcama tahminlerini içermektedir. Söz konusu bütçe tahminlerinin amacı, mevcut maliye politikası kararları için uzun dönemli bir çerçeve oluşturmaktır. Hükümet politikalarının gelecek yıllar için projelendirilen harcama sınırları içinde yer almasını garantilemek için orta vadeli harcama tahminleri hükümet programlarını ve politikalarını öneren Başkan’ın bütçe teklifinde yer almaktadır. Yapılan çok yıllık tahminler geleceğe yönelik maliye politikası sonuçlarına ulaşma yönünde etkide bulunmaktadır (Boex vd., 1999: 16-17).

ABD federal bütçesinin hazırlanması sürecinde ağırlıklı olarak Bütçe ve Yönetim Ofisi ve Kongre’deki komisyonların önemli görevler aldığı görülmektedir. Bütçe ve Yönetim Ofisi (Office of Management and Budget-OMB) bürokrasinin etkin yönetimini sağlama ve mevzuat çalışmaları konusunda kurumlar arasında koordinasyon sağlama yetkisiyle donatılmış olup asıl görevi, bütçenin hazırlanması ve bu rolün gereği olarak harcamaların kontrol edilmesidir. OMB, Nisan ayında yayımladığı Planlama Rehberi’ni esas alarak federal hükümet organları için özel politika direktifleri ve planlamaları oluşturmak için bu organlarla birlikte çalışır. Bu çalışmalar hem gelecek mali dönem hem de sonraki dört yıl için bütçe tekliflerinin hazırlanmasına yöneliktir. Diğer taraftan harcamacı kuruluşların

sonbahar başında bütçe tekliflerini OMB'ye sunmalarından sonra OMB tarafından Sonbahar Gözden Geçirmesi adıyla bilinen bütçe oturumları düzenlenir. Başkan'ın bütçesinin oluşturulmasında dikkate alınan makroekonomik varsayımların belirlenmesinde, Başkanın Yürütme Ofisi içinde yer alan Ekonomik Danışmanlar Konseyi, Hazine Bakanlığı ve OMB sorumluluk paylaşırlar. Tahminler, kısmen ekonometrik modellemeden elde edilen bilgilere kısmen de güvenilir yargılara dayanır. Ayrıca, piyasa kuruluşlarının tahminleri de yakından takip edilir.

Ülkede bütçeleme süreci ile ilgili olarak Kongre'ye Başkan'dan daha fazla yetkiler verilmiştir. Bu çerçevede, Kongre Bütçe Ofisi (Congressional Budget Office-CBO) Başkan'ın bütçe önerisini kendi ekonomik ve teknik varsayımları ile yeniden değerlendirerek Kongre'ye sunmaktadır. Kongre'nin yıl boyunca bütçe üzerinde yapacağı değerlendirmelerde CBO'nun bu varsayımları kullanılmaktadır. Başkan'ın bütçe önerisinin oluşturulması sırasında ulaşılan ekonomik varsayımlar başkanlık politikalarının etkilerinin tahminlerini de içerirken, CBO'nun ekonomik varsayımlarında politik değişimlerin etkilerini dikkate almaz. Başkan'ın bütçe önerisinin oluşturulmasında farklı alanlar için farklı birimlerin tahminleri kullanılırken, Kongre'nin çalışmalarında kullanılacak gelir ve harcama projeksiyonlarının oluşturulmasında ve diğer tüm ekonomik varsayımların belirlenmesinde sadece CBO'nun tahminleri kullanılmaktadır.

ABD'de orta vadeli harcama tahminleri bütçe süreci belli bir aşama kaydettikten sonra yapılmaktadır. Başka bir ifadeyle harcamacı kuruluşlar bütçe tekliflerini sunduktan sonra OMB çalışmalara başlamakta, sonrasında Kongre'ye sunulmak üzere Başkan'ın bütçe önerisi oluşturulmaktadır. Oluşturulan federal hükümet politikalarının gelecek yıllarda harcama limitleri içinde yer almasını garantilemek için, orta vadeli harcama tahminleri hazırlanmaktadır. Bu tahminler gelecek yıllara yansıtılacak maliyetleri göstermekte olup Başkan'ın bütçe önerisi içinde yer almaktadır. Başkan'ın bütçe önerisinde Amerika Birleşik Devletleri Hükümeti Bütçesi, Analitik Perspektifler, Tarihsel Tablolar ve Eklerden oluşan belgeler yer almaktadır. Analitik Perspektifler, herhangi bir politika değişikliği olmadığı takdirde gelirlerin, harcamaların ve açıkların gelecekteki boyutlarının belirlenmesinde kullanılmaktadır. Tarihsel Tablolar ise bütçe gelir, gider, bütçe açığı ya da fazlası, federal borç ve federal istihdamla ilgili tarihsel verilerden oluşmaktadır. Ayrıca bütçe yılı ve sonraki dört yılı (1+4 yıl) içeren projeksiyonlara ek olarak harcama alanları için öngörülen toplam ödenekler ile bütçeden ayrılacak paylara ait bilgiler de söz konusu öneride yer almaktadır. Bu bilgiler geçmiş yılları kapsadığı gibi gelecek 1+4 yılı içermektedir (Kocabaş, 2008: 103).

Federe devlet bütçeleri ele alındığında, yıllık bütçelemeden çok yıllık bütçelemeye geçişin nedenleri arasında; son 50 yıldır eyaletlerin yasama gücünü yeniden güçlendirmek istemeleri, sistemin uzun dönemli planlamaya imkân vermesi, idari birimlerin bütçeleme maliyetlerini düşürmesi ve bütçe çalışmalarına daha az zaman ayırmayı hedeflemeleri sayılabilir. Ancak, orta vadeli harcama sisteminin gelir ve harcamaların planlanmasında yıllık bütçeye göre çeşitli zorluklar (ekonomik konjoktüre bağlı ani değişikliklerin bütçe yapısını ve istikrarını bozması gibi) taşıdığı kabul edilmektedir. 2010 yılı verilerine göre ABD eyaletlerinin 31'inde yıllık bütçelerin geçerli olduğu, diğerlerinde ise çok yıllık bütçeleme anlayışının hâkim olduğu görülmektedir (Snell,2011: 3).Buradan da anlaşıldığı gibi eyaletler düzeyindeki uygulamalar ile federal bütçe uygulamaları arasında önemli farklılıklar bulunmaktadır. Her eyalet kendi yasaları doğrultusunda bütçesini ne şekilde hazırlayacağını ve uygulayacağını belirleme yetkisine sahiptir.

### 3.2.1. Ülke Değerlendirmesi

Orta vadeli harcama sistemi ABD'de federal bütçe ve bazı eyalet bütçelerinde uygulanmaktadır. Bu nedenle ülkede tek tip bir orta vadeli harcama sürecinden söz etmek mümkün değildir. Nitekim federal bütçe uygulamasına bakıldığında gelir ve harcama tahminlerinin gelecek bütçe yılını ve izleyen dört yılı içerdiği görülmektedir. Burada amaç mevcut maliye politikası kararları için uzun dönemli bir çerçeve oluşturmaktır. Ancak bu da istikrarlı bir ekonomi politikası izlenmesi koşuluyla sağlanabilir. Başkan'ın bütçe teklifinde yer alan orta vadeli harcama ve gelir tahminleri, hükümet politikalarının gelecek yıllara yönelik projelendirilen harcama sınırları içerisinde yer almasını garantilemeyi ve başta vergi kanunlarına dayalı vergi gelirleri olmak üzere diğer gelir tahminlemelerini belirlemeyi hedeflemektedir.

ABD bütçe sürecinde kurumlara yönetsel açıdan gerekli olan esnekliklerin sağlanmamış olması, Kongre'nin bütçe sürecinin her aşamasında güçlü bir kontrol mekanizmasına sahip olması sistemin

uygulamalar açısından beklenen hedefleri gerçekleştirmede zaman zaman yetersiz kalmasına neden olabilmektedir (Oral, 2005:84). Ayrıca bütçenin hazırlık aşamasının 18 ay gibi uzun bir döneme yayılmış olması ve sürecin Kongre'deki siyasi dengelerle belirlenen karmaşık bir yapıya sahip olması orta vadeli harcama sürecinin gelecek yıllara yönelik tahminlemelerinin gerçekleşme olasılığını zayıflatmaktadır (Karahanoğulları, 2011: 287). Bu durum orta vadeli harcama sisteminin temel özelliği olan plan-bütçe ilişkisinin sağlıklı bir şekilde kurularak makroekonomik dengelerin gözetilmesini yavaşlatmaktadır. Öte yandan çok yıllık tahminlerin başarısı federal bütçe açıklarının kontrol edilmesi ve bütçede mali disiplinin sağlanabilmesi açısından da önem taşımaktadır.

ABD bünyesinde yer alan federe devletlerde ise, orta vadeli harcama sistemi uygulamaları gerek kapsadıkları yıllar gerekse bütçe süreçleri yönünden farklılıklar göstermektedir. Federe devletlerin vergi gelirlerinin ağırlıklı olarak konjonktüre duyarlı gelir vergilerinden oluşması orta vadeli tahminlerin tutarlılığını ortadan kaldırarak ciddi sapmalara yol açmakta ve sonuçlar açısından sistemden beklenen etkinliğe ulaşılmasını güçleştirmektedir.

### 3.3. İsveç

İsveç geçmişten gelen geleneksel devlet yapısı içinde bütçeleme sürecinde reform yapmış, kamusal hizmetleri verimlilik çerçevesi içinde değerlendirmiş, kamu kurumlarına faaliyetlerinde daha fazla serbestlik tanımış ve bunun sonuçlarını izlemeye tabi tutmuş ve aynı zamanda da faaliyetlerinin sonuçlarını kamuoyunun bilgisine sunmuştur. Reform çalışmaları çerçevesinde; orta vadeli harcama sistemine geçilmesi, mali şeffaflığı artırıcı yönde bütçede gayri safi usul prensibinin getirilmesi, her yıl otomatik olarak devam eden bütçe ödeneklerinin tamamının kaldırılması, mali yılın takvim yılı ile uyumlaştırılması ve bütçe sürecinin hukuki altyapısının yeniden yapılandırılması gibi yasal düzenlemelere gidilmiştir. Buna paralel olarak reformlar dış denetimin güçlendirilmesi ve performans bilgisinin sağlanması yoluyla hesap verebilirliğe katkı sağlamaktadır (Wehner, 2007: 313). Mali yönetim reformu kapsamında, kurumlara sağlanan ödeneklerin miktarına değil, ödeneklerin amaçlanan sonuçları ne kadar yansıttığının analizi üzerinde yoğunlaşmış, çok bütçe süreci özellikle sosyal güvenlik alanında, bütçe dışında işlem gören varlıkların bütçe kapsamına alınmasıyla daha anlaşılabilir bir noktaya getirilmiştir (Deniz, 2007: 59).

1994 yılından itibaren İsveç'te, bütçe açıklarının azaltılarak mali disiplinin sağlanması doğrultusunda bütçe dengesi önem kazanmıştır. Bu nedenle sürdürülebilir büyümeyi sağlamak ve sonuçta genel yönetim bütçesinin bütçe içindeki ağırlığını azaltmak için geleneksel aşağıdan-yukarıya bütçeleme yaklaşımı terk edilmiştir. Bunun yerine yukarıdan-aşağıya bütçeleme süreci geliştirilerek 3 yıllık bir perspektife dayanan orta vadeli harcama sistemi uygulamasına geçilmiştir. Bu sistemde bütçede gelecek yılın ve bu yılı takip eden iki yılın bütçe tahminleri yer almaktadır. Harcama tavanları İsveç bütçe sisteminin temel yapı taşı oluşturmakta olup nominal olarak belirlenmektedir (Heeringa ve Lindh, 2001:487). Buna göre toplam 27 harcama alanı esas alınarak ve merkezi hükümeti kapsayacak şekilde hazırlanan bu tahminler her yıl güncellenerek tekrarlanmaktadır. Sistemde ayrıca kurumların 3 yıllık dönemler itibarıyla yıllık rapor hazırlamaları esası getirilmiştir. Kurumların faaliyet sonuçlarının ortaya konulması bakımından yıllık rapor hazırlanması ve söz konusu raporlarda belirtilen amaçlar çerçevesinde faaliyet sonuçlarının ortaya konulması gerekmektedir (Tüğen vd, 2007:38).

Bütçe sürecinin ilk aşamasında hükümetin izleyeceği maliye politikası hedefleri tespit edilerek bu hedeflerin rakamsal olarak belirlenmesi işlemleri yapılır. İkinci aşamada, belirlenen hedeflere ulaşmak için bazı ekonomik varsayımlar altında yapılacak harcamaların üst limitleri belirlenir. Üçüncü aşamada ise üst limitleri belirlenmiş olan harcamaların daha fonksiyonel hale getirilmesi için her bir harcama alanının nasıl finanse edileceği tespit edilir. Ancak bu aşamada harcama alanlarına göre bakanlıklar devreye girer. Bakanlar kendi öncelikli harcama alanlarını belirler ve bu konudaki sorumluluk da yine kendilerine aittir (Doğan, 2008: 30-31). Maliye Bakanlığı her yıl gelecek yıllara ilişkin makroekonomik yapıyı yeniden inceleyerek orta vadede uygulanacak olan ekonomik hedef ve varsayımların geçerli olup olmadığını tespit etmektedir. Bu öngörüler üç-beş yıl arasındaki ekonomik gelişmelere göre şekillendirilmektedir.

İsveç'te bütçe takviminde Parlamento başta olmak üzere, Başbakanlık, Maliye Bakanlığı, bakanlıklar ve diğer kamu kurumları önemli rol oynamaktadır. Maliye Bakanlığının rolü yukarıdan-aşağıya bütçeleme modelinin ortaya çıkışıyla güçlenmiştir. Buna göre Maliye Bakanlığı harcamacı birimler

tarafından gelecek yıl ve onu izleyen dört yıl için kendisine sunulan bütçe tekliflerini düzenleyerek Bakanlar Kurulunun onayına sunmaktadır. Bakanlar Kurulunda yapılan toplantının sonunda gelecek yıl ve onu izleyen iki yıl için sektörel bazda belirlenen harcama alanları (27 adet) için harcama seviyeleri tespit edilir. Burada alınan kararlar İlkbahar Mali Politikalar kanun tasarısına dahil edilerek parlamentoya sunulur (Karabacak,1999:13).

**Tablo 1:** İsveç Parlamentosu'nun Bütçe Takvimi

15 Nisan	Hükümet İlkbahar Mali Politika Yasa Tasarısını Parlamento'ya sunar.
Haziran Başları	Parlamento Mali Politika Kanun Tasarısını onaylar.
20 Eylül	Hükümet Bütçe Tasarısı'nı Parlamento'ya sunar. (Harcamalar kendi arasında 500 tane alt harcama kısmına ayrılan 27 ana harcama alanına ayrılmıştır.)
Kasım Sonu	Parlamento her bir 27 harcama alanı için toplam harcamaları onaylar.
Aralık Sonu	Parlamento 27 harcama alanı içindeki alt harcama kısımlarını onaylar.
1 Ocak	Mali yıl başlangıcıdır.

Kaynak: Karabacak, Serkan, Kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılması: İsveç Örneği, Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı, Temmuz 1999.

Tablo 2'den izlenebileceği gibi İsveç Parlamentosu bütçe hazırlık sürecinde oldukça temel roller üstlenmektedir. Buna göre Parlamento, İlkbahar Mali Politika Yasa Tasarısı onaylandıktan sonra Hükümetin sunduğu bütçe tasarısı teklifini tartışarak belirlenmiş olan harcama alanları ve bunların alt kısımları için gerekli ödenek miktarını karşılaştırarak gelecek yılın bütçesini belirlemektedir. Parlamento, tasarı hakkında karar verirken, çerçeve modeli olarak bilinen karar verme prosedürünü kullanmaktadır. Bunun anlamı, Parlamantonun öncelikle; bütçenin genel büyüklüğü (makro tavan) ve bunun 27 harcama alanı arasındaki tahsisine (alt-harcama tavanına) ilişkin karar vererek harcamaları sabitlemesidir. Bu sabit düzeylere çerçeveler adı verilmektedir. Aralık ayı başında parlamento, aldığı ikinci bir karar ile bütçeyi ödenek düzeyinde de ele alarak kesinleştirmektedir (Demirbaş, 2006: 128). Böylece parlamento bütçe tasarısı üzerinde ayrıntılı onay işlemini gerçekleştirmekte ve bütçe üzerinde denetim etkinliğini güçlendirmektedir.

### 3.3.1. Ülke Değerlendirmesi

İsveç'te uygulanan bütçeleme sisteminin temel unsurları olarak açık mali hedefler, kurallar ve kısıtlamalar, yukarıdan aşağıya karar mekanizması ve parlamantonun rolü, sorumluluk dağılımı ve harcamaların sıkı takibi ve bütçe sürecine dair diğer düzenlemeler (mali sürdürülebilirlik için uzun süreli tahminler, bağımsız tahminler, yeni harcama reformlarına yönelik mali ilkeler, planlama ve harcamaların takibini destekleyen güçlü bir bilişim sistemi desteği-Hermes) sayılabilir(Bergvall, 2008:14). Ülkede uygulanmakta olan orta vadeli harcama sistemine göre, ortaya konulan ekonomik varsayımlar doğrultusunda mevcut veriler her yıl Maliye Bakanlığınca gözden geçirilerek güncellenmekte ve bütçe politikasına yön verilmektedir. Şöyle ki, çok yıllık tahminlemelerin sonucunda büyüme oranı beklenenin üzerinde gerçekleştiği takdirde bu durum bir sonraki yıla ilişkin ek kaynak kullanılmasına yol açabilmektedir. Buna göre, her yılın tahminleri harcamacı kurumların uygulama sonuçlarına yansıdığı ölçüde bütçe politikasının başarılı olduğundan söz edilebilir. Aksi takdirde tahminlerin sapmaya uğraması sistemden beklenen hedeflerin gerçekleştirilmesini engelleyerek mali disiplinin bozulmasına yol açmaktadır. Çünkü Orta Vadeli süreçlere göre yapılan tahminlerin beklenen hedeflerden sapma göstermesi her yılın bütçesinin yeni baştan revize edilmesi anlamına geleceğinden esasen sistemin başarısının ekonomik istikrardan geçtiği ifade edilebilir. Refah ülkesi olan İsveç, bu yönde diğer ülkelere göre bazı avantajlara sahip olup, istikrarlı bir yapı içerisinde orta vadeli harcama sistemini makroekonomik hedeflerine uygun olarak uygulamaya çalışmaktadır. Öte yandan ülkede, diğer ülke uygulamalarından farklı olarak kullanılmayan ödeneklerin gelecek dönemlere taşınabilmesi ve izleyen yıl ödeneğine karşılık finansman sağlanması şeklinde yeni uygulamalar başlatılmıştır (Karabacak, 1999: 38).

Sonuç olarak İsveç'te başta harcamalar olmak üzere kamu kaynaklarının verimli kullanımına yönelik çalışmalara özel bir önem verilmekte ve kamu hizmetlerinin kalitesi yükseltilmeye çalışılmaktadır. Bu da bütçe süreçlerinin orta vadeli hedeflere uygun bir doğrultuda yürütüldüğünün bir göstergesidir.

### 3.4. Almanya

Federal bir devlet olan Almanya'da orta vadeli harcama sistemi orta vadeli mali planlama şeklinde ele alınmaktadır. Ülkede makroekonomik çerçeveyi oluşturmak ve mali politika hedeflerine ulaşmak bakımından bütçe sisteminde 1960'lı yılların sonlarına doğru bir dizi reform çalışması yapılmıştır. Bu



çerçevede 1967 yılında yürürlüğe giren Ekonomik İstikrarı ve Büyüme Geliştirme Yasası ile kurumların bütçelerini oluştururken makroekonomik dengeyi gözetmeleri ve bütçenin uygulanmasında beş yıllık bir dönemi kapsayan bir mali plana göre hareket etmeleri gereği üzerinde önemle durulmuştur. Ayrıca Almanya'da 1969 yılında yapılan bütçe reformu ile merkezi ve bölgesel hükümetlerin bütçe yasaları için zorunlu ve standart bir çerçeve oluşturulmuştur (Çiçek, 2010:106).

Maastricht Kriterlerine uyum sağlamak yönünden Federal Hükümet ve Eyalet hükümetlerinin harcama politikaları yönünden ortak hareket etmesi gerekmektedir. Bu nedenle Bütçe İlkeleri Yasası'nda bir değişikliğe gidilerek "Ulusal İstikrar Paketi" adı altında yeni bir uzlaşma metnine yer verilmiştir. Böylece harcamalar kontrol altına alınmakta ve mali disiplin sağlanmaya çalışılmaktadır.

Almanya'daki tüm eyaletler ve yerel yönetimlerin, federal hükümetin uygulamaya koyduğu maliye politikası hedeflerine uygun olarak hareket etmesi ve bu amaçla finansal plan hazırlaması zorunludur. Finansal planlar belirlenen hedeflere göre karşılaştırılmakta ve standart bir bütçe sınıflandırmasına göre hazırlanmaktadır. Beş yıllık süreyi kapsayan orta vadeli mali plana göre çok yıllık tahminler planlama döneminin her bir yılı için yıllık bütçede belirtilen harcama ve gelir başlıklarına göre hazırlanmaktadır. Ayrıca mali plan fonksiyonel sınıflandırmanın gerektirdiği hizmet kategorilerine göre 40 harcama türü esas alınarak hazırlanmaktadır.

Almanya federal bütçesinin oluşum süreci resmi olarak, Federal Maliye Bakanlığı'nın tüm harcama birimlerine yönelik olarak bir bütçe çağrısı yayınlaması ile başlamaktadır. Bu çağrıda, harcama birimlerinin devam eden yıllık bütçe için harcama talepleri ve yıllık bütçe talebine dayalı olarak izleyen üç yıllık bütçe hedeflerinin yer alması istenmektedir. Harcama birimleri harcama taleplerinin hazırlanmasında çok yıllık projeksiyonları nasıl geliştirecekleri konusundaki direktiflere uygun olarak yıllık bütçe tavanlarını içeren bütçe tekliflerine yer vermek zorundadırlar. Bakanlıklar tarafından önerilen yıllık bütçe tekliflerine sermaye yatırım harcamaları gibi cari olmayan harcamalar da dahil edilmektedir. Harcamacı birimlerden gelen asgari harcama talepleri ile azami bütçe sınırlarını gösteren teklifler Federal Maliye Bakanlığı ile kurumlar arasında müzakere edilmekte ve yıllık bütçe talepleri ve çok yıllık harcama projeksiyonları, hükümetin orta dönemli mali strateji hedefleri ile karşılaştırılmaktadır.

Almanya'da orta vadeli harcama sistemi uygulamasına göre, mali yılbaşında finansal plan bir önceki yıla ait veriler temel alınarak güncellenmektedir. Yeni yıl bütçesi hazırlanırken gelirler ve harcamalar başlıklar halinde yeniden değerlendirilmektedir. Bu değerlendirmeler yapılırken aynı zamanda süreç boyunca karşılaşılabilecek riskler ya da kanunda yapılabilecek değişiklikler de dikkate alınmaktadır. Böylece gelir ve giderler tahmini olarak 3 yıl ötelenmekte ve değerlendirmeler bu süre dikkate alınarak yeniden yapılabilmektedir. Finansal plan Federal Maliye Bakanlığınca ayrıntılı analize tabi tutulmakta ve Federal hükümetin geleceğe yönelik daha etkin mali politikalar oluşturmasına yardımcı olmaktadır. Bu çerçevede hazırlanan tahmini rakamlar Federal Maliye Bakanlığı ile diğer federal bakanlıklar arasında müzakereye konu olmaktadır. Müzakereler sonucunda izleyen yıllar için harcama tavanlarına göre hedeflerin belirlenmesini takiben bütçe tasarısı Bakanlar Kurulu'nca Bütçe Komisyonu'na gönderilir (World Bank and Korea Development Insutite, 2004: 92). Bütçe tasarısına ayrıca gelecek beş yıllık bir dönem için elde edilmesi beklenen gelir ve gider rakamlarını gösteren mali plan da eklenmektedir. Bütçe tasarısında yer alan tahminler Bütçe Komisyonu'nda detaylı bir şekilde incelenmekte ve gerektiğinde değişiklik yapılmak suretiyle yasama organına sunulmak üzere tasarıya son şekli verilmektedir.

Almanya'daki bütçe süreçleri dikkate alındığında, uygulanan orta vadeli harcama sisteminin mevcut mali uygulamaların orta dönemli projeksiyonları doğrultusunda politika hedeflerinin gerçekleştirilmesinde önemli katkı sağladığı görülmektedir. Sistem aynı zamanda yapılabilecek geleceğe dönük tahminlemeler yoluyla bütçe-politika uyumunu güçlendirmekte ve bütçe süreçlerinin istikrarlı bir şekilde sürdürülmesine katkıda bulunmaktadır.

### 3.4.1. Ülke Değerlendirmesi

Orta vadeli harcama sistemi Almanya'da özellikle her sene artan bütçe ödeneklerinin aşırılığa kaçmasının önlenmesi ve harcama önceliklerinin orta vadeli mali plan hedeflerine uygun düşecek şekilde ele alınması için etkin bir araç olarak kullanılmaya çalışılmaktadır. Çok yıllık olarak yapılan gelir ve gider tahminleri mevcut mali politikaların orta vadeli değerlendirmesinin yapılmasına imkân sağlamaktadır. Çok yıllık tahminler ile mevcut hükümet politikalarının orta vadeli mali stratejik

hedefler bakımından tutarsızlık göstermesi halinde uyumlaştırıcı politikalar orta vadeli mali plana dahil edilebilir(Boex vd. 1999:8). Bu bağlamda Maliye Bakanlığı kalkınma planlarına uygun düşecek şekilde beşer yıllık mali planlar hazırlamaktadır. Bu da hükümetin mali disiplini ön planda tutan uygulamalar içine girdiğini ve dengeli bir maliye politikası uygulamak yönünde tedbirler aldığını göstermektedir. Örneğin, bütçe kanununa göre borçlanmanın toplam miktarı bütçede yer alan toplam yatırım miktarının üzerinde olamaz. Görüldüğü gibi Almanya'da bütçe kanunu mali disiplin doğrultusunda bazı mali kurallar getirmekte ve bunu hükme bağlamaktadır. Ancak ülkede son yıllarda küresel krizin de etkisiyle Maastricht kriterlerinden ciddi anlamda sapmalar meydana gelmiş ve bütçe politikaları yönünden önemli olan bütçe açıklarının azaltılması hedefinden uzaklaşmaya başlanmıştır. Bu da mali disiplinin bozulma riskini beraberinde getirmiştir.

Günümüzde çok yıllık bütçeleme uygulamalarıyla ülkede konjonktüre bağlı olarak ortaya çıkan mali disiplinsizliğe yönelik sorunların aşılması yönünde bir takım çalışmalar yürütülmektedir. Bu yönde mali planlamaya uygun olarak oluşturulacak mali kurallar yoluyla maliye politikalarının etkin uygulanabilmesi açısından hükümetin siyasi kararlılık içinde olması büyük önem taşımaktadır. Öte yandan, oluşturulan mali planlar cari yılı izleyen yıllara ait tahminlerin siyasi faktörlere bağlı olarak aşırı iyimser yapılması nedeniyle eleştirilere maruz kalmaktadır. Özellikle Maastricht Kriterlerini sağlama hedefiyle yapılan tahminler gerçekçi olmaktan uzak olabilmektedir (Heinemann,2006;576). Bir diğer eleştiri ise Mali Planlama Konseyinin istenen ölçüde bağımsız ve şeffaf olmaması noktasında yoğunlaşmaktadır.

Ülke uygulaması değerlendirildiğinde, genel olarak orta vadeli mali planlama maliye politikalarının istikrarlı bir şekilde uygulanabilmesi açısından olumlu bir araç olarak görülmektedir. Çünkü yapılan çalışmalarda bütçe hazırlama süreci başlangıcından itibaren pek çok gelir ve gider kalemi değerlendirilmekte ve gelecek yıllara ilişkin riskler de göz önüne alınmaktadır. Öte yandan, bütçe hazırlıkları sırasında mali planın ilgili birimlerle müzakere edilerek gelecek yıllara dönük harcama tavanları için hedefleri ortaya koyma imkânı söz konusudur. Mali plan aynı zamanda dengeli bir maliye politikasına katkı sunmakta olup bütçe üzerindeki aşırı ödenek taleplerinin frenlenmesinde önemli bir araç olarak değerlendirilebilir (Knorz, 2008: 6). Dolayısıyla mali plan bütçe hazırlıklarının temelini oluşturmakta ve gelecek yıllarda bütçeye en uygun ödeneklerin tahsisinde tahminlerin tutarlılığı ölçüsünde katkıda bulunmaktadır. Ancak söz konusu mali plan diğer ülkelerde olduğu gibi sadece bilgi amaçlı olarak parlamentoya iletilmekte ve oylanmamaktadır (Demirbaş, 2006:135).

### 3. 5. Avustralya

Avustralya'da 1980'li yıllar boyunca meydana gelen ekonomik ve mali krizler, iktisadi ve mali politikalar yönünden alınan tedbirlerin yetersiz olduğunu ortaya koymuştur. Bu nedenle mali sistemde bazı yeni düzenlemelerin yapılması ihtiyacı doğmuştur. Nitekim 1997 yılında Mali Yönetim ve Hesap Verme Sorumluluğu Yasası ve 1998 yılında oluşturulan Bütçe Dürüstlüğü Belgesi'nin yürürlüğe girmesi, sağlıklı bir mali yönetimin ilkelerinin belirlenmesine ve İleriye Yönelik Tahminleme Sistemi'nin oluşturulmasına temel dayanak oluşturmuştur. İleriye Yönelik Tahminlemeler esasen yıllık bütçelerin çok yıllık bütçeleme sistemine temel oluşturacak şekilde hazırlamalarına imkân vermektedir (Blöndal vd.,2008:8).

İleriye Yönelik Tahminleme Sistemi (Forward Estimates System) doğrultusunda bütçe tahminleri üç yıllık dönemler için yapılmaya başlanmıştır. Söz konusu tahminler mevcut politika maliyetlerinin bir projeksiyonu olup, hükümete bağlı bir komisyon tarafından yönlendirilmektedir. Orta vadeli tahminler yönünden dikkate alınması gereken hususlar ise öncelikle, harcamalardaki disiplinsizlik, krizin yarattığı nispeten yüksek enflasyon ve benzeri konjonktürel dalgalanmalara karşı ne gibi tedbirler alınması gerektiğidir. Kamu kesiminde yeni mali yapılanmanın bir sonucu olarak 1998 yılında Bütçe Güvenilirliği Yasası yürürlüğe girmiştir. Söz konusu yasa hükümetin orta vadeli mali stratejisinin gözden geçirilerek her sene güncellenmesini ve yayınlanmasını zorunlu kılmıştır. Bu güncellemelerin amacı, hem ekonomik değişkenlerde meydana gelen değişimlerin tahminlere yansıtılması hem de bütçe yürürlükteyken hükümet tarafından alınan politika kararlarının her bir yıl için yapılan tahminler açısından dikkate alınmasının sağlanmasıdır.

Ülkede ileriye yönelik tahminler sistemine (bütçe süreci) 1987 yılında yapılan değişikliklerle belirli gruplara ayrılan harcamacı birimler eklenmiş ve her bir grubun sorumluluğu bir bakana verilmiştir.

İleriye yönelik tahminler sistemi; hazırlığı yapılan yıllık bütçe ile birlikte 4 yıllık bir dönemi kapsamaktadır. Genel yönetime yönelik harcama tahminleri her yıl güncellenmekte ve bütçe, onaylandıktan sonra bir sonraki yıl bütçesi için taban oluşturmaktadır. Gelecek yıllara ait tahminler hükümet politikasının asgari maliyetlerini göstermekte ve o yıllarda başlanacak yeni harcama (politika) programlarını ve hükümetin henüz üzerinde uzlaşmaya varmadığı politikalara ait harcamaların maliyetlerini içermemektedir. Yıl Ortası Ekonomik ve Mali Görünüm Raporu ile en geç Ocak ayı sonunda kamuoyuna açıklanan ileriye yönelik tahminler mali şeffaflık gereğince hükümetin mali performansının kamuoyuna sunulmasını sağlamaktadır. 1998 yılına kadar ileriye yönelik tahminler Maliye Bakanlığı tarafından yapılırken günümüzde ilgili bakanlıklar tarafından yapılmaktadır. Avustralya'nın merkezileştirilmiş finansal bilgi yönetim sisteminin ayrılmaz bir parçası olan bu tahminler aynı zamanda hükümet öncelikleri açısından önem arz eden politikaların maliyetini ölçmektedir. Buna göre, yeni programların oluşturulması veya mevcut programların genişletilmesi için yapılan tahminlerin hükümetin onayından geçmesi gerekmektedir (Boex vd.;1999:13-14).

Anglo-Sakson geleneğine sahip bir ülke olan Avustralya'da orta vadeli harcama sisteminin İngiltere'deki uygulamaya paralel bir gelişim gösterdiği görülmektedir. Ülkede mali yıl 1 Temmuz'da başlayıp 30 Haziran'da sona ermekte olup sistemin uygulanmasından Maliye ve İdare Bakanlığı sorumludur. Bütçenin gelir yönü ile makroekonomik ve mali değişkenlere ilişkin değerlendirmelerden Hazine sorumludur.

Bütçenin, hükümetin sosyo-ekonomik politika önceliklerine uygun olarak hazırlanmasından Harcamaları İnceleme Komisyonu sorumludur. Hükümete bağlı bir birim olarak çalışan bu komisyonda söz konusu politikalar geleceğe yönelik tahminler doğrultusunda değerlendirilmektedir. Komisyon ilk toplantısını Mart ayında yaparak, harcama ve tasarruf önerileri ile yeni politika önerilerini gözden geçirerek bunların bütçeye dâhil edilmesi için hükümete öneriler sunar. Söz konusu öneriler hazırlanırken harcama gruplarından gelen bütçe teklifleri ve Maliye Bakanlığı'nca hazırlanan rapor özetleri dikkate alınmaktadır. Bu değerlendirmeler harcama gruplarından sorumlu bakanların katılımıyla yapılmaktadır. Komisyondan gelen öneriler hükümet tarafından her bir harcama grubu düzeyinde dikkate alınmaktadır. Buna göre her bir hizmet çıktısı için tahsis edilecek ödenek miktarlarına ilişkin nihai kararlar alınarak Avustralya hükümet bütçesine son şekli verilmektedir. Hükümet bütçesi Mayıs ayında bütçe belgeleri ve ödenek tasarıları ile birlikte mali yıla girmeden önce Senato'ya sunulmaktadır.

### 3.5.1. Ülke Değerlendirmesi

Avustralya'da uygulanmakta olan orta vadeli harcama sistemi, stratejik önceliklere odaklanmak üzere kurulmuş örnek bir uygulamadır. Buna göre bütçe süreçleri, makroekonomik göstergeler çerçevesinde ele alınmaktadır. Sistem, harcamacı birimlere esneklik kazandırmakla birlikte bütçede harcama disiplinini sağlamak açısından tasarruf artışlarını da teşvik etmektedir. İleri tahmin yöntemi kamu idarelerine gelecek ve mevcut kaynaklar hakkında bilgi sağlamanın yanı sıra yapılan harcamaların etkin kamu hizmetlerine dönüşmesi yönünden de önemli bir rol oynamaktadır. Bu tahmin yöntemi aynı zamanda sistemin işleyişi için oldukça önemli bir role sahip olan Harcamaları İnceleme Komisyonunun kararlarının alt yapısını teşkil etmekte ve mali çerçevenin oluşturulması açısından belirleyici olmaktadır. Ayrıca, bu yöntem mevcut programların genişlemesini ve yeni programların hayata geçirilmesini hükümetin iznine bağlamakta ve harcamaların kontrolünü kolaylaştırmaktadır. Dolayısıyla ileri tahminleme yönteminden elde edilen başarı bütçe açıklarının büyük ölçüde azalmasına neden olarak Orta vadeli harcama sisteminin ülke genelinde daha yoğun olarak uygulanmasını sağlamış ve bütçede mali disipline ulaşmada katkıda bulunmuştur. Sistem aynı zamanda bütçe süreçleri yönünden daha şeffaf ve hesap verebilirliği artırıcı sonuçlar alınmasına yardımcı olmaktadır. Çıktılar etrafında şekillenen hesap verebilirliğe dayanan bu sistemde uygulamalar yönünden zaman zaman aksaklıklar görülmektedir.

Mevcut uygulamalar açısından bakıldığında ülkedeki kamu harcamaları tamamıyla Orta vadeli harcama sistemi kapsamında ele alınmakta ve uygulanmaktadır. Sistemin başarısını olumlu yönde etkileyen temel faktörler şu şekilde belirtilebilir (Schiavo-Campo, 2008:20).

- ✓ Yöneticilerin siyasi olarak süreci sahiplenmesi ve organize bir şekilde yürütmesi,
- ✓ Sivil toplumun Orta Vadeli Harcama Süreçlerine aktif bir şekilde dâhil edilmesi,

- ✓ Devlet personelinin teknik bilgi ve donanıma sahip olması,
- ✓ Yönetimsel ve sosyal olarak hesap verme mekanizmaları,
- ✓ Personel yönetimi ve mali kaynakların tahsisi hususlarında bakanlıklara ve diğer harcamacı birimlere esneklik sağlanması,
- ✓ Kamu gelirlerinin tahmin edilebilirliğini kolaylaştıran ve dış kaynaklara bağlı olmayan bir ekonomik yapının mevcudiyeti.

Genel olarak ülke uygulaması değerlendirildiğinde, mali disiplinin sağlanması ve uygulanan maliye politikalarının şeffaf bir şekilde uygulanmasına yönelik yapılan mali reformlar çerçevesinde uygulanmaya başlanan Orta vadeli harcama sistemi öncelikle kamu harcamalarında mali disipline gidilmesine imkân sağlamaktadır. Dolayısıyla sistem mali dengelerin kurulmasına yardımcı olan ve orta vadeli makroekonomik hedeflerin gerçekleştirilmesine imkân sağlayan en önemli mali araçlardan biri haline gelmiştir.

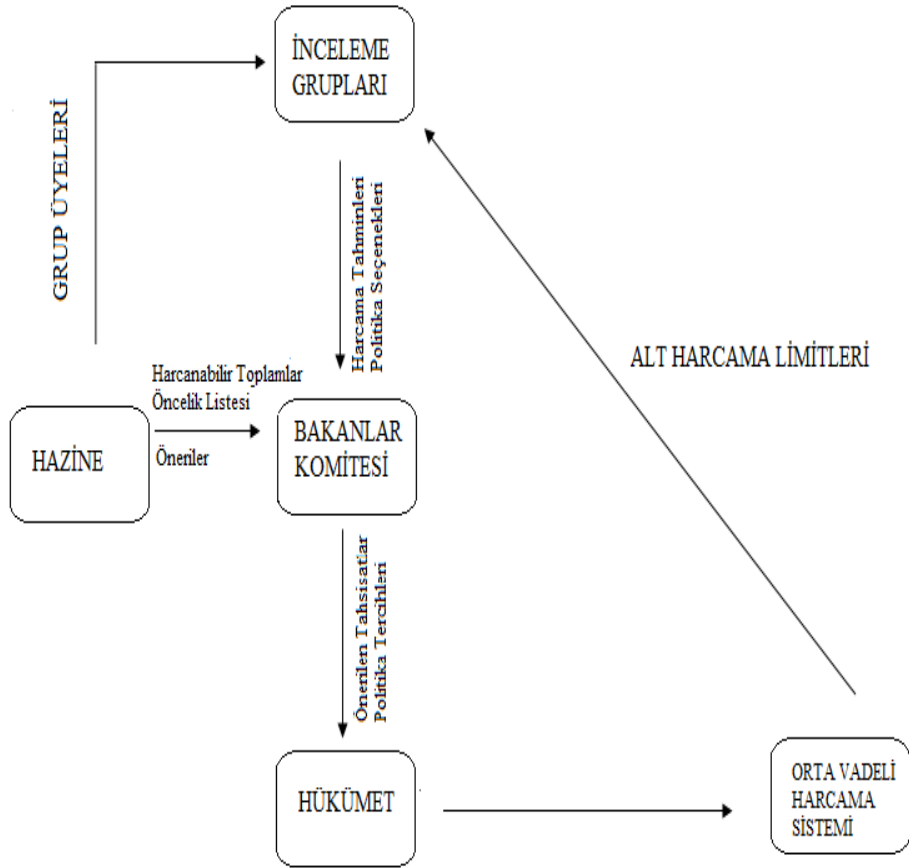
### 3.6. Güney Afrika Cumhuriyeti

Güney Afrika Cumhuriyeti'nde plan- bütçe ilişkisinin kurulamaması, girdi odaklı klasik bütçeleme yapısı, parlamentonun bütçe denetimleri üzerindeki etkinsizliği, bütçenin sadece geçmiş yıllara dayanması gibi mali yönetimde karşılaşılan sorunların çözülmesi amacıyla bütçe alanında reform yapılması gereği doğmuştur. Bu bağlamda, bütçe reformuna ilişkin ilk çalışmalar 1994 yılında Hazine tarafından başlatılmış olmasına rağmen sadece üst düzey devlet memurları ile sınırlı kalmıştır. Bu alandaki esas çalışmalar, 1997 yılında yürürlüğe giren İdareler arası Mali İlişkiler Yasası kapsamında bütçe reformuna esas oluşturan Orta Vadeli Harcama Çerçevesi olarak başlatılmış ve 1998 yılında Orta Vadeli Harcama Sistemi'ne geçiş tam olarak sağlanmıştır. Buna göre bütçe sürecinde siyasal karar almanın güçlendirilmesi ve bütçe ödenekleri ile hizmetler arasında bağlantı kurulmasını mümkün kılan, karar almayı güçlendiren, bütçe politikalarında açıklık ve şeffaflığı artırmayı amaçlayan orta vadeli bir çerçeveye göre bütçe uygulamalarının yürütüleceği hükümet tarafından açıklanmıştır. Ayrıca Maliye Bakanlığı'nca orta vadeli harcama sistemi'nin başarılı olabilmesi için gerekli unsurların bütçede öncelikli hizmetlerin sıralanması, kurumlar arası işbirliğinin yoğunlaştırılması, ülkenin hedeflerini yansıtan bir bütçe hazırlanması, kamu sektöründe hizmet dağıtımı ve etkinliğe ağırlık verilmesi ve orta vadeli planlar çerçevesinde kamu hizmetlerinin tahminlenmesi olduğu belirtilmiştir (Manuel,1998:49-61).

1998 yılında uygulanmaya başlanan orta vadeli harcama sistemi, üç yıllık bir dönemi kapsamakta, hem federal devlet hem de eyaletler tarafından koordineli bir şekilde yürütülmeye edilmektedir. Tahminler mevcut yıl ve izleyen iki yılı içermekte ve her yıl gözden geçirilmektedir. Ülkede çok yıllık harcama tahminlerini gösteren orta vadeli harcama çerçevesine dahil edilecek harcama teklif tavanları hem hükümet hem de sektörel düzeyde belirlenmekte olup bu tavanlar bir önceki çerçeve planda yer alan izleyen yıl tahminlerinin güncellenmesine dayanmaktadır.

Hazine, 2000 yılından beri kendi makroekonomik modelini kullanarak bu güncellemeleri yapmaktadır. Kuruluşlar alt-harcama tavanları doğrultusunda oluşturdukları bütçe tekliflerini stratejik planlarını gözden geçirerek hükümet tarafından belirlenen genel politika önceliklerine uygun olarak hazırlamaktadırlar. Teklifler kuruluşun stratejik önceliklerine göre güncellenmekte ve her bir kuruluş en fazla sekiz adet politika seçeneği sunabilmektedir. Söz konusu politika seçenekleri kuruluşların kendilerine verilen tavanlar doğrultusunda bir harcama artışı veya azalışına yol açan politika değişikliklerini kapsamaktadır.

Şekil 5: Güney Afrika Cumhuriyeti Orta Vadeli Harcama Sistemi



Kaynak: Barder,1998:31

Daha sonraki aşamada ise, Şekil 5'te görüldüğü gibi Hazineye sunulan teklifler hazine bünyesindeki inceleme grupları ve bütçe uzmanları tarafından incelemeye tabi tutulmakta ve teklifin verilmesini izleyen dört hafta içerisinde ilgili kuruluşa sunduğu politika seçeneklerine ilişkin raporlar iletilmektedir. Bu raporlar hazırlanırken makroekonomik göstergelere göre hareket edilmekte ayrıca mali çerçeve ile idareler arası gelir bölüşümü konuları da dikkate alınmaktadır. Hazine bünyesindeki inceleme grupları kuruluşlara ait harcama tahminleri ve politika seçeneklerini Bakanlar Komitesine sunmaktadır. Bakanlar Komitesinde ele alınan bu tahminler ve politika seçenekleri Hükümete tahsisat önerileri ve politika tercihleri olarak iletilmektedir. Eyalet ve federal hükümet temsilcilerinin ortaklaşa çalışmaları sonucunda hazırlanan makroekonomik ve mali çerçeve ile gelir bölüşümü belgesi Hükümetin bir alt komisyonu olan Bakanlar Komitesi'nde, Bütçe Konseyi'nde ve yerel idare düzeyindeki Bütçe Forumunda tartışılmakta ve güncel hale getirilerek Hükümet tarafından Ekim ayında onaylanmaktadır. Bu aynı zamanda parlamentoya sunulacak orta vadeli bütçe politikası beyannamesinin hazırlanmasına da esas oluşturmaktadır.

Güney Afrika orta vadeli harcama sisteminde alt harcama limitleri oldukça önemli yer teşkil etmekte olup sistem bu limitlerin orta vadeli planlar çerçevesinde güncellenmesine dayanmaktadır.

Öte yandan bütçe sürecinde yukarıdan aşağıya doğru şekillenen ve politika önceliklerinin gözden geçirilmesine dayanan bir ön bütçe raporu olan Orta Vade Bütçe Politikası Beyannamesi Hazine tarafından hazırlanmakta, hükümetin önceliklerine göre Maliye Bakanlığı tarafından incelenerek revize edilmekte ve bakanlar bütçe komisyonunda ele alınmaktadır. Ekim ayı sonu veya Kasım ayı başında yani bütçe tasarısının Parlamentoya sunulmasından en az dört ay önce hükümetin mali ve bütçesel hedefleri bu beyanname ile Maliye Bakanı tarafından kamuoyuna duyurulmaktadır. Bütçe hazırlık sürecinin son aşamasında kuruluşlarca hazırlanan bütçe belgeleri Hazine tarafından birleştirilmektedir. OVHÇ ve yıllık bütçenin parlamentoya Şubat ayında sunulmasıyla süreç tamamlanmaktadır.



### 3.6.1. Ülke Değerlendirmesi

Orta vadeli harcama sisteminin Güney Afrika uygulaması siyasal katılıma daha fazla yer vermesiyle diğer ülke uygulamalarından ayrılmaktadır. Bakanlardan oluşan bütçe komisyonu siyasi kararların alınmasında ve orta vadeli süreçler dâhilinde uygulamaya konulmasında sistemin en önemli unsurlarından biridir. Ayrıca Hükümetin politik taahhütlerinin yanında Hazine de bütçeleme sürecinde oldukça etkin bir role sahip olup sistemin başarısını olumlu yönde etkileyebilmektedir. Tüm eyaletlerde uygulanan bu sistemde sektörel bazda oluşturulan karma komisyonlar koordinasyonları sağlamakta üstlendiği rol ile sistemin başarısında belirleyici unsurlardan biridir.

Güney Afrika'da orta vadeli harcama sisteminden beklenen etkinliğe ulaşılabilmesi için aranan koşullar arasında sisteme politik bağlılık (öncelikli alanların belirlenmesi suretiyle kamu hizmet sunumunun geliştirilmesi), orta vadeli planların şeffaflığa uygun olarak oluşturulması ve gerektiğinde mali disiplini sağlama yönünde bazı harcama kalemlerinde değişikliklere gidilebilmesi, harcama disiplininin korunması, tahsisatlara bağlı kalınması ve kurumların bütçe süreçlerine dâhil edilmesi yoluyla sistemin önemsenmesinin sağlanması başta gelmektedir (Barder, 1998:18).

Orta vadeli harcama sisteminin ülke uygulaması değerlendirildiğinde ana hedefin mali disiplinin sağlanması ve makroekonomik dengelerin korunması olduğu görülmektedir. Nitekim uygulama öncesi dönemle kıyaslandığında uygulama sonrası dönemde bütçe açıklarının GSYH'ya oranı ciddi azalışlar kaydederek 2004 yılında %- 1,9 seviyesine kadar gerilemiştir. Ancak sonraki yıllarda yeniden tırmanışa geçmiş ve 2008 yılından itibaren pek çok ülkede etkisini gösteren küresel ekonomik krizin etkisiyle söz konusu oran 2009 yılı itibariyle yeniden artış göstererek % -6,1 düzeyine ulaşmıştır. Öte yandan kaynakların tahsisi dikkate alındığında sistemden beklendiği gibi kaynaklar öncelikli alanlarda kullanılmıştır. 2012 yılı için orta vadeli harcama çerçevesi merkezi idare ve yerel birimlerin sorumlulukları göz önünde buldurularak hizmetlerin sınıflandırılmasında fonksiyonel yaklaşım alınmıştır (National Treasury, 2011:7). Bu çerçevede harcamalar sağlık, eğitim başta olmak üzere artırılmış, savunma harcamalarında ise kısıntıya gidilmiştir. Halen mali disipline yönelik uygulamalar devam etmekte olup, krizden çıkış yönünde alınacak tedbirlerle orta vadeli harcama sisteminin istikrarlı bir şekilde sürdürülmesi hedeflenmektedir.

### 3.7. Güney Kore

1997'de Güney Doğu Asya'da başlayan ve küresel bir boyut kazanan mali kriz Güney Kore ekonomisinde hızlı bir bozulmaya yol açarak bütçe sürecine ilişkin geniş kapsamlı bir reform ihtiyacının doğmasına neden olmuştur. Bu gelişmede, IMF'nin 2001 yılında yayımladığı mali şeffaflık raporunda belirtildiği gibi ülkenin şeffaflıktan uzak bazı uygulamalar sergilemesi etkili olmuştur. Bu bağlamda hükümet tarafından Mali Sağlamlık Özel Yasası hazırlanmış ancak parlamento tarafından reddedilmiştir. Daha sonra mali şeffaflığın uluslararası standartlara yakınlığına yönelik adımlar atılmış ve kamunun yeniden yapılandırılması kapsamında bütçede reform çalışmalarına hız verilmiştir. Buna göre 2003 yılında maliye politikasının daha kurumsal bir çerçeveye oturtulması amacıyla Mali Sorumluluk Yasası hazırlanmış ve yukarıdan aşağı bütçeleme ile birlikte Ulusal Mali Yönetim Planı olarak ifade edilen orta vadeli harcama çerçevesi (NFMP-National Fiscal Management Plan) 2004 yılında yürürlüğe girmiştir (Karacan, 2010:86-88). NFMP yapısal ve koordineli bir karar alma süreci ile birlikte hükümetin politika-planlama-kaynak dağılımı bağlantısını ortaya koyan genel bir çerçeve sunmayı amaçlamaktadır. Buna göre, kamu harcamaları disipline edilmekte, devletin kaynak yapısında etkinlik artırılmakta ve bütçe uygulamalarına uzun vadeli bir bakış açısı getirilmesi hedeflenmektedir.

Bütçe uygulaması yeni sistemde yıllık bütçenin cari yılı da kapsayan beş yıllık maliye politikası hedeflerine uygun olacak şekilde müzakere edilmesini ve sosyo-ekonomik gelişmelere göre her yıl yeniden güncellenmesini esas almaktadır (Jin, 2011:1). Ulusal Mali Yönetim Planı bu müzakereler sonucu şekillenmekte ve gelecek beş yıl için uygulanacak makro politikaları belirlemektedir. Söz konusu plan, genel bütçede yer alan toplam harcama kalemlerini, özel hesapları ve merkezi hükümetin kamu fonlarını, kamu harcama tavanlarını, sektörel (araştırma-geliştirme, altyapı, tarım ve sanayi gibi toplam 14 sektör) ve bakanlık bazında kaynak tahsisini ve orta vadeli mali yönetim görünümünü içermektedir. Bu tür orta vadeli kaynak tahsisi kararları ile yıllık bütçe ödenekleri arasındaki tutarlılık yukarıdan aşağıya bütçeleme sistemi yoluyla sağlanmaktadır (Kim ve Park, 2007:2).

Ülkede orta vadeli harcama sistemine ilişkin sürecin yürütülmesinden Plan ve Bütçe Bakanlığı sorumludur. Bu doğrultuda, Plan ve Bütçe Bakanlığı bütçe hazırlama rehberini ilgili bakanlıklara ve bağlı kuruluşlara göndermekte ve kuruluşlar bütçelerine ilişkin harcama tavanlarını kendilerine gönderilen bütçe hazırlama ilkeleri çerçevesinde hazırlamaktadırlar. Geçici harcama tavanları Plan ve Bütçe Bakanlığınca incelenmekte ve Bakanlar Kuruluna gönderilmektedir. Bakanlar Kurulu toplantısından sonra ise bütçeye son şekli verilmektedir. Orta vadeli harcama çerçevesi, ülkede yıllık bütçelerin yukarıdan aşağı bir biçimde hazırlanmasını ve orta vadeli bir bakış açısını her kuruluş itibarıyla zorunlu kılmaktadır. Ayrıca sistem, milli politika önceliklerinin yıllık bütçelerle bütünleştirilmesi ve ilgili bakanlıkların harcamaları üzerinde takdir yetkisinin genişletilmesi, her kuruluşun hesap sorumluluğunun (hesap verebilirlik) güçlendirilmesi gibi nedenlerden dolayı giderek önem kazanmaktadır.

### 3.7.1. Ülke Değerlendirmesi

Güney Kore’de Hükümet bütçe alanında özellikle 1990’lı yılların sonlarından itibaren maliye politikalarının daha etkin hale getirilmesi suretiyle başta bütçe olmak üzere mali araçların olası krizlerle mücadelede ne şekilde ele alınması gerektiğinin ortaya konulması amacıyla bir dizi reform paketini uygulamaya koymuştur. Ülkede 2003 yılında kabul edilen orta vadeli harcama çerçevesi (MTEF) ile başlayan reformlar, ülkenin küresel finansal krize karşı etkili bir maliye politikası uygulaması için yeterli mali alanın oluşmasını sağlamıştır (Balaban Güneysu, 2012:89). Bu bağlamda 2004 yılında yürürlüğe giren Ulusal Mali Yönetim Planı (NFMP) kapsamında Orta vadeli harcama sistemi uygulamasına başlanmıştır. Buna göre Orta Vadeli Mali Plandaki hedefler doğrultusunda bütçe tahminleri çok yıllı bir bakış açısına göre ele alınmaktadır. Sistem, Ulusal Mali Yönetim Planının yukarıdan aşağıya bütçeleme mantığıyla uygulanmasına dayanmakta ve bütçeleme süreçleri açısından Bütçe ve Planlama Bakanlığının önemli bir rol üstlendiği görülmektedir. Sistemin başarısı kaynakların stratejik öncelikler doğrultusunda tahsisi, vatandaşların taleplerinin dikkate alınması, sürdürülebilir kalkınmanın desteklenmesi (orta vadeli dengeler açısından), performans odaklılık ve hesap verebilirliğin artırılması, mali şeffaflık düzeyinin uluslararası uygulamalar paralelinde artırılması gibi temel unsurların uygulamalara yansıtılmasına bağlıdır (Chin,2005:11).

Sistemin genel bir değerlendirmesi yapıldığında Orta vadeli harcama sistemin temel unsurları dikkate alınarak bütçe politikalarının belirlenen hedefler doğrultusunda uygulanmaya çalışıldığı gözlenmekte ve Devlet Başkanının Hükümete bu konuda yeterli desteği sağladığı görülmektedir (Min,2005:15). Ancak, uygulamalar yönünden karşılaşılan çeşitli sorunlar sistemin başarısını olumsuz yönde etkileyebilmektedir. Nitekim Ulusal Mali Yönetim Planının yıllık bütçelere tam olarak entegre olamaması bütçe-plan ilişkilerinin sağlıklı bir çerçeveye oturmasına engel oluşturmakta, bu da makro çerçevede bütçe tahminlerinin gerçekleşme olasılığını zayıflatmaktadır. Ayrıca, bütçe süreçlerinde rol alan birimlerin sisteme adapte olmakta zorlanmaları ve yine parlamentonun bütçe süreçlerinde etkin bir rol oynayamaması gibi faktörler de sistemin başarısını olumsuz yönde etkilemektedir.

### 3.8. Türkiye

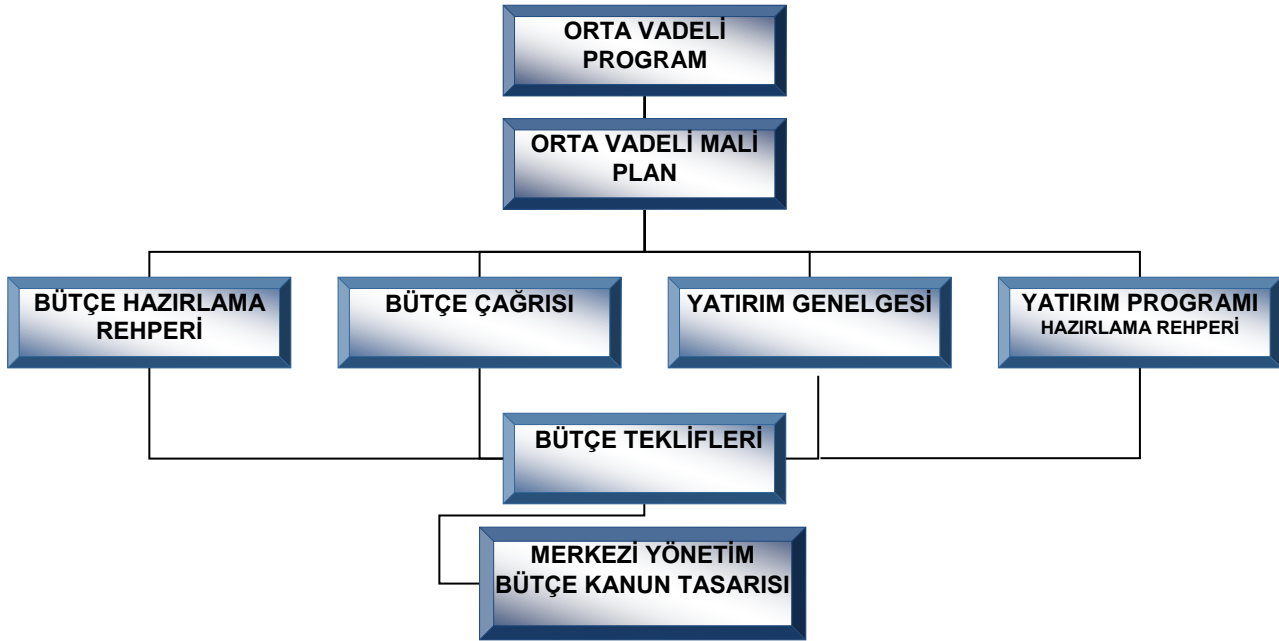
Birçok ülkede olduğu gibi Türkiye’de de kamu mali yönetimi alanında reform çalışmaları çerçevesinde orta vadeli harcama sistemi uygulamasına geçilmiştir. Bu çerçevede kamu kurumları bütçe hazırlıklarını orta vadeli mali hedefler doğrultusunda yapmakta ve tahminlerini buna göre belirlemektedir

Ülkemizde kamu mali yönetim ve kontrol sistemini uluslararası standartlara uygun hale getirmek, stratejik amaçlar temelinde kamu politikalarını şekillendirmek ve kaynak tahsisini bu doğrultuda yapmak amacıyla 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu 10/12/2003 tarihinde kabul edilerek 24/12/2003 tarih ve 25326 Sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Kanun ile orta vadeli bir harcama sisteminin uygulanabilirliği ve etkinliği açısından önemli bileşenlerden olan Stratejik Planlar, Orta Vadeli Mali Program, Orta Vadeli Mali Plan ve Harcama Tavanlarının Oluşturulması gibi uygulamalar yasal bir zemine oturtulmuştur (Kovancılar,2013:90). Bu Kanuna uygun olarak uluslararası standartlar ve Avrupa Birliği uygulamalarıyla uyumlu bir kamu mali yönetimi ve kontrol sistemi kurulmuştur (Maliye Bakanlığı, 2006:3). Kanun 2006 yılından itibaren yeni bütçe sistemine geçişle birlikte orta vadeli harcama sisteminin uygulanmasına ilişkin hükümlere yer vermektedir. Aynı kanununun 14. Maddesinde “Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin kamu gelirlerinin azalmasına veya kamu giderlerinin artmasına neden olacak ve kamu idarelerini yükümlülük altına

sokacak kanun tasarılarının getireceği mali yükü orta vadeli program ve mali plan çerçevesinde, en az üç yıllık dönem için hesaplar ve tasarılar eklerler.” hükmüne yer verilmektedir. 01/01/2006 tarihinden itibaren Orta vadeli harcama sistemine yönelik çalışmalar başlatılmış olup söz konusu çalışmalar tüm kamu kurumlarında devam etmektedir. Nitekim 2005 yılında hazırlanan ve 2006-2008 yıllarına ait dönemi kapsayan Orta Vadeli Mali Planda “Bütçenin hazırlanması ve uygulanmasında etkinliğin artırılarak mali disiplinin güçlendirilmesi, kamu maliyesi politikası hedeflerinin başında gelmektedir. Bu kapsamda ilk defa uygulamaya konulacak çok yıllık bütçeleme anlayışı, bu amaca ulaşma çabalarına önemli bir katkı sağlayacaktır” ifadesi ile çok yıllık bütçeleme anlayışı çerçevesinde orta vadeli harcama sürecine geçiş yapılacağı vurgulanmaktadır.

Türkiye’de Orta Vadeli Harcama Süreci makroekonomik çerçeveyi belirleyen Orta Vadeli Programın hazırlanmasıyla başlamakta olup daha sonra maliye politikası amaçlarını ve projeksiyonlarını içeren Orta Vadeli Mali Planın hazırlanmasıyla devam etmektedir. Bu iki aşamanın tamamlanmasından sonra ise kuruluşların Başbakanın bütçe çağrısını yapmasıyla birlikte bütçe tekliflerini yapmaya başladıkları ve bu teklif Maliye Bakanlığı’nda birleşerek Bakanlar Kurulu onayıyla Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Tasarısı olarak yasama organına sunulmasıyla sona ermektedir (Bkz. Şekil 6).

Şekil 6: Türkiye’de Orta Vadeli Harcama Süreci



Kaynak: Alantar. Doğan, (2009), Türkiye’de Orta Vadeli Harcama Çerçevesi, 16

### 3.9.1. Ülke Değerlendirmesi

Türkiye’de 2001 yılında yaşanan ekonomik krizin etkisiyle ortaya çıkan mali sorunlara çözüm bulmak amacıyla kamu maliyesinin yeniden yapılandırılmasına yönelik bir takım yeni düzenlemelere gidilmeye başlanmıştır. Bu çalışmalarda ülkemiz ile uluslararası finans kuruluşları (Dünya Bankası, IMF gibi) arasında yapılan karşılıklı görüşmeler de etkili olmuştur. Nitekim bütçe sistemimizde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 2006 yılında yürürlüğe girmesiyle birlikte sistemin etkinliğini artırıcı yönde bir takım yasal düzenlemelere yer verilmiştir. Bunlardan biri olan orta vadeli harcama sistemi Stratejik Plana Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin altyapısını oluşturmakta ve orta vadeli maliye ve para politikası hedeflerine ulaşmak için önemli bir araç olarak ortaya çıkmaktadır. Bu bağlamda maliye ve para politikaları arasındaki uyum, fiyat istikrarını sürdürülebilir hale getirmek bakımından enflasyon hedeflemesini ve mali disipline ulaşmak açısından ise faiz dışı fazla hedefini gerçekleştirmeyle mümkündür.

## 4. SONUÇ

Devletin en önde gelen iktisat politikası araçlarından biri olan maliye politikası uygulamaları açısından bütçe dengeleri ve bu dengelerin sürdürülebilir hale getirilmesi büyük önem taşımaktadır. Mali hedeflerin gerçekleştirilmesi yönünden önemli olan hususlardan biri de mevcut bütçe sistemine uygun olarak yapılan düzenlemelerdir. Özellikle 1990’lı yılların ikinci yarısından itibaren pek çok ülkede

kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılması kapsamında reform niteliğinde birçok yeni hukuki ve mali düzenlemeye yer verilmiştir. Bundaki temel amaç kamu harcamalarındaki hızlı artışlar karşısında gelirlerin yetersizliği nedeniyle mali açıklarda görülen sürekli artışların önüne geçilmek istenmesidir. Bu bağlamda, mali disiplin ve mali şeffaflık kavramları ön plana çıkmış ve buna yönelik gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler mali ve parasal kriterler çerçevesinde çeşitli önlemler alma zorunluluğu hissetmiştir.

Günümüzde ülkeler uyguladıkları bütçe sistemine bağlı olarak mali düzenlemelerini uluslararası kuruluşların tavsiyeleri doğrultusunda ve yapılan ikili anlaşmalar çerçevesinde tamamlamaya çalışmaktadır. Bu yönde yapılan en önemli düzenlemelerden biri Orta Vadeli Harcama Sistemidir. Özellikle performans esaslı bütçeleme sisteminin başarısı açısından en önemli araçlardan biri olan bu sistem, orta vadeli mali hedefler doğrultusunda makroekonomik hedeflere ulaşmak için bütçe tahminlerinin cari yıl ve gelecek birkaç yıl için gerçekçi bir şekilde oluşturulmasını zorunlu kılmaktadır. Nitekim son yıllarda gerek Avrupa Birliği'ne gerekse OECD'ye üye ülkelerin bütçe uygulamalarını orta vadeli harcama sistemine dayandırdığı görülmektedir. Sistemin uygulaması ülkelerin yapısal özelliklerine göre farklılıklar gösterebilmektedir. Nitekim çalışmanın ikinci bölümünde bazı ülke uygulamaları incelenmiş ve söz konusu ülke uygulamaları ana hatlarıyla açıklanarak her bir ülke için genel bir değerlendirmeye yer verilmiştir. Buna göre ekonomik ve kurumsal yapılarına bağlı olarak ülkelerin orta vadeli harcama süreçlerinde değişiklikler görülmekle birlikte genel olarak orta vadeli mali hedefler doğrultusunda 3 ile 5 yıl arasında değişen dönemler itibarıyla bütçe tahminlemelerine gittiği görülmektedir. Ülke uygulamalarına bakıldığında; çalışmaların genel olarak mali disiplin ve mali şeffaflık başta olmak üzere hesap verebilirliğin sağlanması, bütçe-plan uyumunun geliştirilmesi, kaynakların stratejik önceliklere göre dağıtılması suretiyle kaynak etkinliğine ulaşılması gibi hedeflere yönelik olduğu görülmektedir.

Türkiye'de ise özellikle 2001 ekonomik krizinden sonra ortaya çıkan mali sorunların çözümüne yönelik çeşitli çalışmalar yapılmış ve bazı hukuki düzenlemelere yer verilmiştir. Bu çerçevede bütçe harcamalarını disipline etmek, mali yönetimde etkinliği artırmak ve performans dayalı bir bütçe anlayışını kalıcı hale getirmek amacıyla orta vadeli harcama sistemine geçiş yapılmıştır. Sistemin hukuki altyapısını oluşturmak amacıyla 2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hazırlanarak 2006 yılından itibaren yürürlüğe girmiştir. Buna göre, bütçe hazırlık sürecinin makroekonomik hedeflerle uyumlu hale getirilmesi açısından öncelikle Orta Vadeli Programın hazırlanması daha sonra Orta Vadeli Program hedefleri doğrultusunda orta vadeli mali hedef ve projeksiyonları içeren Orta Vadeli Mali Planın hazırlanmasıyla bütçe hazırlık süreci başlatılmaktadır. Böylece daha önceki bütçe uygulamalarında sağlanamayan bütçe-plan ilişkisinin kurulması ve tahminlerin kalkınma planları, stratejik planlar ve yıllık programlarla uyumlu hale getirilmesi hedeflenmektedir. Nitekim 5018 sayılı yasanın ilgili maddelerinde söz konusu süreçlerin ne şekilde yürütüleceği belirtilmiştir. Ülkemizdeki bütçe hazırlık süreci dikkate alındığında yapılan çalışmaların çok yıllık bütçeleme anlayışına uygun olarak stratejik planlar doğrultusunda cari yıl ve izleyen iki yılın bütçe tahminleriyle birlikte ele alındığı ve değerlendirildiği görülmektedir.

#### KAYNAKÇA

Alantar, D. (2009), Türkiye'de Orta Vadeli Harcama Çerçevesi, <http://www.bumko.gov.tr/Eklenti/3132,harcamacercevesippt.ppt>, (Erişim Tarihi:07.09.2017)

Arslan, M., & Aktan, C. C. (2004). "Orta Vadeli Harcama Sistemi (Çok Yıllı Bütçeleme) ve Türkiye'de Uygulanabilirliği". Sayıştay Dergisi, 54, 3-36.

Balaban Güneysu, K., (2012), "Kurallı Maliye Politikası ve Türkiye'de Kurallı Maliye Politikası Uygulamasına İlişkin Model Önerisi", Uzmanlık Yeterlilik Tezi, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası İletişim ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü, Ankara.

Barder, O. (1998) Budget Reform: Making It Happen, <http://siteresources.worldbank.org/INTPEAM/Resources/makingithappen.ppt>

Blöndal, J. R., Bergvall, D., Hawkesworth, I., & Deighton-Smith, R. (2008). "Budgeting in Australia". OECD Journal on Budgeting, 8(2), 133.

Boex, L. F. J. , – Martinez Vazquez, J., McNab. R. (1999), “Multi – Year Budgeting: A Review of International Practices and lessons for Developing and Transitional Economies”, Georgia State University, International Studies Program, Working Paper,Atlanta.

Cansız, H. (2007) “Bazı Ülkelerde ve Türkiye’de Çok Yıllı Bütçeleme Uygulamaları”, Afyon Kocatepe Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, Cilt:9, Sayı:1,

Chin Y.K. (2005), , Young Kon; Recent Public Expenditure Reforms in Korea, <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/turkeysymposium/3%20YK%20Chin-PE%20Reforms%20in%20Korea.ppt>,

Çiçek, H.G. (2010), "Orta Vadeli Harcama Sistemi ve Türkiye Uygulamasının Değerlendirilmesi, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.

Demirbaş, T. (2006). “Kamu Harcama Yönetimi Bağlamında Orta Vadeli Harcama Sistemi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi”. Uludağ Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Anabilim Dalı, Bütçe ve Mali Planlama Bilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Bursa.

Deniz, N. (2007). “İyi Uygulama Örnekleri Çerçevesinde Kamu Yatırım Bütçesinin Etkin Yönetimi ve Türkiye İçin Model Önerisi”. Ankara: Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu Maliye Bakanlığı.

Doğan, (2008), F. M.; “Türkiye’de Çok Yıllı Bütçelemeye Geçişin Yatırımlar Üzerindeki Olası Etkileri”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul,

DPT., (2000), “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu”, 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, Devlet Planlama Teşkilatı Yayını, Ankara.

Ergen, Ö. G. D. Z. (2007). “Orta Vadeli Harcama Sistemi Üzerine Kavramsal Bir Yaklaşım”. Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 16(1).

Heeringa, W., ve Lindh, Y. (2001). Dutch versus Swedish budgetary rules: A comparison. Stockholm.

Heinemann, F. (2006). Planning or propaganda? An evaluation of Germany's medium-term budgetary planning. FinanzArchiv: Public Finance Analysis, 62(4), 551-578.

Jin Y.H. (2011), Korea’s Experience with Medium-Term Expenditure Frameworks,

<http://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2011/03/koreas-experience-with-medium-term-expenditure-frameworks.html>,

Karabacak, S. (1999). “Kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılması: İsveç örneği”. Devlet Planlama Teşkilatı Uzmanlık Tezi.

Karacan, E. (2010). Performans esaslı bütçeleme sistemi ve Türkiye uygulaması. TC Başbakanlık DPT Uzmanlık Tezi

Karahanogulları, Y. (2011), “ABD’nin Federal Bütçe Süreci”, Maliye Dergisi, Sayı:160, Ankara.

Kim, J. M., ve Park, N. (2007). “Performance budgeting in Korea”. OECD Journal on Budgeting, 7(4), 91.

Knorzer, T. (2008). “The Budget system of the Federal Republic of Germany”. Bundesministerium der Finanzen, November, Berlin.

Kovancılar, B. (2013), “Kamu Mali Yönetimi”, Anadolu Üniversitesi Açıköğretim Fakültesi Yayını No:1769, (Ed. Şebnem Tosunoğlu, Cumhuriyet Dülger, Eskişehir.

Kocabaş, B., (2008) “Amerika Birleşik Devletlerinde Federal Bütçenin Hazırlanması Süreci ve Orta Vadeli Harcama Çerçevesinin Oluşturulması”, Sayıştay Dergisi Sayı:69, Ankara.

Maliye Bakanlığı, (2006), 2006 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri ve Beklentiler Raporu, Ankara.

Manuel, T. A. (1999). “Medium Term Budget Policy statement 1999”. Republic of South Africa, Department of Finance.

Meyer, A. E. (2002). Evolution of United States Budgeting. Greenwood Publishing Group.

Min, Doyoung (2007). Introduction to MTEF in Korea,

<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/turkeysymposium/8%20DY%20Min-MTEF.ppt>



- Muggeridge, E. (1997). Mozambique: Assistance with the Development of a Medium Term Expenditure Framework. Consulting Africa.
- National Audit Office. (2003), Managing Resources to Deliver Better Public Services. London
- National Treasury.(2011), 12012 Middle Term Expenditure Guidelines1, Republic of South Africa.
- OECD, (2001), Managing Public Expenditure, Edited by:ALLEN Richard-TOMMASİ Daniel, Paris,.
- Oral, E. (2005). "Bazı OECD Ülkelerinde Performans Esaslı Bütçeleme Uygulamaları, Gelişimi ve Türk Mali Sistemi Açısından Bir Değerlendirme". Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ankara.
- Schiavo-Campo, S. (2008). Of Mountains and Molehills:"The Medium-Term Expenditure Framework". In Conference on Sustainability and Efficiency in Managing Public Expenditures, organised by the East-West Center and Korea Development Institute, Honolulu, Hawaii.
- Schick, A. (2002). "Can national legislatures regain an effective voice in budget policy?". OECD Journal on Budgeting, 1(3), 15-42.
- Snell, R. (2011, April). "State experiences with annual and biennial budgeting". In National Conference of State Legislatures.
- Spackman, M. (2002). "Multi-year perspective in budgeting and public investment planning". draft background paper for discussion at session III, 1, 46. OECD.
- Tüğen, K., (2011), Devlet Bütçesi, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları, İzmir.
- 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.
- Tüğen, K., Egeli, H., & Özen, A. (2007). "Gelişmiş Ülkelerde Performans Esaslı Bütçeleme Sistemine Yönelik Reform Arayışları ve Bütçe Uygulamaları". Finans Politik&Ekonomik Yorumlar, 44(509), 35-46.
- Tüleykan, H. (2009). "Kamu Bütçeleme Sistemleri ve Çok Yıllı Bütçeleme". Gaziosmanpaşa Üniversitesi Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi, Cilt:4 Sayı: 2,
- Wehner, J. (2007). "Budget reform and legislative control in Sweden". Journal of European Public Policy, 14(2), 313-332.
- World Bank (1998), The World Bank, Public Expenditure Management Handbook, Washington
- World Bank (2001), "Turkey: Public Expenditure and Institutional Review: Reforming Budgetary Institutions for Effective Government", Poverty Reduction and Economic Management Unit.
- World Bank and Korea Development Institute (2004) "Reforming the Public Expenditure Management System Conference Proceedings,.
- Yılmaz, H. H. (1999). "Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Dünya Bankası Orta Vadeli Harcama Sistemi". Devlet Planlama Teşkilatı.
- Yılmaz, H. H., ve Biçer, M. (2010). "Parlamentonun Bütçe Hakkını Etkin Kullanımının Yeni Bütçe Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi". Maliye Dergisi, 158, 201-225.