

T.C.
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İŞLETME ANABİLİM DALI
ULUSLARARASI İŞLETMECİLİK PROGRAMI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

**KAMU SEKTÖRÜNDE UYGULANMAKTA OLAN
ORTA VADELİ HARCAMA SİSTEMİNİN
ULUSAL VE ULUSLARARASI AÇIDAN İNCELENMESİ**

Mirac GÜLÇİÇEK

Danışman

Prof. Dr. Saime ORAL

2010

T.C.
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İŞLETME ANABİLİM DALI
ULUSLARARASI İŞLETMECİLİK PROGRAMI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

**KAMU SEKTÖRÜNDE UYGULANMAKTA OLAN
ORTA VADELİ HARCAMA SİSTEMİNİN ULUSAL VE
ULUSLARARASI AÇIDAN İNCELENMESİ**

Mirac GÜLÇİÇEK

Danışman

Prof. Dr. Saime ORAL

2010

Yemin Metni

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum “Kamu Sektöründe Uygulanmakta Olan Orta Vadeli Harcama Sisteminin Ulusal ve Uluslararası Açıdan İncelenmesi” adlı çalışmanın, tarafımdan, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

Tarih

.../.../.....

Mirac GÜLÇİÇEK

YÜKSEK LİSANS TEZ SINAV TUTANAĞI

Öğrencinin

Adı ve Soyadı : Mirac GÜLÇİÇEK
Anabilim Dalı : İşletme
Programı : Uluslararası İşletmecilik
Tez Konusu : Kamu Sektöründe Uygulanmakta Olan Orta Vadeli Harcama Sisteminin Ulusal ve Uluslararası Açından İncelenmesi
Sınav Tarihi ve Saati :

Yukarıda kimlik bilgileri belirtilen öğrenci Sosyal Bilimler Enstitüsü'nün tarih ve sayılı toplantısında oluşturulan jürimiz tarafından Lisansüstü Yönetmeliği'nin 18. maddesi gereğince yüksek lisans tez sınavına alınmıştır.

Adayın kişisel çalışmaya dayanan tezini dakikalık süre içinde savunmasından sonra jüri üyelerince gerek tez konusu gerekse tezin dayanağı olan Anabilim dallarından sorulan sorulara verdiği cevaplar değerlendirilerek tezin,

BAŞARILI OLDUĞUNA O OY BİRLİĞİ O
DÜZELTİLMESİNE O* OY ÇOKLUĞU O
REDDİNE O**

ile karar verilmiştir.

Jüri teşkil edilmediği için sınav yapılamamıştır. O***
Öğrenci sınava gelmemiştir. O**

* Bu halde adaya 3 ay süre verilir.
** Bu halde adayın kaydı silinir.
*** Bu halde sınav için yeni bir tarih belirlenir.

Tez burs, ödül veya teşvik programlarına (Tüba, Fulbright vb.) aday olabilir. Evet O
Tez mevcut hali ile basılabilir. O
Tez gözden geçirildikten sonra basılabilir. O
Tezin basımı gerekliliği yoktur. O

JÜRİ ÜYELERİ

İMZA

..... Başarılı Düzeltme Red

..... Başarılı Düzeltme Red

..... Başarılı Düzeltme Red

ÖZET

Yüksek Lisans Tezi

**(Kamu Sektöründe Uygulanmakta Olan Orta Vadeli Harcama
Sisteminin Ulusal ve Uluslararası Açıdan İncelenmesi)**

Mirac GÜLÇİÇEK

Dokuz Eylül Üniversitesi

Sosyal Bilimler Enstitüsü

İşletme Anabilim Dalı

Uluslararası İşletmecilik Programı

Bu çalışmada Orta Vadeli Harcama Sisteminin ülkeler tarafından neden uygulanmak istendiği ve sistemin Türkiye açısından kamu giderlerini kontrol altına alabilme noktasında ki kabiliyeti incelemeye tabi tutulmuştur. Çalışmada ağırlıklı olarak uluslararası kuruluşların ortaya koyduğu kitaplar, araştırma raporları ve anketlerden istifade edilmiştir.

Çalışmanın birinci bölümünde Orta Vadeli Harcama Sisteminin tanımı ve uygulama aşamalarına yer verilerek teorik bir çerçevenin oluşturulması hedeflenmiştir. Çalışmanın ikinci bölümünde Orta Vadeli Harcama Sisteminin uygulanaşına ilişkin ülke örneklerine yer verilmiştir. Çalışmanın üçüncü bölümünde ise sistemin Türkiye özelinde incelenmesi gerçekleştirilmiştir.

Araştırma sonucunda ülkelerin Orta Vadeli Harcama Sistemini uygulamak istemelerindeki temel nedenlerin bütçe performansının iyileştirilmesi, hükümet öncelikleri ile hazırlanan bütçeler arasındaki bağlantının kuvvetlendirilmesi ve kamu hizmet sunumunun kalitesinin arttırılması hususlarının olduğu tespit edilmiştir.

Bu bağlamda sistemin incelemeye alınan ülkeler arasında kamu giderinin kontrolü anlamında en iyi olarak Avustralya’da uygulandığı görülmüştür. Türkiye’de uygulanmakta olan Orta Vadeli Harcama Sistemi, kamu giderlerinin kontrolü anlamında ekonomik daralmanın yaşandığı 2009 yılı hariç tutulduğunda 2006 yılından itibaren bir iyileşme sağlamıştır.

Anahtar Kelimeler: Orta Vadeli Harcama Sistemi, Orta Vadeli Program, Orta Vadeli Mali Plan

ABSTRACT

Master Thesis

(Analysis of Medium Term Expenditure Framework Applied in Public Sector in a National and International Context)

Mirac GÜLÇİÇEK

Dokuz Eylül University

Institute of Social Sciences

Department of Business Administration

International Business Administration Program

In this study the reasons of the countries that want to apply Medium Term Expenditure Framework (MTEF) and the ability of the framework for controlling the public expenditure in Turkey has been analysed. During the study as general, books and research reports that are published and surveys that are realized by international institutions had been used.

In the first chapter of the thesis development of a theoretical framework has been targeted by giving definition and implementation phases of MTEF. In the second chapter of the study, country cases for the implementation of MTEF have been presented. In the third chapter of the study, system had been examined on Turkey basis.

At the end of the research the basic reasons of the countries that want to apply MTEF has been determined as improving budget performance, strengthening the connection between government priorities and prepared budgets and improving the quality of public service delivery.

The best implementation of system within the context of public expenditure control has been realized in Australia among the analysed countries. The system that is implemented in Turkey has provided a recovery in the context of controlling public expenditure except the year 2009 since 2006.

Key Words: Medium Term Expenditure Framework, Medium Term Programme, Medium Term Financial Programme

**KAMU SEKTÖRÜNDE UYGULANMAKTA OLAN ORTA VADELİ
HARCAMA SİSTEMİNİN ULUSAL VE ULUSLARARASI AÇIDAN
İNCELENMESİ**

YEMİN METNİ	ii
YÜKSEK LİSANS TEZ SINAV TUTANAĞI	iii
ÖZET.....	iv
ABSTRACT	vi
İÇİNDEKİLER	viii
KISALTMALAR	xi
ŞEKİL VE TABLO LİSTESİ	xii

BİRİNCİ BÖLÜM

ORTA VADELİ HARCAMA SİSTEMİNE İLİŞKİN TEORİK ÇERÇEVE

1.1. GENEL HATLARIYLA ORTA VADELİ HARCAMA SİSTEMİ	1
1.1.1. Orta Vadeli Harcama Sisteminin Tanımı	1
1.1.2. Orta Vadeli Harcama Sisteminin Temel Amaçları.....	9
1.1.3. Orta Vadeli Harcama Sistemine İlişkin Tarihsel Süreç	14
1.1.4. Orta Vadeli Harcama Sisteminin Başarı Koşulları	16
1.2. ORTA VADELİ HARCAMA SİSTEMİNİN AŞAMALARI.....	20
1.2.1. Makroekonomik Çerçevenin Ortaya Konması.....	20
1.2.2. Sektörel/Kurumsal Analiz Çalışmaları	24
1.2.3. Kamu Kurumlarına Harcama Tavanlarının Bildirilmesi	29
1.2.4. Kamu Kurumları Tarafından Çok Yıllı Bütçelerin Hazırlanması ..	32
1.2.5. Çok Yıllı Olarak Hazırlanan Bütçelerin Gözden Geçirilerek Onaylanması.....	36

İKİNCİ BÖLÜM
ORTA VADELİ HARCAMA SİSTEMİNE İLİŞKİN DÜNYA
UYGULAMALARI

2.1. ORTA VADELİ HARCAMA SİSTEMİNE İLİŞKİN DÜNYA UYGULAMALARINDAN ÖRNEKLER	42
2.1.1. İngiltere	43
2.1.2. Avustralya	46
2.1.3. Amerika Birleşik Devletleri.....	52
2.1.4. Almanya	54
2.1.5. Fransa.....	57
2.1.6. İtalya	60
2.1.7. Japonya	62
2.2. ULUSLARARASI UYGULAMALARA İLİŞKİN GENEL DEĞERLENDİRME	65

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
ORTA VADELİ HARCAMA SİSTEMİNE İLİŞKİN TÜRKİYE
UYGULAMASI

3.1. TÜRKİYE’DE UYGULANMAKTA OLAN ORTA VADELİ HARCAMA SİSTEMİNİN YASAL DAYANAĞI.....	74
3.1.1. Orta Vadeli Program Hazırlığı	74
3.1.2. Orta Vadeli Mali Plan Hazırlığı.....	76
3.1.3. Kamu Kurumları Tarafından Çok Yıllı Bütçe Tekliflerinin Hazırlanması.....	77
3.1.4. Hazırlanan Çok Yıllı Bütçelerin Onaylanması.....	81

3.2. TÜRKİYE’DE UYGULANMAKTA OLAN ORTA VADELİ	
HARCAMA SİSTEMİNE İLİŞKİN GENEL DEĞERLENDİRME	83
3.2.1. Orta Vadeli Programların Değerlendirilmesi.....	87
3.2.2. Orta Vadeli Mali Planların Değerlendirilmesi	92
3.2.3. Orta Vadeli Program ve Orta Vadeli Mali Planlara İlişkin Genel	
Değerlendirme	104
SONUÇ VE ÖNERİLER.....	108
KAYNAKLAR	121
EKLER.....	129

KISALTMALAR

OVHS	Orta Vadeli Harcama Sistemi
OVP	Orta Vadeli Program
OVMP	Orta Vadeli Mali Plan
s.	Sayfa Numarası
KEP	Katılım Öncesi Ekonomik Program
GEH&Y	Genel Ekonomik Hedefler ve Yatırımlar
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu
KKBG	Kamu Kesimi Borçlanma Gereği
TÜFE	Tüketici Fiyat Endeksi
GSYH	Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
TCMB	Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası

ŞEKİL VE TABLO LİSTESİ

ŞEKİL LİSTESİ

Şekil 1: Siyasa-Planlama-Bütçe Döngüsü.....	6
Şekil 2: Orta Vadeli Harcama Sisteminin Aşamaları.....	23
Grafik 1: İngiltere - Genel Devlet Harcamaları/GSYH.....	45
Grafik 2: Avustralya - Genel Devlet Harcamaları/GSYH.....	51
Grafik 3: ABD - Genel Devlet Harcamaları/GSYH.....	53
Grafik 4: Almanya - Genel Devlet Harcamaları/GSYH	55
Grafik 5: Fransa - Genel Devlet Harcamaları/GSYH	58
Grafik 6: İtalya - Genel Devlet Harcamaları/GSYH.....	61
Grafik 7: Japonya - Genel Devlet Harcamaları/GSYH.....	64
Grafik 8: Genel Devlet Harcamaları /GSYH (9 ülke).....	68
Grafik 9: Türkiye- Kamu Kesimi Borçlanma Gereği/GSYH.....	105
Grafik 10: Genel ve Özel Bütçeli Kurumlar Bütçe Gerçekleşmesi /GSYH	106

TABLO LİSTESİ

Tablo 1: OECD Ülkelerinde OVHS Uygulamaları.....	70
Tablo 2: Orta Vadeli Programların Kanun Gereği ve Uygulamada Bakanlar Kurulunca Kabulü ve Resmi Gazete'de Yayımlanma Tarihleri.....	75
Tablo 3: Orta Vadeli Mali Planların Kanun Gereği ile Uygulamada Yüksek Planlama Kurulunca Kabulü ve Resmi Gazete'de Yayımlanma Tarihleri.....	77
Tablo 4: Bütçe Çağrısı ve Eki Bütçe Hazırlama Rehberinin Kanun Gereği ve Uygulamada Resmi Gazete'de Yayımlanma Tarihleri.....	78
Tablo 5: Yatırım Genelgesi ve Eki Yatırım Programı Hazırlama Rehberinin Kanun Gereği ve Uygulamada Resmi Gazete'de Yayımlanma Tarihleri	78
Tablo 6: OVHS'ye İlişkin Süreç Adımlarının Karşılaştırılması	84
Tablo 7: OVHS'nin Yıllık Bütçe Sürecinden Temel Farklılıkları	129
Tablo 8: 2006 Yılına İlişkin Makroekonomik Gösterge Tahminlerinin Değerlendirilmesi.....	130
Tablo 9: 2007 Yılına İlişkin Makroekonomik Gösterge Tahminlerinin Değerlendirilmesi.....	132

Tablo 10: 2008 Yılına İlişkin Makroekonomik Gösterge Tahminlerinin Değerlendirilmesi.....	134
Tablo 11: 2009 Yılına İlişkin Makroekonomik Gösterge Tahminlerinin Değerlendirilmesi.....	136
Tablo 12: 2010 Yılına İlişkin Makroekonomik Gösterge Tahminlerinin Değerlendirilmesi.....	138
Tablo 13: 2011 Yılına İlişkin Makroekonomik Gösterge Tahminlerinin Değerlendirilmesi.....	140
Tablo 14: 2006 Yılına İlişkin Orta Vadeli Mali Planın Değerlendirilmesi.....	141
Tablo 15: 2007 Yılına İlişkin Orta Vadeli Mali Planların Değerlendirilmesi.....	142
Tablo 16: 2008 Yılına İlişkin Orta Vadeli Mali Planların Değerlendirilmesi.....	143
Tablo 17: 2009 Yılına İlişkin Orta Vadeli Mali Planların Değerlendirilmesi.....	144
Tablo 18: 2010 Yılına İlişkin Orta Vadeli Mali Planların Değerlendirilmesi.....	145
Tablo 19: 2011 Yılına İlişkin Orta Vadeli Mali Planların Değerlendirilmesi.....	146

BİRİNCİ BÖLÜM

ORTA VADELİ HARCAMA SİSTEMİNE İLİŞKİN TEORİK ÇERÇEVE

Orta Vadeli Harcama Sistemi (Medium Term Expenditure Framework) (OVHS), Dünya Bankası tarafından geliştirilen bir kamu yönetimi alt bileşenidir. 1998 yılında yayımlanan “Kamu Harcamaları Yönetimi El Kitabı” içinde (3. Bölüm) OVHS'nin Dünya Bankası tarafından teorik çerçevesi ortaya konmuş ve sistemin uygulamasına yönelik örnekler sunulmuştur.

Orta Vadeli Harcama Sistemi temel olarak beş aşamada incelenebilmektedir. Söz konusu aşamalar sırasıyla makroekonomik çerçevenin hazırlanması, sektörel/kurumsal analiz çalışmaları, kamu kurumlarına harcama tavanlarının bildirilmesi, kamu kurumları tarafından çok yıllık bütçelerin hazırlanması ve çok yıllık bütçelerin gözden geçirilerek onaylanmasıdır. Orta Vadeli Harcama Sisteminin ilk uygulama örnekleri 1960'lı yıllara kadar uzanmaktadır. Sistemin ülkeler tarafından uygulanmasındaki temel nedenler olarak bütçe performansının iyileştirilmesi, hükümet öncelikleri ile hazırlanan bütçeler arasındaki bağlantının kuvvetlendirilmesi ve kamu hizmet sunumunun kalitesinin artırılması sayılabilir. Orta Vadeli Harcama Sisteminin başarılı bir şekilde çalışabilmesi için ülkenin sahip olması gereken bazı özellikler bulunmaktadır. Bunlar içerisinde en önemlisi sistemin uygulanmasına yönelik siyasi bir desteğin mevcudiyetidir.

1.1. GENEL HATLARIYLA ORTA VADELİ HARCAMA SİSTEMİ

1.1.1. Orta Vadeli Harcama Sisteminin Tanımı

Dünya Bankası OVHS'yi, hükümetler tarafından gerçekleştirilmesi planlanan siyasaların cari ve orta vadeli maliyetlerinin ülke kaynaklarıyla eşleştirilmesini sağlayacak bir sistem olarak tanımlamaktadır.¹ Dünya Bankası burada özellikle “ülke kaynakları” üzerinde durmaktadır. Zira Dünya Bankası, OVHS ile mali yönetimde

¹ World Bank, **Public Expenditure Management Handbook**, Washington, USA, June 1998, <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/handbook/pem98.pdf> (25.07.2009), s. 58.

bir dönüşüm başlatmayı hedeflemiştir. Bu dönüşümün bir boyutu da hazırlanacak olan bütçelerin kurumların “ihtiyaçlarından” ziyade “ülke kaynakları” göz önüne alınarak hazırlanması gerekliliğinin kamu mali yönetimine kazandırılmasıdır. Daha teknik bir ifadeyle kurumlar OVHS ile birlikte kamu harcamalarının da bir etkinlik² arayışına yöneltilmektedirler.

Uluslararası Para Fonu (IMF) OVHS’yi, hükümetin siyasa önceliklerini yansıtabilecek şekilde kamu kurumlarının detaylandırılmış orta vadeli bütçe tahmin hazırlıklarını disipline eden bir süreç/bir çerçeve olarak tanımlamaktadır.³

OVHS’nin uygulamada [çok yıllık bütçe (multi-year budget), ileriye dönük bütçe (forward budget), kamu harcamalarının gözden geçirilmesi (expenditure review), çok yıllık tahminler (multi-year estimates), ileriye dönük tahminler (forward estimates), orta vadeli harcama çerçevesi (medium term expenditure framework)]⁴ gibi birçok karşılığı bulunmaktadır ve üzerinde henüz bir dil birlikteliğine varılmış değildir. OVHS hakkında diğer bilgilerin sunumundan önce söz konusu sistemin ortaya çıkışına zemin hazırlayan gelişmelere göz atmak faydalı olacaktır.

OVHS’de kamu maliyesine ilişkin olarak hazırlanan bilgiler belirli bir sıklıkta güncellenir. Türkiye örneğinden devam edilecek olursa, 2010 yılında 2011-2013 yılları arasını kapsayan, 2011 yılında 2012-2014 yılları arasını kapsayan bir makroekonomik bilgi seti hazırlanır. Dolayısıyla 2010 yılında 2012 yılına ilişkin ortaya konan tahminlerin, 2012 yılına ilişkin hazırlanan bütçe kanunu ile karşılaştırılması imkânı ortaya çıkmış olur.

² Etkinlik (efficiency), Halil Seyidoğlu’nun **Ekonomi ve İşletmecilik Terimleri** (1999) adlı açıklamalı sözlüğünde (s. 105) amaçların daha az kaynak (daha düşük maliyetle) harcanarak elde edilmesi olarak tanımlanmıştır. Dolayısıyla kamu hizmetlerinin daha az kamu kaynağı harcanarak sunumu (mevcut kamu hizmet sunumu düzeyini düşürmeden) kamu kaynaklarının kullanımında etkinlik sağlayacaktır.

³ OECD, “Budgeting in Greece”, **OECD Journal on Budgeting**, Volume 2008/3, <http://www.oecd.org/dataoecd/59/20/42007249.pdf> (06.10.2009), s. 48.

⁴ Salvatore Schiavo-Campo ve Daniel Tommasi, **Managing Government Expenditure**, Chapter 13, Multi-Year Expenditure Programming Approaches, Asian Development Bank, Manila, Philippines, April 1999, http://www.adb.org/Documents/Manuals/Govt_Expenditure/Chap13.PDF (25.07.2009), s. 2.

OVHS'nin kaç yıllık bir kapsamı olacağı kesin bir yanıtı bulunmamaktadır. Ülkeler ya diğer ülkelerdeki uygulamalara bakarak ya da kendi şartlarını göz önünde bulundurarak kaç yıllık bir bakış açısıyla çalışmak isteyeceklerine karar vermektedirler. Burada dikkat edilmesi gereken nokta kapsama alınacak yıl sayısı ile tahminlerin geçerliliği arasında kurulacak dengedir. Asya Kalkınma Bankası tarafından yayımlanan "Kamu Harcamalarının Yönetimi"⁵ adlı eserde ekonomik tahminlerin kısa dönemde daha belirgin ve uygulanabilir olduğu, ancak kapsadığı yıl sayısı arttıkça da daha anlamlı olacağı belirtilmektedir. Kapsama alınacak yıl sayısının arttırılması tahminde bulunulan değerlere ilişkin gerçekleşme olasılığının düşmesini gündeme getirebilmekte ancak tahmin ufkunu genişletmektedir. Kapsama alınacak yıl sayısının azaltılması ise tahminde bulunulan değerlere ilişkin kesinlik derecesini arttırabilmekte ancak tahmin ufkunu daraltmaktadır. Ekonomik koşullarda öngörülmeven değişiklikler bir yana bırakılacak olursa ekonomik tahminlerin gerçekleşen değerlere olan yakınsaması OVHS'nin belli bir dönem uygulanması ve kazanılan tecrübe sonucu artabilecektir.

OVHS'nin tasarımı (süre, kapsam vb.) ülkeden ülkeye farklılık gösterecektir.⁶ Dolayısıyla ülke şartları göz önüne alınmadan uygulanmaya çalışılacak sistemlerin başarı şansı için kesin yargılarda bulunmaktan kaçınılmalıdır.

OVHS, stratejik önceliklerin (siyasaların) ülke imkânları göz önünde bulundurularak belirlendiği/gözden geçirildiği, belirlenen/gözden geçirilen önceliklere uygun olan planların ve bütçelerin hazırlandığı, hazırlanan bütçelerin uygulandığı (gelirlerin toplandığı, harcamaların yapıldığı), bütçe uygulamalarının muhasebeleştirilip izlendiği ve sonuç olarak uygulanan siyasaların etkinliğinin değerlendirilmesi, denetlenmesi sonucunda yeni siyasaların oluşumuna geribildirim sağlandığı bir döngüdür.

⁵ Schiavo-Campo ve Tommasi, s. 23.

⁶ World Bank, s. 50.

OVHS ile yıllık bütçe hazırlık süreci arasında kurulan ilişki nedeniyle sistemin ilk yıl uygulaması harcama tavanlarına bağlı olarak şekillenmektedir. Ancak bütçe yılını takip eden yıllardaki kamu harcamaları bütçe yılındaki hassasiyetle hazırlanmadığı durumlarda kamu giderlerinin çok yıllı bir bakış açısı altında gelişimini izlemek mümkün olmayacaktır. Dolayısıyla kamu harcamalarında yıllar itibarıyla yapılan güncellemeler neticesinde ortaya çıkan değişim oranları tahminlerin ne kadar sağlıklı yapıldığı yolunda bir fikir edinilmesine yardımcı olabilmektedir. Kamu harcamalarında yıllar itibarıyla yapılan güncelleştirmeler arasındaki yüksek farklara “gelişmekte olan ülkeler kadar gelişmiş ülkelerde de”⁷ rastlamak mümkündür.

OVHS bir girdi-çıktı mantığı ile düşünüldüğünde sistemin girdisi çok yıllı bir bakış açısı temelinde ülke kaynakları göz önünde bulundurularak oluşturulmuş hükümet siyasetleri ve çıktısı ise uygulanan bu siyasetlerin sonuçlarıdır.

OVHS'nin başlangıç noktasının stratejik önceliklerin belirlenmesi olduğundan bu stratejik önceliklerin kimin tarafından ve nasıl belirleneceği sorularına açıklık getirmek gerekecektir.

Dünya Bankasının “Kamu Harcamaları Yönetimi El Kitabı”nda stratejik önceliklerin belirlenmesinde söz sahipliğinin birçok ülkede Kabine ya da Bakanlar Kuruluna ait olduğu ve bu stratejik önceliklerin belirlenebilmesi amacıyla oluşturulacak mekanizmaların aşağıda zikredilen sonuçları sağlaması gerektiği ifade edilmiştir.⁸

- ✓ İstişarenin ve müzakerenin teşvik edilmesi (Örneğin Bakanlar Kurulu Sekreterliği kamu kurumları ile resmi ve gayri resmi temaslarda bulunarak hükümet siyasetlerinin tespitinde bir kolaylaştırıcılık rolü üstlenebilir)
- ✓ Hesap verebilirlik ve şeffaflığın artırılması (stratejik önceliklerin tespit edilmesine dayanak olacak bilgi setlerinin [Örneğin kamu kurumlarına ait

⁷ Schiavo-Campo ve Tommasi, s. 21.

⁸ World Bank, ss. 45-50.

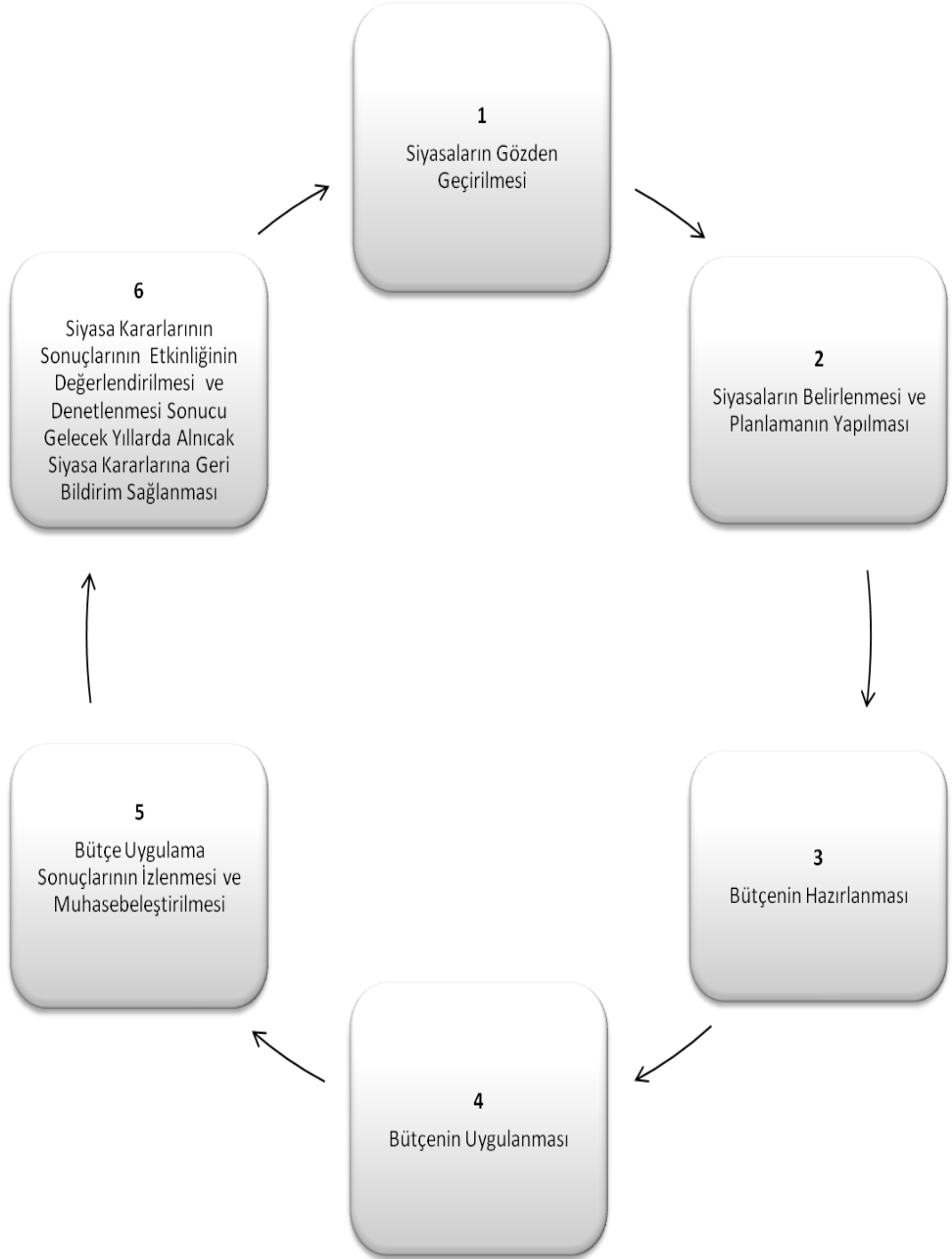
performans raporları] kamu kurumları tarafından gerçeği yansıtacak şekilde üretiliyor olması gerekmektedir.)

- ✓ Kaynak kısıtı altında hangi stratejik kararlara öncelik verileceğinin belirlenmesi noktasında ülke kaynaklarının göz önünde tutulması bir zorunluluktur. Mevcut kaynaklar altında tüm stratejik öncelikler hayata geçirilemeyeceğine göre bir sıraya tabi tutulması gerekecektir. Bu analizi merkezi düzeyde (şeffaf bir şekilde ve sektörler özelinde fayda-maliyet analizini içerecek şekilde) gerçekleştirecek kadrolara ihtiyaç duyulacaktır.
- ✓ Hükümet siyasalarına ilişkin olarak alınan kararların sonuçlarının izlenebilmesi (Bu aynı zamanda alınan kararlar açısından bir geribildirim mekanizması olacaktır.)
- ✓ Gelecek yıllara ilişkin makroekonomik çerçevenin oluşturulabiliyor olması
- ✓ Bütçe teklifi verecek kurumların gerekli bilgi setleriyle donatılıyor olması (OVHS döngüsel bir yapıyı haiz olduğundan ilgili yıla ilişkin hazırlanan bütçe rakamları bir sonraki yıl açısından siyasa kararlarının gözden geçirilmesi noktasında ilk aşamayı temsil edecektir.)
- ✓ Ekonomiden sorumlu kamu kurumlarının etkin bir iletişim alanı kurabiliyor olması

OVHS'yi uygulama açısından öngörüye (forecasting MTEF) ve programlamaya (programmatic MTEF) dayalı olarak iki sınıf içerisinde ele almak mümkündür. Öngörüye dayalı OVHS uygulamasında makroekonomik çerçeve ile uyumlu olmak üzere yıllara sair toplam kamu gideri tahmin edilir ve tahmin edilen toplam kamu gideri Maliye Bakanlığı tarafından ilgili kamu kurumlarına tahsis edilir. Dolayısıyla öngörüye dayalı OVHS uygulaması kamu kurumlarına gelecekteki harcama imkânlarını öngörme, özel sektör kuruluşlarına ise kendi kararlarını almalarında yardımcı olma (erken uyarı sistemi) vazifesini görür. Öngörüye dayalı OVHS kamu giderinin kontrolü ve mali sürdürülebilirlik açısından önemli olmakla birlikte kaynak tahsisatının iyileştirilmesi ve harcama etkinliğinin sağlanması noktasında kendiliğinden önemli iyileştirmeler sağlayamamaktadır.⁹

⁹ Schiavo-Campo, ss. 14-15.

Şekil 1: Siyasa-Planlama-Bütçe Döngüsü



Kaynak: World Bank, **Public Expenditure Management Handbook**, June 1998, <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/handbook/pem98.pdf> (30.10.2009), s. 42.

Bazı ülke uygulamalarında bütçe yılından sonraki yıllara ilişkin kamu giderleri bütçe yılı için hazırlanan rakamların belli bir katsayı ile gelecek yıllara taşınması suretiyle hesaplanmaktadır. Gelecek yıllara ilişkin kamu giderinin bu şekilde mekanik olarak öngörülmesi durumunda ortaya çıkan sonucun sağlıklı bir tahmin çalışmasını ifade ettiğini söylemek güç olacaktır. Öngörüye dayalı OVHS, sistemi yeni uygulamaya başlayacak ülkeler açısından acil bir önceliği haiz olmakla birlikte zamanla geliştirilerek programlamaya dayalı olarak uygulanmalıdır.¹⁰

Programlamaya dayalı OVHS, öngörüye dayalı OVHS'ye göre daha karmaşık bir yapı arz etmektedir. Programlamaya dayalı OVHS'de kamu kurumlarından bütçe tekliflerini devam eden harcamalar ve yeni harcamalar şeklinde ikili bir ayrıma tabi tutarak hazırlamaları istenmektedir. Böylece düşük önceliğe sahip devam eden harcamalarda gerekli tasarruflar sağlanarak yüksek önceliğe sahip yeni harcamalar için mali bir hareket alanının oluşması sağlanmış olacaktır.

Programlamaya dayalı OVHS'de sürdürülmekte olan programlara ilişkin harcamalardan geriye kalan mali alan, Maliye Bakanlığı tarafından kamu idarelerinin sunmuş oldukları (aşağıdan yukarıya) yeni harcama programları göz önünde tutularak paylaştırılmaktadır. Dolayısıyla kamu kurumları yeni programlarını finanse edebilmek için sürdürülmekte olan programlara ilişkin harcamalardan arta kalan mali alan üzerinde söz sahibi olmaktadır. Öngörüye dayalı OVHS'de ise kamu idarelerine tahsis edilecek mali alan Maliye Bakanlığı tarafından (yukarıdan aşağıya) belli bir oran göz önünde bulundurularak, belirli bir kıstasa göre ya da yapılan görüşmeler neticesinde belirlenmektedir.¹¹

Toplumsal katılımcılık, sunulacak kamu hizmetlerinin belirlenmesi noktasında toplumsal unsurların ilgili karar alma süreçlerine dâhil edilmesini öngörür.¹² Bu bağlamda bütçe hazırlık çalışmalarına toplumsal unsurların dâhil

¹⁰ Schiavo-Campo, s. 14.

¹¹ Schiavo-Campo, s. 15.

¹² James L. Creighton, **The Public Participation Handbook**, 1. Baskı, John Wiley & Sons, Inc., San Francisco, 2005, s.7.

edilmesi, hazırlanan bütçelerin toplumun önceliklerini daha iyi yansıtmaya vesile olacaktır.

Programlamaya dayalı OVHS kamu hizmetinden yararlanacak olan kişilerin görüşlerinin de (sosyal hesap verebilirlik) alınmasını hedeflemektedir. Kişilerin görüşlerinin alınmasının bütçe hazırlık takvimi açısından bir baskı unsuru olduğu düşünülmeyle beraber, gerekli teşvik unsurlarını içeren bir sistemin ortaya konulması ile beraber (siyasi desteğin var olması ve bu konuda gayret gösteren kamu kurumlarının ödüllendirilmesi) bu sorunun aşılabileceği düşünülmektedir.¹³

Bu noktada öngörüye dayalı OVHS'den programlamaya dayalı OVHS'ye geçişi kolaylaştıracak adımlar az çok şu sıradadır:¹⁴

1. Kamu personel istihdamı ve yönetimi ile ve mali kaynak yönetiminde gerekli düzenlemelerin sağlanması
2. Maliye Bakanlığının ilgili kesimlerle irtibat haline geçerek sistemi anlatması, bu şekilde sistemin ilk uygulamasında görev almak isteyen kurumların yapılacak çeşitli toplantılarla tespit edilmesi ve Maliye Bakanlığının aktif bir dinleyici rolünü üstlenmesi
3. Kamu kurumlarına verilecek temel, orta ve ileri düzey eğitimlerin planlanması ve temel düzeyde eğitimlerin verilmeye başlanması
4. Kamu kurumlarıyla istişare ederek tüm devlet için kullanılabilir program, alt program ve faaliyet tanımlarının açık bir şekilde yapılması
5. Devam eden ve yeni harcama programlarını birbirinden ayırt etmek üzere bir kıstas tanımlanması
6. Programların yaklaşık maliyetinin belirlenmesi için pratik bir yöntem geliştirilmesi
7. Tüm devlet için kullanılabilir yeknesak bir program şablonu oluşturulması
8. Pilot harcama programlarının, pilot olarak seçilen kurumlarda harcamada sağlanan etkinliğin görülmesi ve tecrübe kazanılması amacıyla seçilmesi

¹³ Schiavo-Campo, s. 18.

¹⁴ Schiavo-Campo, ss. 20-21.

9. Program yöneticilerinin seçimi ve sorumluluklarının belirlenmesi için bir ölçüt ortaya konulması
10. Sisteme ilişkin gelinen aşamanın ilgili kesimlerle paylaşılması için çeşitli organizasyonlar tertip edilmesi
11. Her yıl uygulamaya yeni programlar alınması ve performans ölçütleri ile izleme mekanizmalarının kazanılan tecrübeler ışığı altında gözden geçirilmesi
12. Sayıştay'ın harcamaların yerindeliği konusunda kapasitelerinin geliştirilmesi için desteklenmesi

Bu aşamada program ile neyin kastedildiğine değinmekte fayda olduğu düşünülmektedir. Hükümetlerin gerçekleştirmek istediği amaçlar programlar olarak tanımlanır ve kaynak tahsisatı o programı uygulayacak kurumlar yerine ilgili programlara tahsis edilir. Programların gerçekleşip gerçekleşmediğinin izlenmesi her bir programa ilişkin belirlenen sonuç ve çıktılar aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Dolayısıyla ile programa dayalı OVHS, program bütçe uygulamasını gerektirmektedir.¹⁵

Program bütçe uygulaması özünde bir fayda maliyet analizini içermektedir. Devlet tarafından sunulacak hizmetler program bütçe uygulamasında bir öncelik sonralık ilişkisi içerisinde değerlendirilir. Program bütçe uygulaması sonuç odaklıdır. Harcanan kamu kaynağının toplumsal refah üzerinde yaratacağı etki program bütçe uygulamasının odaklandığı temel noktadır.¹⁶

1.1.2. Orta Vadeli Harcama Sisteminin Temel Amaçları

OVHS, makro disiplinin sağlanması, stratejik önceliklere göre kamu kaynaklarının dağıtılması ile kaynakların uygulamada etkin ve etkili¹⁷ bir şekilde kullanılması imkânını sunmaktadır.¹⁸ OVHS bir başka deyişle hükümetin stratejik önceliklerinin bütçe hazırlık süreci ile bütünleştirilmesidir. OVHS'nin temel prensibi

¹⁵ World Bank, s. 22.

¹⁶ Nihat Edizdoğan, **Kamu Bütçesi**, 6. Baskı, Ekin Kitapevi, Bursa, 2007, s.209.

¹⁷ Etkililik (effectiveness), Halil Seyidoğlu'nun **Ekonomi ve İşletmecilik Terimleri** (1999) adlı açıklamalı sözlüğünde (s. 105) amaçları elde etme başarısı olarak tanımlanmıştır.

¹⁸ World Bank, s. 48.

makroekonomik değerlerin (enflasyon, işsizlik, bütçe gideri-geliri vb.) bütçe yılının ötesini de içerecek bir şekilde hazırlanmasıdır. Kamu maliyesine ilişkin olarak hazırlanacak bilgi setlerinden bir tanesi kamu giderleridir, dolayısıyla izleyen bütçe yılına ilaveten diğer yıllara ilişkin olarak kamu giderlerine ilişkin tahminler gerçekleştirilmektedir.

Bir önceki paragrafta kamu giderlerine ilişkin olarak söylenenler Türkiye’de uygulanmakta olan sistem üzerinden basit olarak şu şekilde örneklendirilebilir. İçinde bulunulan yılın 2010 olduğu ve 2011 yılı için bütçe hazırlıklarına başlandığı varsayılınsın. Türkiye’de OVHS üç yıllık bir dönem için hazırlandığından sistemin kapsayacağı yıllar 2011, 2012, 2013 olacaktır. 2011 yılı için ortaya konan gelir ve gider dengesi bütçeyi ifade edecek, 2012 ve 2013 yılları ise gelir ve gider dengesine ilişkin tahminleri içerecektir. Bu noktada dikkat edilecek husus 2012 ve 2013 yılları için bütçe yapılmamaktadır. 2012 ve 2013 yıllarına ilişkin rakamların bütçeleştirilmesi durumunda bir siyasa değişikliği ya da ekonominin gereği olarak kamu harcamaları aşığıya çekilmek istendiğinde bazı sıkıntılar ortaya çıkabilecektir. Bu durumda bütçenin denkliğini sağlama görevi *kamu gelirleri*¹⁹ kısmına yüklenmiş olacaktır ki bu her zaman mümkün olmayabilir.

Burada gerçekleştirilen şey izleyen yılın bütçesinin hazırlanması (2011) ve izleyen yıldan sonraki iki yıla ait (2012, 2013) tahminlere yer verilmesidir. Burada akla neden bütçe yılını izleyen yıllar için (2012, 2013) tahminlemeye gidildiği sorusu gelebilir. Bu soruya verilecek çeşitli cevaplar olmakla birlikte şu üç yanıt ilk aşamada konunun anlaşılmasına hizmet edecektir:

- ✓ Yıllara yaygın olarak gerçekleştirilen kamu yatırım giderlerini izleyebilmek (baraj, köprü yapımı vs.)
- ✓ Kamu giderlerinin finansmanında kullanılacak kamu gelirlerinin gelişimini izleyebilmek
- ✓ Mevcut kamu giderlerinin haricinde yeni kamu giderleri için ayrılacak kamu kaynağını tespit etmek

¹⁹ Schiavo-Campo, s. 18.

- ✓ Ülke ekonomisine kamu geliri-gideri-borçlanması alanlarında orta vadeli bir bakış açısı kazandırmak. Bu hem yurt içi hem de yurt dışı yatırımcılar açısından oldukça önemli bir bilgi seti özelliğini haizdir.

Görüldüğü üzere OVHS, hükümet siyasalarının kamu finansmanı üzerindeki çok yıllık etkisinin izlenebilmesine imkân tanımaktadır. Kamu finansmanındaki etkilerin çok yıllı görülebilmesi de daha iyi (maliyet açısından, teknik açıdan vb.) siyasaların üretilmesine hizmet edebileceğinden dolayı sistem çift yönlü bir etkileşim halindedir.

OVHS klasik bütçeleme anlayışında hâkim olan “ihtiyaçlar”dan ziyade “eldeki mevcut imkanlar”ı²⁰ başlangıç noktası olarak aldığından kamu kurumlarının bütçe hazırlık sürecinde giderlerin arttırılması yönündeki baskısı azalmakta dolayısıyla mali disiplinin sağlanması anlamında ekonomiye bir fırsat sunmaktadır.

OVHS’yi ülkeler aşağıda örnek olarak sayılan alanlarda yaşadıkları sorunlar nedeniyle uygulamak isterler. Bunlar:

- ✓ Hükümetlerin stratejik öncelikleri ile hazırlanan bütçeler arasında zayıf bir ilişkinin mevcut olması²¹ (siyasa-plan-bütçe arasındaki kuvvetsiz bağlantı dolayısıyla bütçe uygulamalarının ülke ekonomisi üzerinde arzulanan etkiyi yaratmaması)
- ✓ Bütçe performansındaki kötüleşme²² (dolayısıyla ortaya konan gider tahminine ilişkin rakamlarının ekonominin geleceğine yönelik tahmin aracı olma vasfını yitirmesi)
- ✓ Kamu hizmet sunumu kalitesindeki kötüleşme²³

²⁰ World Bank, s. 43.

²¹ Bhajan S. Grewal, “Session 7: Medium-Term Expenditure Framework”, **Public Finance and Expenditure Management Course**, Asian Development Bank Institute, Tokyo, Japan, 7-11 November 2005,

<http://www.adbi.org/files/2005.11.7.cpp.mediumterm.expenditure.framework.pdf> (06.10.2009), s.5.

²² Chukwuma Obidegwu, “The Medium-Term Expenditure Framework, The Challenges of Budget Integration in SSA countries”, **Africa Region Working Paper Series**, No. 82, World Bank, April 2005,

<http://www.worldbank.org/afr/wps/wp82.pdf> (25.07.2009), s. 4.

²³ World Bank, s. 44.

- ✓ Sektörel kaynak dağılımının olmaması/yeterli olmaması, öngörülebilir bütçelerinin hazırlanamaması, kamu kaynaklarının etkin ve etkili olmayan kullanımı²⁴, hesap verebilirlik kavramının kamu maliyesine yerleşmemiş olması²⁵
- ✓ Mali etkileri birden fazla yılan yayılan kamu giderlerinin finansman dengesi üzerindeki etkilerinin gözlemlenemeyişi²⁶
- ✓ Kamu sektöründeki zayıf yönetim²⁷

Uygulanmakta olan bütçe sistemlerinin aşağıda sayılan 3 ana başlıkta olumlu sonuçlar sağlaması beklenmektedir:²⁸

- ✓ Toplam mali disiplin
- ✓ Kaynak tahsisatı
- ✓ İşlemsel performans

OVHS’de makroekonomik dengeler göz önüne alınarak bütçe giderleri için sınırlar konmakta, dolayısıyla kamu kurumları kendilerine tahsis edilen harcama tavanları dâhilinde bütçelerini hazırlamaktadırlar. Kamu kurumları zamana yayılmış bir harcama tavanı seti ile karşı karşıya olduğunu bildiğinden mevcut iş süreçlerinde bir etkinlik arayışına doğru yönelecektir. Bunun anlamı ise mevcut kamu hizmet sunumu düzeyini değiştirmeden bunun nasıl daha az maliyetle gerçekleştirilebileceğinin yollarını araştırmaktır.

Bu şekilde sağlanan maliyet tasarrufları ile kamu kurumları farklı kamu hizmetlerinin finansmanı için kendi çabasıyla kurumlarına bir ek kaynak sağlamış olacaktır. Kamu kurumlarının bu şekilde düşünmelerini sağlayacak bir tasarım

²⁴ Kamu kurumlarının verebilecekleri bütçe tekliflerine ilişkin sınır (harcama tavanı) konulmak suretiyle sınırlı kamu kaynaklarının belli bir öncelik/sonralık mantığı çerçevesinde harcanması sağlanarak kamu kaynakların etkin ve etkili olarak kullanılabilmesi varsayılmaktadır.

²⁵ Philippe Le Houerou ve Robert Taliario, “Medium Term Expenditure Frameworks: From Concept to Practice, Preliminary Lessons from Africa”, **Africa Region Working Paper Series**, No. 28, World Bank, February 2002,

<http://www.worldbank.org/afr/wps/wp28.pdf> (25.07.2009), s. 4.

²⁶ Richard Allen ve Daniel Tommasi, **Managing Public Expenditure: A Reference Book for Transition Countries**, OECD, Paris, France, 2001,

<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/oecdpehandbook.pdf> (25.07.2009), s. 176.

²⁷ World Bank, s. 44.

²⁸ World Bank, s.26.

OVHS'nin *toplam mali disiplini*²⁹ (*aggregate fiscal discipline*) olan katkısını ortaya koymaktadır. Burada dikkat edilmesi gereken nokta OVHS'nin toplam mali disiplin katkısı sağlayan araçlardan sadece bir tanesi olduğudur. Toplam mali disiplinin sağlanması açısından örneğin merkez bankalarının bağımsızlığının sağlanması³⁰ ya da mali kurallara yer verilmesi oldukça önemli düzenlemelerdir.

Mali kurallar kamu harcamaları için olduğu kadar devlet borçları, kamu gelirleri gibi kamu maliyesine ilişkin makroekonomik göstergeler üzerine konulabilmektedirler.³¹ Mali kuralın tasarımında, hangi makroekonomik gösterge ile çalışılacağı yanında söz konusu mali kuralın hangi kapsamda uygulanacağı (genel yönetim, merkezi yönetim, mahalli idareler, sosyal güvenlik kurumları vb.), dayanağı (anayasa, yasa, siyasi taahhüt vb.), mali kuralın gözetiminden kimin sorumlu olacağı (Maliye Bakanlığı, Sayıştay, Yasama Organı vb.), kurala uyulmaması durumunda öngörülen yaptırım süreci (düzeltici önlemleri içeren bir yasa taslağının hazırlanarak meclise gönderilmesi, ceza vb.) gibi hususlar göz önünde bulundurulmalıdır.

OVHS'nin kamu harcama yönetimine olan önemli diğer bir katkısı da sınırlı olan kamu kaynaklarının ilgili alanlara tahsisatının (*kaynak tahsisatının*³² *-resource allocation*) daha akılcı bir şekilde yapılabilmesidir. OVHS'nin başlangıç noktası hükümetin stratejik öncelikleri olduğundan, bütçeye ve izleyen yıllara ilişkin olarak kamu maliyesine ilişkin ortaya konacak rakamlar ülkenin ihtiyaç duyduğu bir başka deyişle sosyal refahı³³ arttıracak olan harcama bileşimlerini yansıtacaktır. Dolayısıyla sınırlı olan kamu kaynakları, sosyal refahı azamileştirecek alanlara tahsis edilmiş olacaktır.

²⁹ World Bank, s.36.

³⁰ World Bank, s.36.

³¹ Abuzer Pınar, **Maliye Politikası, Teori ve Uygulama**, 2. Baskı , Naturel Yayıncılık, Ankara, 2006, s.147.

³² World Bank, s.37.

³³ Asian Development Bank, "Linking Planning and Budgeting: The Medium Term Expenditure Framework (MTEF)", **The Governance Brief**, Issue:2, February 2002,

<http://www.adb.org/Documents/Periodicals/GB/GovernanceBrief02.pdf> (07.10.2009), s.1.

OVHS'nin öngördüğü tasarım aynı zamanda *işlemsel performansa da (operational performance³⁴)* katkı sağlayabilecektir. OVHS'nin kamu kurumlarının işlemsel performansını arttırmasını sağlayan unsurlarından bir tanesi kamu kurumlarının gelecek yıllara ait olarak kendilerine sağlanacak kamu kaynağı tutarlarında normal şartlar altında (ekonomik daralma, siyasa değişikliği gibi durumların olmadığı bir ortamda) büyük bir kesinti olmayacağını bilmeleridir. Bu şekilde kamu kurumları geleceğe dönük planlamalarını daha sağlıklı bir şekilde yapabilmektedirler.

OVHS'nin kamu kurumlarının işlemsel performansının arttırılmasına katkı sağlayacak unsurlarından bir diğeri de uygulanacak olan bütçelerin hükümet siyasaları ile uyumlu olduğunun kamu kurumları tarafından bilinmesidir. OVHS, bütçeleri uygulayacak olan kamu yöneticilerinin veri bütçe kısıtı altında mali ve mali olmayan kararları serbestçe alabilmelerini öngörmektedir. Dolayısıyla katı bir bütçe kısıtı altında kamu yöneticilerine mali ve mali olmayan konular hakkında karar almada sağlanan esneklik kamu kurumlarının işlemsel performanslarının arttırılmasına katkı sağlayacaktır.

1.1.3. Orta Vadeli Harcama Sistemine İlişkin Tarihsel Sürec

1970'li yılların sonunda gelişmiş ülkelerde kamu sektörü oldukça büyük boyutlara ulaşmış ve bunun sonucu olarak da kamu giderlerinde artışlar yaşanmıştır. Dolayısıyla 1980'li yıllar kamu sektörünün küçülmesine [özelleştirmeler] ve kamu giderlerinin azaltılması açısından birçok reforma şahitlik etmiştir.

³⁴ World Bank, s.38.

Birçok OECD ülkesinde mali açıkların 1980’li yılların sonundan 1990’lı yıllara doğru azaltılmasının ardından reformun ikinci aşmasına geçilmiş, kamu hizmet sunumunun iyileştirilmesi, deregülasyon, sorumlulukların yerel idarelere devredilmesi, şeffaflık ve bilgiye ulaşılabilirlik gibi hususları içine alan *daha iyi bir devlet idaresine* ulaşma amaçlanmıştır.³⁵

1980’li yılların sonundan 1990’lı yıllara doğru geçen süre aynı zamanda Dünya Bankasının projelere bakış açısı bakımından bir dönüm noktası olmuştur. Bu yıllarda gerçekleşen değişimler üç aşamada özetlenebilir.³⁶

1. Aşama: Ülkenin yürütmekte olduğu projeler birbirlerinden ayrı olarak incelemeye tabi tutulmuştur.
2. Aşama: Ülkenin yürütmekte olduğu projeler toplam olarak tek çatı altında incelemeye (Kamu Yatırım Programları) tabi tutulmuştur.³⁷
3. Aşama: Ülkenin kamu giderlerine ilişkin siyasa çerçevesi incelemeye tabi tutulmuştur.

1980’li yıllarda Dünya Bankası tarafından ortaya konulan Kamu Yatırım Programları geliştirmekte olan ülke uygulamaları nedeniyle uluslararası alanda güvenilirliğini kaybetmiş olduğundan Dünya Bankası yeni bir söylemle ortaya çıkarak ülkelerin kamu giderlerine ilişkin siyasa çerçevesini inceleme altına alan OVHS’yi ortaya koymuştur.³⁸

³⁵ Salvatore Schiavo-Campo, “Of Mountains and Molehills: The Medium-Term Expenditure Framework”, **Paper presented at the Conference on Sustainability and Efficiency in Managing Public Expenditures**, East-West Center and Korea Development Institute, Honolulu, Hawaii, 24-25 July 2008,

<http://blog-pfm.imf.org/pfmblog/files/MTEFpaperFinal.doc> (12.11.2009), s. 3.

³⁶ Schiavo-Campo s. 3.

³⁷ Kamu Yatırım Programı (KYP) (Public Investment Programme) yatırımlar açısından dış finansman ihtiyacı içinde olan ülkelere kaynak bulunabilmesi amacıyla Dünya Bankası tarafından geliştirilmiştir. Kamu yatırımları ekonomik büyüme açısından önemli bir araç, aynı zamanda gelecek yıllara ilişkin bir ödeme taahhüdü anlamına geldiğinden mali bir risktir. Dolayısıyla KYP’ler Dünya Bankası tarafından büyüme ve mali risk arasındaki dengenin kurulmasına hizmet etmek amacıyla ortaya konmuştur. Ancak zamanla KYP’ler ülkelerin dış kaynak sağlamak amacıyla ülkenin genel siyaseti ile uyumlu olmayan ve yabancı uzmanlar tarafından kaleme alınan projelerin yer aldığı uzun listeler haline gelmeye başlamıştır. İkinci nesil KYP’lerin, birinci nesil KYP’lerden farklı olarak yatırım kararlarının ülke siyaseti, sektörel öncelikler ve mevcut ülke kaynakları göz önüne alınarak tasarlanması ve gerekli proje değerlendirme tekniklerinden yararlanılarak oluşturulması öngörülmüştür. Bu yapılanma tarzıyla ikinci nesil KYP’lerin yatırım kararları açısından OVHS’ye geçişi kolaylaştıracağı mümkün hale gelebilir. Kamu Yatırım Programları OVHS’nin temel yapı taşlarından biri olarak görülmektedir.

³⁸ Schiavo-Campo, s. 9.

1980’li yıllarda Dünya Bankası tarafından ortaya konan “Kamu Yatırım Programı” çalışmalarının ülke uygulamaları nedeniyle güvenilirliği kaybetmesi sonucu 1990’lı yıllarda OVHS geliştirmekte olan ülkeler tarafından büyük bir ilgi görmüştür. Ancak geliştirmekte olan ülkeler OVHS’ye kamu yatırım programlarının etkinliğini kaybetmesine neden olan temel sorunları çözmeden ve ülke gerçeklerini göz önüne almadan gelişmiş ülkelerde uygulandığı biçimde³⁹ uygulamaya koymalarından dolayı benzer sorunları burada da yaşamaya başlamışlardır.

Dünya Bankası tarafından OVHS olarak isimlendirilen sistemin dayanağı gelişmiş ülke ekonomilerinde uygulanmakta olan çok yıllık gider tahmini çalışmalarıdır. Dolayısıyla 1998 yılında Dünya Bankası tarafından yayımlanan Kamu Harcamaları Yönetimi El Kitabında uygulama aşamaları anlatılan OVHS, Dünya Bankasının söz konusu çalışmasından önce farklı ülkelerde farklı düzeylerde uygulanmaya başlanmıştır.

1.1.4. Orta Vadeli Harcama Sisteminin Başarı Koşulları

OVHS’ye yönelik olarak süreklilik arz eden siyasi desteğin varlığı sistemin devamı açısından önemli bir teminattır. Aksi takdirde OVHS ve dolayısıyla hazırlanan kamu maliyesine ilişkin bilgiler hükümetin önceliklerini yansıtmaktan uzak bir yapıya doğru gidecek ve sistemin sürdürülebilirliği sorgulanır hale gelecektir.

OVHS’nin başarı faktörünün diğer bir belirleyicisi ülkede gelecek yıllara ilişkin olarak bir makroekonomik çerçevenin (büyüme, enflasyon, işsizlik vb.) oluşturulmasına ve ortaya konacak faaliyetlerin maliyetlerinin tahmin edilmesine hizmet edecek süreçlere sahip olunmasıdır.⁴⁰

³⁹ Schiavo-Campo, s. 4.

⁴⁰ Schiavo-Campo ve Tommasi, s. 20.

OVHS'nin başarılı olması için gereken diğer bir şart ise, bütçe içerisinde yüksek bir orana sahip olan kamu giderlerinin (örneğin gelişmekte olan ülkelerde yatırım harcamaları, gelişmiş ülkelerde sosyal güvenlik harcamaları) ya da şarta bağlı yükümlülüklerin (kredilere ilişkin devlet garantisi gibi) doğru tahmin edilmiş olmasıdır.⁴¹

OVHS'nin devamının sağlanmasında bütçenin sistematigi (bütçe harcamalarının uygun bir şekilde sınıflandırılması) ve bütçenin kapsamı da (bütçenin devlet harcamalarının ne kadarını içerdiği) oldukça önemli konulardır. Ayrıca mali kuralların mevzuat içine dâhil edilmesi de bütçe disiplininin sağlanması noktasında önemli bir çapa etkisi göstereceğinden sistemin sürdürülebilirliğine önemli katkılar sağlayacaktır.

OVHS'nin başarılı bir şekilde uygulanması için bütçe uygulama sürecinin en azından kabul edilebilir bir düzeyde işlemesi gerekecektir. Eğer bütçelenen ve harcanan kamu kaynakları arasında ciddi farklar ortaya çıkıyorsa⁴² bu durumda sistemin uygulanabilirliği ciddi olarak sorgulanabilir hale gelebilecektir. Şayet bütçelenen ve harcanan rakamlar üzerinde gerekli denetim mekanizmaları (gerek uygunluk gerek yerindelik açısından) oluşturulmamış ise OVHS'ye girdi sağlayacak önemli bir alan gözden kaçırılıyor demektir.

OVHS'nin uygulama sonuçlarının takibi açısından uygun bir mali yapılanma⁴³ ve yıllar itibarıyla sonuçların (daha önceden ortaya konan hedefler göz önüne alınarak) raporlanması da sistemin başarısı üzerinde söz sahibi olacak hususlar arasındadır. Bu raporlamaların, bütçenin ilgili kurumlara tahsis edilmesi noktasında temel teşkil edecek şekilde konumlandırılması durumunda OVHS'nin kamu kurumları gözündeki değeri artacaktır.

⁴¹ Schiavo-Campo, s. 8.

⁴² Schiavo-Campo ve Tommasi, s. 18.

⁴³ Grewal, s.31.

Bilginin ulaşılabilir ve Şeffaf olması OVHS'nin başarılı bir Şekilde uygulanması için oldukça önemlidir. Bilginin bu iki koşulu birden sağlamaması durumunda hükümetlerin stratejik öncelikleri doğru bir Şekilde ortaya konulamaz ve dolayısıyla sistemin daha baştan uygulanması noktasında bir sıkıntının varlığından söz edilir.

OVHS'nin başarılı olmasının n koşullarından bir tanesi de ülkede belli bir düzeyde ekonomik istikrarın olmasıdır. Burada kastedilen ekonomik istikrar elbette yüksek bir beklentiyi ifade etmemektedir. Örneğin ülkede kronik enflasyonun olması durumunda OVHS'yi uygulamaya çalışmak hatalı olacaktır. Çünkü ortaya konacak gelir ve gider tahminleri kısa sürede güncelliğini yitirecektir. Keza OVHS her derde deva bir reçete niteliğini haiz değildir. Öncelikle enflasyonun yönetilebilir bir seviyeye çekilmesi sistemin bekası açısından daha faydalı olacaktır. Bunu günlük hayattan bir örnekle de anlatmak mümkündür. Örneğin dişi ryeyen bir hastanın dişinin çekilmesinden önce iltihabının kurutulmaya çalışılması ve ardından dişinin çekilmesi gerekecektir, iltihabı kurutmadan diş çekilmesinin hasta üzerinde yaratacağı olumsuzluklar oldukça büyük olacak, hastaya sağlanacak olan fayda düzeyi hasta üzerinde ortaya çıkacak olumsuz etkiden daha aşağı bir seviyede olacaktır.

Olaya ekonomi alanından bir örnek de Türkiye'de uygulanmakta olan enflasyon hedeflemesi rejimi göz önünde bulundurularak verilebilir. Enflasyon hedeflemesi rejimi Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasının (TCMB) 2006 yılında yayımladığı “Enflasyon Hedeflemesi Rejimi” adlı çalışmasında Şu Şekilde tanımlanmaktadır:⁴⁴

⁴⁴Trkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, “Enflasyon Hedeflemesi Rejimi”, **TCMB Yayını**, <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/evds/yayin/kitaplar/EnflasyonHedeflemesiRejimi.pdf> (21.12.2009), s.4.

Enflasyon hedeflemesi rejimi, para politikasının fiyat istikrarını sağlamaya ve sürdürmeye yönelik olarak kurumsallaştığı modern bir stratejidir. Fiyat istikrarı, insanların tüketim, yatırım ve tasarruf kararlarında dikkate almaya gerek duymayacakları ölçüde düşük düzeyde sürdürülen bir enflasyon oranını ifade eder. Bugün için gelişmiş ülkelerde yüzde bir ile yüzde üç arasındaki enflasyon oranları ile tanımlanmaktadır.

TCMB'nin aynı çalışmasında enflasyon hedeflemesi rejimini uygulamak isteyen ülkelerin çoğunluğunun enflasyon oranlarını tek haneli rakamlara indirdikten sonra bu rejime geçtikleri ifade edilmiştir.⁴⁵ Dolayısıyla ana hedefi enflasyonun düşürülmesi olan enflasyon hedeflemesi rejimine geçilmesinin bile bir ön koşul olarak enflasyonun yönetilebilir bir seviyeye getirilmesini talep ettiği bir ortamda, OVHS için en azından sistemin işleyişini sekteye uğratmayacak ölçüde göreceli bir ekonomik istikrar ortamının sağlanmasını beklemek faydalı olacaktır.

IMF tarafından gerçekleştirilen bir çalışmada, OVHS'yi uygulayan ülkelerin sağladığı başarılarında rol oynayan temel etmenler şu şekilde sıralanmıştır:⁴⁶

- ✓ Kamu finansmanında belli bir disiplin⁴⁷
- ✓ Sistemin gelişiminin (kapsam içindeki kurumlar, zaman dilimi, güncelleme sıklığı vb.) zamana yayılması
- ✓ Bir sonraki sene için tahmin edilen kamu giderine ilişkin hata oranının düşük olması⁴⁸
- ✓ Kurumsal düzenlemelerin gerçekleştirilmesi⁴⁹

⁴⁵ Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, s. 17.

⁴⁶ Richard Hughes, "Medium-term Expenditure Frameworks: Why do they work in advanced countries? (and why do they sometimes fail?)", **Public Financial Management I**, Fiscal Affairs Department, IMF, 2 October 2008, http://blog-pfm.imf.org/pfmblog/files/rhughes_mtef.PPT (19.12.2009), ss. 5-8.

⁴⁷ Finlandiya genel hükümet dengesi (general government balance) yaklaşık %3 oranında iken, Kanada genel hükümet dengesi yaklaşık %-7 oranında iken OVHS'yi uygulamaya başlamışlardır.

⁴⁸ İngiltere'de bu oran %1'dir.

⁴⁹ Bütçe hazırlık sürecinde ortaya çıkacak sorunlara ilişkin uzlaşma mekanizmalarının oluşturulması, kamu idarelerinin harcama tahminlemesine ilişkin kapasitelerinin artırılması vb.

Ülkelerde uygulanmakta olan OVHS'nin başarılı bir uygulama olup olmadığının değerlendirilmesi açısından aşağıda zikredilen alanlara bakılabilir:⁵⁰

- ✓ Makroekonomik dengelerde iyileşme
- ✓ Kamu kaynaklarının öncelikli alanlara tahsisatı
- ✓ Hazırlanan bütçelerin öngörülebilirliğinin artması
- ✓ Kamu harcamalarında etkinlik kazançlarının ortaya çıkması

1.2. ORTA VADELİ HARCAMA SİSTEMİNİN AŞAMALARI

OVHS'ye giriş mahiyetinde olan bu bilgilerin verilmesinin ardından sistemin daha detaylı olarak işleyişine geçilebilir. Dünya Bankasının Kamu Harcamaları Yönetimi El Kitabında OVHS yedi aşamalı bir süreç olarak anlatılmaktadır. Bu çalışmada aşama sayısı beşe indirilmiştir. Bunun nedeni ikinci-üçüncü aşama ile dördüncü-beşinci aşamaların tek bir başlık altında birleştirilmesinden kaynaklanmaktadır.

1.2.1. Makroekonomik Çerçevenin Ortaya Konması

OVHS'nin ilk aşaması olan bu kısmın amacı, gelecek yıllara ilişkin gelir ve gider tahminlerinin oluşturulmasına imkân verecek dolayısıyla *toplam mali disiplini* sağlayacak olan makroekonomik çerçevenin (büyüme, enflasyon, işsizlik oranı, bütçe geliri-gideri vb.) ortaya konulmasıdır. Burada önemli olan nokta söz konusu göstergelere ilişkin değerlerin siyasi olarak arzu edilenden öte teknik olarak gerçekleşmesi beklenenleri ifade etmesi gerekliliğidir.

Makroekonomik çerçevenin ortaya konulmasında uygun model/modellerin kullanılması gerekmektedir. Makroekonomik model/modellerin geliştirilmesi noktasında ekonomi ile ilgili kurumlar arasındaki (maliye, planlama, istatistik,

⁵⁰ Schiavo-Campo, s. 6.

merkez bankası) işbirliği⁵¹ sürece ilişkin gelecekte ihtiyaç duyulacak iletişime de temel oluşturması açısından oldukça önemlidir.

Ülkeler makroekonomik göstergelere ilişkin tahmin sürecinde farklı yöntemler uygulamaktadırlar. Kullanılan yöntemler şu şekilde sıralanabilir:

- ✓ Fransa’da olduğu gibi Maliye Bakanlığı tarafından ortaya konan makroekonomik tahminlerin, bağımsız bir panel tarafından gözden geçirilmesi⁵²
- ✓ Kamu kurumları tarafından ortaya konulan tahminlerin akademik ya da hükümet dışı topluluklarca oylanması⁵³
- ✓ Polonya’da olduğu gibi “blue-ribbon panel” şeklinde hükümet tarafından görüşleri alınmak istenen kişilerin (uzmanlıkları göz önüne alınarak) bir araya getirilerek *Maliye Bakanlığı*⁵⁴ tarafından ortaya konulan tahminlerin bu kişiler tarafından değerlendirilmesinin sağlanması⁵⁵
- ✓ İngiltere’de olduğu gibi Maliye Bakanlığı tarafından ortaya konulan makroekonomik tahminlerin Sayıştay tarafından gözden geçirilmesi⁵⁶
- ✓ ABD’de olduğu gibi bütçe hazırlığından sorumlu *ilgili kamu kurumlarının*⁵⁷ ortaklaşa çalışarak ortaya koydukları tahminlerin yasama organı tarafından gözden geçirilmesi⁵⁸
- ✓ Bütçe kanunlarının içine resmi tahminler ile özel sektör ve/veya toplumun öngördüğü makroekonomik tahminlere, sapmaların nedenlerini de içerecek şekilde karşılıklı olarak yer verilmesi⁵⁹

⁵¹ World Bank, s. 49.

⁵² OECD, International Budget Practices and Procedures Database, 2009,

http://www.oecd.org/document/61/0,3343,en_2649_34119_2494461_1_1_1_1,00.html (02.01.2010)

⁵³ The World Bank and Korea Development Institute, “Reforming the Public Expenditure Management System: Medium-Term Expenditure Framework, Performance Management, and Fiscal Transparency”, **The World Bank and Korea Development Institute Conference Proceedings**, March 2004,

<http://siteresources.worldbank.org/EXTFINANCIALMGMT/Resources/313217-1196229169083/4441154-1196275288288/4444688-1196275323246/WB-Korea-ReformingthePublicExpenditureManagementSystem.pdf> (23.10.2009), s. 39.

⁵⁴ OECD, International Budget Practices and Procedures Database.

⁵⁵ The World Bank and Korea Development Institute, s. 39.

⁵⁶ OECD, International Budget Practices and Procedures Database.

⁵⁷ The World Bank and Korea Development Institute, (Bütçenin hazırlanmasından sorumlu olan birimler: Office of Management and Budget, Council of Economic Advisors, Department of Treasury) s. 39.

⁵⁸ OECD, International Budget Practices and Procedures Database.

- ✓ Kanada'da olduğu gibi tahminlerin daha ihtiyatlı olması için teknik kurallar geliştirilmesi⁶⁰
- ✓ Finlandiya'da olduğu gibi bütçe kanunu, meclis tarafından onaylanmadan önce ekonomideki son gelişmelerin bütçe kanununa yansıtılabilmesi için sistematik güncellemeler yapılması⁶¹

Makroekonomik değerlerin belirlenmesi noktasında önemli bir aşama kamu giderlerinin finansmanını sağlayacak olan kamu gelirlerinin yıllar itibarıyla alacağı seyrin tahminidir. Burada dikkat edilecek temel noktalardan bir tanesi kamu gelirlerinin tahmininde ihtiyatlılık ilkesine sadık kalınmasıdır. Aksi takdirde aşırı iyimser kamu geliri tahminleri ekonomi üzerinde daraltıcı etkiler açığa çıkarabilecektir.

Dikkat edilmesi gereken bir başka husus da kamu gelirlerinin hangi kaynaktan elde edildiğinin (örneğin vergi gelirlerinin ne kadarının dolaylı ne kadarının dolaysız vergiden oluşacağının) ortaya konmasıdır ki bu noktanın siyasa analizi açısından önemi ortadadır.

⁵⁹ The World Bank and Korea Development Institute, s. 39.

⁶⁰ The World Bank and Korea Development Institute, s.39.

(Kanada 1980'li yıllar boyunca ekonomik büyümesini ve kamu gelirlerini sistematik olarak olması gerekenden yüksek tahmin etmiş ve dolayısıyla yıllık olarak yüksek bütçe açıklarıyla karşılaşmıştır. Kanada bu sorunu aşmak için hükümet dışı topluluklar tarafından ortaya konulan rakamları daha ihtiyatlı bir konuma doğru yönlendirmek amacıyla, tahmin edilen faiz oranını 50-100 baz puan arasında arttırarak bütçenin oluşturulmasına temel teşkil edecek kamu gelir gider dengesini daha ihtiyatlı bir şekilde oluşturmaya çalışmaktadır. Faiz oranlarının yukarı çekilmesi faiz dışı kamu giderlerine daha az bütçe ayrılmasına sebebiyet vererek bütçe açığı açısından bir kontrol mekanizması ve bir rezerv imkânı sağlamaktadır)

⁶¹ The World Bank and Korea Development Institute, s.39.

(Finlandiya'da makroekonomik tahminler yılda dört kez hazırlanmaktadır. Kamu harcamalarına ilişkin tavanın belirlenebilmesi amacıyla Şubat ayında, Şubat ayına ilişkin bilgilerin güncellenmesi amacıyla Mayıs ayında, bütçe görüşmelerine güncel bilgi sağlayabilmek için Ağustos ayında ve tahminlerin doğruluğunu test ederek bütçeye son şeklinin verilmesini sağlamak amacıyla için Kasım ayında makroekonomik veriler gözden geçirilmektedir)

Şekil 2: Orta Vadeli Harcama Sisteminin Aşamaları



Kamu gelirlerinde ilerleyen dönemlerde çeşitli nedenlerle bir artış (vergi oranı artışı, tahsilât oranı artışı [örneğin vergi denetimlerinin arttırılması sonucu], vergilendirilecek gelirin artışı [örneğin vergi indirimleri sonucunda ülkedeki yatırım kapasitesinin artması sonucu]) öngörülüyorsa buna ilişkin olarak devlet kasasına girmesi planlanan kamu gelirleri iki senaryo⁶² altında tahmin edilebilir.

Birinci senaryo vergi oranında, tahsilât oranında, vergilendirilecek gelirden bir artış olmadığı (vergi oranında indiriminin yapılmadığı), ikinci senaryo ise bir artış olduğu şeklinde tasarlanabilir.⁶³ Bu şekildeki bir tasarım ile öngörülen siyasa değişikliklerine ilişkin sonuçların (vergi oranı artışı/tahsilât oranı artışı/vergi indiriminin milli geliri arttırması sonucunda vergilendirilecek gelirin artışı) istenilen

⁶² The World Bank and Korea Development Institute, s. 40.

⁶³ İkinci senaryo vergi oranının arttırılması durumu için daha detaylı hazırlanabilir. Örneğin fiyat esnekliği düşük olan bir mala ilişkin vergi oranının arttırılması sonucunda tahsil edilmesi planlanan vergi gelirinin gerçekleşme olasılığı, fiyat esnekliği yüksek olan bir mala nazaran daha yüksektir.

sonuçları verip vermediği temel senaryo göz önüne alınarak ilerleyen dönemlerde sorgulanabilecektir.

1.2.2. Sektörel/Kurumsal Analiz Çalışmaları

Dünya Bankasının çalışmasında ikinci (sektörel gözden geçirmeler) ve üçüncü aşama olarak (Maliye Bakanlığı ile gerçekleştirilen sektörel analiz üzerinden görüşmeler yapılması) yer verilen aşamalar burada tek bir aşama olarak incelenmektedir.

Sektörel/Kurumsal analiz çalışmaları makroekonomik çerçevenin ortaya konulmasının ardından hükümet siyasetlerinin hayata geçirilebilmesi için kamu kurumları tarafından gerçekleştirilmesi gereken hizmetlerin ve bunların maliyetlerinin çok yıllık bir bakış açısıyla ortaya konulabilmesi amacıyla gerçekleştirilmektedir.

Sektörel/kurumsal analiz çalışmaları temelde dört adımdan oluşmaktadır:⁶⁴

- ✓ Sektör (Kurumun faaliyet gösterdiği alan) içinde devletin yapması gerekenleri tespit ederek ulaşılmaması gereken amaçlar ve çıktılar üzerinde mutabık kalmak
- ✓ Tespit edilen amaçlara ulaşabilmek ve çıktıları gerçekleştirebilmek için yapılması gereken faaliyetleri belirlemek
- ✓ Daha önceden üzerinde mutabık kalınan programları ve alt programları gözden geçirmek/geliştirmek
- ✓ Üzerinde mutabık kalınan programların maliyetini ortaya koymak

Sektörel/kurumsal analiz çalışmalarının, birinci aşama olan makroekonomik çerçevenin belirlenmesi çalışmasıyla birlikte yürütülmesi mümkündür. Bu şekilde makroekonomik göstergelere ilişkin tahminlerin daha sağlıklı bir şekilde oluşturulması imkânı gündeme gelebilecektir.⁶⁵

⁶⁴ Schiavo-Campo ve Tommasi, ss. 14-15.

⁶⁵ World Bank, s. 62.

Sektörel/kurumsal analiz çalışmaları açısından iki temel yaklaşım bulunmaktadır.⁶⁶ Bunlardan bir tanesi analizi seçilen pilot sektörler düzeyinde gerçekleştirmek bir diğeri de sektörler arası (bütüncül bir OVHS'nin uygulanması kastedilmektedir) bir bakış açısıyla tüm sektörlerin birbirleriyle olan etkileşimini göz önüne alarak uygulamaktır.

Uygulanmaya başlayacak OVHS, ülke açısından değişim yönetimi kavramını gündeme getirecektir. Değişim yönetimi tanım olarak mevcut sistemin daha da iyileştirilmesi için gerekli olan eylemler bütünüdür.⁶⁷ Analizin pilot sektörler düzeyinde gerçekleştirilmesi değişimin yönetiminin bir parçası olacak ve ortaya çıkması muhtemel “*bütçe gerilimi*”nin daha kolay yönetilebilmesini sağlayacaktır.

OVHS ülkenin mali kaynaklarının stratejik öncelikler doğrultusunda tahsisini öngördüğünden sistemin uygulanmaya başlamasıyla kamu kurumları daha önceden aldıkları bütçe paylarından daha az tutarlarla karşı karşıya kalabileceklerdir. Dolayısıyla söz konusu olabilecek bu bütçe geriliminin yönetimi ülkeleri geçiş sürecinde pilot uygulamalar yapmaya yöneltebilmektedir.

Ülkeler, sektörler arası OVHS uygulamasından önce tecrübe kazanmak için de başlangıç noktası olarak pilot sektörel analizleri tercih edebilmektedirler. Pilot sektör/sektörleri temel alan analiz çalışmalarının zamanla sektörler arası bir etkileşimi göz önüne alacak şekilde genişletilmesi faydalı olacaktır. Bunun sebebi pilot sektör/sektörler üzerinde çalışmanın sektörler arası bakış açısına kıyasla dar bir çerçeveyi içermesi dolayısıyla resmin bütününe görülememesidir. Örneğin eğitim sektörü ile ilgili stratejik amaçların gerçekleşmesi eğer sağlık sektörünün de katkısını gerektiriyorsa salt eğitim sektörü üzerinde çalışılması (sağlık sektörünün göz ardı edilmesi) durumunda eğitim ile ilgili olarak belirlenen stratejik amaçlara ulaşmak zorlaşabilecektir. OVHS'ye pilot sektörlerle başladıktan ve belirli bir tecrübe

⁶⁶ World Bank, s. 50.

⁶⁷ David Baker, **Strategic Change Management In Public Sector Organizations**, 1. Baskı, Chandos Publishing (Oxford), England, 2007, s. 16.

kazandıktan sonra sektörler arası bir bakış açısına doğru yönelmek *toplam mali disiplini* sağlama açısından da gerekli olacaktır.

Sektörel/kurumsal analizlerin gerçekleştirilip üzerinde mutabık kalındıktan sonra toplam kamu giderinin yıllar itibarıyla alacağı seyir detaylı bir şekilde ortaya konulabilir.

Sektörel analiz çalışmaları açık uçlu bir süreç olarak tasarlanmamalı ve makroekonomik çerçevenin belirlenmesi aşamasında ortaya konacak kamu gideri kısıtı altında yürütülmelidir.⁶⁸

Sektörel/kurumsal analizde gelecek yıllarda ortaya çıkacak olan kamu giderinin tahmininde mevcut siyasa­ların devamı neticesinde ortaya çıkacak maliyetlerin yanı sıra yeni siyasa­ların devreye sokulması ve/veya ekonominin gidişatı (örneğin ekonominin ilerleyen yıllarda durgunluğa girme ihtimalinin bulunması) sonucu ortaya çıkacak maliyetler de göz önünde bulundurulmalıdır. Bunun nedeni ilerleyen yıllarda kamu geliri ile kamu gideri arasında oluşabilecek uyumsuzlukları önceden tespit ederek gerekli önlemleri alabilmek (erken uyarı sistemi) ve/veya yeni siyasa­lara aktarılabilecek kamu kaynak tutarını (fiscal space/margin) tespit edebilmektir.

Kamu geliri ve gideri arasındaki uyumsuzluğun mevcut siyasa­lar açısından tespit edilmesinin önemi tasarruf edilecek miktarın hesaplanabilmesi açısından­dır. Burada tasarruf ile kastedilen ya söz konusu harcamadan tümüyle, ya bir kısmından vazgeçmek ya da harcamada etkinlik arayışına yönelmektir.

Gerçekleştirilmesi planlanan kamu giderlerinin mevcut kamu gelirleri göz önüne alındığında karşılanmasının mümkün olmadığı durumlarda bir önceliklendirme çalışması içine girilmesi gerekecektir. Bu çalışma ile mevcut kaynak kısıntısı altında tümüyle ya da kısmen vazgeçilmesi gereken kamu giderleri ortaya

⁶⁸ Schiavo-Campo ve Tommasi, s. 15.

konmuş olacaktır. Gerçekleştirilemeyecek olan bu kamu giderlerine ilişkin olarak ortaya çıkacak olan sonuçlar (Örneğin öğretmen başına öğrenci sayısında ortaya çıkacak olan artış, yenilenen yol oranında ortaya çıkacak azalış) raporlanmalıdır.⁶⁹

Performans göstergelerinin bu aşamada kamu kurumları tarafından oluşturulabiliyor olması bir sonraki aşama olan harcama tavanlarının tahsisi aşamasında sürecin akılcı bir temele oturmasına hizmet edecektir.

Performans göstergelerinin ortaya konulabilmesi aynı zamanda kamu kurumlarına bir önceki bütçe yılında öngörülen performans göstergelerine ne kadar ulaşıp ulaşılmadığının gözden geçirilerek önümüzdeki bütçe yılı içinde yapılması gereken faaliyetlerin ortaya konulması açısından da bir rehber olacaktır. Dolayısıyla performans göstergeleri hem harcama tavanlarının oluşturulması sürecinde hem de, kamu kurumlarının öz değerlendirmelerini yapmalarında önemli bir analitik araç niteliğini haizdir.

Sektörel/kurumsal analizlerin sağlıklı bir şekilde gerçekleştirilebilmesi, yönetim destek işlevini içinde barındıran iç denetimin aşamalı olarak devreye sokulması ve harcanan kamu kaynağı ile arzulan sonuçların elde edilip edilmediğini inceleyen bir dış denetime doğru gidilmesi ile de yakından ilgilidir. Mevcut duruma bakıldığında iç denetimin henüz gelişim safhasında olduğu, dış denetimin ise harcamaların mali mevzuata uygunluğu üzerinde yoğunlaştığı görülmektedir.⁷⁰

Burada üzerinde durulması gereken diğer bir konu da toplam kamu gideri analizine tabi tutulacak harcamaların kapsamıdır. Daha açık bir ifadeyle kamu gideri olarak tüm kamunun harcamalarının mı yoksa örneğin Uluslararası Para Fonu (IMF) tarafından yayımlanan “Hükümet Mali İstatistikleri El Kitabında” (GFS Manual) yer alan sınıflandırmaya göre oluşturulan “*konsolide edilmiş merkezî yönetim*

⁶⁹ World Bank, s. 62.

⁷⁰ Schiavo-Campo, s. 22.

*harcamaları*⁷¹”nın mı temel alınacağı oldukça önemlidir. Eğer sadece konsolide edilmiş merkezî yönetim harcamaları ile OVHS yürütülecek ise kamu finansmanı açısından resmin bütününe görme imkânı olmayacaktır.⁷² Keza bu uygulama şekli ile sosyal güvenlik kurumları ya da mahalli idarelerin harcamaları OVHS sistemi içinde ele alınamayacaktır. Bunun ise toplam kamu giderinin gözden kaçırılması riskini beraberinde getirdiği açıktır.

Dünya Bankasının hazırlamış olduğu Kamu Harcamaları Yönetimi El Kitabında⁷³ belirtildiği üzere OVHS’nin tüm kamu harcamalarını içine alacak şekilde daha en baştan uygulanması yerine zamanla kapsamının geliştirilmesi önerilmektedir.

Dikkate alınacak toplam kamu giderinin belirlenmesinde ülkeler arasındaki gelişmişlik farklılıkları da önem arz etmektedir. Örneğin OECD ülkelerinde emeklilik, sağlık harcamaları gibi sosyal içerikli alanlara yönlendirilecek kamu fonları büyük bir alan teşkil ettiğinden orta ve uzun vadeli siyasa oluşumunda dikkate alınan en önemli konular arasında gelirken, gelişmekte olan ülkelerde ise dikkatler kamu yatırımları üzerinde yoğunlaştırılmıştır.⁷⁴

Sektör analizi neticesinde bakanlıklar tarafından ortaya konan çalışmalar Maliye Bakanlığı ile birlikte gözden geçirilir. Ortaya konan bu çalışma Maliye Bakanlığı tarafından kamu kurumlarına sağlanacak harcama tavanlarının belirlenmesinde önemli bir yer teşkil edecektir.⁷⁵

⁷¹ The World Bank and Korea Development Institute, s. 41.

⁷² The World Bank and Korea Development Institute, s. 41.

⁷³ World Bank, s. 15.

⁷⁴ Schiavo-Campo, s. 9.

⁷⁵ World Bank, s. 62.

1.2.3. Kamu Kurumlarına Harcama Tavanlarının Bildirilmesi

Dünya Bankası tarafından öngörülen dördüncü (çok yıllık sektörel/kurumsal harcama tavanlarının belirlenmesi) ve beşinci aşama (harcama tavanlarının onaylanması) tek aşama olarak bu bölümde ele alınacaktır.

Gelecek yıllara ilişkin makroekonomik çerçeve ile kamu gelirleri göz önünde bulundurularak hükümetin stratejik öncelikleri doğrultusunda gerçekleştirilen sektörel analizler sonucu ortaya konan ve mutabık kalınan kamu gider toplamının ilgili kamu kurumlarına harcama tavanı olarak tahsisi aşamasına geçilebilecektir.

Kamu kurumlarına harcama tavanlarının iletilmesinin nedeni kamu kurumlarının bütçe teklif sürecinde uymak durumunda olacakları azami harcama tutarlarının bildirilmesidir. Örneğin ülkede okuma-yazma oranının yükseltilmesi ile sağlık hizmetlerine ulaşılabilirliğin artırılması hükümet tarafından stratejik öncelikler olarak belirlenmişse bu aşamada eğitim ve sağlık sektörü ile ilgili kurum/kurumlara harcama tavanı tahsisatında öncelik verilmesi beklenecektir.

Harcama tavanlarının hazırlanma biçimleri ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Örneğin Almanya'da harcama tavanı bakanlıkların ekonomik sınıflandırma düzeyindeki harcamalarına göre hazırlanırken, Fransa'da genel devlet açısından ortaya konan otuz iki görev düzeyinde hazırlanmaktadır. İngiltere'de kamu idareleri için harcama tavanları oluşturulmakla beraber, kamu idarelerinin bu harcama tavanlarına uymaları zorunlu olmamaktadır. Bu bağlamda hazırlanan harcama tavanları yol gösterici niteliktedir.⁷⁶

Kamu kurumlarına harcama tavanı konulmasına rağmen nihai olarak ortaya çıkacak bütçe rakamları konulan harcama tavanlarının ötesinde gerçekleşebilecektir. Ancak böyle bir harcama tavanının konulması, konulmamasına göre yeğlenebilir bir durumdur. Çünkü böylece kamu kurumları daha sürecin başından kısıtlı bir kamu

⁷⁶ OECD, International Budget Practices and Procedures Database.

imkânı ile karşı karşıya olduğunu bildiğinden bütçe rakamlarını bu doğrultuda hazırlayacak, oyunun kuralları baştan konulduğundan kamu kurumlarıyla bütçe görüşmeleri sırasında kaçınılmaz olarak ortaya çıkacak ihtilaflar anlamlı bir düzeye indirgenebilecek ve böylece siyasi liderliğin devreye girmesini gerektirecek konu sayısı azaltılmış olacaktır.⁷⁷

İngiltere’de kamu idareleri için harcama tavanları oluşturulmakla beraber, kamu idarelerinin bu harcama tavanlarına uymaları zorunlu olmamaktadır. Bu bağlamda hazırlanan harcama tavanları yol gösterici niteliktedir. Keza 1992 yılında Avrupa Birliği için gerçekleştirilen bir çalışmada⁷⁸ mali performansın uzun dönemli konan harcama limitleri yerine kurumsal olarak nitelendirilen (yetki devri) hususlarla daha ilintili olduğu açıklanmıştır. Söz konusu tezi Avustralya’daki uygulama da destekler niteliktedir. Avustralya’da harcama tavanı uygulaması yoktur ancak Avustralya kamu harcamalarının kontrolü bağlamında lider bir ülke konumundadır.

OVHS’de tahsis edilecek harcama tavanlarının onaylanması sürecinde rol alacak aktörlerin hiyerarşik düzeyi ülkeden ülkeye farklılık gösterecektir. Örneğin İsveç’te makroekonomik çerçeve, toplam kamu gelir-gideri ile sektörel harcama tavanları iki günlük bir kabine görüşmesiyle⁷⁹ gözden geçirilmekte ve onaylanmak üzere parlamentoya havale edilmekte iken, İngiltere’de harcama tavanlarının onaylanması Kabine⁸⁰ tarafından gerçekleştirilmektedir. Dünya Bankası’nın⁸¹ “Kamu Harcamaları El Yönetimi” kitabında harcama tavanlarının onaylanmasının Bakanlar Kurulu/Kabine tarafından gerçekleştirileceği ifade edilmektedir.

Kamu kurumlarına tahsis edilecek harcama tavanlarını onaylayacak makam kadar önemli olan bir başka husus da harcama tavanlarının oluşturulması sürecine kimlerin dâhil olacağıdır. Bu süreçte bütçe tekliflerinin konsolidasyonundan sorumlu

⁷⁷ Schiavo-Campo, s. 21.

⁷⁸ Schiavo-Campo ve Tommasi, s.5.

⁷⁹ The World Bank and Korea Development Institute, s. 43.

⁸⁰ Allen Schick, **Evolutions in budgetary Practice: Allen Schick and the OECD Senior Budget Officials**, Chapter 3, Expenditure Planning: multi-year and annual budgeting, OECD, 2009, <https://www.oecd.int/olis/> (15.12.2009), s. 111.

⁸¹ World Bank, s. 62.

(özellikle Maliye Bakanlığı⁸²) kamu kurumunun süreç içerisine dâhil olması sistemin sağlıklı çalışabilmesi açısından önemli olacaktır.

Buraya kadar gerçekleştirilen çalışmaların tümünün, OVHS içinde yer alacak aktörlerin bundan sonraki çalışmalarını da yönlendirmesi amacıyla bir “*mali siyasa belgesi*”⁸³ haline getirilmesi düşünülebilir. Hazırlanacak olan rapor⁸⁴ kurumların bütçe hazırlık sürecinde dikkate alması gereken harcama tavanlarına, hükümet tarafından öncelik verilen siyasalara, devletin ekonomideki rolüne, makroekonomik yönetimde disipline neden ihtiyaç duyulduğuna, harcama çerçevesinin belirlenmesi ve gözden geçirilmesine ilişkin sürece ve kilit bakanlıkların sorumluluklarına ilişkin bilgileri içerebilir. Raporun gelecek yıllara ilişkin olarak makroekonomik gelişmeleri de ihtiva etmesi beklenmektedir.

Mali siyasa belgesi bir anlamda hükümet siyasalarının ilgili kesimlere anlatılmasında bir iletişim aracı olacaktır. Raporun hükümet/kabine⁸⁵ tarafından onaylanması OVHS'nin bundan sonraki aşamalarında siyasi desteğin var olacağı anlamına gelecektir ki bu ise bütçe hazırlık çalışmaları göz önüne alındığında kamu görevlileri açısından oldukça motive edici bir faktör olacaktır.

Ülke açısından hayati önemde görülen bazı kritik sektörel/kurumsal tahsisatlar sektör analizi çalışması sırasında belirlenmiş olabilir. Bu durumda söz konusu tahsisattan arta kalan mali kaynaklar hükümet tarafından ortaya konan siyasalar doğrultusunda ilgili kamu kurumlarına tahsis edilecektir.⁸⁶

Kamu kurumlarına harcama tavanlarının tahsis edilmesi sırasında, bütçe hazırlık süreci esnasında öngörülme-yen bazı yeni harcama tekliflerinin finansmanını sağlamak (policy reserves) ya da ekonomik göstergelerdeki değişiklere karşı önlem almak amacıyla (technical contingencies) toplam kamu gideri olarak öngörülen

⁸² Schiavo-Campo ve Tommasi, s. 10.

⁸³ The World Bank, and Korea Development Institute, s. 43.

⁸⁴ Schiavo-Campo ve Tommasi, s. 15.

⁸⁵ World Bank, s. 62.

⁸⁶ The World Bank and Korea Development Institute s. 43.

tutarın belirli bir kısmının ihtiyatlılık ilkesi gereğince “yedek fon”⁸⁷ olarak ayrılması düşünülebilir.

Ayrılan bu yedek fonlar gerçekten ihtiyaç duyulan kamu harcamaları için kullanılmalı, idarelere ek harcama imkânı tanıyan bir yapıya büründürülmemelidir. Örneğin Avustralya’daki OVHS uygulamasında⁸⁸ bu şekilde bir siyasa rezervi uygulaması bulunmamaktadır.

OVHS döngüsel bir süreç öngördüğünden harcama tavanlarının ilgili kamu kurumlarına tahsisinde bir önceki yıl için hazırlanan OVHS’lerden faydalanılabilir. Bu durumda hükümet önceliklerinde, kamu gelirlerinde veya diğer faktörlerde ortaya çıkan değişimler göz önüne alınarak gerekli düzeltmeler yapılır. Örneğin yatırım projelerine ait yıllar itibarıyla ortaya çıkacak cari giderler “*enflasyon, faiz oranları, ithal girdi fiyatları*”⁸⁹ gibi faktörler göz önünde bulundurularak güncellenir.

1.2.4. Kamu Kurumları Tarafından Çok Yıllı Bütçelerin Hazırlanması

Orta Vadeli Harcama Sisteminin uygulanmasında kullanılacak araç (çok yıllık bütçe, ileriye dönük bütçe, kamu harcamalarının gözden geçirilmesi) ne olursa olsun önemli olan husus kullanılan bu aracın yıllık bütçe sistemiyle ilişkilendirilmesidir.⁹⁰ Bu aşamada ülkenin kaç yıllık bir OVHS’yi tercih ettiğine bağlı olarak çok yıllık bütçe teklifleri hazırlanacaktır. Örneğin OVHS’nin üç yıllık bir dönemi kapsamı durumunda, hazırlanacak olan bütçe teklifleri üç yıllık bir dönem için ortaya konulacaktır.

Kamu kurumları “bütçe çağrısını”⁹¹ müteakiben kendilerine “*kurumsal ya da program düzeyinde*”⁹² tahsis edilen harcama tavanlarına bağlı kalarak bütçe tekliflerini oluşturacaklardır.

⁸⁷ Schiavo-Campo ve Tommasi, s. 12.

⁸⁸ Schiavo-Campo ve Tommasi, s. 34.

⁸⁹ Schiavo-Campo, s. 12.

⁹⁰ Schiavo-Campo ve Tommasi, s. 15.

⁹¹ The World Bank and Korea Development Institute, s. 47.

Gelecek yıllara ilişkin olarak ortaya konulan makroekonomik göstergelerin ve harcama tavanlarının bütçe hazırlıklarının başlangıç takvimine yakın bir zamanda oluşturulması ya da oluşturulan tahminlerin bütçe hazırlık takvimine yakın bir zamanda gözden geçirilmesi konusu önem arz etmektedir.⁹³ Aksi takdirde ekonomide meydana gelen ani gelişmeler tahminlere yansıtılmamış olacak ve dolayısıyla hazırlanan çalışmaların rehber olma özelliği zayıflamış olacaktır.

Kamu kurumları hazırlayacak oldukları bütçe tekliflerinde kurumlarının stratejik planından ve performans programından faydalanabileceklerdir. Stratejik plan, kurumların mevcut buldukları noktanın analiz edilmesini müteakip katılımcı bir anlayışla belirlemiş oldukları vizyona yine belirlenmiş olan bir zaman diliminde ulaşmalarını temin edecek stratejik amaç, hedef, strateji, faaliyet/projelerin tespitini ve bu faaliyet/projelerin maliyetlendirilmesini sistematik bir şekilde ele alan bir belgedir.

Kamu kurumları için stratejik planlama özel sektör kuruluşları için olduğu kadar önemlidir. Çünkü ortaya çıkan kamu giderlerinin kaynağı ülke içerisinde yaşayan insanlardan toplanan vergidir. Dolayısıyla harcanan her bir kamu kaynağının toplumsal olarak özel bir değeri vardır. Bu açıdan kamu kurumları söz konusu olan bu kaynak sınırı altında kamu hizmetlerini yürüteceklerinden, sunulması planlanan kamu hizmetleri açısından “*stratejik bir önceliklendirmeye*”⁹⁴ gidilmesi gerekecektir.

Performans programı stratejik planda belirtilen stratejik amaç ve hedeflerin ne derecede gerçekleştiğini ortaya koyan bir belgedir. Performans ölçümünün başarılı ile uygulanabilmesi için programda doğru performans göstergelerinin tanımlanmış olması gerekecektir.

⁹² Schiavo-Campo ve Tommasi, s. 9.

⁹³ Schiavo-Campo ve Tommasi, s. 9.

⁹⁴ Francesco Longo ve Daniela Cristofoli, **Strategic Change Management in the Public Sector**, 1. Baskı, John Wiley&Sons, Ltd, England, 2007, s.13.

Performans göstergelerinin seçiminde de fayda maliyet analizinin gerçekleştirilmesi gerekecektir. Kısacası performans bilgisinin elde edilmesi için katlanılacak maliyet (finansal ve beşeri), performans bilgisinin elde edilmesi sonucu ortaya çıkacak faydadan düşük olmalıdır.⁹⁵

Kamu kurumları tarafından hazırlanacak bütçe teklifleri cari ve yatırım harcamalarını içerecek şekilde olacaktır. Cari harcama ile kastedilen örneğin memur maaşları, memurlara ilişkin sosyal güvenlik giderleri gibi unsurlardır. Yatırım harcaması olarak kastedilenler ise gayrimenkul, taşıt alım giderleri gibi kalemlerdir. Böylece kamu kurumları uymakla zorunlu oldukları harcama tavanları sayesinde, gerçekleştirecekleri çalışmaları stratejik olarak değerlendirip kendilerine tahsis edilen kamu kaynaklarını sermaye ve cari harcamalar açısından bölümlendirilmesi için teşvik edilmiş olacak ve kamu harcamalarında etkinliğin sağlanması yolunda önemli bir adım atılmış olacaktır.

Kamu kurumlarına harcama tavanlarının tahsisinin kamu mali yönetiminde ortaya çıkaracağı olumlu etkiyi şu örnekle izah etmek mümkündür.⁹⁶ Sağlık Bakanlığı, mevcut sağlık hizmetlerini daha da geliştirmek üzere bir sağlık politikası oluşturmak istemekte ve bu politikanın oluşturulabilmesi için *iyi yönetim* kavramı gereğince tabipler odası, hemşireler birliği, özel hastane yöneticileri gibi geniş katılımlı bir toplulukla çalışmak istemektedir. Kişilerin alanında uzman olması nedeniyle sağlık politikasının oluşumu için gereken en uygun önerileri sunmaları beklenmektedir. Yapılan toplantılar sonucunda hasta başına yatak, hasta başına doktor ve devlet hastaneleri sayısında artış yapılması; bebek ölüm oranında azalış sağlanması konularında anlaşılmıştır. Ancak iş finansman noktasına gelince, öngörülen tutarın %60'lık kısmının fonlanabileceği anlaşmış ve kaynak kısıtı yüzünden kısmen fonlanabilecek alanlar içinde bebek ölümlerine yönelik olan aşılama çalışmalarının da yer alacağı tespit edilmiştir.

⁹⁵ International Monetary Fund, **Performance Budgeting, Linking Funding and Results**, 1.Baskı, Palgrave Macmillan, New York, 2007, s. 22.

⁹⁶ The World Bank and Korea Development Institute, s. 46.

Sürecin bu çalışma yerine sağlık sektörüne ayrılacak harcama tavanının belirlenmesi ile başlanması durumunda, çözüm setlerinin daha farklı olarak sunulabilmesi üzerinde kafa yorulması imkânı ortaya çıkabilecektir. Örneğin devletin hastane açması yerine, hizmeti özel hastaneler eliyle yürütmesi tartışılabilir hale gelebilecek ve buradan sağlanan tasarrufla bebek ölüm oranlarının aşağıya çekilmesi için gerekli tüm çalışmalar finanse edilebilecek hale gelebilecektir.

Harcama tavanları olarak kamu kurumlarına bildirilen tutarların kamu kurumları tarafından nasıl kullanılacağı yani tahsis edilen ödeneğin ne kadarının memur maaşı, ne kadarının sosyal güvenlik harcamaları, ne kadarının yatırım için kullanılacağına ilişkin esneklik (kaynak kullanımında esneklik) ülkeden ülkeye farklılık gösterebilecektir. Örneğin Avustralya ve Yeni Zelanda’da uygulanmakta olan “*Yeni Kamu Yönetimi Modeli*”⁹⁷ uyarınca kamu kurumları bütçelerini belirleme noktasında oldukça geniş yetkilerle donatılmışlardır. Bu ülkelerde kamu kurumları ortaya koyduğu bütçeleri elde etmeyi planladığı sonuçlarla destekleyerek savunmak durumundadır. Kaynak ve bu kaynaklar ile ortaya konulan sonuçlar “*şeffaf ve hesap verilebilir*”⁹⁸ bir şekilde ortaya konduğundan (dolayısıyla toplumun denetimine açık olduğundan) kaynakların doğru alanlara tahsisatı yönünde bir teşvik unsuru ortaya çıkmış bulunmaktadır.

Ülkeler performans bütçe uygulamasına geçtikçe, bütçe tekliflerinde kendilerine tahsis edilen kamu kaynaklarıyla hangi sonuçları elde etmek istediklerini de ortaya koymaya başlayacaklardır.⁹⁹

Kamu kurumlarında görevli personelin “*siyasa ve program analizi*”¹⁰⁰ konularında yetkinliklerin geliştirilmesi (mevcut yürütülen çalışmaların ve mevzuatın gözden geçirilmesi, etkinlik açısından analize tabi tutulması, alternatif faaliyetler/mevzuat önerilerinin geliştirilmesi) bütçe hazırlık çalışmalarının zamanla daha kaliteli yürütülmesine imkân sağlayacaktır.

⁹⁷ The World Bank and Korea Development Institute, s. 47.

⁹⁸ The World Bank and Korea Development Institute, s. 47.

⁹⁹ The World Bank and Korea Development Institute, s. 48.

¹⁰⁰ The World Bank and Korea Development Institute, s. 47.

Sonuç olarak kamu kurumları hazırlamış oldukları bütçe tekliflerini bütçe tekliflerinin konsolidasyonundan sorumlu kamu kurumuna ileteceklerdir. OECD ülkelerinin %83,3'ünde bu görev Maliye Bakanlığında olup, %16,7'sinde farklı kurumlardadır. Örneğin Avustralya'da bu görev iki kurum arasında paylaştırılmışken [Maliye ve Hazine Bakanlıkları], ABD'de farklı bir birim [Yönetim ve Bütçe Ofisi] tarafından yürütülmektedir. Bütçe tekliflerinin sunum şekli ülkeden ülkeye farklılık göstermekle birlikte ortaya konulacak çalışma salt rakamların iletilmesinden öte olmalıdır.¹⁰¹ Sunulacak olan bütçe teklifinin hükümet tarafından belirlenmiş hangi siyasalara hizmet ettiğine, bir önceki sene sunulan bütçe teklifinden hangi alanlarda önemli farklılıklar içerdiğine ve bunun nedenlerine değinilmesi faydalı olacaktır.

Kamu kurumları tarafından sunulan bütçe teklifleri, kendilerine bildirilen harcama tavanlarından çok büyük miktarlarda olmamak üzere farklılaşabilirler.¹⁰²

1.2.5. Çok Yıllı Olarak Hazırlanan Bütçelerin Gözden Geçirilerek Onaylanması

Bu aşamada tüm bütçe teklifleri ilgili kamu kurumları tarafından bütçenin konsolidasyonundan sorumlu kamu kurumuna gönderilmekte ve teklif edilen tutarlar ilgili kurum tarafından daha önceden belirlenen harcama tavanları (toplam düzeyde, bakanlık düzeyinde, ekonomik sınıflandırma düzeyinde) ile karşılaştırılmaktadır. Kamu kurumları tarafından sunulan bütçe tekliflerinin harcama tavanlarını aşması durumunda bütçe tekliflerinin konsolidasyonundan sorumlu kamu kurumunun burada kamu kaynaklarından pay almak için rekabet eden bu bütçe tekliflerini tavan olarak belirlenen tutarlara getirmek için bir çaba içine girmesi gerekecektir.

¹⁰¹ The World Bank and Korea Development Institute, s. 48.

¹⁰² World Bank, s. 36.

Bu aşamada işleyecek olan süreç harcamalardaki kısıntının boyutuna, ülkenin içinde bulunduğu ekonomik duruma, bütçe tekliflerinin konsolidasyonundan sorumlu kamu kurumunun diğer kamu kurumlarıyla olan ilişkisine ve sürecin nasıl tasarlandığına (harcama tavanlarına olan bağlılığın derecesi, siyasa rezervinin ayrılması) bağlı olarak farklılaşabilecektir.

İsveç Maliye Bakanlığı¹⁰³ kamu kurumlarının yolladıkları bütçe tekliflerinin kuruma tahsis edilen kamu kaynağını aşması durumunda bu durumu kendi görüşünü ekleyerek Kabineye sunmaktadır. Dolayısıyla kamu kaynağını aşan bütçe tekliflerini doğrudan reddetmemekte siyasi karar alıcıların onayını alarak süreci devam ettirmektedir.

Avustralya Maliye Bakanlığı¹⁰⁴ bütçe tekliflerini daha kaliteli bir şekilde hazırlayabilmek için Maliye Bakanlığı ile kamu kurumlarının yeteneklerini ve bakış açılarını bir masa etrafında toplayacak profesyonel bir iletişim süreci oluşturmaktadır. Kamu kurumları Maliye Bakanlığı ile yapılan görüşmeler sonucunda bütçe tekliflerini kendileri revize etmektedirler.

ABD’de bütçe ofisi tarafından bütçe teklifi üzerinde son kararın verilmesi ardından sonuçlar her bir kamu kurumuna itiraz hakkı saklı olmak üzere iletilmektedir. Eğer bütçe ofisi ile ilgili kamu kurumu arasındaki ihtilaf giderilemezse olay bir üst düzeye yani ABD Başkanı’na taşınmaktadır. Ancak birçok konu bu düzeye ulaşmamaktadır. İhtilaflar çözümlendikten sonra kamu kurumları bütçe tekliflerini Başkan’ın politikası ile uyumlu olacak şekilde revize etmektedirler.¹⁰⁵

¹⁰³ The World Bank and Korea Development Institute, s. 49.

¹⁰⁴ The World Bank and Korea Development Institute, s. 50.

¹⁰⁵ The World Bank and Korea Development Institute, s. 50.

Bütçe tekliflerinin konsolidasyonundan sorumlu kamu kurumu, kendisine sunulan bütçe tekliflerinin analizini gerçekleştirecek ve kamu kurumlarına bütçe taleplerinin adil bir şekilde karşılanacağı hissini verecek bir süreç yapısını haiz olmalıdır.¹⁰⁶

İyi tasarlanmış bir OVHS süreci her zaman iyi tasarlanmış olan bir yıllık bütçe hazırlık sürecinin varlığını garanti etmeyebilir. Örneğin kamu kurumlarına yönelik konulan harcama tavanlarını aşan tekliflerde belli bir *kurala bağlı olmadan/kişisel ilişkiler temelinde*¹⁰⁷ kesinti yapılması durumu her zaman olasıdır.

Kamu kurumları bütçe teklifleri konusunda ve özellikle tekliflerinin altında yatan bilgi ve varsayımlar açısından detaylı bir şekilde irdelenmelidir. Örneğin İsveç Maliye Bakanlığı kamu kurumları ile sosyal transfer programlarına ilişkin olarak birden fazla görüşmelerde bulunarak, bütçeye konulan tahminlerin teknik ayrıntıları konusunda ek bilgilere ulaşmak istemektedir.¹⁰⁸

Kamu kurumlarının, bütçe tekliflerinin konsolidasyonundan sorumlu kamu kurumu yetkilileri ile bütçe tekliflerinin şekillenmesi sırasında görüşmesi faydalı olacaktır. Bu görüşmeler zaman alıcı olmakla birlikte kamu kurumlarının hazırlayacakları bütçelere olan katkılarını arttıracaktır. Kamu kurumlarıyla kurulacak düşük düzeydeki iletişim, bütçenin yasallaşmasının ardından ilgili kamu kurumlarınca bütçenin sahiplenilmemesi ve/veya bütçe uygulamasına gerekli desteğin verilmemesi olarak kendini gösterebilecektir.

¹⁰⁶ The World Bank and Korea Development Institute, s. 48.

¹⁰⁷ Schiavo-Campo, s. 21.

¹⁰⁸ The World Bank and Korea Development Institute, s. 49.

Kamu kurumlarının, bütçe tekliflerinin konsolidasyonundan sorumlu olan kurumun yetkilileriyle gerçekleştirecekleri müzakereler esnasında kendilerine destek olacak belgeleri hazırlamaları (örneğin bütçe sürecinde meclise sunulacak taslak mevzuat çalışmalarının sunumu) önerilen bütçe rakamları açısından destekleyici olacaktır.¹⁰⁹

Bütçe tekliflerinin konsolidasyonundan sorumlu kamu kurumunun OVHS sürecindeki diğer sorumluluklarına ilişkin olarak şunlar örnek verilebilir:¹¹⁰

- ✓ Karar verilen siyasa seçeneklerinin arkasındaki mantığı izah etmek
- ✓ Bütçe politikası için direktifleri açıklamak
- ✓ İletişim stratejisini ve bunun için gerekli materyalleri hazırlamak

Bu aşamada nihai olarak Maliye Bakanlığı tarafından gözden geçirilen bütçe kanunu tasarısı Bakanlar Kuruluna sunulmaktadır. Bakanlar Kuruluda söz konusu bütçe kanunu tasarısını gözden geçirerek meclise sevk etmektedir.

Orta Vadeli Harcama Sistemi görüldüğü üzere gelecek yıllara ilişkin makroekonomik çerçevenin hazırlanması ile başlamaktadır. Hazırlanan makroekonomik çerçeve, ülke geleceğine ilişkin kamu geliri, kamu gideri, borçlanma, işsizlik gibi makroekonomik göstergelerin ortaya konulduğu bir aşamadır.

Orta Vadeli Harcama Sisteminin ikinci aşaması ortaya konulan makroekonomik çerçeve ve hükümet politikaları ile uyumlu olmak üzere kamu kurumları tarafından gerçekleştirilen sektörel/kurumsal analiz çalışmasıdır. Bu aşamada ayrıca Maliye Bakanlığı ile kamu kurumları arasında, kamu kurumları tarafından gerçekleştirilen sektörel/kurumsal analiz çalışmaları üzerinden görüşmeler gerçekleştirilmektedir.

¹⁰⁹ The World Bank and Korea Development Institute, s. 51.

¹¹⁰ The World Bank and Korea Development Institute, s. 51.

Sistemin üçüncü aşamasında gerçekleştirilen sektörel/kurumsal analiz çalışmaları neticesinde, kamu kurumlarına bütçe teklif sürecinde uymak durumunda olacakları harcama tavanları Bakanlar Kurulu tarafından onaylanarak iletilmektedir. Sistemin dördüncü aşaması kamu kurumları tarafından harcama tavanlarına uygun olarak çok yıllık bütçe tekliflerinin hazırlanmasıdır. Sistemin son aşaması kamu kurumları tarafından hazırlanan çok yıllık bütçelerin Bakanlar Kurulu tarafından meclise sevk edilerek kanunlaşmasıdır.

İzleyen bölümde OVHS'ye ilişkin olarak çeşitli ülke uygulamalarına yer verilecek ve ardından ülkelerde uygulanmakta olan sisteme ilişkin genel bir değerlendirme yapılacaktır.

İKİNCİ BÖLÜM

ORTA VADELİ HARCAMA SİSTEMİNE İLİŞKİN DÜNYA UYGULAMALARI

OVHS'nin teorik temelleri 1998 yılında Dünya Bankası tarafından yayımlanan Kamu Harcamaları Yönetimi El Kitabında anlatılmış olmakla birlikte sistemin farklı düzeylerde uygulanışı 1960'lı¹¹¹ yıllarda başlamıştır. 1970'li yıllarda çok yıllık bütçeleme¹¹² ülke için uygulanacak yeni programların belirlenmesi ve bu programların ihtiyaç duyacağı mali kaynakların ortaya konulabilmesi amacıyla uygulanmıştır. OECD'ye göre 1970'li ve 1980 yıllarda çok yıllık bütçelemeyi uygulayan ülkeler iki temel sorunla karşılaşmışlardır:¹¹³

- ✓ Çok yıllık bütçelemeye ilişkin tahmin döneminde ekonomik büyümenin ve mevcut kaynakların aşırı iyimser bir nitelik taşıması
- ✓ Kamu kurumlarının, giderlere ilişkin ortaya konulan orta vadeli tahminleri hükümet tarafından kendilerine sağlanacak kesin bir ödenek taahhüdü olarak görmeleri ve sonuç olarak ekonomik koşulların değişmesi [ve/veya siyasa önceliklerinin değişmesi] durumunda giderlerin aşağıya doğru revize edilememe riski

1980'li yılların ortasından itibaren geçmişte yaşanan problemler göz önüne alınarak kamu harcamalarının kontrol altına alınması amacıyla çok yıllık bütçeleme yeni programların belirlenmesi yerine mevcut/devam eden kamu harcamalarının kontrolü ve kaynak tahsisatının yapılması amacıyla kullanılmaya başlanmıştır. Böylece birçok OECD ülkesinde çok yıllık tahminler gelecek yıllarda mevcut hükümet siyasalarının devamı neticesinde ortaya çıkacak maliyetler göz önüne alınarak hazırlamaya başlanmıştır.

¹¹¹ Schiavo-Campo ve Tommasi, s. 27.

¹¹² Schiavo-Campo ve Tommasi, s. 3.

¹¹³ Allen ve Tommasi, s. 176.

Burada verilmek istenen mesaj, yeni siyasaların uygulamaya başlanmasının ancak mevcut siyasaların devamı neticesinde elde kalacak mali imkânlar ölçüsünde olacağıdır. Dolayısıyla bu uygulamayla birlikte kamu harcamalarının kontrol altında tutulacağına ilişkin kuvvetli bir siyasal taahhüt ortaya konmuştur.¹¹⁴

OVHS, 1990'lı yıllardan itibaren gelişmekte olan ülkelerde uygulama alanı bulmuştur. Asya Kalkınma Bankası tarafından yayımlanan “Kamu Harcamalarının Yönetimi”¹¹⁵ adlı eserde bazı gelişmekte olan ülkelerin geçmişte OVHS’yi uygulamış ve belli bir tecrübe edinmiş ülkelerin deneyimlerini incelemek yerine sistemi olduğu gibi aynen aldığı ve işi yaptıkça öğrenerek sistemde gerekli değişiklikleri yapmayı tercih ettikleri belirtilmiştir. Ancak burada yapılması gerekenin daha az maliyetli olduğundan dolayı çeşitli ülke örneklerinin ciddi bir şekilde incelenerek ülke şartlarına uyum gösteren bir çalışmanın ortaya konulması olduğu çalışmada ifade edilmiştir.

2.1. ORTA VADELİ HARCAMA SİSTEMİNE İLİŞKİN DÜNYA UYGULAMALARINDAN ÖRNEKLER

Bu kısımda OECD ülkeleri arasında yer alan İngiltere, Avustralya, Amerika Birleşik Devletleri, Almanya, Fransa, İtalya ve Japonya’da uygulanmakta olan OVHS sistemleri incelemeye tabi tutulmuştur. Ülke uygulamalarının incelenmesinde OECD tarafından 2008 yılında gerçekleştirilen ve 2009 yılında da çeşitli güncellemeleri gerçekleştirilen Uluslararası Bütçe Uygulamaları ve Yöntemleri Veri Tabanından faydalanılmıştır.¹¹⁶

¹¹⁴ Schiavo-Campo ve Tommasi, s. 6.

¹¹⁵ Schiavo-Campo ve Tommasi, ss. 16-17.

¹¹⁶ OECD, International Budget Practices and Procedures Database.

2.1.1 İngiltere

İngiltere kamu harcamalarının gelecek 5 yıldaki gelişimini reel fiyatlar düzeyinde öngörmek amacıyla 1963 yılında “Kamu Harcaması Araştırması”nı (Public Expenditure Survey) başlatmıştır. 1970’li yıllarda İngiltere ekonomisi keskin bir şekilde artan petrol fiyatları nedeniyle sıkıntıya girmiş¹¹⁷, ekonomik büyümesi bu nedenle düşüş göstermiş artan enflasyona rağmen gider tahminlerinin reel olarak hazırlanmasından ötürü kamu harcamaları aşağı düzeylere çekilememiş¹¹⁸, ve sonuç olarak kamu finansmanında anti enflasyonist bir maliye siyaseti izlenmesine imkân ortadan kalktığından daha ciddi sıkıntıların yaşanmasına neden olmuştur.

Kamu Harcaması Araştırması, harcamalarının kontrolü noktasında başarılı bir performans sunmadığından dolayı İngiltere hükümeti bir dizi önleme başvurmuştur. 1975 yılında başlayan çalışmalarla birlikte Hazinesinin mali bilgileri toplaması, güncellemesi ve gözden geçirmesine ilişkin yöntemleri gözden geçirilmiş ve bir Mali Bilgi Sistemi (Financial Information System) kurulmuştur. 1976 yılında nakit limitleri devreye konulmuş ve 1982 yılında da gider tahminlerinin reel yerine nominal olarak hazırlanmasına başlanmıştır. Kamu Harcaması Araştırmasının kapsadığı yıl sayısı da beş yıldan üç yıla düşürülmüştür. Gözden geçirilmiş Kamu Harcaması Araştırması çalışması, nakit planlaması, toplam kamu harcamalarının kontrolü, yıllık bütçe hazırlık süreci, etkinlik kazançları¹¹⁹ gibi alanlarda iyileştirmeler sağlamıştır.¹²⁰ İngiltere 1995 yılında gider tahmin sisteminden tamamen vazgeçerek 1998 yılında kapsamı üç yıl olan bir OVHS’ye geçiş yapmıştır.¹²¹

¹¹⁷ Schiavo-Campo ve Tommasi, s. 33.

¹¹⁸ Schiavo-Campo ve Tommasi, s. 3.

¹¹⁹ 100 km.'lik bir yolun asfaltlanması için 1000 TL harcanırken aynı kalitede asfaltın 900 TL'ye yapılması ya da, 1000 TL'lik bir maliyetle 100 km. yerine 111 km. asfalt döşenmesi durumunda birinci durum için 100 TL (1000-900), ikinci durum için 11 km. (111-100) etkinlik kazancıdır.

¹²⁰ Schiavo-Campo ve Tommasi, s. 33.

¹²¹ Schiavo-Campo ve Tommasi, s. 4.

Orta Vadeli Harcama Sistemine ilişkin olarak makroekonomik tahminlerin oluşturulması sürecinde Maliye Bakanlığı görevlidir. Makroekonomik tahminlerin oluşturulması sürecinde kullanılan metodoloji yayımlanarak kamuoyu ile paylaşılmaktadır. Ortaya konan makroekonomik tahminler Sayıştay tarafından gözden geçirilmektedir.

OVHS'ye yönelik makroekonomik tahminler izleyen yılın bütçesini de içerecek şekilde üç yıllık bir dönem için hazırlanmaktadır. Makroekonomik tahminler iki yılda bir gözden geçirilmektedir. Gelecek yıllara ilişkin gider tahminlerinin oluşturulmasında resmi makroekonomik tahminler göz önünde tutulmaktadır.

İngiltere'de bütçenin hazırlanmasından Maliye Bakanlığı sorumludur ve söz konusu birimde toplam 800 kişi istihdam edilmektedir. Bütçe süreci mali yılbaşından 24 ay önce başlamakta, bütçe çağrısı ise mali yılbaşından 18 ay önce kamu kurumlarına iletilmektedir. Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan bütçe çağrısı kamu kurumlarının bütçe hazırlıklarını yönlendirmek üzere bütçe sürecinde uyulacak kurallar ve kullanılacak formları ihtiva etmektedir.

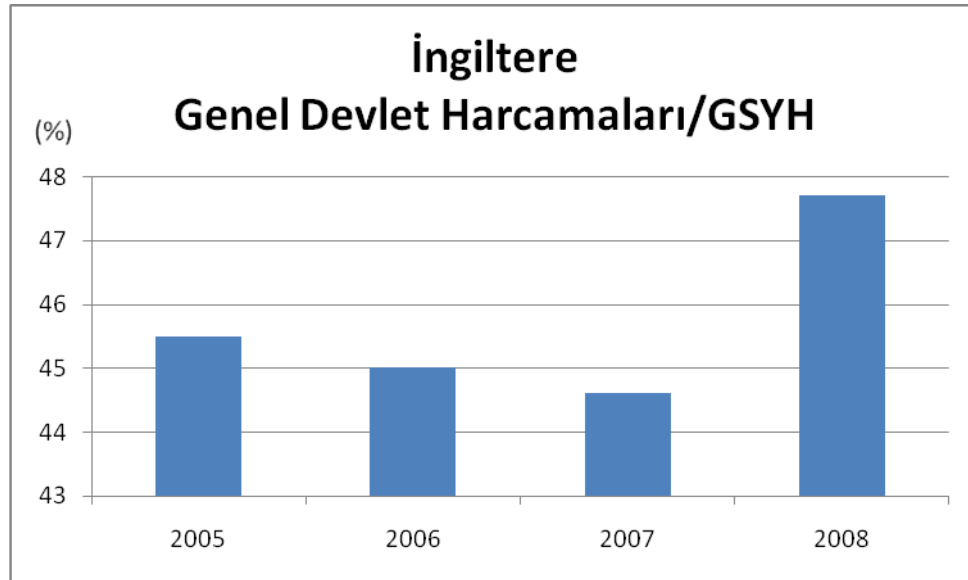
Kamu kurumlarına yönelik zorunlu bir harcama tavanı uygulaması mevcut değildir dolayısıyla harcama tavanları yol gösterici niteliktedir. Harcama tavanları izleyen bütçe yılı dâhil olmak üzere üç yıllık bir dönem için hazırlanmakta ve iki yılda bir gözden geçirilmektedir.

Kamu kurumlarıyla bütçe görüşmeleri mali yılbaşından 12 ay önce başlamakta ve mali yılbaşından 8 ay önce bitmektedir. Kabine ise bütçeyi mali yılbaşından kaç ay önce kabul edeceği harcamaların gözden geçirilmesi çalışmasının sonucuna göre olmaktadır.

Kamu kurumları ile merkezi bütçe otoritesi arasında bütçe hazırlık sürecine ilişkin olarak ortaya çıkacak sorunlar nihai olarak Maliye Bakanı tarafından çözülmektedir. Bütçe yasama organına mali yılbaşından 1 ay sonra sevk edilmekte ve bütçenin yasama organınca kabulü mali yılbaşından 2 ay sonra gerçekleşmektedir.

Bütçe Kanununda yer verilen makroekonomik tahminlere ilişkin mali duyarlılık analizi gerçekleştirilmemektedir. Aynı şekilde Bütçe Kanununda sosyal güvenlik harcamalarına (emeklilik, sağlık vb) ilişkin mali riskler değerlendirilmemektedir. Bütçe Kanunu kamu kurumlarının devam eden ve yeni başlanan harcamalarını gösterecek bir şekilde hazırlanmamaktadır.

Grafik 1: İngiltere - Genel Devlet Harcamaları/GSYH



Kaynak: **OECD in Figures**, 2006, 2007, 2008, 2009 <http://www.oilis.net/> (14.01.2010)

Bütçenin oluşturulması sırasında kamu giderlerini kontrol altında tutabilmek amacıyla bütçe dengesi ve borçlanmaya ilişkin mali kural uygulaması bulunmaktadır. Bütçe dengesine ilişkin mali kural, bütçe dengesinin konjonktürel veya yapısal anlamda belirlenen GSYH'nin belli bir oranı olacak şekilde hedeflenmesini ifade etmektedir. Söz konusu mali kural genel yönetim için geçerlidir ve yasayla hüküm altına alınmıştır. Mali kurala uyulup uyulmadığı Maliye Bakanlığı tarafından denetlenmektedir. Mali kurala uyulmaması durumunda ortaya çıkacak yaptırım süreci kurala bağlanmamıştır.

Borçlanmaya ilişkin mali kural, devlet borcunun miktar ya da GSYH'ye oranı cinsinden belirli limitleri aşmaması olarak uygulanmaktadır. Söz konusu mali kural genel yönetim için geçerlidir ve yasayla hüküm altına alınmıştır. Mali kurala uyulup uyulmadığı Maliye Bakanlığı tarafından denetlenmektedir. Mali kurala uyulmaması durumunda ortaya çıkacak yaptırım süreci kurala bağlanmamıştır.

Kamu harcamalarına ilişkin olarak etkinliğe ve/veya harcama etkililiğine ilişkin gözden geçirmeler Maliye Bakanlığı, Bakanlıklar ve Sayıştay tarafından gerçekleştirilmektedir.

2.1.2 Avustralya

Kamu harcamalarının kontrol edilmesi noktasında OVHS'yi ileriye dönük tahminler (forward estimates) adıyla ilk olarak uygulayan ülke Avustralya'dır.¹²² 1963 yılında İngiltere'de kamu harcamalarının alacağı seyrin tahmini için uygulanmaya başlayan "Kamu Harcaması Araştırması" OVHS uygulaması anlamında yapılan ilk çalışma olmakla birlikte, kamu harcamalarında artışın kontrol edilmesi saikiyle OVHS'yi uygulamaya başlayan ilk ülke Avustralya'dır. Avustralya 1973 yılında itibaren böyle bir çalışma içerisine girmiştir.¹²³

¹²² Schiavo-Campo, s. 4.

¹²³ Schiavo-Campo ve Tommasi, s. 4.

Avustralya'yı bu yönde bir uygulamaya girme yönünde teşvik eden unsur hükümet siyasetleri ve programları ile bu siyaset ve programların hayata geçirilebilmesi için tahsis edilecek kamu kaynakları arasında görülen uyumsuzluk olmuştur. Dolayısıyla ileriye dönük tahminler kaynak tahsisatına ilişkin alınacak kararlarda temel teşkil etmeye başlamıştır.¹²⁴

Avustralya'da uygulanmakta olan ileriye dönük tahminlerin gelişim süreci 1970'li yılların sonundan 1980'li yıllara kadar uzanmaktadır.¹²⁵ 1983-1984'li yıllara kadar ilgili kamu kurumları tarafından sunulan programlara ilişkin teklifler, bütçe yılı hariç olmak üzere herhangi bir analize konu olmadan Maliye Bakanlığı tarafından kabul edilmiştir.¹²⁶ Böylece bütçe yılının sonrasını teşkil eden tahminler genellikle rasyonellikten uzak bir istekler manzumesini ifade etmiştir.¹²⁷

Sonraki yıllarda ortaya konan yeni yaklaşım ile birlikte Maliye Bakanlığı kamu kurumlarının mevcut ve yeni başlanacak programlara ilişkin ortaya koyduğu harcama tahminleri üzerinde müzakereye başlamış ve ortaya konan harcama tahminleri ekonomik göstergelerdeki değişimi (örneğin enflasyon) yansıtmak üzere belli aralıklarla güncellenmiştir. Ortaya konan harcama tahminlerinde değişiklik yaratan bir başka önemli husus da, hükümet siyasetlerindeki değişim olmuştur. Yeni yaklaşım ile birlikte bütçe hazırlık sürecinde bakanların dikkati (daha önceden karar kılınmış siyasetler üzerinde durulmadan dikkatler yeni siyaset önerileri üzerinde yoğunlaştırılmaktadır¹²⁸) stratejik karar alınması gereken noktalara yoğunlaştırılarak hükümet siyasetleri ile bütçe arasındaki bağlantının kuvvet derecesinin artırılması hedeflenmiştir. Uygulanmakta olan sistem kamu kurumlarına, mevcut hükümet siyasetlerinde bir değişiklik olmadığı sürece kamu kaynaklarının ileriye dönük belirlenen tahminler doğrultusunda sağlanacağını taahhüt etmektedir.¹²⁹

¹²⁴ World Bank, s. 166.

¹²⁵ World Bank, s. 166.

¹²⁶ World Bank, s. 167.

¹²⁷ Allen ve Tommasi, s. 177.

¹²⁸ Schiavo-Campo ve Tommasi, s. 8.

¹²⁹ World Bank, s. 167.

1983 yılında ileriye dönük tahminlerin yayımlanması kararı alınarak uygulama sürecinde önemli bir aşamaya geçilmiştir. Bu geçişin temel gerekçesi ortaya konan üç yıllık gider tahminlerinin parlamento ve toplum ile paylaşılarak bir denetim mekanizmasının oluşturulması olarak düşünülebilir.¹³⁰

Sistem zaman içerisinde geliştikçe, bütçe belgesinin içinde yıllar itibarıyla ileriye dönük tahminlemelerde ortaya çıkan güncellemelerin tutarlarına ve nedenlerine yer verilmeye başlanmış ve böylece bakanların ve bürokratların bakış açısının yıllık bütçe hazırlık sürecinden orta vadeli bir zaman dilimine doğru kayması hedeflenmiştir.¹³¹

Başbakan, Hazine Bakanı, Maliye Bakanı ve diğer bazı bakanlardan oluşan “Kamu Harcamalarının Gözden Geçirilmesi Komitesi” (Expenditure Review Committee) mali çerçevenin onaylanmasından ve stratejik siyasa değişikliklerinin yönetiminden olduğu kadar bütçe hazırlık sürecine temel teşkil etmek üzere her bir bakanlık için harcama tavanlarının tahsisinden de sorumludurlar. Gelecek yıla ilişkin olarak tahsis edilen kamu kaynağının bakanlığın yürüteceği faaliyetlerin maliyetini karşılamada yetersiz kalması durumunda ilgili bakanlığın bazı harcamalarda kısıntıya gitmesi ya da harcamada etkinlik sağlayacak farklı önlemleri alması beklenmektedir. Gelecek yıla ilişkin olarak tahsis edilen kamu kaynağının bakanlığın yürüteceği faaliyetlerin maliyetini aşması durumunda ilgili bakanlık bu fazla fonları yeni programlara yönlendirebilmektedir. Bakanlık tahsis edilen kamu kaynağını, hükümet siyasasına ve bütçe kısıtına bağlı kalmak suretiyle istediği programlar arasında dağıtabilmektedir.¹³²

¹³⁰ World Bank, s. 167.

¹³¹ World Bank, s. 167.

¹³² Schiavo-Campo, ss. 4-5.

Mevcut konumuyla Avustralya gelişmiş ülkeler arasında yıllık kamu harcamalarındaki artışı kontrol altına alan lider bir ülke konumundadır.¹³³ Avustralya'da kamu harcamalarının tamamı OVHS'nin kapsamındadır.¹³⁴ Avustralya'da uygulanmakta olan sistemin başarılı olmasını sağlayan etmenler şu şekilde sıralanabilir:¹³⁵

- ✓ Siyasilerin sistemi sahiplenmesi
- ✓ Sisteme yönelik konulan kurallara bağlılık
- ✓ Güçlü bir sivil toplumun varlığı
- ✓ Yetkin devlet memurlarına sahip olunması (ekonomist, muhasebeci, ekonometrist, sektör uzmanları vb.)
- ✓ Sosyal ve idari yönden hesap vermeyi mümkün kılan süreçlerin mevcudiyeti
- ✓ Kamu kurumlarına personel yönetimi ve kamu harcaması alanlarında sağlanan esneklik
- ✓ Gelecek yıllarda elde edilecek kamu gelirlerinin tahmin edilebilir olması
- ✓ Kültürel, dini ve etnik bağlamda homojen bir nüfusa sahip olunması

Orta Vadeli Harcama Sistemine ilişkin olarak makroekonomik tahminlerin oluşturulması sürecinde Başbakanlık, Bakanlar Kurulu, Hazine ve Maliye Bakanlıkları, Avustralya Merkez Bankası ve İstatistik Kurumu görevlidir. Makroekonomik tahminlerin oluşturulması sürecinde kullanılan metodoloji kamuoyu ile paylaşılmamaktadır. Ortaya konan makroekonomik tahminlerin gözden geçirilmesini sağlayacak bir mekanizma öngörülmemiştir. Ancak ortaya konulan makroekonomik tahminlere ilişkin varsayımlar bütçe kanununda yer aldığından kamuoyu aracılığıyla bu varsayımlar dikkatle incelenmektedir. Ayrıca Hazine yetkililerinden yasama organı tarafından bütçenin kanunlaşması sırasında gerekli bilgiler istenebilmektedir. OVHS'ye yönelik makroekonomik tahminler izleyen yılın bütçesini de içerecek şekilde dört yıllık bir dönem için hazırlanmaktadır. Makroekonomik tahminler senede iki kez gözden geçirilmektedir.

¹³³ Schiavo-Campo, s. 4.

¹³⁴ Hughes, s. 4.

¹³⁵ Schiavo-Campo, s. 5.

Gelecek yıllara ilişkin gider tahminlerinin oluşturulmasında mevcut mevzuat, mevcut mevzuatta beklenen değişiklikler, resmi makroekonomik tahminler, gelecek yıllarda ortaya çıkacak demografik değişiklikler göz önünde tutulmaktadır.

Avustralya'da bütçenin hazırlanmasından Merkezi Bütçe Otoritesi (Hazine ve Maliye Bakanlıkları) sorumludurlar. Avustralya'da söz konusu birimlerde toplam 850 kişi istihdam edilmektedir.

Bütçe süreci mali yılbaşından 10 ay önce başlamaktadır. Bütçe çağrısı ise mali yılbaşından 9 ay önce kamu kurumlarına iletilmektedir. Merkezi Bütçe Otoritesi tarafından yayımlanan bütçe çağrısı kamu kurumlarının bütçe hazırlıklarını yönlendirmek üzere bütçe sürecinde uyulacak kurallar ve kullanılacak formları ihtiva etmektedir.

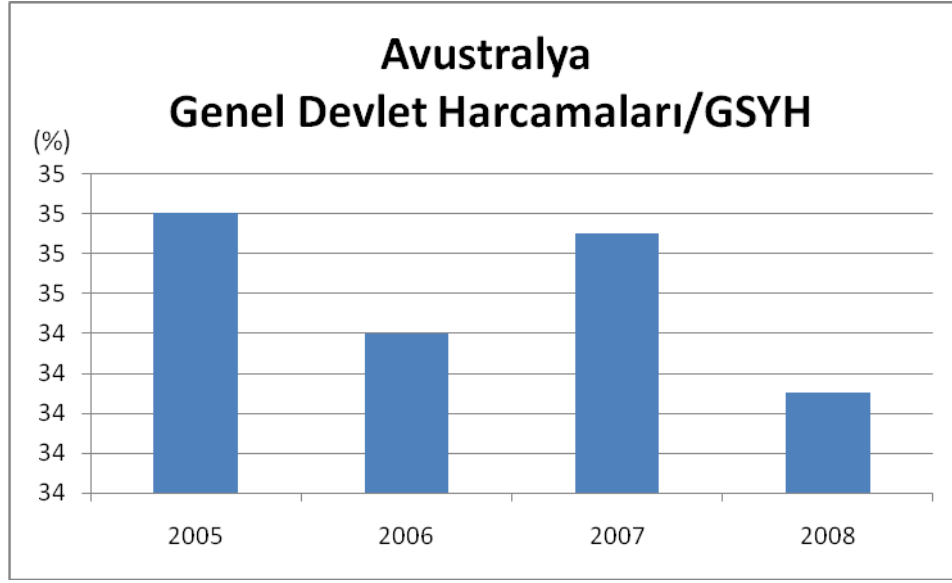
Avustralya'da kamu kurumlarına yönelik bir harcama tavanı uygulaması mevcut değildir. 1992 yılında Avrupa Birliği için gerçekleştirilen bir çalışmada mali performansın uzun dönemli konan harcama limitleri yerine kurumsal olarak nitelendirilen (yetki devri) hususlarla daha ilintili olduğu açıklanmıştır. Avustralya'daki uygulama söz konusu tezi destekler niteliktedir.

Kamu kurumlarıyla bütçe görüşmeleri mali yılbaşından 8 ay önce başlamakta ve mali yılbaşından 1 ay önce bitmektedir. Kabine ise bütçeyi mali yılbaşından 1 ay önce kabul etmektedir.

Kamu kurumları ile merkezi bütçe otoritesi arasında bütçe hazırlık sürecine ilişkin olarak ortaya çıkacak sorunlar nihai olarak Maliye Bakanı tarafından çözülmektedir. Ortaya çıkan sorunun teknik boyuttan (mali ve bütçeleme) öte olması durumunda devreye Başbakan girmektedir.

Bütçe yasama organına mali yılbaşından 2 ay önce sevk edilmekte, bütçenin yasama organınca kabulü ise mali yılbaşından 1 ay önce gerçekleşmektedir. Bütçe Kanununda yer verilen makroekonomik tahminlere ilişkin mali duyarlılık analizi seçilmiş göstergeler üzerinden gerçekleştirilmektedir. Mali duyarlılık analizi olası bir ekonomik şokun fiyatlar, ücretler, asgari ücret düzeyi, istihdam, özel tüketim talebi ve işletme kârları, sosyal güvenlik harcamaları üzerindeki etkilerini ortaya koymaktadır. Bütçe Kanunu kamu kurumlarının devam eden ve yeni başlanan harcamalarını gösterecek bir şekilde detaylı olarak hazırlanmaktadır.

Grafik 2: Avustralya - Genel Devlet Harcamaları/GSYH



Kaynak: **OECD in Figures**, 2006, 2007, 2008, 2009 <http://www.oilis.net/> (14.01.2010)

Bütçenin oluşturulması sırasında kamu giderlerini kontrol altında tutabilmek amacıyla bir mali kural uygulaması bulunmamaktadır. Yasa gereği (the Charter of Budget Honesty Act 1999) olarak Avustralya Hükümeti sağlıklı bir mali yönetim için belirlenmiş olan ilkeleri temel alan orta vadeli bir mali stratejiyi ortaya koymak durumundadır.

Mevcut iktidarda bulunan hükümet tarafından ortaya konan orta vadeli mali stratejinin birincil amacı ekonomik döngü içerisinde ortalama olarak bir bütçe dengesini sağlamaktır. Bu amacı desteklemek üzere Avustralya hükümeti alt amaçlar belirlemiştir. Söz konusu alt amaçlar orta vadeli bir dönem için bütçe fazlasının devamını sağlamak, vergi yükünde artış yapmamak ve Avustralya Devleti'nin net değerini arttırmak olarak belirlenmiştir.

Kamu harcamalarına ilişkin olarak etkinliğe ve/veya harcama etkililiğine ilişkin gözden geçirmeler Merkezi Bütçe Otoritesi tarafından gerçekleştirilmektedir.

2.1.3 Amerika Birleşik Devletleri

Orta Vadeli Harcama Sistemine ilişkin olarak makroekonomik tahminlerin oluşturulması sürecinde Bütçe ve Yönetim Ofisi, Ekonomik Danışmanlar Kurulu ve Hazine Bakanlığı birlikte çalışmaktadırlar. Makroekonomik tahminlerin oluşturulması sürecinde kullanılan metodoloji kamuoyu ile paylaşılmamaktadır. Ortaya konulan makroekonomik tahminler yasama organı tarafından gözden geçirilmektedir. OVHS'ye yönelik makroekonomik tahminler izleyen yılın bütçesini de içerecek şekilde beş yıllık bir dönem için hazırlanmaktadır. Makroekonomik tahminler senede iki kez gözden geçirilmektedir.

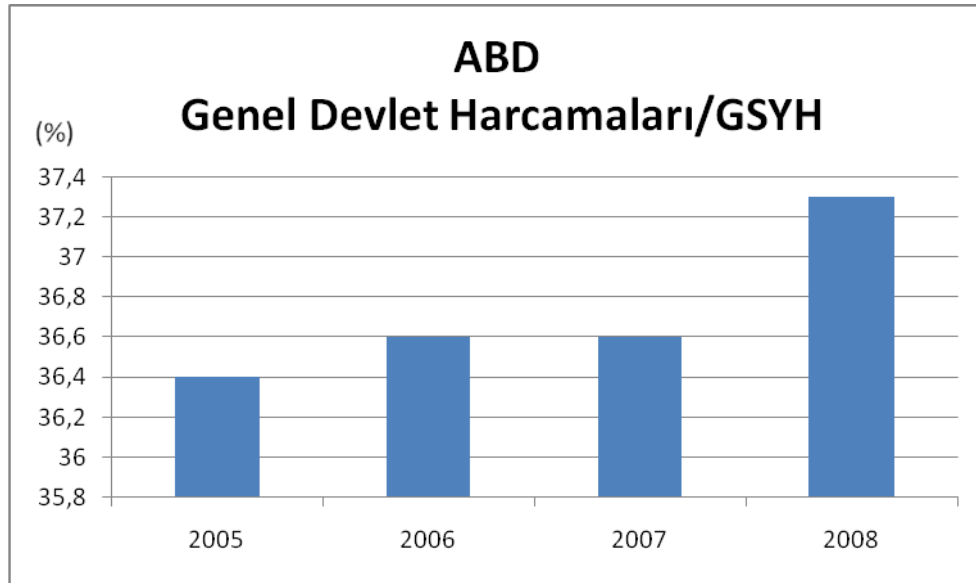
Gelecek yıllara ilişkin gider tahminlerinin oluşturulmasında mevcut mevzuat, resmi makroekonomik tahminler, gelecek yıllarda ortaya çıkacak demografik değişiklikler ve Başkan tarafından önerilen mevzuat değişiklikleri göz önünde tutulmaktadır.

Amerika Birleşik Devletlerinde bütçenin hazırlanmasından Bütçe ve Yönetim Ofisi sorumludur ve bütçenin hazırlanmasından sorumlu söz konusu birimde toplam 475 kişi istihdam edilmektedir.

Bütçe süreci mali yılbaşından 20 ay önce başlamakta ve bütçe çağrısı kamu kurumlarına mali yılbaşından 16 ay önce iletilmektedir. Bütçe ve Yönetim Ofisi tarafından yayımlanan bütçe çağrısı kamu kurumlarının bütçe hazırlıklarını yönlendirmek üzere Bütçe sürecinde uyulacak kurallar ve kullanılacak formları ihtiva etmektedir. Amerika Birleşik Devletlerinde kamu kurumlarına yönelik bir harcama tavanı uygulaması mevcut değildir.

Kamu kurumlarıyla bütçe görüşmeleri mali yılbaşından 13 ay önce başlamakta ve mali yılbaşından 10 ay önce bitmektedir. Kabine ise bütçeyi mali yılbaşından 9 ay önce kabul etmektedir.

Grafik 3: ABD - Genel Devlet Harcamaları/GSYH



Kaynak: **OECD in Figures**, 2006, 2007, 2008, 2009 <http://www.oilis.net/> (14.01.2010)

Kamu kurumları ile merkezi bütçe otoritesi arasında bütçe hazırlık sürecine ilişkin olarak ortaya çıkacak sorunlar nihai olarak Başkan tarafından çözülmektedir. Bütçe yasama organına mali yılbaşından 7 ay önce sevk edilmektedir. Bütçenin yasama organınca kabulüne ilişkin kesin bir zaman dilimi bulunmamaktadır. Tüm bütçenin onaylanması için geçen süre zarfında kamu hizmetlerinde bir kesinti olmaması geçici kanunlar kabul edilmektedir.

Bütçe Kanununda yer verilen makroekonomik tahminlere ilişkin detaylı bir mali duyarlılık analizi gerçekleştirilmekte ve sosyal güvenlik harcamalarına (emeklilik, sağlık vb) ilişkin mali riskler detaylı bir şekilde incelenmektedir. Bütçe Kanunu kamu kurumlarının devam eden ve yeni başlanan harcamalarını gösterecek bir şekilde detaylı olarak hazırlanmaktadır.

Bütçenin oluşturulması sırasında kamu giderlerini kontrol altında tutabilmek amacıyla bir mali kural uygulaması bulunmamaktadır. Kamu harcamalarına ilişkin olarak etkinliğe ve/veya harcama etkililiğine ilişkin gözden geçirmeler Merkezi Bütçe Otoritesi, Bakanlıklar, Sayıştay ve Yasama Organı tarafından gerçekleştirilmektedir.

2.1.4 Almanya

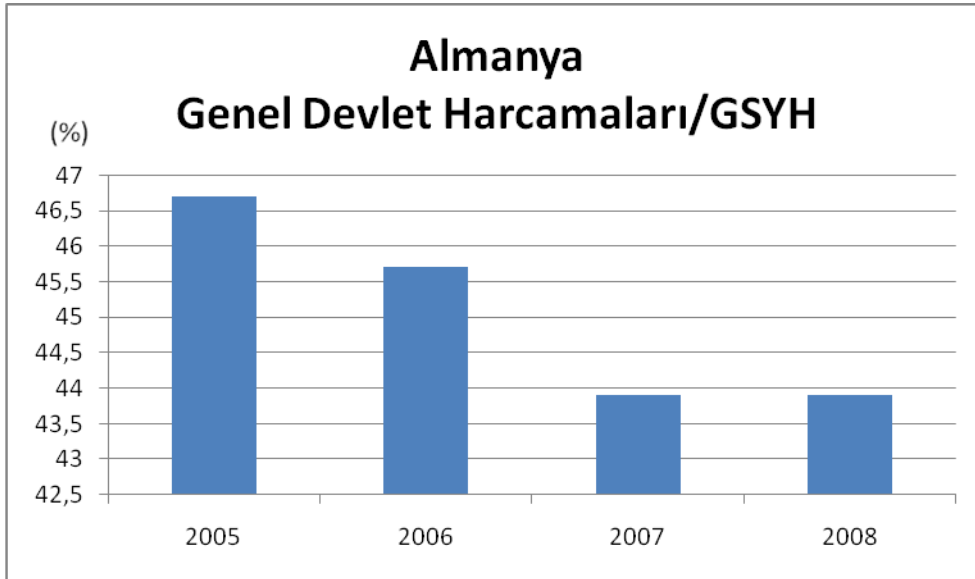
Orta Vadeli Harcama Sistemine ilişkin olarak makroekonomik tahminlerin oluşturulması sürecinde Hükümet Çalışma Grubu (Government Working Group) görev almaktadır. Makroekonomik tahminlerin oluşturulması sürecinde kullanılan metodoloji talep olması durumunda kamuoyu ile paylaşılmaktadır. Ortaya konan vergi geliri tahminleri bağımsız bir çalışma grubu tarafından gözden geçirilmektedir. Makroekonomik tahminler izleyen yılın bütçesini de içerecek şekilde dört yıllık bir dönem için hazırlanmaktadır. Makroekonomik tahminler her yıl gözden geçirilmektedir.

Gelecek yıllara ilişkin gider tahminlerinin oluşturulmasında mevcut mevzuatta beklenen değişiklikler, resmi makroekonomik tahminler ve gelecek yıllarda ortaya çıkacak demografik değişiklikler göz önünde tutulmaktadır.

Almanya'da bütçenin hazırlanmasından Maliye Bakanlığı sorumludur ve bütçenin hazırlanmasından sorumlu birimde toplam 197 kişi istihdam edilmektedir.

Bütçe süreci mali yılbaşından 13 ay önce başlamaktadır. Bütçe çağrısı ise kamu kurumlarına mali yılbaşından 12 ay önce iletilmektedir. Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan bütçe çağrısı kamu kurumlarının bütçe hazırlıklarını yönlendirmek üzere Bütçe sürecinde uyulacak kurallar ve kullanılacak formları, hükümet önceliklerini ve harcama tavanlarını ihtiva etmektedir. Kamu kurumlarına konulan harcama tavanları ekonomik sınıflandırma düzeyindedir. Harcama tavanları izleyen bütçe yılı dâhil olmak üzere dört yıllık bir dönem için hazırlanmaktadır. Harcama tavanları her yıl gözden geçirilmektedir.

Grafik 4: Almanya - Genel Devlet Harcamaları/GSYH



Kaynak: **OECD in Figures**, 2006, 2007, 2008, 2009 <http://www.oilis.net/> (14.01.2010)

Kamu kurumlarına harcama tavanları mali yılbaşından 12 ay önce gönderilmektedir. Kamu kurumlarıyla bütçe görüşmeleri mali yılbaşından 9 ay önce başlamakta ve mali yılbaşından 6 ay önce bitmektedir. Kabine ise bütçeyi mali yılbaşından 6 ay önce kabul etmektedir.

Kamu kurumları ile merkezi bütçe otoritesi arasında bütçe hazırlık sürecine ilişkin olarak ortaya çıkacak sorunlar nihai olarak Maliye Bakanı tarafından çözülmektedir.

Bütçe yasama organına mali yılbaşından 5 ay önce sevk edilmekte ve yasama organınca mali yılbaşından 1 ay önce kabul edilmektedir. Bütçe Kanununda yer verilen makroekonomik tahminlere ilişkin mali duyarlılık analizi gerçekleştirilmemektedir ancak sosyal güvenlik harcamalarına (emeklilik, sağlık vb) ilişkin mali riskler değerlendirilmektedir Bütçe Kanunu kamu kurumlarının devam eden ve yeni başlanan harcamalarını gösterecek bir şekilde detaylı olarak hazırlanmaktadır.

Bütçenin oluşturulması sırasında kamu giderlerini kontrol altında tutabilmek amacıyla bütçe dengesine ilişkin mali kurallar uygulanmaktadır. Bütçe dengesine ilişkin mali kural, borçlanmanın yatırım için gerekli olan finansman tutarı kadar yapılabileceğini ifade etmektedir. Söz konusu mali kural merkezi yönetim için geçerlidir ve anayasa ile (115. bölüm) hüküm altına alınmıştır. Mali kurala uyulup uyulmadığı Sayıştay tarafından denetlenmektedir. Mali kurala uyulmaması durumunda ortaya çıkacak yaptırım süreci kurala bağlanmamıştır.

Kamu harcamalarına ilişkin olarak etkinliğe ve/veya harcama etkililiğine ilişkin gözden geçirmeler Bakanlıklar ve Sayıştay tarafından gerçekleştirilmektedir.

2.1.5 Fransa

Orta Vadeli Harcama Sistemine ilişkin olarak makroekonomik tahminlerin oluşturulması sürecinde Maliye Bakanlığı görev almaktadır. Makroekonomik tahminlerin oluşturulması sürecinde kullanılan metodoloji kamuoyu ile paylaşılmamaktadır. Ortaya konan tahminler Ulusal Ekonomi Komisyonu (National Economic Commission) tarafından gözden geçirilmektedir.

Makroekonomik tahminler izleyen yılın bütçesini de içerecek şekilde dört yıllık bir dönem için hazırlanmaktadır. Makroekonomik tahminler her yıl gözden geçirilmektedir. Gelecek yıllara ilişkin gider tahminlerinin oluşturulmasında mevcut mevzuat, mevcut mevzuatta beklenen değişiklikler, resmi makroekonomik tahminler ve gelecek yıllarda ortaya çıkacak demografik değişiklikler göz önünde tutulmaktadır.

Fransa'da bütçenin hazırlanmasından Bütçe, Kamu Hesapları ve Kamu Hizmetleri Bakanlıkları sorumludur. Bütçenin hazırlanmasından sorumlu olarak toplam 197 kişi istihdam edilmektedir.

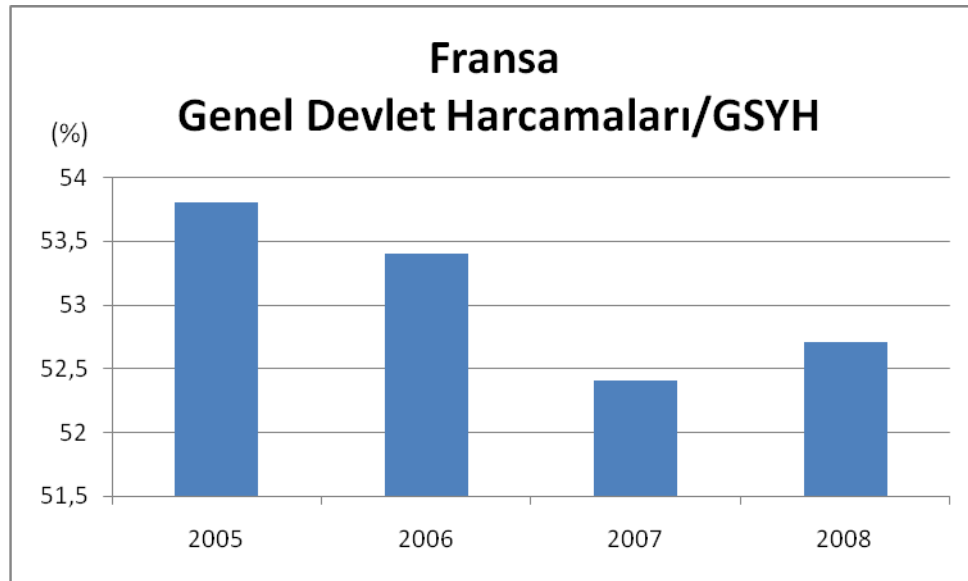
Bütçe süreci mali yılbaşından 12 ay önce başlamaktadır. Bütçe çağrısı ise kamu kurumlarına mali yılbaşından 11 ay önce iletilmektedir. Merkezi Bütçe Otoritesi tarafından yayımlanan bütçe çağrısında kamu kurumlarının bütçe hazırlıklarını yönlendirmek üzere toplam harcama tavanına yer verilmektedir. Genel devlet açısından ortaya konan otuz iki göreve (bu misyonlar bakanlıklar arasında işbirliğini gerektirebilmektedir) ilişkin harcama tavanları belirlenmektedir. Harcama tavanları izleyen bütçe yılı dâhil olmak üzere üç yıllık bir dönem için hazırlanmaktadır. Harcama tavanları her yıl gözden geçirilmektedir.

Kamu kurumlarına harcama tavanları mali yılbaşından 8 ay önce iletilmektedir. Kamu kurumlarıyla bütçe görüşmeleri mali yılbaşından 10 ay önce başlamakta ve mali yılbaşından 6 ay önce bitmektedir. Kabine ise bütçeyi mali yılbaşından 4 ay önce kabul etmekte.

Kamu kurumları ile merkezi bütçe otoritesi arasında bütçe hazırlık sürecine ilişkin olarak ortaya çıkacak sorunlar nihai olarak Başbakan tarafından çözülmektedir.

Bütçe yasama organına mali yılbaşından 3 ay önce sevk edilmekte ve yasama organınca en geç mali yılsonunda kabul edilmektedir. Hazırlanan çok yıllık programa bütçe kanunu ekinde yer verilmektedir.

Grafik 5: Fransa - Genel Devlet Harcamaları/GSYH



Kaynak: **OECD in Figures**, 2006, 2007, 2008, 2009 <http://www.oilis.net/> (14.01.2010)

Bütçe Kanununda yer verilen makroekonomik tahminlere ilişkin mali duyarlılık analizi seçilen faaliyetler üzerinde gerçekleştirilmektedir. Analiz gerçekleşme ihtimali düşük ve yüksek olmak üzere iki senaryo temel alınarak yapılmaktadır. Bütçe Kanununda sosyal güvenlik harcamalarına (emeklilik, sağlık

vb) ilişkin mali riskler değerlendirilmemektedir. Bütçe Kanunu kamu kurumlarının devam eden ve yeni başlanan harcamalarını gösterecek bir şekilde hazırlanmaktadır.

Bütçenin oluşturulması sırasında kamu giderlerini kontrol altında tutabilmek amacıyla kamu gideri, kamu geliri ve bütçe dengesine ilişkin mali kurallar uygulanmaktadır.

Kamu giderine ilişkin mali kural, kamu giderlerindeki artışın reel oranda olmasını öngörmektedir. Söz konusu mali kural merkezi yönetim için geçerlidir ve hükümet açısından siyasi bir taahhüt niteliğindedir. Mali kurala uyulup uyulmadığı Sayıştay tarafından denetlenmektedir. Mali kurala uyulmaması durumunda düzeltici önlemleri içeren bir taslağın yasama organına sunulması gerekmektedir.

Kamu gelirine ilişkin mali kural, kamu gelirlerinin beklenen düzeyden daha fazla olması durumunda fazla olan kamu gelirlerinin harcanmamasını öngörmektedir. Söz konusu mali kural merkezi yönetim için geçerlidir. Mali kurala uyulup uyulmadığı denetleyecek bir mekanizma tasarlanmamıştır. Mali kurala uyulmaması durumunda ortaya çıkacak yaptırım süreci kurala bağlanmamıştır.

Bütçe dengesine ilişkin mali kural, altın kural¹³⁶ uygulamasıdır. Altın kural borçlanmanın yatırım için gerekli olan finansman tutarı kadar yapılabileceğini ifade etmektedir. Söz konusu mali kural mahalli idareler için geçerlidir ve anayasayla hüküm altına alınmıştır. Mali kurala uyulup uyulmadığını denetleyecek herhangi bir mekanizma öngörülmemiştir. Mali kurala uyulmaması durumunda ortaya çıkacak yaptırım süreci kurala bağlanmamıştır.

¹³⁶ OECD, "The Legal Framework for Budget Systems, An International Comparison", **OECD Journal on Budgeting, Special Issue**, Volume:4, No.3, http://www.oecd.org/LongAbstract/0,3425,en_33873108_33873886_35933543_1_1_1_1,00.html, (14.01.2010), s. 198.

2.1.6 İtalya

Orta Vadeli Harcama Sistemine ilişkin olarak makroekonomik tahminlerin oluşturulması sürecinde Maliye Bakanlığı görev almaktadır. Makroekonomik tahminlerin oluşturulması sürecinde kullanılan metodoloji Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanmaktadır. Ekonomik Finansal Planlama Dokümanı adı verilen çalışma makroekonomik tahminlere ilişkin varsayımları ve bütçe politikası açısından rehberleri ihtiva etmektedir. Makroekonomik tahminler her yıl gözden geçirilmektedir.

Ortaya konan tahminler İtalyan Merkez Bankası ve İstatistik Kurumu tarafından gözden geçirilmektedir. Makroekonomik tahminler izleyen yılın bütçesini de içerecek şekilde üç yıllık bir dönem için hazırlanmaktadır. Gelecek yıllara ilişkin gider tahminlerinin oluşturulmasında mevcut mevzuatta beklenen değişiklikler göz önünde tutulmaktadır.

İtalya'da bütçenin hazırlanmasından Maliye Bakanlığı sorumludur ve bütçenin hazırlanmasından sorumlu olarak toplam 146 kişi istihdam edilmektedir.

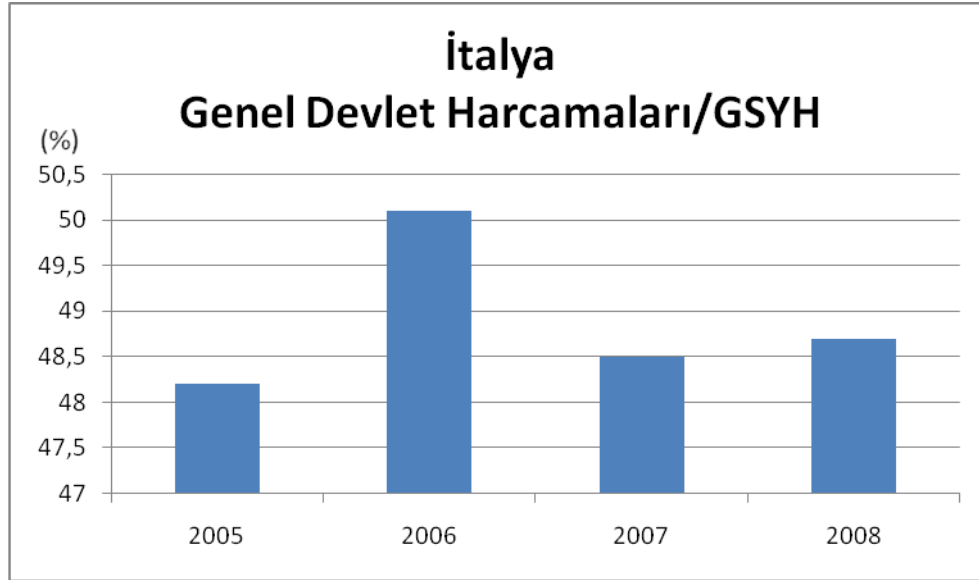
Bütçe süreci mali yıldan 9 ay önce başlamaktadır. Bütçe çağrısı ise mali yılbaşında 9 ay önce kamu kurumlarına iletilmektedir. Merkezi Bütçe Otoritesi tarafından yayımlanan bütçe çağrısı kamu kurumlarının bütçe hazırlıklarını yönlendirmek üzere Bütçe sürecinde uyulacak kurallar ve kullanılacak formları ihtiva etmektedir. Kamu kurumlarına yönelik bir harcama tavanı uygulaması bulunmamaktadır.

Kamu kurumlarıyla bütçe görüşmeleri mali yılbaşından 6 ay önce başlamakta ve mali yılbaşından 3 ay önce bitmektedir. Kabine ise bütçeyi mali yılbaşından 3 ay önce kabul etmektedir.

Kamu kurumları ile merkezi bütçe otoritesi arasında bütçe hazırlık sürecine ilişkin olarak ortaya çıkacak sorunlar nihai olarak Maliye Bakanı tarafından çözülmektedir.

Bütçe yasama organına mali yılbaşından 3 ay önce sevk edilmekte ve yasama organınca mali yılbaşından önce kabul edilmektedir. Bütçe Kanununda yer verilen makroekonomik tahminlere ilişkin mali duyarlılık analizi gerçekleştirilmemektedir ancak sosyal güvenlik harcamalarına (emeklilik, sağlık vb) ilişkin mali riskler değerlendirilmektedir. Bütçe Kanunu kamu kurumlarının devam eden ve yeni başlanan harcamalarını gösterecek bir şekilde detaylı olarak hazırlanmaktadır.

Grafik 6: İtalya - Genel Devlet Harcamaları/GSYH



Kaynak: **OECD in Figures**, 2006, 2007, 2008, 2009 <http://www.oilis.net/> (14.01.2010)

Bütçenin oluşturulması sırasında kamu giderlerini kontrol altında tutabilmek amacıyla, kamu gideri, bütçe dengesine ve borçlanmaya ilişkin mali kurallar uygulanmaktadır.

Kamu giderine ilişkin mali kural nominal olarak belirlenmiş bir harcama tavanını ifade etmektedir. Söz konusu mali kural genel devlet sektörü için geçerlidir ve yasayla hüküm altına alınmıştır. Mali kurala uyulup uyulmadığı Maliye Bakanlığı tarafından denetlenmektedir. Mali kurala uyulmaması durumunda düzeltici önlemleri içeren bir taslağın yasama organına sunulması gerekmektedir.

Bütçe dengesine ilişkin mali kural, GSYH'nin belli bir oranında bütçe dengesinde iyileşme olacağını ifade etmektedir. Söz konusu mali kural genel devlet sektörü için geçerlidir ve yasayla hüküm altına alınmıştır. Mali kurala uyulup uyulmadığı Maliye Bakanlığı tarafından denetlenmektedir. Mali kurala uyulmaması durumunda düzeltici önlemleri içeren bir taslağın yasama organına sunulması gerekmektedir.

Kamu harcamalarına ilişkin olarak etkinliğe ve/veya harcama etkililiğine ilişkin gözden geçirmeler sadece Bakanlıklar tarafından gerçekleştirilmektedir.

2.1.7 Japonya

Orta Vadeli Harcama Sistemine ilişkin olarak makroekonomik tahminlerin oluşturulması sürecinde Başbakanlık Ofisi görev almaktadır. Makroekonomik tahminlerin oluşturulması sürecinde kullanılan metodoloji kamuoyu ile paylaşılmamaktadır. Ortaya konan tahminlerin gözden geçirilmesi yönelik bir süreç tasarlanmamıştır. Makroekonomik tahminler izleyen yılın bütçesini de içerecek şekilde dört yıllık bir dönem için hazırlanmaktadır. Makroekonomik tahminler her yıl gözden geçirilmektedir. Gelecek yıllara ilişkin gider tahminlerinin oluşturulmasında mevcut mevzuat göz önünde tutulmaktadır.

Japonya’da bütçenin hazırlanmasından Maliye Bakanlığı sorumludur. Japonya’da bütçenin hazırlanmasından sorumlu birimde toplam 353 kişi istihdam edilmektedir.

Bütçe süreci mali yılbaşından 8 ay önce başlamakta ve bütçe çağrısı ise kamu kurumlarına yine aynı süre içerisinde gönderilmektedir. Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan bütçe çağrısı kamu kurumlarının bütçe hazırlıklarını yönlendirmek üzere Bütçe sürecinde uyulacak kurallar ve kullanılacak formlar ile hükümet önceliklerini ihtiva etmektedir.

Kamu kurumları bütçe tekliflerini hükümet tarafından onaylanan bütçe hazırlık rehberinde ortaya konan harcama programlarını göz önünde tutarak hazırlamaktadırlar.

Harcama tavanları izleyen bütçe yılı dâhil olmak üzere beş yıllık bir dönem için hazırlanmaktadır ve harcama tavanları her yıl gözden geçirilmektedir. Kamu kurumlarına harcama tavanları mali yılbaşından 8 ay önce iletilmektedir. Kamu kurumlarıyla bütçe görüşmeleri mali yılbaşından 10 ay önce başlamakta ve mali yılbaşından 3 ay önce bitmektedir. Kabine ise bütçeyi mali yılbaşından 3 ay önce kabul etmektedir.

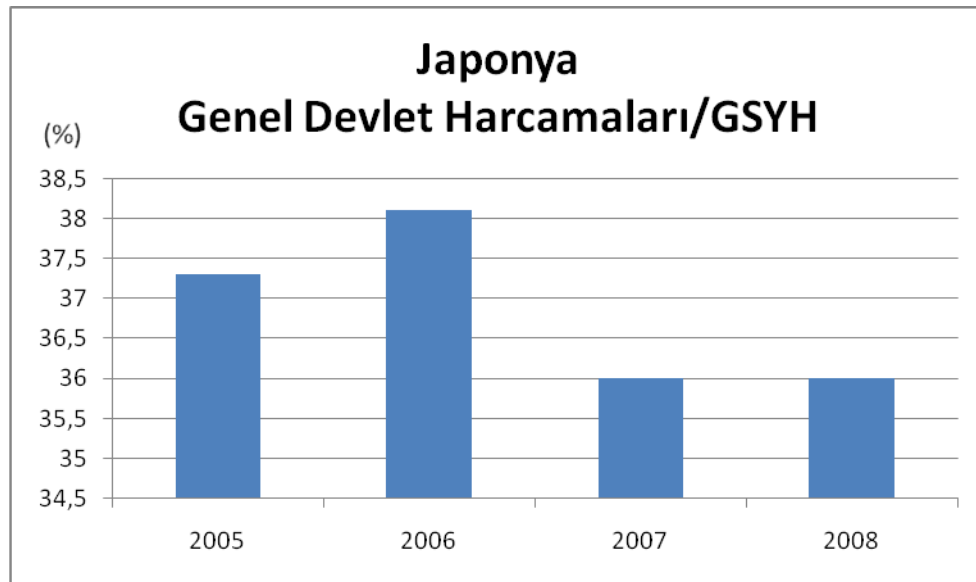
Kamu kurumları ile Maliye Bakanlığı arasında bütçe hazırlık sürecine ilişkin olarak ortaya çıkacak sorunlar nihai olarak Bakanlar Kurulu tarafından çözülmektedir.

Bütçe yasama organına mali yılbaşından 2 ay önce sevk edilmekte ve yasama organınca mali yılbaşından önce kabul edilmektedir. Bütçe Kanununda yer verilen makroekonomik tahminlere ilişkin mali duyarlılık analizi gerçekleştirilmemekte, sosyal güvenlik harcamalarına (emeklilik, sağlık vb) ilişkin mali riskler değerlendirilmemektedir. Bütçe Kanunu kamu kurumlarının devam eden ve yeni başlanan harcamalarını gösterecek bir şekilde detaylı olarak hazırlanmamaktadır.

Bütçenin oluşturulması sırasında kamu giderlerini kontrol altında tutabilmek amacıyla, kamu gideri, bütçe dengesine ve borçlanmaya ilişkin mali kurallar uygulanmaktadır.

Kamu giderine ilişkin mali kural, borç stokunun GSYH'ye oranının düşürülebilmesi amacıyla birincil bütçe dengesinde fazla verilmesini öngörmektedir. Söz konusu mali kural sosyal güvenlik fonu hariç olmak üzere genel devlet sektörü için geçerlidir ve hükümet açısından siyasi bir taahhüt niteliğindedir. Mali kurala uyulup uyulmadığı hükümet tarafından denetlenmektedir. Mali kurala uyulmaması durumunda hükümet gerekli önlemleri almakla sorumludur.

Grafik 7: Japonya - Genel Devlet Harcamaları/GSYH



Kaynak: **OECD in Figures**, 2006, 2007, 2008, 2009 <http://www.oilis.net/> (14.01.2010)

Bütçe dengesine ilişkin mali kural, nominal olarak belirlenmiş bir dengesini ifade etmektedir. Söz konusu mali kural hükümetin siyasi bir taahhüdü niteliğindedir. Mali kurala uyulup uyulmadığı Maliye Bakanlığı tarafından denetlenmektedir. Mali kurala uyulmaması durumunda hükümet gerekli önlemleri almakla sorumludur.

Borçlanmaya ilişkin mali kural, borca ilişkin belirlenmiş bir nominal tutar şeklinde uygulanmaktadır. Söz konusu mali kural hükümetin siyasi bir taahhüdü niteliğindedir. Mali kurala uyulmaması durumunda hükümet gerekli önlemleri almakla sorumludur.

Kamu harcamalarına ilişkin olarak etkinliğe ve/veya harcama etkililiğine ilişkin gözden geçirmeler Maliye Bakanlığı, Bakanlıklar ve Sayıştay tarafından gerçekleştirilmektedir.

2.2. ULUSLARARASI UYGULAMALARA İLİŞKİN GENEL DEĞERLENDİRME

Orta Vadeli Harcama Sistemi uygulandığı tüm ülkelerde başarılı sonuçlar vermemiştir. Örneğin Mozambik'te uygulanmakta olan OVHS bir başarısızlık örneği, Güney Afrika'da uygulanmakta olan sistem bir başarı örneği olarak anlatılmaktadır.

Dünya Bankası'nın 1996 yılında mali yönetimin geliştirilmesi amacıyla yayımladığı raporu müteakiben, Mozambik hükümeti 1997 yılında orta vadeli harcama çerçevesinin uygulanmasını içeren bir harcama yönetimi reformu programı hazırlamıştır. Reform ile birlikte bütçe kanununun hazırlanması, bütçenin sınıflandırılması ve kapsamı, muhasebe ve izleme, nakit yönetimi, borç yönetimi ve denetim gibi alanlarda iyileştirmeler amaçlamıştır. Nitelikli insan kaynakları açısından yetersizlik, eldeki mevcut nitelikli personelin ücret dengesizliği nedeniyle özel sektöre geçmesi, kurumsal düzeyde yeterli bilgi birikimine sahip olunmaması gibi nedenlerden dolayı orta vadeli harcama çerçevesi zayıf bir düzeyde uygulamaya sokulmuştur. Dolayısıyla ortaya konan sistem orta vadeli harcama sisteminin gerektirdiği temel yapı taşlarını içermemektedir.¹³⁷

¹³⁷ Schiavo-Campo ve Tommasi, s. 30.

Dünya Bankası tarafından gerçekleştirilen bir çalışmada Mozambik'te uygulanmakta olan sisteme ilişkin olarak çeşitli bilgilere yer verilmiştir.¹³⁸ Çalışmada orta vadeli harcama çerçevesinin; bütçe süreci ile halen tam olarak uyumlaştırılmadığı, sadece merkezî yönetimi kapsadığı, sivil toplumun katkısını içermediği, kamuoyu ile paylaşılmadığı, zamanlama problemi yüzünden ilgili sektörlerin süreç içerisine katılımını sınırladığı ifade edilmektedir.

Bütçelenen ve gerçekte harcanan rakamlar arasında büyük farklılık olması ve altı yıllık olarak hazırlanmasından dolayı güvenilirlik sorunu yaşadığı, orta vadeli harcama çerçevesine siyasi bir sahiplenme olmadığı, teknik bir raporlama olarak Maliye Bakanlığı tarafından hazırlandığı ancak bakanlık tarafından da fazla önemsenmediği, bakanlıklar tarafından sunulan harcama tekliflerinin yeknesak bir yapıda olmadığı, kamu yönetimine orta vadeli harcama sistemine ilişkin olarak gerekli eğitimlerin verilmediği, kamu kurumlarından performans göstergeleri talep edilmediği, makroekonomik verilerin tahminlemede kullanılan modelin tam manasıyla uygun olmadığına da çalışmada yer verilmiştir

Özet olarak Mozambik orta vadeli harcama çerçevesi uygulaması ile kamu mali yönetiminde önemli kazanımlar elde edememiştir. Mozambik'te şu an uygulanmakta olan OVHS'nin kapsadığı yıl sayısı bütçe yılı dâhil olmak üzere üç¹³⁹ yıla indirilmiştir.

Güney Afrika'da orta vadeli harcama çerçevesi çalışmalarına 1997 yılında Dünya Bankası'nın desteği ile başlanmıştır.¹⁴⁰ 1998 yılında orta vadeli harcama çerçevesinin kullanılmaya başlanacağı duyurulmuş ve kullanılacak olan çerçeve bayındırlık ile kalkınma çabalarına öncelik verecek olan operasyonel bir program olarak tanımlanmıştır.¹⁴¹

¹³⁸ Houerou ve Taliércio, ss. 40-43.

¹³⁹ OECD, International Budget Practices and Procedures Database.

¹⁴⁰ Houerou ve Taliércio, s. 12.

¹⁴¹ Schiavo-Campo ve Tommasi, s. 31.

Orta vadeli harcama çerçevesi bütçe yılı dâhil olmak üzere üç yıllık¹⁴² bir dönem için hazırlanmakta, yılda iki kez güncellenmekte ve merkezi bütçe otoritesi¹⁴³ tarafından yayımlanmaktadır. Orta vadeli harcama çerçevesi yıllık bütçe süreci¹⁴⁴ ilişkilendirilmekte ve “merkezi ve yerel yönetimleri”¹⁴⁵ içine alacak şekilde uygulanmaktadır. Sektör yöneticileri, kendilerine tahsis edilen harcama tavanları içinde kalınmak şartıyla, tahsis edilen meblağı sektör içerisinde istedikleri şekilde dağıtma şansına sahiptirler.¹⁴⁶

Güney Afrika’da uygulanan sistemin arkasında güçlü bir siyasi destek bulunmaktadır. Kamu sektöründeki istihdam koşulları ve bunun maliyeti orta vadeli harcama çerçevesi içerisinde önemli bir husus olarak görülmektedir. Orta vadeli harcama çerçevesi; personel yönetimi, kamu hizmetlerinin düzenlenmesi, personel maliyetlerinin bütçeleştirilmesi ve personel hakkında alınacak kararların yerleştirilmesi olgularına işaret etmektedir.¹⁴⁷

Güney Afrika’da hazırlanan orta vadeli harcama çerçevesi bütçe görüşmelerinden önce meclise ve sivil toplumun bilgisine sunulmakta ve hükümetin genel programı bu vesileyle müzakereye açılmaktadır. Bu bağlamda orta vadeli harcama çerçevesi sivil toplumun bakış açısını dikkate alan ve meclis tarafından onaylanan bir yapıyı haizdir.¹⁴⁸

Gelişmiş ülkelerde uygulanmakta olan sistemin diğer ülkelerde aynen uygulanması sonucunda OVHS’den istenilen sonuçların alınamayacağı ilk olarak 2000 yılının sonlarında Dünya Bankası tarafından düzenlenen “Yoksulluğun Azaltılması ve Ekonomik Yönetim Toplantısı”nda (Poverty Reduction and Economic Management [PREM] Conference) ortaya konmuştur.

¹⁴² OECD, International Budget Practices and Procedures Database.

¹⁴³ OECD, International Budget Practices and Procedures Database.

¹⁴⁴ Houerou ve Taliércio, s. 34.

¹⁴⁵ Houerou ve Taliércio, s. 40.

¹⁴⁶ Houerou ve Taliércio, s. 18.

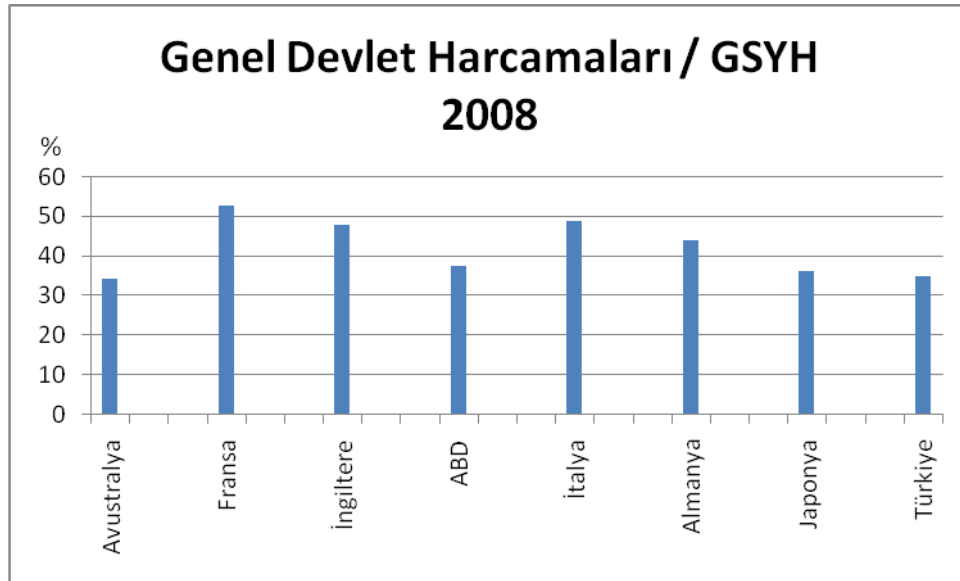
¹⁴⁷ Schiavo-Campo ve Tommasi, s. 31.

¹⁴⁸ Houerou ve Taliércio, s. 27.

Üzerinde mutabık kalınan temel nokta ülkelerin yıllık olarak bütçelerini sorunsuz bir şekilde hazırlamadan ve hazırlanan bu bütçeleri minimum olarak kabul edilebilir bir şekilde uygulamadan OVHS'den fayda beklemenin anlamsız olacağıdır.¹⁴⁹

OVHS'ye ilişkin uluslararası uygulamalara bakıldığında ülkelerin sistemi birbirlerinden farklı olarak yürüttükleri anlaşılacaktır. Bunun nedenleri ülkelerin farklı siyasa öncelikleri, bütçe süreçleri, gelenekleri, yönetsel yetenekleri ve yönetsel kaynakların varlığı olabilir. Ancak işin içinde insan faktörü de olduğundan ülkelerin iş yapma biçimlerindeki farklılıklar da (bireysel-grup çalışmasına yatkınlık) neden tek bir sistemin olmadığını göstermesi açısından oldukça önemlidir. Bu bağlamda ülkelerin OVHS'ye ilişkin olarak *farklı teknikler*¹⁵⁰ uyguladıkları söylenebilir.

Grafik 8: Genel Devlet Harcamaları /GSYH (9 ülke)



Kaynak: **OECD in Figures**, 2006, 2007, 2008, 2009 <http://www.oilis.net/> (14.01.2010)

2010 Yılı Programı, <http://www.dpt.gov.tr> (15.12.2009)

¹⁴⁹ Schiavo-Campo, s. 5.

¹⁵⁰ Ertan Tosun, **Kamu Mali Yönetimi, Devlet Bütçesi Odaklı Bir Yaklaşım**, 1. Baskı, Devlet Bütçe Uzmanları Derneği Yayını, Ankara, 2007, s. 173.

OECD (Bütçeleme ve Kamu Harcamaları Bölümü) tarafından Bütçe Uygulamaları ve Yöntemlerine (Budgeting Practices and Procedures) ilişkin ilk çalışma 2003 yılında Dünya Bankası ile yapılan işbirliği sonucunda ortaya konmuştur. 2007 yılında OECD Bütçe Uygulamaları ve Yöntemleri Veri Tabanı (Budgeting Practices and Procedures Database) adında yeni bir çalışma daha gerçekleştirilmiştir. Yapılan çalışma 30 adet OECD üyesi, 8 adet OECD üyesi olmayan ülkeyi içermektedir. Bu çalışmada uygulamada ve akademik camiada yer alan kişilerin önerileri dikkate alınarak bir önceki araştırma çalışması büyük ölçüde gözden geçirilmiş ve kısaltılmıştır.

2008 yılında tekrar yeni bir çalışma içine girilmiş (2009 yılında çalışmalar sürdürülmüş), Uluslararası Bütçe Uygulamaları ve Yöntemleri Veri Tabanı (International Budgeting Practices and Procedures Database) adında yeni bir araştırmanın sonuçları ortaya konmuştur. Yapılan yeni çalışma 2007 yılında gerçekleştirilen OECD Bütçe Uygulamaları ve Yöntemleri, 2008 yılında Dünya Bankası ve OECD işbirliğinde Asya ve diğer bölgelere yönelik olarak gerçekleştirilen Bütçe Uygulamaları ve Yöntemleri ve yine 2008 yılında Afrika'da gerçekleştirilen (CABRI-Collaborative Africa Budget Reform Initiative/OECD) Bütçe Uygulamaları ve Yöntemleri isimli araştırmaları içermektedir.

Tablo 1: OECD Ülkelerinde OVHS Uygulamaları

OECD Ülkeleri	Makroekonomik tahminlerinin kapsadığı yıl sayısı (izleyen bütçe yılı dâhil)	Makroekonomik tahminlerinin gözden geçirilme sıklığı	Harcama tavanlarının kapsadığı yıl sayısı (İzleyen bütçe yılı dahil)	Harcama tavanlarının gözden geçirilme sıklığı
ABD	5	Yılda 2 kez	* ¹⁵¹	-
Almanya	4	Yıllık	4	Yıllık
Avustralya	4	Yılda 2 kez	*	-
Avusturya	4	Yıllık	4	** ¹⁵²
Belçika	4	Yıllık	*	-
Çek Cumhuriyeti	3	Yıllık	3	Yıllık
Danimarka	4	Yıllık	4	Yıllık
Finlandiya	4	Yıllık	4	**
Fransa	4	Yıllık	3	Yıllık
Hollanda	5	Yıllık	4	***
İngiltere	3	2 yılda bir	3	2 yılda bir ¹⁵³
İrlanda	3	2 yılda bir	5	Yıllık
İspanya	3	Yıllık	*	-
İsveç	3	Yıllık	3	Yıllık
İsviçre	4	Yıllık	4	Yıllık
İtalya	3	Yıllık	*	-
İzlanda	4	Yıllık	Cevap verilmemiş	Yıllık
Japonya	4	Yıllık	5	Yıllık
Kanada	3	Yılda 2 kez	*	-
Kore	5	Yıllık	5	Yıllık
Lüksemburg	4	Yıllık	5	*** ¹⁵⁴
Macaristan	3	Yıllık	3	Yıllık
Meksika	Diğer ¹⁵⁵	Yıllık	5	Yıllık
Norveç	4	Yıllık	*	-
Polonya	3	Yıllık	*	-
Portekiz	3	Yıllık	*	-
Slovakya	3	Yıllık	3	Yıllık
Türkiye	3	Yıllık	3	Yıllık
Yeni Zelanda	3	Yıllık	Cevap verilmemiş	Yıllık
Yunanistan	* ¹⁵⁶	-	*	

Kaynak: OECD, **International Budget Practices and Procedures Database**, 2009, Part 2b, question 17, 18, 21, 22 http://www.oecd.org/document/61/0,3343,en_2649_34119_2494461_1_1_1_1,00.html (02.01.2010)

¹⁵¹ * işaretli ülkelerde harcama tavanı uygulaması bulunmamaktadır.

¹⁵² ** işaretli ülkelerde her yeni hükümet kurulduktan sonra harcama tavanları güncellenmektedir.

¹⁵³ Hughes, s. 4.

¹⁵⁴ *** işaretli ülkelerde her seçimden sonra harcama tavanları güncellenmektedir.

¹⁵⁵ Yatırım projeleri ve kamu-özel işbirliklerine ilişkin zaman kapsamı 20 yıla kadar çıkabilmektedir.

¹⁵⁶ OVHS'nin kullanımına yakın gelecekte geçilecektir.

Çalışma 30 adet OECD üyesi ülke ve 67 adet OECD üyesi olmayan ülke (Orta Doğu, Africa, Doğu Avrupa, Asya, Latin Amerika ve Karayipler) olmak üzere 97 ülkeyi içermektedir. Gerçekleştirilen çalışmada ülkelerin orta vadeli harcama sistemine ilişkin olarak farklı uygulamalar içinde olduğu görülmektedir.

OVHS'nin gerek makroekonomik gerekse de harcama tavanlarına yönelik olarak kapsadığı yıl sayısı ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Kimi ülkelerde ise harcama tavanı uygulamasına yönelik her hangi bir uygulama (Avustralya, İtalya vb.) bulunmamaktadır. Örneğin OECD ülkelerinin %43,3'ü üç yıllık bir kapsamı tercih ederken, %40'ının dört yıllık bir kapsamı tercih ettiği görülmektedir. İncelemeye alınan ülkeler arasında kamu giderlerinin kontrolü anlamında en iyi ülke performansı Avustralya'ya aittir.

Ülke örneklerinin incelenmesi durumunda görüleceği üzere ülkelerin OVHS'yi uygulamak istemelerindeki nedenler şu şekilde özetlenebilir:

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

- ✓ Mali etkileri birden fazla yılan yayılan kamu giderlerinin finansman dengesi üzerindeki etkilerinin gözlemlenemeyişi
- ✓ Kamu sektöründeki zayıf yönetim

İzleyen bölümde Orta Vadeli Harcama Sistemine ilişkin olarak Türkiye’de uygulanmakta olan sürece ilişkin olarak bilgi verilecektir. Öncelikle sistemin yasal dayanağı ortaya konulacak ardından da uygulanmakta olan sistemin genel bir değerlendirilmesi yapılacaktır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ORTA VADELİ HARCAMA SİSTEMİNE İLİŞKİN TÜRKİYE UYGULAMASI

Türkiye’de uygulanmakta olan Orta Vadeli Harcama Sisteminin yasal dayanağı Türkiye Büyük Millet Meclisince 10/12/2003 tarihinde kabul edilen ve 24/12/2003 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunudur.

Uygulanmakta olan sistem iki temel belge üzerinden gerçekleştirilmektedir. Bunlardan ilki Orta Vadeli Program’dır. Söz konusu program kalkınma planları, stratejik planlar ve genel ekonomik koşulların gerekleri doğrultusunda makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri içermekte OVHS’nin başlangıç noktasını teşkil etmektedir.

Sistemin diğer temel belgesi Orta Vadeli Mali Plandır. Söz konusu plan Orta Vadeli Program ile uyumlu olmak üzere, gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleri, hedef açık ve borçlanma durumu ve kamu kurumlarının ödenek teklif tavanlarını içermektedir.

Kamu kurumları tarafından söz konusu iki temel belgeye uygun olarak hazırlanan çok yıllık bütçe teklifleri Bakanlar Kurulu tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisine sevk edilmekte ve kanunlaşmaktadır.

Bu bağlamda Orta Vadeli Program ve Orta Vadeli Mali Plan ve Bütçe Kanunlarında yer alan değerlerin birbiriyle kıyaslanması ve nihai olarak gerçekleşme rakamları üzerinden bir analizin gerçekleştirilmesi önem arz etmektedir.

3.1. TÜRKİYE’DE UYGULANMAKTA OLAN ORTA VADELİ HARCAMA SİSTEMİNİN YASAL DAYANAĞI

Türkiye’de uygulanmakta olan Orta Vadeli Harcama Sisteminin yasal dayanağı 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’dur. 5018 sayılı Kanunun 13. maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi¹⁵⁷, 15. maddesinin ikinci fıkrası¹⁵⁸, 16. maddesinin üçüncü fıkrası¹⁵⁹, 17. maddesinin birinci fıkrasının (c) bendi ile 18. maddenin ikinci fıkrasının (e)¹⁶⁰ bendinde çok yıllık bütçelemeye ilişkin atıflar bulunmaktadır. Kanunun 17. maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde kamu kurumlarının stratejik planlar ile uyumlu olmak üzere bütçelerini çok yıllık olarak hazırlamaları gerektiği ifade edilmektedir.

Kanunun aynı maddesinde bütçe hazırlığı esnasında kamu kurumlarının Orta Vadeli Program ve Orta Vadeli Mali Planda yer alan temel büyüklükleri, ilke ve esasları, kalkınma planı ve yıllık program önceliklerini, stratejik planları ile performans hedeflerini göz önünde tutması gerektiği de ifade edilmektedir.

3.1.1. Orta Vadeli Program Hazırlığı

Türkiye’de OVHS’nin başlangıç noktası 5018 sayılı Kanunun 16. maddesinin ikinci fıkrasında tanımlanan ve merkezi yönetim¹⁶¹ bütçe kanunu tasarısının oluşturulmasına temel teşkil edecek olan “Orta Vadeli Program”(OVP) hazırlığıdır. Kanun gereği OVP’nin, Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) Müsteşarlığı tarafından hazırlanıp Bakanlar Kurulunca Mayıs ayının sonuna kadar kabul edilerek aynı süre içerisinde Resmi Gazete’de yayımlanması gerekmektedir.

¹⁵⁷ Bütçeler, stratejik planlar dikkate alınarak izleyen iki yılın bütçe tahminleriyle birlikte görüşülür ve değerlendirilir.

¹⁵⁸ Merkezî yönetim bütçe kanununda; yılı ve izleyen iki yılın gelir ve gider tahminleri...

¹⁵⁹ Orta vadeli program ile uyumlu olmak üzere, gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleri...

¹⁶⁰ Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin son iki yıla ait bütçe gerçekleştirmeleri ile izleyen iki yıla ait gelir ve gider tahminleri... denmektedir. Ancak burada kanun metninin “... ile bütçe yılını izleyen iki yıla ait gelir ve gider tahminleri...” denmesinin daha doğru olacağı düşünülmektedir.

¹⁶¹ 5018 sayılı Kanunun 12. maddesinin ikinci fıkrasında merkezi yönetimin genel bütçeli idareler, özel bütçeli idareler ve düzenleyici ve denetleyici kurumları kapsadığı ifade edilmiştir.

Dolayısıyla sistemin ikinci aşaması Devlet Planlama Teşkilatı tarafından hazırlanan Orta Vadeli Programın Bakanlar Kurulunca kabul edilmesidir. OVP, kalkınma planları, stratejik planlar ve genel ekonomik koşulların gerekleri doğrultusunda makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri kapsamaktadır.

Tablo 2: Orta Vadeli Programların Kanun Gereği ve Uygulamada Bakanlar Kurulunca Kabulü ve Resmi Gazete'de Yayımlanma Tarihleri

Yıllar	OVP'nin Kanun gereği en son Bakanlar Kurulunca kabul ve Resmi Gazete'de yayım tarihi	OVP'nin uygulamada Bakanlar Kurulunca kabul tarihi	OVP'nin uygulamada Resmi Gazete'de yayım tarihi
2006-2008	31/05/2005	23/05/2005	31/05/2005
2007-2009	31/05/2006	30/05/2006	13/06/2006
2008-2010	31/05/2007	28/05/2007	21/06/2007
2009-2011	31/05/2008	25/06/2008	28/06/2008
2010-2012	31/05/2009	14/07/2009	16/09/2009

Kaynak: **Resmi Gazete**, <http://www.resmigazete.gov.tr> (20.11.2009)

Orta Vadeli Program hazırlığında Kanunda belirtilen süreye sadece 2006 yılı bütçe hazırlıkları (ilk OVP uygulaması) döneminde uyulduğu (2006-2008 dönemi) görülmektedir.¹⁶² İkinci ve üçüncü dönemde (2007-2009/2008-2010) Bakanlar Kurulunca OVP'nin kabul edilmesine ilişkin tarihte bir sorun yaşanmazken Resmi Gazete'de yayım tarihlerinde gecikmeler meydana gelmiştir.

Dördüncü dönem OVP hazırlıklarında Bakanlar Kurulunca kabul tarihinde gecikme yaşanmış ve dolayısıyla kanunda belirtilen süre aşılmış olmakla birlikte OVP'nin Resmi Gazete'de yayımı Bakanlar Kurulunun karar tarihinden çok kısa bir süre sonra gerçekleşmiştir.

¹⁶² 2008-2010 dönemi için olan gecikme 22 Temmuz genel seçimleri, 2010-2012 dönemi için olan gecikme 2008 yılının Eylül ayında başlayan Küresel Mali Kriz ile ilişkilendirilebilir.

Son OVP hazırlığında ise gerek Bakanlar Kurulunun kabul gerekse de Resmi Gazete’de yayım tarihlerinde meydana gelen gecikme nedeniyle Kanunda belirtilen sürenin oldukça ötesinde kalınmıştır. Kanunda belirtilen tarih ile uygulamada ortaya çıkan yayım tarihleri arasındaki farkın en çok 2010 yılı bütçe hazırlık dönemi olduğu görülmektedir.

3.1.2. Orta Vadeli Mali Plan Hazırlığı

OVP’nin yayımlanmasının ardından 5018 sayılı Kanununun 16. maddesinin üçüncü fıkrası gereğince “Orta Vadeli Mali Plan”ın (OVMP) hazırlanması gerekecektir. Kanun gereği OVMP’nin, Maliye Bakanlığınca hazırlanıp Yüksek Planlama Kurulunca¹⁶³ Haziran ayının on beşine kadar kabul edilerek aynı süre içerisinde Resmi Gazete’de yayımlanması gerekmektedir. Dolayısıyla Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan Orta Vadeli Mali Plan sistemin üçüncü, hazırlanan mali planın Yüksek Planlama Kurulunca kabul edilmesi sistemin dördüncü aşamasını oluşturmaktadır.

OVMP, OVP ile uyumlu olmak üzere, gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleri, hedef açık ve borçlanma durumu ve kamu kurumlarının ödenek teklif tavanlarını içermektedir. Gelecek üç yılın, ilk yılı bütçe yılı olmakta, kalan iki yıl ise gösterge niteliği taşımaktadır.

¹⁶³ 60. Hükümet Yüksek Planlama Kurulu, Başbakanın başkanlığında ilgili Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı, ilgili Devlet Bakanı, Maliye Bakanı, Bayındırlık ve İskân Bakanı, Ulaştırma Bakanı, Sanayi ve Ticaret Bakanı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı ile Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarının katılımıyla oluşmaktadır.

Tablo 3: Orta Vadeli Mali Planların Kanun Gereği ile Uygulamada Yüksek Planlama Kurulunca Kabulü ve Resmi Gazete'de Yayımlanma Tarihleri

Yıllar	OVMP'nin Kanun gereği en son Yüksek Planlama Kurulunca kabul ve Resmi Gazete'de yayım tarihi	OVMP'nin uygulamada Yüksek Planlama Kurulunca kabul tarihi	OVMP'nin uygulamada Resmi Gazete'de yayım tarihi
2006-2008	15/06/2005	14/06/2005	02/07/2005
2007-2009	15/06/2006	14/06/2006	15/07/2006
2008-2010	15/06/2007	15/06/2007	03/07/2007
2009-2011	15/06/2008	01/07/2008	08/07/2008
2010-2012	15/06/2009	17/09/2009	18/09/2009

Kaynak: Resmi Gazete, <http://www.resmigazete.gov.tr> (20.11.2009)

İlk üç dönemde (2006-2008/2007-2009/2008-2010) Yüksek Planlama Kurulunca OVMP'nin kabul edilmesine ilişkin tarihlerde bir sorun yaşanmazken Resmi Gazete'de yayım tarihlerinde gecikmeler meydana gelmiştir. Son iki dönemde ise (2009-2011/2010-2012) OVMP'nin Yüksek Planlama Kurulunca kabulünde gecikmeler yaşandığından dolayı Resmi Gazete'de yayım tarihlerinde Kanunda belirtilen sürelerle uyulamamıştır.¹⁶⁴ Ancak OVMP'nin Yüksek Planlama Kurulunca kabul tarihinde yaşanan gecikmeler OVP'nin Bakanlar Kurulunca kabul edilmesinde yaşanan gecikmeden dolayı ortaya çıkmışlardır.

3.1.3. Kamu Kurumları Tarafından Çok Yıllı Bütçe Tekliflerinin Hazırlanması

OVMP'nin yayımlanmasının ardından 5018 sayılı Kanun'un 16. maddesinin dördüncü fıkrası gereğince kamu kurumlarının bütçe tekliflerini hazırlamalarına yardımcı olmak üzere Maliye Bakanlığınca Bütçe Çağrısı ve eki Bütçe Hazırlama Rehberinin, yatırım programlarını hazırlamalarına yardımcı olmak üzere DPT Müsteşarlığınca Yatırım Genelgesi ve eki Yatırım Programı Hazırlama Rehberinin Haziran ayı sonuna kadar Resmi Gazete'de yayımlanması gerekmektedir.

¹⁶⁴ 2008-2010 dönemi için olan gecikme 22 Temmuz genel seçimleri, 2010-2012 dönemi için olan gecikme 2008 yılının Eylül ayında başlayan Küresel Mali Kriz ile ilişkilendirilebilir.

Tablo 4: Bütçe Çağrısı ve Eki Bütçe Hazırlama Rehberinin Kanun Gereği ve Uygulamada Resmi Gazete'de Yayımlanma Tarihleri

Yıllar	Bütçe Çağrısı ve eki Bütçe Hazırlama Rehberi'nin Kanun gereği Resmi Gazete'de yayım tarihi	Bütçe Çağrısı ve eki Bütçe Hazırlama Rehberi'nin uygulamada Resmi Gazete'de yayım tarihi
2006-2008	30/06/2005	06/07/2005
2007-2009	30/06/2006	15/07/2006
2008-2010	30/06/2007	03/07/2007
2009-2011	30/06/2008	08/07/2008
2010-2012	30/06/2009	18/09/2009

Kaynak: Resmi Gazete, <http://www.resmigazete.gov.tr> (20.11.2009)

Yayımlanan belgelerin ardından kamu kurumları bütçe tekliflerini hazırlamak üzere bir çalışma içine girmektedirler. Söz konusu çalışmalar Türkiye'de uygulanmakta olan sistemin beşinci aşamasını oluşturmaktadır.

OVP, OVMP'ye ilişkin yayım tarihlerinde yaşanan gecikmeler, Bütçe Çağrısı ve eki Bütçe Hazırlama Rehberi ile Yatırım Genelgesi ve eki Yatırım Programı Hazırlama Rehberinin Kanun Gereği yayımlanması gereken tarihlerinde de gecikmelere sebebiyet vermiştir. Söz konusu belgelerin yayım tarihlerinde meydana gelen gecikmenin en çok 2010 yılı bütçe hazırlık döneminde olduğu görülmektedir.

Tablo 5: Yatırım Genelgesi ve Eki Yatırım Programı Hazırlama Rehberinin Kanun Gereği ve Uygulamada Resmi Gazete'de Yayımlanma Tarihleri

Yıllar	Yatırım Genelgesi ve eki Yatırım Programı Hazırlama Rehberi'nin Kanun gereği Resmi Gazete'de yayım tarihi	Yatırım Genelgesi ve eki Yatırım Programı Hazırlama Rehberi'nin uygulamada Resmi Gazete'de yayım tarihi
2006-2008	30/06/2005	09/07/2005
2007-2009	30/06/2006	20/07/2006
2008-2010	30/06/2007	05/07/2007
2009-2011	30/06/2008	16/07/2008
2010-2012	30/06/2009	18/09/2009

Kaynak: Resmi Gazete, <http://www.resmigazete.gov.tr> (20.11.2009)

OVP'lerin yayım tarihinde meydana gelecek gecikmeler bu planı temel alacak olan OVMP'lerin yayım tarihlerinde de gecikmeye sebebiyet vermekte ve nihai olarak bütçe hazırlığı içine girecek kamu kurumlarına daha az bir zaman dilimi kalmaktadır. Bu doğrultuda kamu kurumlarının bu veri durum devam ettiği sürece bütçe çalışmalarına belli ölçülerde programın/planın yayımından önce başlamasının doğru olacağı söylenebilir.

5018 sayılı Kanununun 17. maddesinin dördüncü fıkrasında kamu idarelerinin stratejik planlar ile Bütçe Hazırlama Rehberinde yer alan esaslar çerçevesinde, bütçe gelir ve gider tekliflerini Temmuz ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığına, yatırım tekliflerini değerlendirilmek üzere aynı süre içinde Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına sunması gerektiği belirtilmektedir.

Kanununun 17. maddesinde öngörülen zaman takvimi merkezi yönetim kapsamındaki tüm kamu idareleri için geçerli olmamaktadır. Keza Kanununun 18. maddesinin üçüncü fıkrasında Türkiye Büyük Millet Meclisi, Sayıştay ve Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların bütçelerini Eylül ayı sonuna kadar doğrudan Türkiye Büyük Millet Meclisine, bir örneğini de Maliye Bakanlığına gönderecekleri belirtilmektedir

Kanununun 17. maddesinin beşinci fıkrasında bütçe tekliflerinin Maliye Bakanlığına verildikten sonra, kamu idarelerinin yetkilileriyle gider ve gelir teklifleri hakkında görüşmeler yapılabileceği belirtilmektedir.

Türkiye'de uygulanmakta olan OVHS'de harcama tavanı uygulaması genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idarelere yönelik olarak uygulanmaktadır. Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, mahallî idareler (il özel idareleri ve belediyeler) ve sosyal güvenlik kurumları bütçelerini çok yıllık bir bakış açısıyla hazırlamaktadırlar ancak bu kamu idareleri için bir harcama tavanı uygulaması söz konusu değildir. Bu kurumların bütçe teklifleri 5018 sayılı Kanununun 18. maddesi gereğince merkezî yönetim bütçe kanunu tasarisına eklenmektedir.

Düzenleyici ve denetleyici kurumlar 5018 sayılı Kanununun 18. maddesi uyarınca bütçelerini Eylül ayı sonuna kadar doğrudan Türkiye Büyük Millet Meclisine, bir örneğini de Maliye Bakanlığına göndermektedirler. Düzenleyici ve denetleyici kurumların yatırım tekliflerinin Yatırım Programı ile ilişkilendirilmesi hususuna 5018 sayılı Kanununda yer verilmemiş olmakla birlikte, Orta Vadeli Mali Planlarda yer verilmiştir. Bu bağlamda düzenleyici ve denetleyici kurumlar yatırım tekliflerini Yatırım Programı ile ilişkilendirilmek üzere Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına Eylül ayı sonuna kadar iletmektedirler.

Mahallî idarelerin gelir-gider tekliflerinin merkezî yönetim bütçe kanunu tasarisına eklenmesine ilişkin takvim 5018 sayılı Kanunda yer almamakta, söz konusu takvime ilgili yıllara ait OVMP'lerde yer verilmektedir. 2006-2008, 2007-2009, 2008-2010, 2009-2011 yıllarına ilişkin OVMP'lerde mahallî idarelerin bütçelerini Ağustos ayı sonuna kadar İçişleri Bakanlığına iletmeleri gerektiği belirtilmiş, 2010-2012 OVMP'sinde ise mahallî idarelerin bütçelerini İçişleri Bakanlığına iletmeleri gereken zaman dilimi hususunda bir takvim öngörülmemiştir.

Tüm OVMP'lerde İçişleri Bakanlığının mahallî idarelerin konsolide edilmiş bilgilerini Eylül ayı sonuna kadar merkezî yönetim bütçe kanunu tasarisına eklenmek üzere Maliye Bakanlığına iletmeleri gerektiği belirtilmiştir. Kanununun 25. maddesinde mahallî idarelerin yatırımlarının uygulanması ve izlenmesine ilişkin usul ve esasların Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığınca belirleneceği ifade edilmektedir. Mahallî idareler açısından 5018 sayılı Kanunda ya da ilgili OVMP'lerde yatırım tekliflerinin DPT'ye iletilmesine ilişkin bir takvim bulunmamaktadır.

Sosyal güvenlik kurumlarının bütçe ve yatırım tekliflerinin merkezî yönetim bütçe kanunu tasarisı ile ilişkilendirilmesine hususunda bir takvim 5018 sayılı Kanunda yer almamakta, ilgili yıllara ait OVMP'lerde yer verilmektedir. 2006-2008, 2007-2009, 2008-2010, 2009-2011 yıllarına ilişkin OVMP'lerde sosyal güvenlik kurumlarının bütçe tekliflerinin merkezî yönetim bütçe kanunu tasarisı ile ilişkilendirilmek üzere Maliye Bakanlığına, yatırım tekliflerinin ise Yatırım Programı

ile ilişkilendirilmek üzere Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına Temmuz ayı sonuna kadar iletilmesi gerektiği belirtilmiştir.

2010-2012 yılına ilişkin OVMP’de OVP’nin planlanan sürecin oldukça ötesinde kabul edilmesi ve yayımlanması nedeniyle gecikme yaşandığından dolayı bütçe ve yatırım tekliflerinin iletilmesi için öngörülen son süre Eylül ayı sonu olmuştur. Kanununun 25. maddesinde sosyal güvenlik kurumlarının yatırımlarının uygulanması ve izlenmesine ilişkin usul ve esasların Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığınca belirleneceği ifade edilmektedir.

Özellikle 2010-2012 dönemine ait OVMP’nin 18/09/2009 tarihinde yayımlandığı ve Eylül ayı sonuna kadar genel ve özel bütçeli idarelere, düzenleyici ve denetleyici kurumlara, sosyal güvenlik kurumlarına ve mahallî idarelere Eylül ayı sonuna kadar süre verildiği göz önüne alındığında kamu idarelerinin bütçelerinin oldukça dar bir zaman vaktinde hazırlandığı söylenebilir. Bu noktada kamu idarelerinin proaktif bir bakış açısıyla bütçe hazırlıklarına belli ölçülerde önceden başladıkları düşünülmektedir.

3.1.4. Hazırlanan Çok Yıllı Bütçelerin Onaylanması

Türkiye’de OVHS’ye ilişkin son aşama hazırlanan Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Tasarısının Bakanlar Kurulu tarafından meclise sevk edilmesidir. 5018 sayılı Kanun’un 18. maddesinin birinci fıkrası gereğince makroekonomik göstergeler ve bütçe büyüklükleri en geç Ekim ayının ilk haftası içinde Yüksek Planlama Kurulunda görüşülmekte ve Maliye Bakanlığınca hazırlanan merkezî yönetim bütçe kanunu tasarısı ile millî bütçe tahmin raporu mali yılbaşından en az yetmiş beş gün önce (en geç 17 Ekim) Bakanlar Kurulu tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulmaktadır. TBMM’ye sunulan merkezî yönetim bütçe kanunu tasarısına, Kanununun 18. maddesinde belirtilen şu belgeler eklenmektedir:

- ✓ Orta vadeli mali planı da içeren bütçe gerekçesi
- ✓ Yıllık ekonomik rapor

- ✓ Vergi muafiyeti, istisnası ve indirimleri ile benzeri uygulamalar nedeniyle vazgeçilen kamu gelirleri cetveli
- ✓ Kamu borç yönetimi raporu
- ✓ Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin son iki yıla ait bütçe gerçekleştirmeleri ile izleyen iki yıla ait gelir ve gider tahminleri
- ✓ Mahallî idareler ve sosyal güvenlik kurumlarının bütçe tahminleri
- ✓ Merkezî yönetim kapsamında olmayıp, merkezî yönetim bütçesinden yardım alan kamu idareleri ile diğer kurum ve kuruluşların listesi

5018 sayılı Kanunun 19. maddesi gereğince merkezî yönetim bütçe kanunu tasarısı TBMM’ce kabul edilerek mali yılbaşından önce Resmî Gazete’de yayımlanmaktadır. Kamu yatırım programı, merkezî yönetim bütçe kanununa uygun olarak Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı tarafından hazırlanmakta ve Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren on beş gün içinde Bakanlar Kurulu kararıyla Resmî Gazete’de yayımlanmaktadır.

5018 sayılı Kanunun 42. maddesi gereğince TBMM, merkezî yönetim bütçe kanununun uygulama sonuçlarını onama yetkisini kesin hesap kanunuyla kullanmaktadır. Kesin hesap kanunu tasarısı, muhasebe kayıtları dikkate alınarak, merkezî yönetim bütçe kanununun şekline uygun olarak Maliye Bakanlığınca hazırlanmakta ve bir yıllık uygulama sonuçlarını karşılaştırmalı olarak gösteren değerlendirmeleri içeren gerekçesiyle birlikte izleyen mali yılın Haziran ayı sonuna kadar Bakanlar Kurulunca Türkiye Büyük Millet Meclisine sunularak bir örneği de Sayıştay’a gönderilmektedir. Mahallî idare bütçeleri ile sosyal güvenlik kurumları bütçelerinin uygulama sonuçlarının kesin hesaba bağlanması, ilgili kanunlarındaki hükümlere göre yapılmaktadır. Kanunun 43. maddesi gereğince Sayıştay, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri için düzenleyeceği genel uygunluk bildirimini, kesin hesap kanun tasarısının verilmesinden başlayarak en geç yetmiş beş gün içinde TBMM’ye sunmaktadır.

3.2. TÜRKİYE’DE UYGULANMAKTA OLAN ORTA VADELİ HARCAMA SİSTEMİNE İLİŞKİN GENEL DEĞERLENDİRME

Türkiye’de uygulanmakta olan OVHS’de temel olarak iki belge olan Orta Vadeli Program ile Orta Vadeli Mali Planının hazırlanması öngörülmüştür. Dünya Bankası’nın “Kamu Harcamaları Yönetimi El Kitabı”nda ise OVHS’nin tek bir belge üzerinden yürütülmesi öngörülmüş ve bu noktadaki sorumluluk Maliye Bakanlığına verilmiştir.

Türkiye’de uygulanmakta olan OVHS’nin birinci aşaması Dünya Bankası’nın söz konusu çalışmasında ortaya koyduğu makroekonomik çerçevenin hazırlanmasıdır. Türkiye’de uygulanmakta olan sistemin ikinci aşaması makroekonomik çerçeve ile birlikte hükümet önceliklerini ihtiva eden Orta Vadeli Programın Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilmesidir. Dünya Bankasının söz konusu çalışmasında hükümet öncelikleri ve makroekonomik çerçeve yanında kamu idarelerine yönelik harcama tavanlarına ilişkin bilgileri de içeren belgenin Maliye Bakanlığı tarafından beşinci aşamada hazırlanarak tek bir aşamada Bakanlar Kurulu/Kabine tarafından onaylanması öngörülmüştür.

Teorik çerçevenin ikinci aşaması bakanlıklar tarafından gerçekleştirilen sektörel/kurumsal analiz çalışması üçüncü aşaması ise Maliye Bakanlığı ile bakanlıkların gerçekleştirilen sektörel analiz üzerinden görüşmeler yapmasıdır. Teorik çerçevede belirtilen ikinci ve üçüncü aşamalar tez çalışmasında tek bir başlık altında toplanmıştır.

5018 sayılı Kanunda bakanlıkların sektörel/kurumsal analiz gerçekleştirmesi ve gerçekleştirilen analiz sonuçları üzerinden Maliye Bakanlığı ile görüşmeler yapılması gibi süreçlere yer verilmemiştir. Bununla birlikte Kanunun 9. maddesinde zikredilen ve kamu kurumları tarafından hazırlanması gereken stratejik planların sektörel/kurumsal analiz çalışmalarına girdi sağlayacak belgeler olduğu söylenebilir.

Tablo 6: OVHS'ye İlişkin Süreç Adımlarının Karşılaştırılması

Aşamalar	Dünya Bankası Çalışması	Tez	Türkiye Uygulaması
Makroekonomik Çerçevenin Hazırlanması	1	1	1
Sektörel/Kurumsal Gözden Geçirmeler	2	2	
Maliye Bakanlığı ile Sektörel/Kurumsal Gözden Geçirmeler Üzerinden Görüşme Yapılması	3		-
Makroekonomik Çerçevenin Onaylanması	-	-	2
Çok Yıllı Sektörel/Kurumsal Harcama Tavanlarının Belirlenmesi	4	3	3
Çok Yıllı Sektörel/Kurumsal Harcama Tavanlarının Onaylanması	5		4
Kamu Kurumları Tarafından Çok Yıllı Bütçelerin Hazırlanması	6	4	5
Çok Yıllı Olarak Hazırlanan Bütçelerin Gözden Geçirilerek Onaylanması	7	5	6

Dünya Bankasının çalışmasında sektörel/kurumsal analiz çalışmasının makroekonomik çerçevenin belirlenmesi çalışması ile paralel yürütülebileceği belirtilmiş olup, Türkiye'de de söz konusu çalışma Orta Vadeli Programa ilişkin hazırlık süreci içerisinde yürütülmektedir. Dolayısıyla Dünya Bankasının söz konusu çalışmasında ortaya konan ilk 2 aşama (makroekonomik çerçevenin hazırlanması ve sektörel gözden geçirme), Türkiye'de Orta Vadeli Programa ilişkin hazırlık sürecinde birinci aşamada tek bir başlık altında toplu olarak ele alınmaktadır.

Sektörel analiz çalışmalarında stratejik planlarının temel alınmasının ortaya çıkaracağı bazı sıkıntılar göz ardı edilmemelidir. Stratejik planlama çalışmalarının başlangıç zamanına göre farklı olacak şekilde bazı yıl/yılların makroekonomik çerçeveden bağımsız olarak hazırlanması durumu ortaya çıkacaktır. Bu durumda söz konusu stratejik planların bir sonraki OVP hazırlığında temel alınması sakıncalı olabilecektir. OVP'nin hazırlanmasına ilişkin süreç tasarımı kurumlarla karşılıklı iletişimin kurulmasına yer verilmesi hükümet öncelikleri ve/veya makroekonomik çerçevede ortaya çıkacak güncellemelerin stratejik planlara yansıtılması açısından da bir fırsat ortamı sağlamış olacaktır.

Sektörel/kurumsal analiz çalışmaları sırasında stratejik planlar yanında 5018 sayılı Kanunun kırk birinci maddesi gereğince hazırlanan faaliyet raporlarından da faydalanılabilir. Faaliyet raporları ilgili idare hakkındaki genel bilgilerle birlikte; stratejik planlar ve performans programı gereğince yürütülen hizmetlere ilişkin kullanılan kaynakları, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerini, varlık ve yükümlülükleri ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgileri içermektedir. Dolayısıyla bu çalışmada ortaya konan bilgiler idarenin gelecek yıllara ilişkin bütçe tekliflerinin değerlendirilmesinde önemli bir araç olacaktır.

Genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerin ve özel bütçeli idarelerin ilgili mali yıla ilişkin idare faaliyet raporları izleyen mali yılın en geç Nisan ayı sonuna kadar kamuoyuna açıklanmaktadır. OVP'nin kanun gereği Mayıs ayı sonuna kadar onaylanması ve aynı süre içerisinde Resmi Gazete'de yayımlanması gereği göz önünde tutulduğunda genel ve özel bütçeli idareler tarafından hazırlanan faaliyet raporlarının OVP hazırlık süreci içerisinde değerlendirilmesi mümkün olabilir.

Sektörel analiz çalışmalarının salt belgeler üzerinden yürütülmesi yerine kurumlarla karşılıklı bir iletişim ortamının kurulması suretiyle gerçekleştirilmesine imkân verecek şekilde tasarlanmasının önemli olduğu düşünülmektedir. Böylece bir sonraki aşamada kamu kurumlarına sunulacak harcama tavanlarının belirlenmesi sürecinin daha nesnel bir zemine oturması mümkün olabilecektir.

5018 sayılı Kanunda Orta Vadeli Programların hazırlanmasına ilişkin bir başlangıç süresine yer verilmemekte sadece nihai olarak Mayıs ayının sonunda Bakanlar Kurulunca kabul edilmesi gerektiği belirtilmektedir. Dolayısı ile Mayıs ayına kadar olan süre zarfında uygun bir dönem aralığında kurumlarla karşılıklı olarak sektörel/kurumsal analiz çalışmaları gerçekleştirilebilir. 5018 sayılı Kanunda söz konusu görüşmenin takvimine ilişkin bir düzenleme yapılabilir.

Teorik çerçevenin dördüncü aşaması olan harcama tavanlarının belirlenmesi ve beşinci aşaması olan belirlenen tavanların onaylanması süreci Türkiye’de OVHS’nin sırasıyla üçüncü ve dördüncü aşaması olarak uygulanmaktadır. Söz konusu aşamalar tez çalışmasında tek bir başlık olarak üçüncü aşama altında toplanmıştır. Dünya Bankasının söz konusu çalışmasında ortaya koyduğu teorik çerçevede harcama tavanlarının oluşturulması sürecinde teknik çalışmanın Maliye Bakanlığı tarafından yürütülmesi, harcama tavanlarının ise Bakanlar Kurulu/Kabine tarafından onaylanması gerektiği ifade edilmektedir.

Türkiye’de harcama tavanlarının hazırlanmasına ilişkin teknik çalışma Maliye Bakanlığı tarafından yürütülmekle beraber, harcama tavanlarının onaylanması Yüksek Planlama Kurulu tarafından yapılmaktadır. Yüksek Planlama Kurulu yapı itibariyle Başbakan’ın başkanlığını yaptığı bir kurul olmakla birlikte, kurul içerisinde tüm bakanlar yer almamaktadır. Kurul içerisinde Tarım ve Köyişleri Bakanı, İçişleri Bakanı, Sağlık Bakanı, Milli Eğitim Bakanı, Adalet Bakanı, Milli Savunma Bakanı, Dışişleri Bakanı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı, Kültür ve Turizm Bakanı, Çevre ve Orman Bakanı yer almamaktadır. Bakanlıkların sayısının on beş olduğu ve sadece beşinin harcama tavanlarının onaylanması sürecinde söz sahibi olması 5018 sayılı Kanunun mantığı ile de örtüşmemektedir.

Teorik çerçevenin altıncı aşaması (tez çalışmasının dördüncü aşaması) olan kamu kurumları tarafından çok yıllık bütçelerin hazırlanması Türkiye’de OVHS’nin beşinci aşaması olarak uygulanmaktadır. Teorik çerçevenin yedinci (tez çalışmasının beşinci aşaması) aşaması olan çok yıllık bütçelerin gözden geçirilerek onaylanması Türkiye’de OVHS’nin altıncı aşaması olarak yer almaktadır.

Türkiye’de DPT Müsteşarlığı tarafından ortaya konan makroekonomik tahminler ve Maliye Bakanlığı tarafından konsolide edilen bütçe büyüklükleri üzerinde Yüksek Planlama Kurulu son gözden geçirmeleri gerçekleştirmektedir. Ancak söz konusu gözden geçirmelerin Yüksek Planlama Kurulu yerine tüm bakanların katılımıyla oluşan Bakanlar Kurulu tarafından gerçekleştirilmesinin teorik çerçeveye uyum açısından da uygun olacağı düşünülmektedir. Gerçekleştirilen gözden geçirme çalışmaları neticesinde hazırlanan Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Tasarısı Bakanlar Kurulu tarafından meclise sevk edilmektedir.

3.2.1. Orta Vadeli Programların Değerlendirilmesi

Türkiye’de uygulanmakta olan OVHS’nin başlangıç noktası 2006 yılı bütçe hazırlıklarıdır. Dolayısıyla ilk çok yıllık bütçe hazırlık çalışması hazırlanan OVP’ye istinaden 2006-2008 yılları arasını kapsamıştır. Devam eden yıllarda çok yıllık bütçe hazırlanması usulüne devam edilmiş ve sırasıyla aynı yıllar için hazırlanmış Orta Vadeli Programlara istinaden 2007-2009, 2008-2010, 2009-2011 ve en son olarak 2010-2012 yıllarına ilişkin olarak çok yıllık bütçeler hazırlanmıştır.

Hazırlanmış olan Orta Vadeli Program ve Orta Vadeli Mali Planlarda öngörülen değerlerin gerçekte hangi değerleri aldığı ve/veya yıllar itibarıyla nasıl güncellendiğinin incelenmesi OVHS’nin etkinliği konusunda bir fikir sunabilecektir.

Türkiye’de uygulanmakta olan OVHS’nin başlangıç noktasını OVP’ler teşkil ettiğinden dolayı incelemeye bu noktadan başlanacaktır. İlgili yıllara ait OVP’lerin incelenmesinde OVP’lerde belirtilen tüm değerler yerine Gayri Safi Yurt İçi Hasıla (GSYH), Büyüme, İstihdam Düzeyi, İşsizlik Oranı, Cari İşlemler Dengesi, Tüketici Fiyat Endeksi (TÜFE), Kamu Kesimi Borçlanma Gereği (KKBG) gibi göstergeler incelemeye tabi tutulacaktır.

OVP'ler salt birbirleri arasında değil, yine Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığınca hazırlanan Katılım Öncesi Program (KEP), Yıllı Programlar ve Genel Ekonomik Hedefler ve Yatırımlar (GEH&Y) temel alınarak karşılaştırmaya tabi tutulacaktır. Analiz yapılırken farklı belgelerde ortaya konan değerlerin/oranların aşağı ve yukarı yönde nasıl bir güncellemeye tabi tutuldukları ortaya konacaktır. Tablolarda yer alan ekonomik tahminler, ilgili belgelerin kabul/yayımlanma tarihleri göz önüne alınarak düzenlenmiş ve EK-2'de sunulmuştur. 2006 yılına ilişkin tablo EK-2 A'da, 2007 yılına ilişkin tablo EK-2 B'de, 2008 yılına ilişkin tablo EK-2 C'de, 2009 yılına ilişkin tablo EK-2 Ç'de, 2010 yılına ilişkin tablo EK-2 D'de, 2011 yılına ilişkin tablo EK-2 E'de yer almaktadır. *Değerlendirmede yüzde değişimi büyük olan kalemlere yer verilmiştir.*

2006 yılı sonunda sabit fiyatlarla GSYH büyüme oranı, 2006-2008 OVP'sinde 2006 yılına ilişkin olarak ortaya konan orandan %22 nispetinde daha fazla gerçekleşmiştir. Cari fiyatlarla GSYH'ye ilişkin olarak OVP'de öngörülen ile gerçekleşen değer arasında büyük bir fark (hem TL, hem \$ bazında) olmazken, GSYH sabit fiyatlarla değerlendirildiğinde ortaya söz konusu olan bu büyük fark çıkmıştır. Bu noktada reel olarak GSYH'de bir artış ortaya çıktığı söylenebilir.

2006 yılına ilişkin olarak dikkat çeken diğer konular cari işlemler dengesi, TÜFE ve KKGB'ye ilişkin gerçekleştirmelerdir. 2006 yılına ilişkin olarak gerçekleşen Cari İşlemler Dengesi/GSYH, TÜFE, KKGB/GSYH 2006-2008 OVP'sinde 2006 yılına ilişkin olarak ortaya konan oranlardan sırasıyla %50 ve %93 nispetinde daha fazla, %27,69 nispetinde daha düşük gerçekleşmiştir.

2007 yılı sonunda cari fiyatlarla GSYH (TL), 2007 yılına ilişkin olarak en son hazırlanan OVP'de (2007-2009) ortaya konan orandan %35,43 nispetinde daha fazla gerçekleşirken sabit fiyatlarla GSYH büyümesi OVP'de ortaya konan orandan %32,86 nispetinde daha düşük gerçekleşmiştir. Farkların bu nedenle yüksek çıkmasında TÜİK'in 2008 yılında GSYH'de hem baz yılı hem de kapsam olarak değişikliğe gitmesi etkili olmuştur.

2007-2009 OVP'sinde ortaya konan GSYH ve büyüme oranına ilişkin tahminler 1987 baz yılına göre oluşturulurken, 2007 gerçekleşme rakamları kapsamı farklılaştırılmış ve baz yılı 2008 olarak değiştirilmiş yeni seriye göre açıklanmıştır. Gerçekleşme olarak yeni GSYH serisine göre açıklanmış olan verilerin alınmasının nedeni TÜİK'in ağ sayfasında 1987 bazlı eski serinin 2007 yılının üçüncü çeyreğine kadar açıklanmış olmasıdır.

2007 yılına ilişkin dikkat çeken diğer makroekonomik göstergeler Cari İşlemler Dengesi/GSYH, KKBG/GSYH ve TÜFE olmuştur. 2007 yılı sonunda Cari İşlemler Dengesi/GSYH, KKBG/GSYH ve TÜFE 2007 yılına ilişkin olarak en son hazırlanan OVP'de (2007-2009) ortaya konan rakamdan sırasıyla %25,95 ve %30 nispetinde daha düşük, %109,75 nispetinde daha fazla gerçekleşmiştir.

2008 yılı sonunda cari fiyatlarla GSYH (TL), 2008 yılına ilişkin olarak en son hazırlanan OVP'de (2008-2010) ortaya konan orandan %19,98 nispetinde daha fazla gerçekleşirken sabit fiyatlarla GSYH büyümesi OVP'de ortaya konan orandan %83,64 nispetinde daha düşük gerçekleşmiştir. Farkların bu nedenle ortaya çıkmalarının temel nedenleri TÜİK'in 2008 yılında GSYH'de hem baz yılı hem de kapsam olarak değişikliğe gitmesi ve 2008 yılının Eylül ayında ortaya çıkan küresel mali krizdir. Küresel mali krizin etkisini sabit fiyatlarla GSYH büyümesinde ortaya çıkan büyük orandaki gerilemeden anlamak mümkündür.

2008-2010 OVP'sinde ortaya konan GSYH ve büyüme oranına ilişkin tahminler 1987 baz yılına göre oluşturulurken, 2008 gerçekleşme rakamları kapsamı farklılaştırılmış ve baz yılı 2008 olarak değiştirilmiş yeni seriye göre açıklanmıştır. Gerçekleşme olarak yeni GSYH serisine göre açıklanmış olan verilerin alınmasının nedeni TÜİK'in ağ sayfasında 1987 bazlı eski serinin 2007 yılının üçüncü çeyreğine kadar açıklanmış olmasıdır.

2008 yılına ilişkin dikkat çeken diğer makroekonomik göstergeler işsizlik oranı, TÜFE ve KKBG/GSYH olmuştur. 2008 yılı sonunda işsizlik oranı, TÜFE ve KKBG/GSYH 2008 yılına ilişkin olarak en son hazırlanan OVP'de (2008-2010) ortaya konan rakamdan sırasıyla %41,67, %151,50 ve %205,66 nispetinde daha fazla gerçekleşmiştir.

2009 yılına ilişkin gerçekleşme verilerin tümü henüz yıllık bazda açıklanmadığından, gerçekleşme ile diğer belgeler arasında tümü üzerinden bir karşılaştırma yapma imkânı bulunmamaktadır. 2009 yılına ilişkin olarak açıklanacak veriler ile 2009 yılına ilişkin olarak hazırlanan en son OVP'de (2009-2011) ortaya konan rakamlar arasında oluşacak farkın temel nedeni 2008 yılının Eylül ayında ABD'de ortaya çıkan ve finansal piyasalar aracılığıyla tüm ülkelere sirayet eden küresel mali kriz olacaktır. Kriz bazı göstergeleri olumsuz (milli gelir gibi) bazı göstergeleri (cari işlemler dengesi) olumlu olarak etkileyecektir.

Bu noktada ilk dokuz aylık açıklanan veriler itibarıyla dikkat çeken bir noktanın açıklığa kavuşturulması önem arz etmektedir. İstihdam düzeyi yaşanan kriz ortamına rağmen geçen yılın aynı dönemine göre %0,9 oranında artış gösterirken, işsizlik oranı geçen yılın aynı dönemine göre %25 oranında artış göstermiştir. İşsizlik oranı¹⁶⁵ bir ekonomideki işsiz olan kişilerin toplam işgücüne oranlanması suretiyle hesaplanmaktadır. İşsizlik oranının bu denli yüksek çıkmasının nedeni kriz nedeniyle daha önce çalışmayan kişilerin (iş aramadıklarından dolayı işgücü piyasasında olmayan kişilerin) iş gücü piyasasına (örneğin çalışmayan ev hanımlarının iş aramaya başlaması gibi) giriş yapmalarıdır.

2009 yılına ilişkin karşılaştırma en güncel belge olan 2008 Yılı KEP'i ile 2009 yılına ilişkin en güncel OVP (2009-2011) arasında yapılabilir. Küresel mali krizin tahminler üzerindeki etkisini bu iki belgeyi karşılaştırarak görmek mümkündür.

¹⁶⁵ Erdal Ünsal, **Makro İktisat**, Bölüm 3:Ekonominin Ölçülmesi 2:İşsizlik-Enflasyon-Döviz Kuru ve Faiz Haddi, 6. Baskı, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2005, s. 88.

2008 Yılı KEP'inde sabit fiyatlarla GSYH büyüme oranı %172 nispetinde, kriz nedeniyle cari işlemler dengesindeki açığa ciddi bir azalma olacağı öngörülerek açık oranı %72,06 nispetinde aşağı yönlü güncellenmiştir. Krizin tahminler üzerindeki etkisi işsizlik oranında da görülmüş ve işsizlik oranı %37,76 nispetinde yukarı yönlü güncellenmiştir.

2009 yılına ilişkin olarak yıllık bazda OVP ile karşılaştırılabilecek tek gösterge TÜFE'dir. TÜFE, 2009 yılına ilişkin en güncel OVP tahmininde (2009-2011) ortaya konan orana göre %12,93 nispetinde aşağı yönlü olarak güncellenmiştir. Küresel mali kriz fiyatlar genel düzeyi üzerinde de etkisini göstermiştir.

2010 yılına ilişkin değerlendirme en güncel belge olan 2010 yılına ilişkin GEY&H ile 2010 yılına ilişkin olarak hazırlanan en son OVP (2010-2012) karşılaştırılarak yapılabilir. Ancak 2010 Yılı Programı ile 2010 yılına ilişkin olarak hazırlanan GEY&H'de tahminler açısından bir fark olmadığından ve ayrıca 2010 Yılı Programının istihdam düzeyi ve işsizlik oranına ilişkin tahminleri de içermesinden dolayı 2010 Yılı Programı karşılaştırma yapmak için tercih edilmiştir.

2010 yılına ilişkin olarak hazırlanan en son OVP (2010-2012) ile 2010 Yılı Programının hazırlık tarihleri arasında üç aylık bir zaman dilimi geçmiştir ve tahminler neredeyse birbirinin aynısıdır. Dolayısıyla ekonomik krizin 2010 yılı için tahmin belgeleri üzerindeki etkisini 2009-2011 dönemi arasını kapsayan OVP ile 2010 Yılı Programını karşılaştırarak görmek mümkündür. İlgili tablodan da görüleceği üzere iki belge arasında tüm makroekonomik göstergeler açısından çok ciddi güncellemelere gidilmiştir.

2011 yılına ilişkin değerlendirme en güncel OVP ile (2010-2012) 2008 Yılı KEP'i arasında yapılabilir. Sabit fiyatlarla GSYH büyüme oranı tahmin en son hazırlanan OVP'de 2011 yılı için %11,11 oranında aşağıya çekilmiştir. Aynı şekilde Cari İşlemler Dengesi/GSYH oranında ve TÜFE'de de sırasıyla %17,5 ve %12,5 oranlarında olmak üzere aşağı yönlü güncellemeye gidilmiştir.

3.2.2. Orta Vadeli Mali Planların Değerlendirilmesi

Türkiye'de uygulanmakta olan OVHS'de harcama tavanı uygulaması genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idarelere yönelik olarak uygulandığından dolayı OVHS'nin etkinliğinin değerlendirilebilmesi için sadece bu kurumlara özgü bütçe ve kesin hesap verilerinin incelenmesi anlamlı olacaktır. Bu yüzden ilgili yıllara ait merkezî yönetim bütçe kanunundan düzenleyici ve denetleyici kurumların bütçe teklif tutarları, ilgili yıllara ait kesin hesap kanunundan/bütçe uygulama sonuçlarından düzenleyici ve denetleyici kurumların harcamaları düşülmüştür.

Bu bağlamda hazırlanan tablolar EK-3'te sunulmuştur. 2006 yılına ilişkin tablo EK-3 A'da, 2007 yılına ilişkin tablo EK-3 B'de, 2008 yılına ilişkin tablo EK-3 C'de, 2009 yılına ilişkin tablo EK-3 Ç'de, 2010 yılına ilişkin tablo EK-3 D'de, 2011 yılına ilişkin tablo EK-3 E'de yer almaktadır.

Orta Vadeli Mali Planların değerlendirilmesi analitik bütçe sınıflandırmasının bir alt detayı olan ekonomik sınıflandırma düzeyinde yapılacağından bu noktada kısaca Analitik Bütçe Sınıflandırması hakkında bilgi verilmesi yerinde olacaktır.

Analitik bütçe sınıflandırması kurumsal, fonksiyonel, ekonomik ve finansman tipi sınıflandırma olmak üzere dört bölümden oluşmaktadır. Kurumsal sınıflandırma¹⁶⁶, siyasi ve idari sorumluluğun belirlenmesini ve performans sorumlularının tespitini hedeflemektedir. Kurumsal sınıflandırmada genel yönetim içinde yer alan her bir kamu kurumu için bir numara verilmiştir. Örneğin Dokuz Eylül Üniversitesinin kurumsal kodu birinci düzeyde otuz sekiz ikinci düzeyde on üçtür.

Fonksiyonel sınıflandırma devlet faaliyetinin türünü göstermek üzere tasarlanmıştır. Dört düzeyli ve altı haneli kod grubundan oluşmaktadır. Birinci düzey devlet faaliyetlerini on ana fonksiyona ayırmaktadır. Söz konusu fonksiyonlar genel kamu hizmetleri, savunma hizmetleri, kamu düzeni ve güvenlik hizmetleri, ekonomik işler ve hizmetler, çevre koruma hizmetleri, iskân ve toplum refahı hizmetleri, sağlık hizmetleri, dinlenme, kültür ve din hizmetleri, eğitim hizmetleri, sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleridir. Ana fonksiyonlar, ikinci düzeyde programlara bölünmektedir. Üçüncü düzey kodlar ise nihai hizmetleri göstermektedir. Dördüncü düzey açılarak muhtemel ihtiyaçlar için boş bırakılmıştır.¹⁶⁷

Ekonomik sınıflandırma devlet faaliyetlerinin, milli ekonomi üzerindeki etkilerine göre gruplanmasıyla oluşturulmuştur. Devlet faaliyetlerinin, milli gelir ve piyasa ekonomisi üzerindeki etkilerinin ölçülmesini amaçlamaktadır.¹⁶⁸ Ekonomik sınıflandırma personel giderleri, sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderleri, mal ve hizmet alım giderleri, faiz giderleri, cari transferler, sermaye giderleri, sermaye transferleri, borç verme ve yedek ödenekleri kapsamaktadır.

¹⁶⁶ Güner Demirel, **Analitik Bütçe Sınıflandırması**, Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü,

<http://www.bumko.gov.tr/TR/Genel/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFFAAF6AA849816B2EF108C1339A7062A47> (07.01.2010) s. 43.

¹⁶⁷ Güner Demirel, s.55.

¹⁶⁸ Güner Demirel, s.86.

Personel giderleri kamu personeli ile kamu personeli olmasa bile bunlar gibi çalıştırılan veya hizmetinden faydalanılan kişilere veya diğerlerine bordroya dayalı olarak nakden yapılan ödemeleri kapsamaktadır.¹⁶⁹ Ekonomik sınıflandırma kamu hizmetlerinin en etkin yöntemlerle geliştirilmesini sağlayacak strateji tercihlerinin bütçeleştirilmesine imkân sağlamaktadır.¹⁷⁰

Sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderleri¹⁷¹ devletin işveren sıfatıyla ödediği sosyal güvenlik katkı paylarını ifade etmektedir. Faiz giderleri ise¹⁷² devlet borçlarına ilişkin olarak ödenen tutarlar olarak tanımlanmaktadır.

Mal ve hizmet alım giderleri¹⁷³ büro malzemesi alımı, kira, yakıt, elektrik, parasal limitlere bakılmaksızın rutin bakım-onarım ödemeleri, telefon vb. haberleşme giderleri, düşük değerli veya bir yıldan az kullanım ömrü olan ekipmanlar için yapılan ödemeleri kapsamaktadır.

Cari transferler sermaye birikimi hedeflemeyen ve cari nitelikli mal ve hizmet alımını finanse etmek amacıyla karşılıksız olarak yapılan ödemelerdir.¹⁷⁴ Bu bağlamda örneğin kamu kurumlarına görev zararı başlığı altında (Toprak Mahsulleri Ofisine, Sosyal Güvenlik Kurumuna, Ziraat Bankasına vb.) ya da hane halklarına yapılan transfer başlığı altında (burslar, mazot desteği ödemeleri vb.) cari transfer harcamaları yapılabilmektedir.

¹⁶⁹ Güner Demirel, s.90.

¹⁷⁰ Ahmet Kesik, **Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması**, Dünyadaki Gelişmeler Işığında Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: 5018 sayılı Kanunun Değerlendirilmesi & Yeni Bütçeleme Anlayışının Türkiye’de Uygulanabilirliği, Editörler:Ahmet Nohutçu, Asım Balcı, 1. Baskı, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul, Ağustos 2005, s. 118.

¹⁷¹ Güner Demirel, s. 91.

¹⁷² Güner Demirel, s. 93.

¹⁷³ Güner Demirel, s. 92.

¹⁷⁴ Güner Demirel, s. 94.

Sermaye giderleri¹⁷⁵ sabit sermaye edinimleri, gayrimenkuller ya da gayri maddi aktiflerin edinimi için yapılan ve devlet mal varlığını artıran ödemeler olarak tanımlanmıştır. Bu bağlamda örneğin taşıt alımı, lisans alımı, arazi alımı ve kamulaştırma gideri, enerji gideri, menkul malların büyük onarım giderleri, gayrimenkullerin büyük onarım giderleri, tarımsal ürün alımı anlamında sermaye gideri harcaması yapılabilmektedir.

Sermaye transferleri¹⁷⁶ sermaye birikimi sağlama veya sermaye nitelikli mal ve hizmetlerin finansmanı amacıyla yapılan karşılıksız ödemelerdir. Bu bağlamda örneğin mahalli idarelere, yüksek öğrenim kurumlarına (hazine yardımları), uluslararası kuruluşlara, uluslararası kuruluşlara, özerk kurumlara, fonlara, sosyal güvenlik kurumlarına, kamu teşebbüslerine, döner sermaye işletmelerine, mali kurumlara ve dış ülkelere yardım anlamında sermaye transferi yapılabilmektedir.

Borç verme¹⁷⁷ bir mali hakka dayanan veya devletin teşebbüs mülkiyetinde hisse (sermaye) katılımına neden olan, likidite yönetimi veya kazanç sağlama amaçları dışında kamusal amaçlarla yapılan ödemelerdir. Bu bağlamda örneğin mahalli idarelere, özerk kurumlara, sosyal güvenlik kurumlarına ve mali kurumlara borç verilebilmektedir.

Yedek Ödenekler¹⁷⁸ bütçede başlangıçta öngörülemeyen hizmetlerin karşılığı olmak üzere veya yıl içi gelişmeler neticesinde yapılan tahminlerde sapmalar olması ihtimaline karşılık hizmetleri aksatmamak amacıyla ihtiyat olarak ayrılan ödenek olarak tanımlanmaktadır. Yedek ödenekler merkezi yönetimde sadece maliye bakanlığı bütçesinde yer almaktadır.

¹⁷⁵ Güner Demirel, s. 95.

¹⁷⁶ Güner Demirel, s. 96.

¹⁷⁷ Güner Demirel, s. 97.

¹⁷⁸ Güner Demirel, s. 98.

Finansman tipi sınıflandırma kamu hizmetlerinin karşılanmasında hangi tür kaynaklardan istifade edildiğini ortaya koymaktadır.¹⁷⁹

2006 Yılı Bütçe Kanununda toplam gider, 2006-2008 yılları arasını kapsayan OVMP’de 2006 yılı için öngörülen tutardan %8,53 oranında daha yüksek gerçekleşmiş, ekonomik sınıflandırma düzeyinde de OVMP ile Bütçe Kanunu arasında uyumsuzluklar gözlemlenmiştir. Dikkat çeken güncellemeler cari transferler, sermaye transferleri, borç verme ve yedek ödeneklere ilişkindir. Cari transferler, sermaye transferleri, borç verme ile yedek ödenekler sırasıyla OVMP’de ortaya konan harcama tavanından %34,15, %43,91, %25,68 ile %52,44 oranında daha yüksek olarak bütçelenmiştir.

2006 yılına ilişkin Bütçe Uygulama Sonuçları (Kesin Hesap Kanuna göre güncellenmiş) ile 2006 Yılı Bütçe Kanunu karşılaştırıldığında, toplam harcama tutarı 2006 yılı başlangıç ödeneğinden %1,72 oranında daha yüksek gerçekleşmiştir. Karşılaştırmanın ekonomik sınıflandırma bağlamında yapılması durumunda sermaye transferleri ile borç vermeye ilişkin ödeneklerde ortaya çıkan harcamanın bütçe kanununda öngörülen başlangıç ödeneğinden sırasıyla %43,76 ve %33,66 oranında daha yüksek olduğu görülecektir.

2006 yılında bütçelenen sermaye transferi tutarı ile gerçekleşen harcama arasında ortaya çıkan farkta mahalli idarelere yapılan sermaye (il özel idarelerine) transferleri belirleyici olmuştur. T.C. Devlet Demiryollarına, diğer döner sermayeli kuruluşlara ve hane halklarına (harç ve öğrenim kredileri) dönük borç verme tutarlarında meydana gelen artışlar borç vermeye ilişkin bütçe ile harcama arasında ortaya çıkan farkta belirleyici olmuşlardır.

¹⁷⁹ M. Kâmil Mutluer, Erdoğan Öner ve Ahmet Kesik, **Bütçe Hukuku**, 2. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2006, s. 166.

2007 yılına ait birinci (2006-2008) ve ikinci (2007-2009) OVMP'lerde belirtilen tahminler karşılaştırıldığında sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderlerinde, cari transferlerde, sermaye transferlerinde ve yedek ödeneklerde güncellemelere gidildiği görülecektir. İkinci OVMP'de sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderleri ve cari transferlerde ortaya çıkan güncellemelerin nedeni sosyal güvenlik ve genel sağlık sigortası reformunun 2007 yılından itibaren uygulamaya konulması olarak açıklanmıştır. Ancak sermaye transferlerindeki ve yedek ödeneklerindeki güncellenmenin nedenine yer verilmemiştir. 2006 yılının Mayıs ve Haziran aylarında para piyasalarında ortaya çıkan dalgalanmaların yedek ödeneklerdeki artışta etkili olduğu düşünülmektedir.

2007 Yılı Bütçe Kanununda toplam gider, 2007-2009 yılları arasını kapsayan OVMP'de 2007 yılı için öngörülen tutardan %7,61 oranında daha yüksek gerçekleşmiş, ekonomik sınıflandırma düzeyinde de OVMP ile Bütçe Kanunu arasında uyumsuzluklar gözlemlenmiştir. Dikkat çeken güncellemeler sermaye giderleri, faiz giderleri ve yedek ödeneklere ilişkindir. Sermaye giderleri OVMP'de ortaya konulan harcama tavanından %10,28 nispetinde daha düşük olarak bütçelenmiştir. Buna karşın faiz giderleri ile yedek ödenekler sırasıyla OVMP'de ortaya konan harcama tavanından %20,06 ve %29,56 oranında daha yüksek olarak bütçelenmiştir.

2007 yılına ilişkin Bütçe Uygulama Sonuçları (Kesin Hesap Kanuna göre güncellenmiş) ile 2007 Yılı Bütçe Kanunu karşılaştırıldığında, toplam harcama tutarı 2007 yılı başlangıç ödeneğinden %0,85 oranında daha düşük gerçekleşmiştir. Toplam harcama miktarı bütçede belirtilen rakamın altında kalmakla birlikte karşılaştırmanın ekonomik sınıflandırma bağlamında yapılması durumunda mal ve hizmet alım giderlerinde %43,85 oranında artış, sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderlerinde %42,41 oranında azalış dikkat çeken güncellemelerdir.

2007 yılına ilişkin bütçe teklifinde 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Kanunu hükümleri çerçevesinde kamu kurumları çalışanların ilaç ve tedavileri, tedavi yollukları ve cenaze giderlerine ilişkin ödemelerini sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderleri ödeneği altında teklif etmişlerdir. Ancak Anayasa Mahkemesi söz konusu Kanunun bazı maddelerini iptal ettiğinden 2007 yılı içinde kamu kurumları çalışanların ilaç ve tedavileri, tedavi yollukları ve cenaze giderlerine ilişkin ödemeler sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderleri ödeneği yerine mal ve hizmet alım giderleri ödeneğinden karşılanmıştır. Dolayısıyla mal ve hizmet alım giderleri ile sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderlerinde bütçelenen ile harcanan tutarlar arasındaki farklılık bu nedenle gerçekleşmiştir.

2008 yılına ilişkin ikinci (2007-2009) ve üçüncü (2008-2010) OVMP'lerde belirtilen tahminlere bakıldığında sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderlerindeki, mal ve hizmet alım giderlerindeki, faiz giderlerindeki ve yedek ödeneklerdeki güncellemeler dikkat çekicidir. 2007-2009 dönemine ilişkin OVMP'de devlet memurları ile bakmakla yükümlü oldukları kişilerin sağlık giderleri sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderleri içerisinde değerlendirilmiştir ancak Anayasa Mahkemesinin 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Kanununun ilgili maddesinin iptali sonucunda söz konusu harcamaya ilişkin tahmin 2008-2010 OVMP'sinde mal ve hizmet alım gideri içerisinde değerlendirilmiştir. Dolayısıyla mal ve hizmet alım giderlerinde yukarı yönlü, sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderlerinde ise aşağı yönlü bir güncellemeye gidilmiştir.

2008-2010 OVMP'sinde faiz giderlerine ilişkin olarak ortaya çıkan yukarı yönlü güncellemenin 2006 yılının Mayıs ve Haziran aylarında ulusal ve uluslararası para piyasalarındaki dalgalanmaların borçlanma maliyetinde oluşturabileceği risk nedeniyle yapıldığı açıklanmıştır. Nitekim 2008 yılında beklenen risk gerçekleşmemiş ve faiz giderleri bütçede ortaya konan tahminden %9,53 oranında daha düşük gerçekleşmiştir. Yedek ödeneklerde ortaya çıkan aşağı yönlü güncellemeye ilişkin bir neden verilmemiştir.

2008 Yılı Bütçe Kanununda toplam gider, 2008-2010 yılları arasını kapsayan OVMP'de 2008 yılı için öngörülen tutardan %1,79 oranında daha düşük gerçekleşmiştir. Toplam bütçelenen gider OVMP'de belirtilen tutarın altında kalmakla birlikte ekonomik sınıflandırma düzeyinde OVMP ile Bütçe Kanunu arasında uyumsuzluklar gözlemlenmiştir. Dikkat çeken güncellemeler mal ve hizmet alım giderleri, sermaye transferleri ve yedek ödeneklere ilişkindir. Mal ve hizmet alım giderleri OVMP'de ortaya konulan harcama tavanından %20,63 nispetinde daha yüksek olarak bütçelenmiştir. Buna karşın sermaye transferleri ile yedek ödenekler sırasıyla OVMP'de ortaya konan harcama tavanından %18,37 ve %11,01 oranında daha düşük olarak bütçelenmiştir.

2008 yılına ilişkin Bütçe Uygulama Sonuçları (Kesin Hesap Kanuna göre güncellenmiş) ile 2008 Yılı Bütçe Kanunu karşılaştırıldığında, toplam harcama tutarı 2008 yılı başlangıç ödeneğinden %1,59 oranında daha yüksek gerçekleşmiştir. 2008 Yılı Bütçe Uygulama Sonuçları ile 2008 Yılı Bütçe Kanunu arasındaki farklılığın önemli bir kısmı sermaye giderlerinde ortaya çıkan %59,68, sermaye transferlerinde ortaya çıkan %52,26 ve borç vermede ortaya çıkan %18,06 oranındaki artıştan kaynaklanmaktadır. Ortaya çıkan bu gider fazlalığına rağmen toplam bütçe giderinin önemli ölçüde sapmaması faiz giderlerinden sağlanan tasarrufla mümkün olmuştur.

2008 yılında sermaye giderlerinde bütçede öngörülenden daha fazla tutarda harcama yapılmasında arazi alım ve kamulaştırma giderleri (göl ve baraj için), arsa alım ve kamulaştırma giderleri (hizmet binası için) ve müteahhitlik giderlerinde (yol yapım giderleri) ortaya çıkan artışlar belirleyici olmuştur. Sermaye transferlerinde bütçede öngörülenden daha fazla tutarda harcama yapılmasında mahalli idarelere yönelik olarak yapılan sermaye transferleri (il özel idarelerine ve belediyelere) belirleyici olmuştur. T.C. Devlet Demiryollarına ve hane halklarına (harç ve öğrenim kredileri) dönük borç verme tutarlarında meydana gelen artışlar borç vermeye ilişkin bütçe ile harcama arasında ortaya çıkan farkta belirleyici olmuşlardır.

2009 yılına ilişkin üçüncü (2008-2010) ve dördüncü (2009-2011) OVMP'lerde belirtilen tahminler karşılaştırıldığında sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderlerinde, faiz giderlerinde, cari transferlerde, sermaye giderlerinde, sermaye transferlerinde ve yedek ödeneklerde güncellemelerin yapılmış olduğu görülecektir.

2009-2011 OVMP'sinde sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderlerinde ortaya çıkan yukarı yönlü güncellemenin nedeni devlet memurları ile bakmakla yükümlü oldukları kişilerin sağlık giderlerinin 2008-2010 OVMP'sinde mal ve hizmet giderleri içerisinde değerlendirilmesi ancak 2009-2011 OVMP'sinde söz konusu giderlerin Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından karşılanacağı belirtilerek sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderlerinin içerisinde yer almasıdır.

2009-2011 OVMP'sinde faiz giderlerinde ortaya çıkan yukarı yönlü güncellemenin nedeni OVMP'de borç stokunun yapısı ve seyri, ulusal ve uluslararası piyasalardaki dalgalanmaların muhtemel etkileri olarak açıklanmıştır. 2009-2011 OVMP'sinde cari transfer harcamalarında ortaya çıkan yukarı yönlü güncellemenin nedeni, 5510 sayılı Kanunun uygulamaya girmesinin sosyal güvenlik dengesine etkileri, 5763 sayılı İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun çerçevesinde merkezi yönetim bütçesinden karşılanacak işveren sigorta prim indirimi ve diğer giderler ile mahalli idarelerin genel bütçeden aldığı payın artırılmasına ilişkin düzenlemeler olarak ifade edilmiştir.

2009-2011 OVMP'sinde sermaye giderlerinde ortaya çıkan yukarı yönlü güncellemenin nedeni mali plan döneminde kamu yatırımlarına ilişkin belirlenen hedefler ile GAP Eylem Planı kapsamında yapılacak yatırımlar olarak ifade edilmiştir.

2009-2011 OVMP'sinde sermaye transferlerinde ortaya çıkan aşağı yönlü güncellenmenin nedeni açıklanmamış, sadece KÖYDES Projesinin mali plan döneminde devam ettirileceği ve Ar-Ge projelerine bütçeden ayrılan payın arttırılacağı ifade edilmiştir. 2009-2011 OVMP'sinde yedek ödeneklerde ortaya çıkan aşağı yönlü güncellemeye ilişkin bir açıklama yapılmamış olmakla beraber diğer kalemlerde açığa çıkan artışların dengelenmesi amacıyla bu şekilde bir aşağı yönlü güncellemeye gidildiği düşünülmektedir.

2009 Yılı Bütçe Kanununda toplam gider, 2009-2011 yılları arasını kapsayan OVMP'de 2009 yılı için öngörülen tutardan %1,19 oranında daha yüksek gerçekleşmiş, ekonomik sınıflandırma düzeyinde de OVMP ile Bütçe Kanunu arasında uyumsuzluklar gözlemlenmiştir. Dikkat çeken güncellemeler sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderleri, mal ve hizmet alım giderleri ve sermaye transferlerine ilişkindir.

Sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderleri OVMP'de ortaya konulan harcama tavanından %31,62 nispetinde daha düşük olarak bütçelenmiştir. Buna karşın mal ve hizmet alım giderleri ile sermaye transferleri sırasıyla OVMP'de ortaya konan harcama tavanından %39,53 ve %21,71 oranında daha yüksek olarak bütçelenmiştir. 2009-2011 yıllarına ilişkin mali planda devlet memurları ile bakmakla yükümlü oldukları kişilerin sağlık giderleri, sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderleri içerisinde değerlendirilmiş ancak bütçenin kanunlaşması sırasında söz konusu gider mal ve hizmet alım giderleri içerisinde yer almıştır. Dolayısıyla mal ve hizmet alım giderlerinde, OVMP'ye göre bir artış, sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderlerinde ise OVMP'ye göre bir azalış ortaya çıkmıştır.

2009 yılına ilişkin Bütçe Uygulama Sonuçları ile 2009 Yılı Bütçe Kanunu karşılaştırıldığında, toplam harcama tutarı 2009 yılı başlangıç ödeneğinden %1,60 oranında daha yüksek gerçekleşmiştir.

2009 Yılı Bütçe Uygulama Sonuçları ile 2009 Yılı Bütçe Kanunu arasındaki farklılığın önemli bir kısmı, mal ve hizmet alım giderlerinde ortaya çıkan %13,63, sermaye giderlerinde ortaya çıkan %19,75, sermaye transferlerinde ortaya çıkan %52,71 ve borç vermede ortaya çıkan %16,33 oranındaki artıştan kaynaklanmaktadır. Ortaya çıkan bu gider fazlalığına rağmen toplam bütçe giderinin önemli ölçüde sapsmaması faiz giderlerinden sağlanan tasarrufla mümkün olmuştur.

2009 yılında mal ve hizmet giderlerinde bütçede öngörülenden daha fazla tutarda harcama yapılmasında tüketime yönelik mal ve malzeme alımları (güvenlik ve savunmaya yönelik mal, malzeme ve hizmet alımları) ile görev giderleri etkili olmuştur. Sermaye giderlerinde ortaya çıkan farklılıkta arazi alım ve kamulaştırma giderleri (göl, baraj ve yol için), arsa alım ve kamulaştırma giderleri (hizmet binası için) ve müteahhitlik giderlerinde (yol yapım giderleri) ortaya çıkan artışlar belirleyici olmuştur. Sermaye transferlerinde bütçede öngörülenden daha fazla tutarda harcama yapılmasında mahalli idarelere yönelik olarak yapılan sermaye transferleri (il özel idarelerine ve belediyelere) belirleyici olmuştur. T.C. Devlet Demiryollarına ve hane halklarına (harç ve öğrenim kredileri) dönük borç verme tutarlarında meydana gelen artışlar borç vermeye ilişkin bütçe ile harcama arasında ortaya çıkan farkta belirleyici olmuşlardır.

2010 yılına ilişkin dördüncü (2009-2011) ve beşinci (2010-2012) OVMP'ler karşılaştırıldığında mal ve hizmet alım giderleri, cari transferler, sermaye giderleri, sermaye transferleri, borç verme ve yedek ödeneklerde güncellemeye gidildiği görülecektir.

2010-2012 OVMP'sinde mal ve hizmet alım giderlerinde ortaya çıkan yukarı yönlü güncellemenin nedeni kamu idarelerinin Mali Plan döneminde uygulamaya koyacakları yeni programlar, hizmet genişlemesine bağlı olarak ortaya çıkacak ihtiyaçlar, aile hekimliği uygulamasının tüm ülkeye yaygınlaştırılması ve özürle eğitimi programından faydalanacak kişi sayısının artması olarak ifade edilmiştir.

2010-2012 OVMP'sinde cari transferlerde ortaya çıkan aşağı yönlü güncellenmenin nedenine yer verilmemiştir. Açıklama olarak kamu iktisadi teşebbüslerinin ve sosyal güvenlik sisteminin finansman ihtiyacı, işveren sigorta prim indirimi, tarımsal desteklemelere ilişkin uygulamaya konulacak politikalar, özürlü evde bakımı yardımından yararlanacak kişi sayısındaki artış ve diğer transferlerin cari transferlerin belirlenmesinde dikkate alındığı ifade edilmiştir. Ancak 2009-2011 OVMP'sinde de birebir olmasa da benzer bir açıklamaya yapılmış ancak cari transferler söz konusu Mali Plan döneminde artış göstermiştir. Dolayısıyla 2010-2012 OVMP'sinde benzer gerekçelerle yer verilmesi ancak cari transferlerinin aşağı yönlü güncellenmesi iki açıklamadan birisinde düzeltme ihtiyacının varlığını ve/veya diğer destekleyici açıklamaların ortaya konulmasını gerekli kılmaktadır.

2010-2012 OVMP'sinde sermaye giderlerinde ortaya çıkan yukarı yönlü güncellenmenin nedeni Mali Plan döneminde kamu yatırımlarına ilişkin belirlenen hedefler ile GAP Eylem Planı ve diğer bölgesel kalkınma planları kapsamında yapılacak yatırımlar olarak ifade edilmiştir.

2010-2012 OVMP'sinde sermaye transferlerinde ortaya çıkan yukarı yönlü güncellenmenin nedeni Mali Plan döneminde KÖYDES Projesine ve Ar-Ge projelerine desteğin devam ettirilmesi olarak ifade edilmiştir. 2009-2011 OVMP'sinde de KÖYDES Projesine Mali Plan döneminde devam edileceği ve Ar-Ge projelerine bütçeden ayrılan payın artırılacağı ifade edilmiş ancak sonuçta sermaye transferleri aşağı yönlü olarak güncellenmiştir. Dolayısıyla 2010-2012 OVMP'sinde aynı gerekçelerle yer verilmesi ancak sermaye transferlerinin yukarı yönlü güncellenmesi iki açıklamadan birisinde düzeltme ihtiyacının varlığını ve/veya diğer destekleyici açıklamaların ortaya konulmasını gerekli kılmaktadır.

2010-2012 OVMP'sinde borç vermede ortaya çıkan yukarı yönlü güncellenmenin nedeni olarak KİT'lerin mali yapısı ile harç ve öğrenim kredilerine ilişkin öngörüler olarak ifade edilmiştir.

2010 Yılı Bütçe Kanununda toplam gider, 2010-2012 yılları arasını kapsayan OVMP'de 2010 yılı için öngörülen tutardan %0,06 oranında daha yüksek gerçekleşmiş olmakla birlikte ekonomik sınıflandırma düzeyinde OVMP ile Bütçe Kanunu arasında büyük uyumsuzluklar gözlemlenmemiştir. 2010 yılı uygulaması hem harcama tavanı toplamı hem de ekonomik sınıflandırma bağlamında Bütçe Kanunları ile uyumun en iyi olduğu yıldır.

OVMP'nin 2011 yılı değerlendirmesi, 2011 yılına ilişkin olarak hazırlanan iki OVMP'nin karşılaştırılması suretiyle gerçekleştirilebilir. 2010-2012 yılları arasını kapsayan OVMP'de 2011 yılına ilişkin öngörülen toplam harcama tavanı, 2009-2011 yılları arasını kapsayan OVMP'de 2011 yılına ilişkin öngörülen harcama tavanından %6,61 oranında daha düşük olmuştur. Söz konusu bu güncellenmenin nedeni ağırlıklı olarak yedek ödenekler, sermaye giderleri ve cari transferlerde meydana gelen sırasıyla %24,60, %13,87, %10,53 oranındaki düşüşten kaynaklanmaktadır. Ekte yer alan ilgili tablonun incelenmesinden de anlaşılacağı üzere mal ve hizmet alım giderleri ile borç verme dışında kalan tüm ödenek tavanlarında aşağı yönlü güncellemeye gidilmiştir. Borç verme ödeneğinde %37,55 oranında, mal ve hizmet alım giderlerinde ise %10,84 oranında artışa gidilmiştir. Genel anlamda 2011 yılında kamu giderlerinde ciddi bir sıkılaştırma öngörülmektedir.

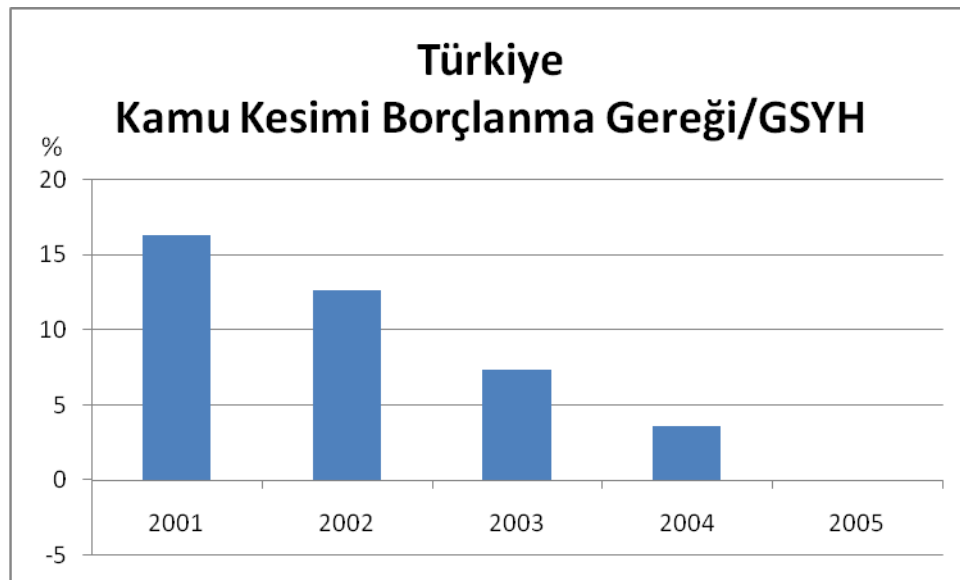
3.2.3. Orta Vadeli Program ve Orta Vadeli Mali Planlara İlişkin Genel Değerlendirme

Orta Vadeli Program ile ortaya konan makroekonomik çerçeveye ilişkin gerçekleştirmeler karşılaştırıldığında arada büyük farklılıklar olduğu görülmektedir. Özellikle 2008 yılının Eylül ayında etkisini göstermeye başlayan Küresel Mali Kriz makroekonomik tahminler üzerinde ciddi güncellenmelerin olmasına sebebiyet vermiştir. Ancak önceki yıllarda ortaya çıkan güncellemelerin de boyutu göz önüne alındığında kullanılan makroekonomik modellerin tekrar gözden geçirilmesinde fayda olacağı düşünülmektedir.

Yıllar itibariyle hazırlanan Orta Vadeli Mali Planlara ilişkin metinler incelendiğinde ekonomik harcama düzeyinde yapılan güncellemelere ilişkin nedenlere 2009-2011 OVMP'sinden itibaren daha detaylı olarak yer verilmeye başlanmıştır. Bu bağlamda yapılan güncellemelere yer verilmeye başlanması OVMP'ye yönelik bakış açısını olumlu olarak etkileyecek bir gelişme olarak değerlendirilebilir.

Hazırlanan OVMP'lerde hükümet siyasetleri ile bütçeler arasındaki bağlantının kurulmasını sağlayacak bir mekanizmaya henüz yer verilmemektedir. Hükümet öncelikleri genel ifadelerle sıralanmakta, ancak bu önceliklere ilişkin kurumlara sağlanacak kaynak tahsisatı hakkında herhangi bir bilgiye yer verilmemekte sadece genel anlamda kurumların bütçe teklifi esnasında uymak durumunda oldukları harcama tavanlarına yer verilmektedir. Dolayısıyla OVMP'nin bu yönde bir gelişim göstermesi, hem bütçe hazırlığı içerisinde olacak kurumlara daha doğru bir rehberlik vazifesi görecektir hem de siyasetlerin ortaya koydukları önceliklerin kurumların bütçelerine ne şekilde yansıdığına kamuoyunca izlenmesine imkân tanıyacaktır.

Grafik 9: Türkiye- Kamu Kesimi Borçlanma Gereği/GSYH

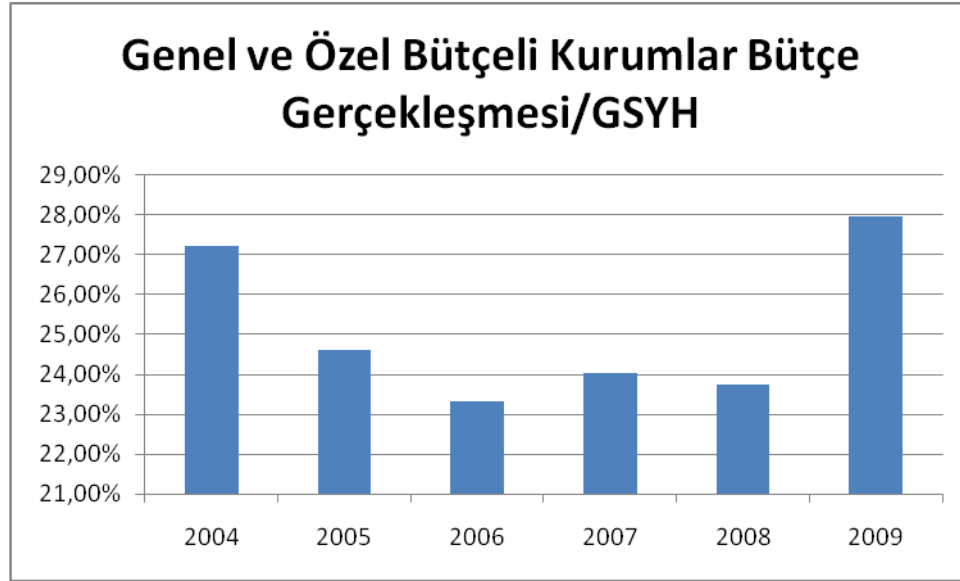


Kaynak: **2006 Yılı Programı**, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı,

<http://www.dpt.gov.tr> (15.12.2009)

Türkiye’de Orta Vadeli Harcama Sistemine başlangıç olarak seçilen yılın uygun olduğu düşünülmektedir. 2006 yılı öncesi dönemde Kamu Kesimi Borçlanma Gereğinin Gayri Safi Milli Hasılaya oranında ciddi ilerlemeler meydana gelmiş 2001 yılında %16,3 olan oran 2005 yılı sonunda %-0,1 oranına kadar gerilemiştir.

Grafik 10: Genel ve Özel Bütçeli Kurumlar Bütçe Gerçekleşmesi /GSYH



Kaynak: Genel Yönetim Bütçe Uygulama Sonuçları, Muhasebat Genel Müdürlüğü, <http://www.muhasibat.gov.tr/mbulten> (17.01.2010)

Uygulanmakta olan sistemin kamu giderlerini kontrol edebilme noktasındaki kabiliyeti incelendiğinde (genel ve özel bütçeli kurumların bütçe gider gerçekleştirmelerinin GSYH’ye oranı) 2004 ve 2005 yıllarına kıyasla 2006, 2007 ve 2008 yıllarında daha iyi bir performans sergilenmiştir.

2007 yılında 2006 yılına göre bir artış yaşanmış olmakla birlikte 2004 ve 2005 yıllarının ötesine geçen bir oran ortaya çıkmamıştır. 2007 yılında kamu giderlerinde ortaya çıkan bu artış genel seçim konusuyla ilişkilendirilebilir. 2009 yılında kamu giderlerinde ciddi bir artış meydana gelmiştir. Söz konusu artış 2008 yılının Eylül ayında ABD’de ortaya çıkan ve etkisini 2008 yılının sonlarına doğru tüm ülkelerde hissettiren küresel mali kriz konusuyla ilişkilendirilebilir. Sonuç olarak

Türkiye’de ekonomik daralmanın yaşandığı 2009 yılı hariç tutulduğunda kamu giderlerinin kontrolü noktasında 2006 yılından itibaren bir iyileşme sağlandığı söylenebilir.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Orta Vadeli Harcama Sisteminin teorik temelleri Dünya Bankası tarafından 1998 yılında yayımlanan “Kamu Harcamaları Yönetimi El Kitabı”nda ortaya konmuştur. Dünya Bankası tarafından ortaya konulan bu çalışmada OVHS, hükümetler tarafından gerçekleştirilmesi planlanan eylemlerin cari ve orta vadeli maliyetlerinin ülke kaynaklarıyla eşleştirilmesini sağlayacak bir sistem olarak tanımlanmaktadır. Bu bağlamda OVHS bir kamu mali yönetim aracıdır.

OVHS'nin ülkeler tarafından uygulanmak istenmelerinde çeşitli faktörler rol oynamaktadır. Örneğin hükümetlerin stratejik öncelikleri ile hazırlanan bütçeler arasındaki zayıf ilişkinin kuvvetlendirilmesi, kamu hizmet sunumunun kalitesinin artırılması, sektörel/kurumsak kaynak tahsisatının gözden geçirilmesi, mali etkileri birden fazla yıla yayılan kamu giderlerinin finansman dengesi üzerindeki etkilerinin gözlemlenmesi ve bütçe performansının iyileşmesi bunlardan bazılarıdır.

OVHS'nin ilk aşaması gelecek döneme ilişkin bir makroekonomik çerçevenin oluşturulmasıdır. Bu noktada geleceğe dönük kamu geliri, kamu gideri, borçlanma gereksinimi, enflasyon, cari işlemler dengesi gibi makroekonomik göstergeler belirlenmiş bir tahmin ufku (örneğin üç yıllık bir zaman dilimi) için ortaya konur. Bu göstergelerin ortaya konulması uygun modellerin kullanımı ve uzman personelin istihdamını gerektirecektir.

Ülkeler makroekonomik çevrenin ortaya konulması noktasında farklı uygulamalar içindedirler. Örneğin İngiltere’de Maliye Bakanlığı tarafından ortaya konan makroekonomik göstergeler Sayıştay tarafından, Polonya’da Maliye Bakanlığı tarafından ortaya konan tahminler Merkez Bankası, Sayıştay ve bağımsız bir panel tarafından gözden geçirilmektedir. Türkiye’de ise makroekonomik çerçeve Devlet Planlama Teşkilatı tarafından ortaya konulmaktadır ancak belirlenen göstergelere ilişkin herhangi bir gözden geçirme mekanizması bulunmamaktadır.

Makroekonomik çerçevenin ortaya konulmasının amacı ülkenin gelecek dönemde içinde olacağı ekonomik durumun öngörülerek, hükümetlerin gerçekleştirmeyi arzuladıkları eylemler için yeterli derecede bir kamu kaynağının bulunup bulunmadığının ortaya konulmasıdır. Bu şekilde hükümetlerin gerçekleştirecekleri eylemler bir öncelik sonralık silsilesi içerisinde değerlendirilebilecek ve böylece ülke açısından en ihtiyaç duyulan alanlara kamu kaynaklarının yönlendirilmesi sağlanmış olacaktır.

OVHS'nin ikinci aşaması sektörel/kurumsal analiz çalışmalarıdır. Bu analiz çalışması hükümet önceliklerinin hayata geçirilebilmesi için kamu kurumları tarafından yürütülmesi gereken hizmetlerin ve bunlara ilişkin maliyetlerin çok yıllı bir bakış açısıyla ortaya konulabilmesi amacıyla gerçekleştirilmektedir. Sektörel/kurumsal analiz çalışmalarına seçilmiş olan belli kurumlar üzerinde başlanacağı gibi tüm kurumları içine alan bir çalışma içine de girilebilir. Sektörel/kurumsal analiz çalışmalarında nihai olarak ortaya çıkacak toplam kamu giderinin makroekonomik çerçevede ortaya konan kamu kaynakları ile uyumlu olması gerekecektir.

OVHS'nin üçüncü aşaması sektörel/kurumsal analizler sonucunda üzerinde mutabık kalınan ve maliyetleri ortaya konan kamu hizmetlerine ilişkin harcama tavanlarının ilgili kurumlara bildirilmesidir. Burada dikkat edilmesi gereken nokta tahsisatın "bütçe tahsisatı" yerine "harcama tavanı tahsisatı" olduğudur. Kamu kurumlarına bütçe tahsisatı OVHS'nin son aşamasında gerçekleştirilmektedir. Bu aşamada, kamu kurumlarına bütçe hazırlık çalışmalarında gider tekliflerine ilişkin olarak uymak durumunda olacakları azami tutarlar iletilmektedir. Sektörel/kurumsal analiz çalışmasının, harcama tavanlarının kamu idarelerine bildirilmesi aşamasından önce gerçekleştirilmesinin nedeni harcama tavanlarının hükümet önceliklerini yansıtacak bir şekilde belirlenebilmesi içindir.

Harcama tavanlarının hazırlanma biçimleri ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Örneğin Almanya’da harcama tavanı bakanlıkların ekonomik sınıflandırma düzeyindeki harcamalarına göre hazırlanırken, Fransa’da genel devlet açısından ortaya konan otuz iki görev düzeyinde hazırlanmaktadır.

Bütçe hazırlık süreci sonucunda ortaya çıkacak kamu gider toplamı (beşinci aşama), bu aşamada ortaya konulan harcama tavanlarının ötesinde olabilecektir. Ancak burada önemli olan nokta ortaya çıkan bütçe rakamlarının harcama tavanlarından hem toplam hem de ekonomik ayrıntı düzeyinde büyük ölçüde farklılaşmıyor olmasıdır.

Kamu idarelerine bildirilecek harcama tavanlarının onaylanması sürecinde rol alan aktörlerin hiyerarşik düzeyi ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Örneğin İsveç’te harcama tavanları parlamento, İngiltere’de Kabine, Türkiye’de ise Yüksek Planlama Kurulu tarafından onaylanmaktadır. Kamu kurumlarına iletilecek harcama tavanlarını onaylayacak makam kadar önemli olan bir başka husus da harcama tavanlarının hazırlanması sırasında teknik düzeyde çalışacak devlet memurlarının kimlerden oluşacağıdır. Bu süreçte bütçe tekliflerinin konsolidasyonundan sorumlu olan Maliye Bakanlığının süreç içerisine dâhil olması sistemin sağlıklı çalışabilmesi açısından önemli olacaktır.

Harcama tavanlarının kamu kurumlarına iletilmesi hazırlanacak bir rapor aracılığıyla olabilecektir. Söz konusu rapor, kamu kurumlarının bütçe hazırlık sürecinde dikkate alması gereken harcama tavanlarını, hükümet tarafından öncelik verilen siyasetleri, devletin ekonomideki rolünü, makroekonomik yönetimde disipline neden ihtiyaç duyulduğunu, harcama çerçevesinin belirlenmesi ve gözden geçirilmesi sürecini, kilit bakanlıkların sorumluluklarını ve gelecek yıllara ilişkin makroekonomik gelişmeleri içerebilir. Hazırlanan bu rapor bir anlamda hükümet siyasetlerinin ilgili kesimlere anlatılmasında bir iletişim aracı olacaktır.

OVHS'nin dördüncü aşaması kamu kurumları tarafından çok yıllık bütçelerin hazırlanmasıdır. OVHS yıllık bütçe hazırlık süreci ile bu aşamada ilişkilendirilmektedir. Dördüncü aşama yayımlanan bütçe çağrısını müteakiben başlamakta ve çok yıllık bütçelerin hazırlanarak bütçe tekliflerinin konsolidasyonundan sorumlu olan kamu kurumuna teslim edilmesiyle sona ermektedir. OECD ülkelerinin %83,3'ünde bütçe tekliflerinin konsolidasyonu görevi Maliye Bakanlığında olup, %16,7'sinde farklı kurumlardadır. Örneğin Avustralya'da bu görev iki kurum (Hazine ve Maliye Bakanlığı) arasında paylaştırılmıştır

Kamu kurumlarında görevli personelin siyasa ve program analizi konularında yetkinliklerin geliştirilmesi (mevcut yürütülen çalışmaların ve mevzuatın gözden geçirilmesi, etkinlik açısından analize tabi tutulması, alternatif faaliyetler ve/mevzuat önerilerinin geliştirilmesi) bütçe hazırlık çalışmalarının zamanla daha kaliteli yürütülmesine imkân sağlayacaktır.

OVHS'nin son aşaması çok yıllık olarak hazırlanan bütçelerin gözden geçirilerek onaylanmak üzere meclise havale edilmesidir. Bu aşamada tüm bütçe teklifleri ilgili kamu kurumları tarafından gönderilmekte ve teklif edilen tutarlar belirlenen harcama tavanları ile karşılaştırılmaktadır. Teklif edilen bütçe tutarlarının belirlenmiş olan harcama tavanlarını aşması durumunda bütçe tekliflerinin konsolidasyonundan sorumlu kamu kurumunun bütçe tekliflerini olması gereken düzeye getirmesi için kolaylaştırıcılık rolünü üstlenmesi gerekecektir.

Bu aşamada işleyecek olan süreç harcamalardaki kısıntının boyutuna, ülkenin içinde bulunduğu ekonomik duruma, bütçe tekliflerinin konsolidasyonundan sorumlu kamu kurumunun diğer kamu kurumlarıyla olan ilişkisine ve sürecin nasıl tasarlandığına (harcama tavanlarına olan bağlılığın derecesi, siyasa rezervinin ayrılması) bağlı olarak farklılaşabilecektir. Örneğin İsveç Maliye Bakanlığı kamu kurumlarının yolladıkları bütçe tekliflerinin kuruma tahsis edilen kamu kaynağını aşması durumunda bu durumu kendi görüşünü ekleyerek Kabineye sunmaktadır.

Bütçe tekliflerinin konsolidasyonundan sorumlu kamu kurumu, kendisine sunulan bütçe tekliflerinin analizini gerçekleştirecek ve kamu kurumlarına bütçe taleplerinin adil bir şekilde karşılanacağı hissini verecek bir süreç yapısını haiz olmalıdır. Böyle bir yapılanma, bütçe tekliflerinin ussal olarak belirlenmiş ölçütlere bağlı kalınarak değerlendirileceğini ifade edecektir. Kamu kurumlarının bütçe tekliflerinin konsolidasyonundan sorumlu kamu kurumu yetkilileri ile bütçe tekliflerinin şekillenmesi sırasında görüşmesi çok yıllık bütçe tahminlerinin sağlıklı bir şekilde oluşmasına hizmet edebilecek aynı zamanda kurumlar arasındaki iletişimin gelişimine de vesile olacaktır.

OVHS'nin teorik temelleri 1998 yılında Dünya Bankası tarafından yayımlanan Kamu Harcamaları Yönetimi El Kitabında anlatılmış olmakla birlikte sistemin farklı düzeylerde uygulanışı 1960'lı yıllarda başlamıştır. 1970'li yıllarda çok yıllık bütçeleme ülke için uygulanacak yeni programların belirlenmesi ve bu programların ihtiyaç duyacağı mali kaynakların ortaya konulabilmesi amacıyla uygulanmıştır.

OECD'ye göre 1970'li ve 1980 yıllarda çok yıllık bütçelemeyi uygulayan ülkeler iki temel sorunla karşılaşmışlardır. Bunlardan bir tanesi makroekonomik tahminlerin aşırı iyimser bir nitelik taşıması olurken bir diğeri de kamu giderlerine ilişkin tahminlerin kurumlar tarafından kesin bir ödenek taahhüdü görülerek aşağıya doğru revize edilmesinde yaşanan güçlükler olmuştur. 1980'li yılların ortasından itibaren geçmişte yaşanan problemler göz önüne alınarak kamu harcamalarının kontrol altına alınması amacıyla çok yıllık bütçeleme yeni programların belirlenmesi yerine mevcut/devam eden kamu harcamaların kontrolü ve kaynak tahsisatının yapılması amacıyla kullanılmaya başlanmıştır. OVHS, 1990'lı yıllardan itibaren gelişmekte olan ülkelerde uygulama alanı bulmuştur. Günümüzde OVHS ülkeler tarafından hem yeni hem de mevcut programların değerlendirilmesi noktasında kullanılmaktadır.

Uluslararası uygulamalar incelendiğinde, ülkelerin değişik politika öncelikleri, farklı bütçe süreçleri, yönetim gelenekleri, yönetsel yetenekleri, iş yapma biçimleri (bireysel-grup çalışmasına yatkınlık) nedeniyle tek bir çok yıllık bütçeleme uygulamasının bulunmadığı görülecektir. Tek bir çok yıllık bütçeleme olmadığı gibi uygulanan sistemlerin adları da birbirlerinden farklıdır. Örneğin Avustralya’da uygulanan sistem ileriye dönük tahminler adını alırken, Türkiye’de çok yıllık bütçeleme adını almıştır.

Avustralya’da uygulanmakta olan OVHS, 1973 yılında uygulanmaya başlamıştır ve kamu giderlerinin kontrol altına alınması anlamında dünyadaki en iyi uygulamalar arasında gösterilmektedir. Avustralya’da uygulanmakta olan sistemin başarısında siyasetlerin sistemi sahiplenmesi, güçlü bir sivil toplumun varlığı, yetkin devlet memurlarına sahip olunması, sosyal ve idari yönden hesap vermeyi mümkün kılan süreçlerin mevcudiyeti, kamu kurumlarına personel yönetimi ve kamu harcaması alanlarında sağlanan esneklik, gelecek yıllarda elde edilecek kamu gelirlerinin tahmin edilebilir olması gibi faktörler söz sahibidir.

Avustralya’nın bu alandaki başarısına rağmen sistem uygulandığı her ülkede başarılı sonuçlar vermemektedir. Dünya Bankası’nın 1996 yılında mali yönetimin geliştirilmesi amacıyla yayımladığı raporu müteakiben, Mozambik hükümeti 1997 yılında orta vadeli harcama çerçevesinin uygulanmasını içeren bir harcama yönetimi reformu programı hazırlamıştır. Ancak Mozambik’te uygulanmakta olan sistem başarılı bir OVHS uygulaması özelliğini haiz değildir. Bütçelenen ve gerçekte harcanan rakamlar arasında büyük farklılık olması, orta vadeli harcama çerçevesine siyasi bir sahiplenmenin olmaması, kamu yönetimine orta vadeli harcama sistemine ilişkin olarak gerekli eğitimlerin verilmemesi, kamu kurumlarından performans göstergeleri talep edilmemesi, makroekonomik verilerin tahminlemede kullanılan modelin tam manasıyla uygun olmaması gibi nedenlerden dolayı sistem başarıyla uygulanmamaktadır.

Türkiye 2006 yılında Orta Vadeli Harcama Sistemi uygulamasına geçmiştir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Türkiye’de uygulanmakta olan OVHS’nin yasal dayanağını oluşturmaktadır.

Türkiye’de çok yıllık bütçeleme sistemi DPT Müsteşarlığı tarafından hazırlanan Orta Vadeli Program Hazırlığı ile başlamaktadır. Türkiye’de uygulanmakta olan sistemin ikinci aşaması hazırlanan programın Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilmesidir. Orta Vadeli Program bütçe hazırlık sürecine temel teşkil edecek makro politikalar, ilkeler ve temel ekonomik büyüklükleri kapsamaktadır.

Sistemin üçüncü aşaması Maliye Bakanlığı tarafından Orta Vadeli Mali Planın hazırlanmasıdır. Hazırlanan mali plan dördüncü aşamada Yüksek Planlama Kurulunca kabul edilmektedir. Orta Vadeli Mali Plan, Orta Vadeli Program ile uyumlu olmak üzere, gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleri, hedef açık ve borçlanma durumu ve kamu kurumlarının ödenek teklif tavanlarını içermektedir. Gelecek üç yılın ilk yılı bütçe yılı olmakta, kalan iki yıl ise gösterge niteliği taşımaktadır.

Sistemin beşinci aşamasını kamu kurumları tarafından bütçe tekliflerinin Orta Vadeli Program ve Orta Vadeli Mali Plan’a uygun olarak Maliye Bakanlığı’na sunulması oluşturmaktadır. Bütçe hazırlık sürecinde Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan Bütçe Hazırlık Rehberi ile DPT Müsteşarlığı tarafından yayımlanan Yatırım Programı Hazırlama Rehberi bütçe hazırlık sürecinde yönlendirici olan diğer önemli belgelerdir.

Sistemin altıncı aşamasını hazırlanan bütçelerin ve makroekonomik göstergelere ilişkin tahminlerin Yüksek Planlama Kurulunda görüşülmesini müteakiben Bakanlar Kurulunca Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Tasarısı olarak TBMM’ye sunulması oluşturmaktadır.

Türkiye’de Orta Vadeli Harcama Sistemi’nin işleyişine ilişkin takvimde aksamalar yaşanmaktadır. Özellikle son Orta Vadeli Program hazırlığı belirlenen takvimin oldukça uzağında kalmıştır. Orta Vadeli Programın hazırlığında yaşanan gecikmeler, Orta Vadeli Harcama Sisteminin bir sonraki aşaması olan Orta Vadeli Mali Plan hazırlıklarında da gecikmelere sebebiyet vermektedir. Orta Vadeli Mali Planda yaşanan gecikmeler ise bütçe hazırlık çalışmalarının planlanandan daha ileri bir tarihte başlamasına neden olduğundan kamu kurumlarına bütçe hazırlığı için daha az bir zaman kalmaktadır. Dolayısıyla kamu kurumlarının belli ölçülerde bütçe hazırlık çalışmalarına önceden başlamalarında fayda görülmektedir.

Orta Vadeli Program ile ortaya konan makroekonomik çerçeveye ilişkin gerçekleştirmeler karşılaştırıldığında arada büyük farklılıklar olduğu görülmektedir. Bu bağlamda kullanılan makroekonomik modellerin tekrar gözden geçirilmesinde fayda olacağı düşünülmektedir.

Orta Vadeli Mali Planlarda öngörülen harcama tavanlarının, hazırlanan bütçeler ile uyumu yıllar itibarıyla kuvvetlenmektedir. Harcama tavanları ile toplam bütçe tutarları bazı yıllar haricinde büyük oranda birbirleriyle uyumlu olmakla birlikte ekonomik sınıflandırma ayrımı bağlamında OVMP’ler ile hazırlanan bütçeler arasında ortaya çıkan yüksek oranlı güncellemeler dikkat çekicidir. Bununla birlikte 2010-2012 yılları arasını kapsayan OVMP’de 2010 yılına ilişkin ortaya konan harcama tavanlarının 2010 Yılı Bütçesi ile uyumlu olduğu görülmektedir. Dolayısıyla sistemin zamanla daha iyi sonuçlar vereceği beklenebilir.

Türkiye’de hazırlanmakta olan OVP ve OVMP’lerde yıllar itibarıyla meydana gelen güncellemelerin nedenlerinin daha ayrıntılı bir şekilde açıklanması ve ortaya konulan makroekonomik tahminlere ilişkin metodolojinin kamuoyu ile paylaşılması gibi hususlar sistemin güvenilirliği açısından dikkate alınması gereken önemli başlıklardır.

Bütçelenen ve harcanan kamu kaynakları arasında fark küçük olduğundan sistemin geleceği açısından olumlu bir gelişme olarak değerlendirilmektedir. Ancak bütçelenen ve harcanan kamu kaynakları arasında ekonomik sınıflandırma düzeyinde meydana çıkan uyumsuzluklar zamanla giderilmelidir.

Bütçe harcamaları analitik bütçe sınıflandırılmasına uygun olarak detaylı bir şekilde ortaya konmaktadır ancak OVHS'ye yönelik harcama tavanlarının merkezi yönetim içindeki genel ve özel bütçeli kurumlara yönelik olarak uygulanmasından dolayı OVHS'nin kapsamı dardır. OVHS uygulamasının tecrübe kazandıkça kapsamının genişletilmesi gerekecektir. Mevcut uygulamada genel devlet harcamaları içerisinde genel ve özel bütçeli kamu kurumlarının harcamaları 2009 yılı hariç tutulduğunda yaklaşık %70 oranındadır. Örneğin Avustralya'da OVHS'ye dâhil kamu harcamalarının toplam devlet harcamaları içerisindeki oranı %100, İngiltere'de %59, Fransa'da ise %31'dir.

2010-2012 OVMP'sinde mali kural uygulamasına geçileceği ile ilgili bir bilgi verilmiştir. Mali kuralın uygulanmaya başlayacağı bir önceki Orta Vadeli Programda (2009-2011) da ortaya konulmuş olmasına rağmen mali kuralın temel parametreleri ve uygulanmaya geçişine ilişkin takvime 2010-2012 dönemini kapsayan OVP'de yer verilmiştir.

Mali kural olarak kamu açıklarının izleneceği ifade edilmektedir. Ancak programda kamu açıklığının tanımına, kapsamına ve mali kuralın kimler tarafından izleneceği gibi bilgilere yer verilmemiş, en geç 2010 yılının ilk çeyreğinde gerekli yasal çalışmaların tamamlanacağı ve 2011 yılı bütçe döneminden itibaren kamu mali yönetiminin belirlenen mali kural ile uyumlu olarak yürütüleceği ifade edilmiştir. Bu noktada kamu açıklığı olarak izlenecek mali kuralın kapsamında merkezi yönetim, mahalli idareler, sosyal güvenlik kurumları, döner sermayeler, KİT'ler ve fonların yer almasının önemli olacağı düşünülmektedir.

Türkiye’de OVHS uygulamasına 2006 yılı itibarıyla geçilmiş ve daha öncesi yıllarda ekonomik anlamda önemli iyileşmeler sağlanmıştır. Kamu kesimi borçlanma gereğinin, gayri safi milli hasılaya oranında yaşanan düşüşler bunu ortaya koymaktadır.

Personel giderleri, faiz giderleri ve cari transferler hazırlanan bütçeler içerisinde yaklaşık %77’lik bir paya sahiptir. Cari transferler bütçe içerisindeki en büyük harcama kalemini oluşturmaktadır. Dolayısıyla bu giderlerin doğru tahmin edilmesi OVHS’nin başarı şansını arttıracak bir faktör olacaktır. Mevcut uygulamalarda bu giderlere ilişkin bütçelenen rakamlar ilgili yıla ait en son OVMP’de belirlenen tavanlara büyük ölçüde uyum göstermektedir.

OVHS’nin Türkiye açısından etkinliğinin değerlendirilmesinde ölçüt olarak kullanılacak göstergelerden bir tanesi de genel ve özel bütçeli kamu kurumlarının giderlerinin GSYH’ye olan oranının gelişimini 2004 ile 2009 yılları (ilk 9 ay) arasında kapsayacak şekilde incelenmesidir. Türkiye’de OVHS 2006 yılında uygulanmaya başlanmıştır. Analitik bütçe sınıflandırmasına ise 2004 yılı itibarıyla geçildiğinden karşılaştırma 2004-2009 yılları arası temel alınarak gerçekleştirilmiştir.

Uygulanmakta olan sistemin kamu giderlerini kontrol edebilme noktasındaki kabiliyeti incelendiğinde (genel ve özel bütçeli kurumların bütçe gider gerçekleştirmelerinin GSYH’ye oranı) 2004 ve 2005 yıllarına kıyasla 2006, 2007 ve 2008 yıllarında daha iyi bir performans sergilenmiştir.

2007 yılında 2006 yılına göre bir artış yaşanmış olmakla birlikte 2004 ve 2005 yıllarının ötesine geçen bir oran ortaya çıkmamıştır. 2007 yılında kamu giderlerinde ortaya çıkan bu artış genel seçim konusuyla ilişkilendirilebilir. 2009 yılında kamu giderlerinde ciddi bir artış meydana gelmiştir. Söz konusu artış 2008 yılının Eylül ayında ABD’de ortaya çıkan ve etkisini 2008 yılının sonlarına doğru tüm ülkelerde hissettiren küresel mali kriz konusuyla ilişkilendirilebilir. Sonuç olarak Türkiye’de ekonomik daralmanın yaşandığı 2009 yılı hariç tutulduğunda kamu

giderlerinin kontrolü noktasında 2006 yılından itibaren bir iyileşme sağlandığı söylenebilir.

OVHS uygulamasına belli bir tecrübe edinmiş ülkelerin deneyimlerinin incelenerek, ülke şartlarına uyum gösteren bir çalışmanın daha uygulamanın en başından ortaya konulması kamu mali yönetiminde önemli bir etki yaratılması açısından oldukça önemlidir. OVHS, ülkelerin bütçe hazırlık süreçlerini kendiliğinden iyileştirecek sihirli bir çözüm değildir. Örneğin kamu kurumlarının ortaya konulan harcama tavanlarını aşacak bütçe tekliflerinin, bütçe hazırlığından sorumlu olan kurum tarafından sırf tavanda kalabilmek amacıyla belli bir kurala bağlı olmadan kesilmesi gibi nedenlerden dolayı arzu edilen sonuçlara ulaşılmayabilir.

OVHS'nin başarılı bir şekilde uygulanabilmesi için gerekli olan şartlardan bir tanesi de kamu kurumlarının yöneticilerine mali ve mali olmayan kararların alınabilmesi noktasında gerekli esnekliklerin sağlanabiliyor olmasıdır. Katı bütçe kısıtı altında kamu kurumu yöneticilerine sağlanacak bu imkân kamu kaynaklarının kullanımını noktasında etkinlik sağlayacak bir unsur olarak değerlendirilebilir.

OVHS'nin önceliklerinden bir tanesi hükümet siyasetleri ile hazırlanan bütçeler arasındaki bağlantının kuvvetlendirilmesidir. Hükümet siyasetlerinin doğru oluşturulması için ise mali ve mali olmayan bilginin doğru, şeffaf ve ulaşılabilir olması oldukça önemlidir. Aksi takdirde ülke açısından stratejik önceliklerin doğru bir şekilde ortaya konulamaması riski ile karşı karşıya kalınabilecektir.

Sistemin uygulanması noktasında risk yaratacak bir başka unsur kamu idarelerinin çok yıllık bütçeleme sürecinde bütçe yılının haricindeki diğer yıllara ilişkin olarak ortaya konan gider tahminlerini kesin bir taahhüt olarak görmeleri ve kendilerine sağlanacak kamu kaynaklarından çeşitli nedenlerle yapılacak kesintilere karşı bir direnme göstermeleridir. Ekonomideki gidişat veya rasyonel olabilecek başka gerekçelerle gider tahminlerinde ilerleyen yıllarda güncellemelere gidilebilecektir.

Sistemin zamanla uygulanmasıyla kamu giderlerinin tahmin süreci daha ussal bir zemine oturacağından yapılan güncellemelerde ya ortaya hiçbir fark çıkmayacak ya da kabul edilebilir derecede düşük düzeylerde olacaktır. Sistemin güvenilirliğini etkileyecek asıl en önemli gelişme kamu gider tahminlerinde yapılan güncellemelerin nedenlerinin tarafsız bir şekilde ortaya konulamamasıdır. Bu durumda kamu kurumları gider tahmininde bütçe yılına odaklanacak ve bütçe yılı haricindeki tahminlerini tamamen bir “yasak savma” mantığıyla hazırlayacaklarından dolayı sağlıklı bir çalışma ortaya çıkmayacaktır.

Kamu giderlerinde özellikle toplam bütçe içerisinde yüksek bir pay ifade eden harcamaların doğru bir şekilde tahmin edilmesi önem arz etmektedir. Örneğin gelişmiş ülkelerde sosyal güvenlik harcamalarının doğru tahmin edilmesi oldukça önemli iken gelişmekte olan ülkelerde yatırım harcamalarının ve bu harcamalara bağlı olarak ortaya çıkabilecek faiz giderlerinin doğru tahmin edilmesi sistemin bekası açısından önemli hususlardır. Aksi takdirde bu giderlerde ortaya çıkacak yüksek oranlı güncellemeler nedeniyle diğer kamu idarelerine tahsis edilecek kamu kaynak tutarlarında kesintiler gündeme gelebilecektir.

OVHS uygulaması zamana yayılmış bir şekilde uygulanmaya çalışılmalıdır. Bir anda sistem tüm unsurlarıyla uygulamaya geçirilmemelidir. Örneğin tüm kamu kurumları bir anda OVHS'nin kapsamına alınmamalı ve/veya makroekonomik göstergelerin tahminine ilişkin dönem (tahmin ufku) çok uzun tutulmamalıdır. OVHS'nin başarılı bir şekilde uygulanması sistemin içine dâhil edilecek çeşitli mekanizmaların varlığı ile (mali kural) teminat altına alınabilir.

OVHS'nin uygulanmaya başlanmasından önce ülkede en azından sistemin işleyişini sekteye uğratmayacak düzeyde bir ekonomik istikrarın ve kabul edilebilir ölçüde uygulanmakta olan bir bütçe uygulama sürecinin varlığı şarttır. Aksi takdirde ortaya konulacak makroekonomik tahminler kısa sürede güncelliğini yitirerek rehber olma özelliğini kaybedecek ve planlanan harcamalar ile gerçekleşen kamu gideri arasındaki fark yüksek olacaktır.

OVHS'nin uygulama sonuçlarının (örneğin bütçe uygulama raporları, yıl içerisinde kamu kurumları tarafından gerçekleştirilen ve yapılması gereken hizmetlerin ortaya konması vb.) belli aralıklarla raporlanması da sisteme geri bildirim sağlayacak önemli uygulamalardan olacaktır.

Bütçelerin çok yıllık bir bakış açısıyla hazırlanması hükümetler tarafından alınan kararların mali etkilerinin daha uzun bir dönem için görülebilmesi imkânını ortaya koymaktadır. Sistem bu yönüyle adeta bir erken uyarı sistemi vazifesini görmektedir. Sistemin karar alıcılara verdiği uyarı çok yıllık bir bakış açısı altında kamu kaynakları ve kamu harcamaları arasındaki uyumsuzluğun boyutudur. Bu şekilde kamu kaynaklarının tahsisi, hükümet siyasaları ve ülke kaynaklarıyla uyumlu olan bir çerçevede gözden geçirilerek kamu kurumlarına tahsis edilebilecektir.

OVHS'nin temel odak noktaları daha önceden bahsedildiği üzere bütçe performansının iyileştirilmesi, hükümet öncelikleri ile hazırlanan bütçeler arasındaki bağlantının kuvvetlendirilmesi ve kamu hizmet sunumunun kalitesinin artırılmasıdır. Bütçe performansının iyileştirilmesi ve hükümet öncelikleri ile hazırlanan bütçeler arasındaki bağlantının kuvvetlendirilmesi noktasında ülkeler belli mesafeler almışlardır. Bu aşamadan sonra toplum tarafından sorgulanmaya başlanacak noktanın sunulan kamu hizmetlerinin kalitesi olacağı düşünülmektedir.

KAYNAKLAR

ASIAN DEVELOPMENT BANK. "Linking Planning and Budgeting: The Medium Term Expenditure Framework (MTEF)", **The Governance Brief**, Issue:2, February 2002, <http://www.adb.org/Documents/Periodicals/GB/GovernanceBrief02.pdf> (07.10.2009).

BAKER, David. **Strategic Change Management In Public Sector Organizations**, 1. Baskı, Chandos Publishing (Oxford), England, 2007.

CREIGHTON, James L. **The Public Participation Handbook**, 1. Baskı, John Wiley & Sons, Inc., San Francisco, 2005.

DEMİREL, Güner. **Analitik Bütçe Sınıflandırması**, Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, <http://www.bumko.gov.tr/TR/Genel/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFFAAF6AA849816B2EF108C1339A7062A47> (07.01.2010).

DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI MÜSTEŞARLIĞI. Orta Vadeli Program (2006-2008), <http://www.resmigazete.gov.tr> (20.11.2009).

DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI MÜSTEŞARLIĞI. Orta Vadeli Program (2007-2009), <http://www.resmigazete.gov.tr> (20.11.2009).

DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI MÜSTEŞARLIĞI. Orta Vadeli Program (2008-2010), <http://www.resmigazete.gov.tr> (20.11.2009).

DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI MÜSTEŞARLIĞI. Orta Vadeli Program (2009-2011), <http://www.resmigazete.gov.tr> (20.11.2009).

DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI MÜSTEŞARLIĞI. Orta Vadeli Program (2010-2012), <http://www.resmigazete.gov.tr> (20.11.2009).

DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI MÜSTEŞARLIĞI. Orta Vadeli Mali Plan, (2006-2008), <http://www.resmigazete.gov.tr> (20.11.2009).

DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI MÜSTEŞARLIĞI. Orta Vadeli Mali Plan, (2007-2009), <http://www.resmigazete.gov.tr> (20.11.2009).

DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI MÜSTEŞARLIĞI. Orta Vadeli Mali Plan, (2008-2010), <http://www.resmigazete.gov.tr> (20.11.2009).

DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI MÜSTEŞARLIĞI. Orta Vadeli Mali Plan, (2009-2011), <http://www.resmigazete.gov.tr> (20.11.2009)

DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI MÜSTEŞARLIĞI. Orta Vadeli Mali Plan, (2010-2012), <http://www.resmigazete.gov.tr> (20.11.2009)

DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI MÜSTEŞARLIĞI. 2006 Yılı Programı, <http://www.dpt.gov.tr> (15.12.2009).

DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI MÜSTEŞARLIĞI. 2007 Yılı Programı, <http://www.dpt.gov.tr> (15.12.2009).

DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI MÜSTEŞARLIĞI. 2008 Yılı Programı, <http://www.dpt.gov.tr> (15.12.2009).

DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI MÜSTEŞARLIĞI. 2009 Yılı Programı, <http://www.dpt.gov.tr> (15.12.2009).

DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI MÜSTEŞARLIĞI. Genel Ekonomik Hedefler ve Yatırımlar (2009), <http://www.dpt.gov.tr> (15.12.2009).

DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI MÜSTEŞARLIĞI. Genel Ekonomik Hedefler ve Yatırımlar (2010), <http://www.dpt.gov.tr> (15.12.2009).

DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI MÜSTEŞARLIĞI. 2005 Yılı Katılım Öncesi Ekonomik Programı, <http://www.dpt.gov.tr> (15.12.2009).

DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI MÜSTEŞARLIĞI. 2006 Yılı Katılım Öncesi Ekonomik Programı, <http://www.dpt.gov.tr> (15.12.2009).

DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI MÜSTEŞARLIĞI. 2007 Yılı Katılım Öncesi Ekonomik Programı, <http://www.dpt.gov.tr> (15.12.2009).

DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI MÜSTEŞARLIĞI. 2008 Yılı Katılım Öncesi Ekonomik Programı, <http://www.dpt.gov.tr> (15.12.2009).

DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI MÜSTEŞARLIĞI. 2010 Yılı Programı, <http://www.dpt.gov.tr> (15.12.2009).

EDİZDOĞAN, Nihat. **Kamu Bütçesi**, 6. Baskı, Ekin Kitapevi, Bursa, 2007.

GREWAL, Bhajan S. . “Session 7: Medium-Term Expenditure Framework”, **Public Finance and Expenditure Management Course**, Asian Development Bank Institute, Tokyo, Japan, 7-11 November 2005, <http://www.adbi.org/files/2005.11.7.cpp.mediumterm.expenditure.framework.pdf> (06.10.2009).

HOUEROU, Philippe Le ve Robert Taliencio. “Medium Term Expenditure Frameworks: From Concept to Practice, Preliminary Lessons from Africa”, **Africa Region Working Paper Series**, No. 28, World Bank, February 2002, <http://www.worldbank.org/afr/wps/wp28.pdf> (25.07.2009).

HUGHES, Richard. “Medium-term Expenditure Frameworks:Why do they work in advanced countries? (and why do they sometimes fail?)”, **Public Financial Management I**, Fiscal Affairs Department, IMF, 2 October 2008, http://blog-pfm.imf.org/pfmblog/files/rhughes_mtef.PPT (19.12.2009).

IMF, **Performance Budgeting, Linking Funding and Results**, 1.Baskı, Palgrave Macmillan, New York, 2007.

KESİK, Ahmet. **Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması**, Dünyadaki Gelişmeler Işığında Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: 5018 Sayılı Kanunun Değerlendirilmesi & Yeni Bütçeleme Anlayışının Türkiye’de Uygulanabilirliği, Editörler: Ahmet Nohutçu, Asım Balcı, 1. Baskı, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul, Ağustos 2005.

LONGO, Francesco ve Daniela Cristofoli. **Strategic Change Management in the Public Sector**, 1. Baskı, John Wiley&Sons, Ltd, England, 2007, s.13.

MUTLUER, M. Kâmil, Erdoğan Öner ve Ahmet Kesik, **Bütçe Hukuku**, 2. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2006.

OBIDEGWU, Chukwuma. “The Medium-Term Expenditure Framework, The Challenges of Budget Integration in SSA countries”, **Africa Region Working Paper Series**, No. 82, World Bank, April 2005, <http://www.worldbank.org/afr/wps/wp82.pdf> (25.07.2009).

OECD. “Budgeting in Greece”, **OECD Journal on Budgeting**, Volume 2008/3, <http://www.oecd.org/dataoecd/59/20/42007249.pdf> (06.10.2009).

OECD. International Budget Practices and Procedures Database, 2009, http://www.oecd.org/document/61/0,3343,en_2649_34119_2494461_1_1_1_1,00.html (02.01.2010).

OECD. “The Legal Framework for Budget Systems, An International Comparison”, **OECD Journal on Budgeting, Special Issue**, Volume:4, No.3, http://www.oecd.org/LongAbstract/0,3425,en_33873108_33873886_35933543_1_1_1_1,00.html, (14.01.2010).

OECD. **OECD in Figures**, 2006, 2007, 2008, 2009, <http://www.oilis.net/> (14.01.2010)

PINAR, Abuzer. **Maliye Politikası, Teori ve Uygulama**, 2. Baskı, Naturel Yayıncılık, Ankara, 2006.

RICHARD, Allen ve Daniel Tommasi. **Managing Public Expenditure: A Reference Book for Transition Countries**, OECD, Paris, France, 2001, <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/oecdpehandbook.pdf> (25.07.2009).

SCHIAVO-CAMPO, Salvatore. “Of Mountains and Molehills: The Medium-Term Expenditure Framework”, **Paper presented at the Conference on Sustainability and Efficiency in Managing Public Expenditures**, East-West Center and Korea Development Institute, Honolulu, Hawaii, 24-25 July 2008, <http://blog-pfm.imf.org/pfmblog/files/MTEFpaperFinal.doc> (12.11.2009).

SCHIAVO-CAMPO, Salvatore ve Daniel Tommasi. **Managing Government Expenditure**, Chapter 13, Multi-Year Expenditure Programming Approaches, Asian Development Bank, Manila, Philippines, April 1999, http://www.adb.org/Documents/Manuals/Govt_Expenditure/Chap13.PDF (25.07.2009).

SCHICK, Allen. **Evolutions in budgetary Practice: Allen Schick and the OECD Senior Budget Officials**, Chapter 3, Expenditure Planning: multi-year and annual budgeting, OECD, 2009, <https://www.oecd.int/olis/> (15.12.2009).

SEYİDOĞLU, Halil. **Ekonomi ve İşletmecilik Terimleri Açıklamalı Sözlük**, 1. Baskı, Güzem Can Yayınları:15, İstanbul,1999.

TOSUN, Ertan. **Kamu Mali Yönetimi, Devlet Bütçesi Odaklı Bir Yaklaşım**, 1. Baskı, Devlet Bütçe Uzmanları Derneği Yayını, Ankara, 2007.

T.C. BAŞBAKANLIK, MEVZUATI GELİŞTİRME VE YAYIN GENEL MÜDÜRLÜĞÜ, **Resmi Gazete**, <http://www.resmigazete.gov.tr>

TÜRKİYE CUMHURİYET MERKEZ BANKASI. “Enflasyon Hedeflemesi Rejimi”, **TCMB Yayını**,
<http://www.tcmb.gov.tr/yeni/evds/yayin/kitaplar/EnflasyonHedeflemesiRejimi.pdf>
(21.12.2009).

TÜRKİYE CUMHURİYET MERKEZ BANKASI. Elektronik Veri Dağıtım Sistemi, Cari İşlemler Dengesi, <http://www.tcmb.gov.tr> (25.12.2009).

TÜRKİYE İSTATİSTİK KURUMU. Haber Bülteni, Tüketici Fiyatları Endeksi, [Aralık 2006], <http://www.tuik.gov.tr> (15.12.2009).

TÜRKİYE İSTATİSTİK KURUMU. Haber Bülteni, Tüketici Fiyatları Endeksi, [Aralık 2007], <http://www.tuik.gov.tr> (15.12.2009).

TÜRKİYE İSTATİSTİK KURUMU. Haber Bülteni, Tüketici Fiyatları Endeksi, [Aralık 2008], <http://www.tuik.gov.tr> (15.12.2009).

TÜRKİYE İSTATİSTİK KURUMU. Haber Bülteni, Tüketici Fiyatları Endeksi, [Aralık 2009], <http://www.tuik.gov.tr> (15.12.2009).

TÜRKİYE İSTATİSTİK KURUMU. 1987 bazlı GSYH serisi, http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do?tb_id=55&ust_id=16 (04.01.2010).

Türkiye İstatistik Kurumu, Haber Bülteni, Gayri Safi Yurt İçi Hasıla IV.Dönem, [Ekim, Kasım, Aralık 2008], <http://www.tuik.gov.tr> (15.12.2009).

Türkiye İstatistik Kurumu, Haber Bülteni, Gayri Safi Yurt İçi Hasıla III.Dönem, [Temmuz, Ağustos, Eylül 2009], <http://www.tuik.gov.tr> (15.12.2009).

TÜRKİYE İSTATİSTİK KURUMU. Haber Bülteni, Hanehalkı İşgücü Araştırması 2007 Aralık Dönemi Sonuçları, [Kasım, Aralık 2007, Ocak 2008], <http://www.tuik.gov.tr> (15.12.2009).

Türkiye İstatistik Kurumu, Haber Bülteni, Hanehalkı İşgücü Araştırması 2008 Aralık Dönemi Sonuçları, [Kasım, Aralık 2008, Ocak 2009], <http://www.tuik.gov.tr> (15.12.2009).

Türkiye İstatistik Kurumu, Haber Bülteni, Hanehalkı İşgücü Araştırması 2009 Eylül Dönemi Sonuçları, [Ağustos, Eylül, Ekim 2009], <http://www.tuik.gov.tr> (15.12.2009).

ÜNSAL, Erdal. **Makro İktisat**, Bölüm 3:Ekonominin Ölçülmesi 2: İşsizlik-Enflasyon-Döviz Kuru ve Faiz Haddi, 6. Baskı, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2005.

WORLD BANK. **Public Expenditure Management Handbook**, Washington, USA, June 1998, <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/handbook/pem98.pdf> (25.07.2009).

THE WORLD BANK AND KOREA DEVELOPMENT INSTITUTE. “Reforming the Public Expenditure Management System: Medium-Term Expenditure Framework, Performance Management, and Fiscal Transparency”, **The World Bank and Korea Development Institute Conference Proceedings**, March 2004, <http://siteresources.worldbank.org/EXTFINANCIALMGMT/Resources/313217-1196229169083/4441154-1196275288288/4444688-1196275323246/WB-Korea-ReformingthePublicExpenditureManagementSystem.pdf> (23.10.2009).

YILMAZ, Hakan Hakkı. **Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Dünya Bankası Orta Vadeli Harcama Sistemi**, Devlet Planlama Teşkilatı, Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü Finansman Dairesi, Ağustos 1999, <http://ekutup.dpt.gov.tr/kamumali/yilmazh/dunyaban.html> (27.07.2009).

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu.

EKLER

EK-1

Tablo 7: OVHS'nin Yıllık Bütçe Sürecinden Temel Farklılıkları

	YILLIK BÜTÇE	ORTA VADELİ HARCAMA SİSTEMİ (OVHS)
Kaynak Akışının Tahmini	Kaynak akışındaki belirsizlik nedeniyle kamu kurumları tarafından gerçekçi hizmet planlaması yapılamamakta bu ise hizmet sunumunda etkinsizliğe sebebiyet vermektedir.	Kamu kurumları kaynak akışı konusunda detaylı olarak bilgilendirilmektedir. Bu nedenle yöneticiler geleceğe dönük daha gerçekçi planlar yapabilmekte ve böylece hizmet sunumunda etkinlik artmaktadır.
Siyasa Oluşturma, Planlama ve Bütçeleme İlişkisi	Bu üç uygulama arasındaki ilişki zayıftır. Bu nedenle yapılan harcamalar hükümet tarafından belirlenen öncelikleri yansıtmamaktadır.	Siyasa oluşturma süreci çok sıkı bir şekilde kaynak yapısına bağlıdır. Bu yüzden, bu üç uygulama arasındaki ilişki çok daha güçlüdür. Harcamalar hükümetin belirlediği öncelikleri yansıtmaktadır.
Bakış Açısı	Sistem çıktılar ve sonuçlar yerine girdi kontrolü üzerine yoğunlaşmıştır.	Sistemin amacı üzerinde mutabık kalınan çıktılar ve sonuçların elde edilmesidir.
Yöneticilerin Özerkliği	Yöneticilerin yetki ve sorumlulukları sınırlıdır. Bunun temel nedeni sistemin girdi odaklı olarak tasarlanmasıdır.	Katı bütçe kısıtı altında yöneticilere kaynak kullanım sürecinde daha fazla özerklik verilmektedir.
Toplam Mali Disiplin ¹⁸⁰	Odak noktası kısa dönemli makro ekonomik gelişmelerdir	Odak noktası orta vadeli makro ekonomik gelişmelerdir.

Kaynak:

Hakan Hakkı Yılmaz, **Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Dünya Bankası Orta Vadeli Harcama Sistemi**, Devlet Planlama Teşkilatı, Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü Finansman Dairesi, Ağustos 1999, <http://ekutup.dpt.gov.tr/kamumali/yilmazh/dunyaban.html>, (27.07.2009), s. 56 (Tablonun oluşturulması sırasında konunun daha iyi anlaşılabilmesi için bazı düzeltmelere gidilmiştir.)

¹⁸⁰ The World Bank and Korea Development Institute, s. 45.

EK-2 A)**Tablo 8: 2006 Yılına İlişkin Makroekonomik Gösterge Tahminlerinin Değerlendirilmesi**

	OVP (2006-2008) ¹⁸¹ [2006] (1)	2006 Yılı Programı ¹⁸² (2)	Değişim (2)-(1)	2005 Yılı KEP ¹⁸³ [2006] (3)	Değişim (3)-(2)	Gerçekleşme [2006] (4)	Değişim (4)-(3)	Değişim (4)-(1)
GSYH (Cari Fiyatlarla, Milyon TL)	536.259	541.857	1,04%	542.000	0,03%	575.784 [a]	6,23%	7,37%
GSYH (Cari Fiyatlarla, Milyon Dolar)	364.900	382.000	4,69%	- ¹⁸⁴	-	399.673 [a]	-	9,53%
GSYH Büyümesi (Reel Fiyatlarla, TL) (%)	5,0	5,0	0,00%	5,0	0,00%	6,1 [a]	22,00%	22,00%
İstihdam Düzeyi (Bin Kişi)	22.670	22.894	0,99%	22.781	-0,49%	20.758 [b]	-8,88%	-8,43%
İşsizlik Oranı (%)	10,0	9,7	-3,00%	9,8	1,03%	10,5 [b]	7,14%	5,00%
Cari İşlemler Dengesi/GSYH (%)	-4,0	-5,8	45,00%	-5,8	0,00%	-6 ¹⁸⁵ [c]	3,45%	50,00%
TÜFE Yıl Sonu (%)	5,0	5,0	0,00%	5,8	16,00%	9,65 [ç]	66,38%	93,00%
Kamu Kesimi Borçlanma Gereği /GSYH (%) ¹⁸⁶	-2,6	-0,74	-71,54%	- ¹⁸⁷	-	-1,88 [d]	-	-27,69%

¹⁸¹ 2006-2008 yılları arasında kapsayan OVP, Bakanlar Kurulunca 23/05/2005 tarihinde kabul edilmiştir.

¹⁸² 2006 Yılı Programı Bakanlar Kurulunca 17/10/2005 tarihinde kabul edilmiştir.

¹⁸³ 2006-2008 yılları arasında kapsayan KEP, Yüksek Planlama Kurulunca 30/11/2005 tarihinde kabul edilmiştir.

¹⁸⁴ 2005 yılı KEP'inde yer verilmemiştir. 2005 yılı KEP'ine ilişkin yapılan bu açıklama, 2005 yılı KEP'inin değerlendirmeye söz konusu olduğu diğer tablolar içinde geçerlidir.

¹⁸⁵ Cari işlemler dengesi/GSYH, -32.051 milyon doların 526.429 milyon dolara bölünmesi ile elde edilmiştir.

¹⁸⁶ 2006-2008 OVP'sinde KKBG'ye ilişkin rakamlara ait artı ve eksi işaretlerinin ne anlama geldiğine ilişkin bir dipnot verilmemiştir. 2006 Yılı Programında negatif işaretin fazlayı ifade ettiği belirtildiğinden bu açıklama 2006-2008 OVP'si içinde geçerli kabul edilmiştir. Eksi işaret fazlayı, artı işaret açığı göstermektedir.

¹⁸⁷ 2005 yılı KEP'inde sadece "Genel Devlet Borçlanma Gereği"ne ilişkin veri bulunmaktadır. "Kamu Kesimi Borçlanma Gereği", genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, özel bütçe kapsamındaki idareleri, düzenleyici ve denetleyici kurumları, sosyal güvenlik kurumlarını, mahalli idareleri, döner sermayeleri, fonları ve KİT'leri kapsamaktadır. "Genel Devlet Borçlanma Gereği"nin "Kamu Kesimi Borçlanma Gereği"nden farkı KİT'leri kapsamamasıdır. 2005 yılı KEP'ine ilişkin yapılan bu açıklama, 2005 yılı KEP'inin değerlendirmeye söz konusu olduğu diğer tablolar içinde geçerlidir.

EK-2 A) (DEVAMI)

Genel Açıklama: Ekonomik verilere ilişkin raporlarda güncellenme olması durumunda en güncel olan belgedeki veriler baz alınmıştır. Dolayısıyla istihdam düzeyi, işsizlik oranına ilişkin bilgiler için Türkiye İstatistik Kurumunun en güncel haber bültenlerinden yararlanılmıştır. KKBG'ye ilişkin tüm gerçekleşme rakamları için en güncel olan 2010 Yılı Programından faydalanılmıştır. 2006 yılı için yapılan bu açıklama diğer tüm yıllara ilişkin gerçekleştirilen değerlendirmeler açısından geçerlidir.

[a] Türkiye İstatistik Kurumu, 1987 bazlı GSYH serisi, http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do?tb_id=55&ust_id=16 (04.01.2010)

TÜİK, 2008 yılında GSYH'yi hem baz yıl hem de kapsam açısından güncellemiştir ve yeni seriyi 2005 yılına kadar geri götürmüştür. Dolayısıyla TÜİK tarafından GSYH ve büyüme oranına ilişkin açıklanan 2006 yılı gerçekleşme verilerinin kapsamı değişmiştir ve yeni serinin baz yılı 1998 olmuştur. 2006-2008 yılları arasında kapsayan OVP, 2006 Yılı Programı ve 2005 yılı KEP'inde GSYH ve büyüme oranı verileri baz yılı 1987 olan eski seriye göre hazırlanmıştır. TÜİK'in ağ sayfasında 1987 yılının baz alındığı eski seri mevcuttur ve 1987 ile 2007'in ilk üç çeyreği arasındaki dönemi kapsamaktadır. 2006 yılına ilişkin olarak cari fiyatlarla GSYH'de, yeni seri ile eski seri karşılaştırıldığında yeni seri lehine yaklaşık %31,7 oranında artmıştır. 2006 yılına ilişkin sabit fiyatlarla GSYH'nin büyüme oranında, yeni seri ile eski seri karşılaştırıldığında yeni seri lehine yaklaşık %14,7 oranında artış olmuştur. 2006 yılına ilişkin olarak GSYH ve büyüme oranları tüm belgelerde 1987 yılının baz alındığı eski GSYH serisine göre oluşturulduğu için bir karşılaştırma sorunu bulunmamaktadır. Ancak sonraki yıllara ilişkin değerlendirmede GSYH ve büyüme oranına ilişkin olarak gerçekleşme ile belgelerde yer alan tahminler arasında ortaya çıkacak farklarda bu ayrıntı göz önünde tutulmalıdır.

[b] Türkiye İstatistik Kurumu, Haber Bülteni, Hanehalkı İşgücü Araştırması 2007 Aralık Dönemi Sonuçları, [Kasım, Aralık 2007, Ocak 2008]

[c] Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, Elektronik Veri Dağıtım Sistemi, Cari İşlemler Dengesi.

[ç] Türkiye İstatistik Kurumu, Haber Bülteni, Tüketici Fiyatları Endeksi, [Aralık 2006]

[d] Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, 2010 Yılı Programı (sayfa 73)

EK-2 B)

Tablo 9: 2007 Yılına İlişkin Makroekonomik Göstergeler Tahminlerinin Değerlendirilmesi

	OVP (2006- 2008) ¹⁸⁸ [2007] (1)	2005 Yılı KEP ¹⁸⁹ [2007] (2)	Değişim (2)-(1)	OVP (2007- 2009) ¹⁹⁰ [2007] (3)	Değişim (3)-(2)	2007 Yılı Programı ¹⁹¹ (4)	Değişim (4)-(3)	2006 Yılı KEP ¹⁹² [2007] (5)	Değişim (5)-(4)	Gerçekleşme [2007] (6)	Değişim (6)-(5)	Değişim (6)-(1)	Değişim (6)-(3)
GSYH (Cari Fiyatlarla, Milyon TL)	588.155	594.000	0,99%	622.600	4,81%	632.433	1,58%	630.000	-0,38%	843.178 [a]	33,84%	43,36%	35,43%
GSYH (Cari Fiyatlarla, Milyon Dolar)	392.500	-	-	423.400	-	410.700	-3,00%	- ¹⁹³	-	653.626 ¹⁹⁴ [a]	-	66,53%	54,38%
GSYH Büyümesi (Reel Fiyatlarla, TL) (%)	5,0	5,0	0,00%	7,0	40,00%	5,0	-28,57%	5,0	0,00%	4,7 [a]	-6,00%	-6,00%	-32,86%
İstihdam Düzeyi (Bin Kişi)	23.131	23.350	0,95%	23.000	-1,50%	22.444	-2,42%	22.444	0,00%	20.443 [b]	-8,92%	-11,62%	-11,12%
İşsizlik Oranı (%)	9,8	9,7	-1,02%	10,5	8,25%	9,8	-6,67%	9,8	0,00%	10,6 [b]	8,16%	8,16%	0,95%
Cari İşlemler Dengesi/GSYH (%)	-3,5	-5,5	57,14%	-7,9	43,64%	-7,4	-6,33%	-7,4	0,00%	-5,85 [c]	-20,95%	67,14%	-25,95%
TÜFE Yıl Sonu (%)	4,0	4,4	10,00%	4,0	-9,09%	4,0	0,00%	7,1	77,50%	8,39 [ç]	18,17%	109,75%	109,75%
Kamu Kesimi Borçlanma Gereği /GSYH (%) ¹⁹⁵	-1,4	-	-	0,1	-	0,17	70,00%	- ¹⁹⁶	-	0,07 [d]	-	105,00%	-30,00%

¹⁸⁸ 2006-2008 yılları arasında kapsayan OVP, Bakanlar Kurulunca 23/05/2005 tarihinde kabul edilmiştir.

¹⁸⁹ 2006-2008 yılları arasında kapsayan KEP, Yüksek Planlama Kurulunca 30/11/2005 tarihinde kabul edilmiştir.

¹⁹⁰ 2007-2009 yılları arasında kapsayan OVP, Bakanlar Kurulunca 30/05/2006 tarihinde kabul edilmiştir.

¹⁹¹ 2007 Yılı Programı Bakanlar Kurulunca 16/10/2006 tarihinde kabul edilmiştir.

¹⁹² 2007-2009 yılları arasında kapsayan KEP, Yüksek Planlama Kurulunca 30/11/2006 tarihinde kabul edilmiştir.

¹⁹³ 2006 yılı KEP'inde yer verilmemiştir. 2006 yılı KEP'ine ilişkin yapılan bu açıklama, 2006 yılı KEP'inin değerlendirmeye söz konusu olduğu diğer tablolar içinde geçerlidir.

¹⁹⁴ Türkiye İstatistik Kurumunun (TÜİK) 2008 yılına ilişkin IV. Dönem: Ekim, Kasım, Aralık 2008 adlı bülteninde, GSYH'nin dolar cinsinden değerine yer verilmemiştir. Dolayısıyla TL üzerinden ilan edilen 843.178 milyon TL'nin dolara çevrilmesi için bir kur değerine ihtiyaç duyulacaktır. Gereken kur TÜİK'in 2007 yılına ilişkin IV. Dönem: Ekim, Kasım, Aralık 2007 adlı bülteninde yer alan TL üzerinden GSYH'nin, dolar cinsinden GSYH'ye bölünmesiyle (856.387/658.786) elde edilmiştir. Hesaplanan kur 1\$=1,29 TL'dir. 843.178 milyon TL'nin kura bölünmesiyle 653.626 \$ tutarına ulaşılmaktadır.

¹⁹⁵ Eksi işaret fazlalığı, artı işaret açığı göstermektedir.

¹⁹⁶ 2006 yılı KEP'inde sadece "Genel Devlet Borçlanma Gereği"ne ilişkin veri bulunmaktadır. "Kamu Kesimi Borçlanma Gereği", genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, özel bütçe kapsamındaki idareleri, düzenleyici ve denetleyici kurumları, sosyal güvenlik kurumlarını, mahalli idareleri, döner sermayeleri, fonları ve KİT'leri kapsamaktadır. "Genel Devlet Borçlanma Gereği"nin "Kamu Kesimi Borçlanma Gereği"nden farkı KİT'leri kapsamamasıdır. 2006 yılı KEP'ine ilişkin yapılan bu açıklama, 2006 yılı KEP'inin değerlendirmeye söz konusu olduğu diğer tablolar içinde geçerlidir.

EK-2 B) (DEVAMI)

[a] Türkiye İstatistik Kurumu, Haber Bülteni, Gayri Safi Yurt İçi Hasıla IV.Dönem, [Ekim, Kasım, Aralık 2008]

2007 yılına ilişkin GSYH ve büyüme oranına ilişkin veriler 1998 baz yılına göre oluşturulmuş yeni seriye göredir. Bu tabloda yer alan belgelerdeki (OVP'ler, KEP'ler, Yılı Programları) GSYH ve büyüme oranına ilişkin tahminler 1987 baz yılına göre oluşturulmuştur. TÜİK'in ağ sayfasında 2007 yılı için 1987 baz yıllık veri serisine ulaşamadığından, tabloda 1998 baz yıllık gerçekleşme verilerine yer verilmiştir. Dolayısıyla belgelerde yer alan GSYH ve büyüme oranı tahminleri ile gerçekleşen veriler arasında ortaya çıkacak farkın değerlendirilmesinde bu noktanın göz önünde tutulması gerekmektedir.

[b] Türkiye İstatistik Kurumu, Haber Bülteni, Hanehalkı İşgücü Araştırması 2007 Aralık Dönemi Sonuçları, [Kasım, Aralık 2007, Ocak 2008]

[c] Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, Elektronik Veri Dağıtım Sistemi, Cari İşlemler Dengesi.

[ç] Türkiye İstatistik Kurumu, Haber Bülteni, Tüketici Fiyatları Endeksi, [Aralık 2007]

[d] Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, 2010 Yılı Programı (sayfa 73)

EK-2 C)

Tablo 10: 2008 Yılına İlişkin Makroekonomik Gösterge Tahminlerinin Değerlendirilmesi

	OVP (2006- 2008) ¹⁹⁷ [2008] (1)	2005 Yılı KEP ¹⁹⁸ [2008] (2)	Değişim (2)-(1)	OVP (2007- 2009) ¹⁹⁹ [2008] (3)	Değişim (3)-(2)	2006 Yılı KEP ²⁰⁰ [2008] (4)	Değişim (4)-(3)	OVP (2008- 2010) ²⁰¹ [2008] (5)	Değişim (5)-(4)	2008 Yılı Programı ²⁰² (6)	Değişim (6)-(5)	2007 Yılı KEP ²⁰³ [2008] (7)	Değişim (7)-(6)	Gerçekleşme [2008] (8)	Değişim (8)-(7)	Değişim (8)-(1)	Değişim (8)-(3)	Değişim (8)-(5)
GSYH (Cari Fiyatlarla, Milyon TL)	642.266	646.000	-0,58%	695.900	7,72%	692.000	-0,56%	791.900	14,44%	717.266	-9,42%	716.430	-0,12%	950.098 [a]	32,62%	47,93%	36,53%	19,98%
GSYH (Cari Fiyatlarla, Milyon Dolar)	422.400	-	-	469.800	-	-	-	482.700	-	520.700	7,87%	- ²⁰⁴	-	741.754 [a]	-	75,60%	57,89%	53,67%
GSYH Büyümesi (Reel Fiyatlarla, TL) (%)	5,0	5,0	0,00%	7,0	40,00%	5,6	-20,00%	5,5	-1,79%	5,5	0,00%	5,5	0,00%	0,9 [a]	-83,64%	-82,00%	-87,14%	-83,64%
İstihdam Düzeyi (Bin Kişi)	23.590	23.934	-1,46%	23.600	-1,40%	22.823	-3,29%	23.100	1,21%	23.105	0,02%	23.437	1,44%	20.736 [b]	-11,52%	-12,10%	-12,14%	-10,23%
İşsizlik Oranı (%)	9,6	9,6	0,00%	10,6	10,42%	9,8	-7,55%	9,6	-2,04%	9,6	0,00%	9,7	1,04%	13,6 [b]	40,21%	41,67%	28,30%	41,67%
Cari İşlemler Dengesi/GSYH (%)	-3,1	-5,3	-70,97%	-7,3	37,74%	-6,5	-10,96%	-6,4	-1,54%	-7,5	17,19%	-7,5	0,00%	-5,64 [c]	-24,80%	81,94%	-22,74%	-11,88%
TÜFE Yıl Sonu (%)	4,0	4,0	0,00%	4,0	0,00%	4,0	0,00%	4,0	0,00%	4,0	0,00%	4,1	2,50%	10,06 [ç]	145,37%	151,50%	151,50%	151,50%
Kamu Kesimi Borçlanma Gereği /GSYH (%) ²⁰⁵	-0,1	-	-	-0,2	-	-	-	0,53 ²⁰⁶	-	-0,33	-162,26%	-0,3	-9,09%	1,62 [d]	-640,00%	-1720,00%	-910,00%	205,66%

¹⁹⁷ 2006-2008 yılları arasında kapsayan OVP, Bakanlar Kurulunca 23/05/2005 tarihinde kabul edilmiştir.

¹⁹⁸ 2006-2008 yılları arasında kapsayan KEP, Yüksek Planlama Kurulunca 30/11/2005 tarihinde kabul edilmiştir.

¹⁹⁹ 2007-2009 yılları arasında kapsayan OVP, Bakanlar Kurulunca 30/05/2006 tarihinde kabul edilmiştir.

²⁰⁰ 2007-2009 yılları arasında kapsayan KEP, Yüksek Planlama Kurulunca 30/11/2006 tarihinde kabul edilmiştir.

²⁰¹ 2008-2010 yılları arasında kapsayan OVP, Bakanlar Kurulunca 28/05/2007 tarihinde kabul edilmiştir.

²⁰² 2008 Yılı Programı Bakanlar Kurulunca 15/10/2007 tarihinde kabul edilmiştir.

²⁰³ 2008-2010 yılları arasında kapsayan KEP, Yüksek Planlama Kurulunun kararıyla 2007 yılının Aralık ayında yayımlanmıştır.

²⁰⁴ 2007 yılı KEP'inde yer verilmemiştir. 2007 yılı KEP'ine ilişkin yapılan bu açıklamaya, 2007 yılı KEP'inin değerlendirmeye söz konusu olduğu diğer tablolar içinde geçerlidir.

²⁰⁵ Eksi işaret fazlayı, artı işaret açığı göstermektedir.

²⁰⁶ 2008-2010 OVP'sinde eksik işaretin açığı göstermekte olduğu ifade edilmektedir. Ancak önceki yıla ait OVP'de (2007-2009 OVP'sinde eksik işaretin fazlayı gösterdiği belirtilmiş, 2006-2008 OVP'sinde bir açıklama yapılmamıştır) eksik işaretin fazlayı gösterdiği ifade edilmiştir. Bu yüzden önceki yıllar ile kıyaslamayı doğru yapmak için 2008-2010 OVP'sinde 2008 yılına ilişkin eksik olan işaret burada artı alınmıştır ve 2008-2010 OVP'sinde ifade edildiği şekilde açığı göstermektedir. Dolayısıyla 2008-2010 OVP'sinde 2008 yılı KKBG' sine ilişkin yer alan oranın ifade ettiği anlam değişmemiş sadece görsel sunum itibarıyla değişikliğe gidilmiştir. Sunum itibarıyla bu tabloda yer aldığı şekilde açığın artı, fazlanın eksik işaretiyle gösterilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir. 2008-2010 OVP'sinin 2009 ve 2010 yıllarına ait KKBG öngörülerinde de işaret açısından gerekli değişikliğe gidilmiştir.

EK-2 C) (DEVAMI)

[a] Türkiye İstatistik Kurumu, Haber Bülteni, Gayri Safi Yurt İçi Hasıla III.Dönem, [Temmuz, Ağustos, Eylül 2009]

2008 yılına ilişkin GSYH ve büyüme oranına ilişkin veriler 1998 baz yılına göre oluşturulmuş yeni seriye göredir. Bu tabloda yer alan belgelerdeki (OVP'ler, KEP'ler, Yılı Programları) GSYH ve büyüme oranına ilişkin tahminler 1987 baz yılına göre oluşturulmuştur. TÜİK'in ağ sayfasında 2008 yılı için 1987 baz yıllı veri serisine ulaşılamadığından, tabloda 1998 baz yıllı gerçekleşme verilerine yer verilmiştir. Dolayısıyla belgelerde yer alan GSYH ve büyüme oranı tahminleri ile gerçekleşen veriler arasında ortaya çıkacak farkın değerlendirilmesinde bu noktanın göz önünde tutulması gerekmektedir.

[b]Türkiye İstatistik Kurumu, Haber Bülteni, Hanehalkı İşgücü Araştırması 2008 Aralık Dönemi Sonuçları, [Kasım, Aralık 2008, Ocak 2009]

[c] Merkez Bankası, Elektronik Veri Dağıtım Sisteminden cari işlemler dengesi rakamı alınmıştır. [25.12.2009]

[ç] Türkiye İstatistik Kurumu, Haber Bülteni, Tüketici Fiyatları Endeksi, [Aralık 2008]

[d] Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, 2010 Yılı Programı (sayfa 73)

EK-2 Ç)

Tablo 11: 2009 Yılına İlişkin Makroekonomik Göstergeler Tahminlerinin Değerlendirilmesi

	OVP ²⁰⁷ (2007- 2009) [2009] (1)	2006 Yılı KEP ²⁰⁸ [2009] (2)	Değişim (2)-(1)	OVP ²⁰⁹ (2008- 2010) [2009] (3)	Değişim (3)-(2)	2007 Yılı KEP ²¹⁰ [2009] (4)	Değişim (4)-(3)	OVP ²¹¹ (2009- 2011) [2009] (5)	Değişim (5)-(4)	2009 Yılı ²¹² Programı (6)	Değişim (6)-(5)	GEH&Y ²¹³ 2009 (7)	Değişim (7)-(6)	2008 Yılı KEP ²¹⁴ [2009] (8)	Değişim (8)-(7)	Değişim (8)-(5)	Gerçekleşme [2009]
GSYH (Cari Fiyatlarla, Milyon TL)	771.200	762.000	-1,19%	791.400	3,86%	790.940	-0,06%	1.109.000	40,21%	1.111.438	0,22%	1.111.438	0,00%	966.415	-13,05%	-12,86%	700.958 [a]
GSYH (Cari Fiyatlarla, Milyon Dolar)	521.800	-	-	527.200	-	-	-	773.000	-	788.400	1,99%	788.365	0,00%	²¹⁵	-	-	447.076 [a]
GSYH Büyümesi (Reel Fiyatlarla, TL) (%)	7,1	5,9	-16,90%	5,7	-3,39%	5,7	0,00%	5,0	-12,28%	4,0	-20,00%	4,0	0,00%	-3,6	-190,00%	-172,00%	-8,4 [a]
İstihdam Düzeyi (Bin Kişi)	24.200	23.255	-3,90%	23.600	1,48%	23.929	1,39%	21.900	-8,48%	21.669	-1,05%	²¹⁶	-	21.120	-	-3,56%	22.020 [b]
İşsizlik Oranı (%)	10,4	9,7	-6,73%	9,5	-2,06%	9,7	2,11%	9,8	1,03%	10,4	6,12%	²¹⁷	-	13,5	-	37,76%	13,4 [b]
Cari İşlemler Dengesi/GSYH (%)	-6,6	-5,7	-13,64%	-6,3	10,53%	-7,2	14,29%	-6,8	-5,56%	-6,4	-5,88%	-6,4	0,00%	-1,9	-70,31%	-72,06%	-1,9 [c]
TÜFE Yıl Sonu (%)	²¹⁸	4,0	-	4,0	0,00%	4,1	2,50%	7,5	82,93%	7,5	0,00%	7,5	0,00%	7,1	-5,33%	-5,33%	6,53 [ç]
Kamu Kesimi Borçlanma Gereği /GSYH (%) ²¹⁹	-0,9	-	-	-1,85	-	-0,8	-56,76%	0,26 ²²⁰	-132,50%	-0,02	-107,69%	-0,02	0,00%	²²¹	-	-	- [d]

²⁰⁷ 2007-2009 yılları arasında kapsayan OVP, Bakanlar Kurulunca 30/05/2006 tarihinde kabul edilmiştir.

²⁰⁸ 2007-2009 yılları arasında kapsayan KEP, Yüksek Planlama Kurulunca 30/11/2006 tarihinde kabul edilmiştir.

²⁰⁹ 2008-2010 yılları arasında kapsayan OVP, Bakanlar Kurulunca 28/05/2007 tarihinde kabul edilmiştir.

²¹⁰ 2008-2010 yılları arasında kapsayan KEP, Yüksek Planlama Kurulunun kararıyla 2007 yılının Aralık ayında yayımlanmıştır.

²¹¹ 2009-2011 yılları arasında kapsayan OVP, Bakanlar Kurulunca 25/06/2008 tarihinde kabul edilmiştir.

²¹² 2009 Yılı Programı Bakanlar Kurulunca 13/10/2008 tarihinde kabul edilmiştir.

²¹³ Genel Ekonomik Hedefler ve Yatırımlar (2009) 17/10/2008 tarihinde yayımlanmıştır.

²¹⁴ 2009-2011 yılları arasında kapsayan KEP, Yüksek Planlama Kurulunun kararıyla 2009 yılının Nisan ayında yayımlanmıştır.

²¹⁵ 2008 yılı KEP'inde yer verilmemiştir. 2008 yılı KEP'ine ilişkin yapılan bu açıklama, 2008 yılı KEP'inin değerlendirmeye söz konusu olduğu diğer tablolar içinde geçerlidir.

²¹⁶ İstihdam düzeyine ilişkin bir bilgi yer almamaktadır.

²¹⁷ İşsizlik oranına ilişkin bir bilgi yer almamaktadır.

²¹⁸ 2009 yılı için enflasyon hedefinin Merkez Bankası tarafından bir sonraki dönemde açıklanacağı belirtilmiştir.

²¹⁹ Eksi işaret fazlayı, artı işaret açığı göstermektedir.

²²⁰ 2009-2011 OVP'sinde eksi işaretin açığı göstermekte olduğu ifade edilmektedir. 2008-2010 OVP'sinde de aynı açıklamaya yer verilmiştir. Ancak 2007-2009 OVP'sinde eksi işaretin fazlayı gösterdiği belirtilmiştir. Bu yüzden önceki yıllar ile kıyaslamayı doğru yapmak için 2009-2011 OVP'sinde eksi olan işaret burada artı alınmıştır ve 2009-2011 OVP'sinde ifade edildiği şekilde açığı göstermektedir. Dolayısıyla 2009-2011 OVP'sinde 2009 yılı KKBG' sine ilişkin yer alan oranın ifade ettiği anlam değişmemiş sadece görsel sunum itibarıyla değişikliğe gidilmiştir. Sunum itibarıyla bu tabloda yer aldığı şekilde açığın artı, fazlanın eksi işaretiyle gösterilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir. 2009-2011 OVP'sinin 2010 ve 2011 yıllarına ait KKBG öngörülerinde de işaret açısından gerekli değişikliğe gidilmiştir.

EK-2 Ç) (DEVAMI)

[a] Türkiye İstatistik Kurumu, Haber Bülteni, Gayri Safi Yurt İçi Hasıla III.Dönem, [Temmuz, Ağustos, Eylül 2009]
2009 yılına ilişkin GSYH ve büyüme oranına ilişkin veriler 1998 baz yılına göre oluşturulmuş yeni seriye göreler. Bu tabloda yer alan bazı belgelerdeki (2. ve 3.OVP'ler, 2006-2007 KEP'leri, 2007 Yılı Programı) GSYH ve büyüme oranına ilişkin tahminler 1987 baz yılına göre oluşturulmuştur. TÜİK'in ağ sayfasında 2009 yılı için 1987 baz yıllık veri serisine ulaşamadığından, tabloda 1998 baz yıllık gerçekleşme verilerine yer verilmiştir. Dolayısıyla belgelere yer alan GSYH ve büyüme oranı tahminleri ile gerçekleşen veriler arasında ortaya çıkacak farkın değerlendirilmesinde bu noktanın göz önünde tutulması gerekmektedir.

[b]Türkiye İstatistik Kurumu, Haber Bülteni, Hanehalkı İşgücü Araştırması 2009 Eylül Dönemi Sonuçları, [Ağustos, Eylül, Ekim 2009]

[c] Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, Elektronik Veri Dağıtım Sistemi, İlk 9 aylık Cari İşlemler Dengesi, (8 milyar 574 milyon dolar), <http://www.tcmb.gov.tr> (06.01.2010)

[ç] Türkiye İstatistik Kurumu, Haber Bülteni, Tüketici Fiyatları Endeksi, [Aralık 2009]

[d] Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, 2010 Yılı Programı, [Raporda gerçekleşme tahminini %6,43 olarak yer almaktadır] (sayfa 73)

²²¹ 2008 yılı KEP'inde sadece "Genel Devlet Borçlanma Gereği"ne ilişkin veri bulunmaktadır. "Kamu Kesimi Borçlanma Gereği", genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, özel bütçe kapsamındaki idareleri, düzenleyici ve denetleyici kurumları, sosyal güvenlik kurumlarını, mahalli idareleri, döner sermayeleri, fonları ve KİT'leri kapsamaktadır. "Genel Devlet Borçlanma Gereği"nin "Kamu Kesimi Borçlanma Gereği"nden farkı KİT'leri kapsamamasıdır. 2008 yılı KEP'ine ilişkin yapılan bu açıklama, 2008 yılı KEP'inin değerlendirmeye söz konusu olduğu diğer tablolar içinde geçerlidir.

EK-2 D)

Tablo 12: 2010 Yılına İlişkin Makroekonomik Gösterge Tahminlerinin Değerlendirilmesi

	OVP ²²² (2008- 2010) [2010] (1)	2007 Yılı ²²³ KEP [2010] (2)	Değişim (2)-(1)	OVP ²²⁴ (2009- 2011) [2010] (3)	Değişim (3)-(2)	2008 Yılı ²²⁵ KEP [2010] (4)	Değişim (4)-(3)	OVP ²²⁶ (2010- 2012) [2010] (5)	Değişim (5)-(4)	2010 Yılı ²²⁷ Programı (6)	Değişim (6)-(5) ²²⁸	Değişim (6)-(3)	GEH&Y ²²⁹ 2010 (7)	Değişim (7)-(6)
GSYH (Cari Fiyatlarla, Milyon TL) [a]	869.900	868.452	-0,17%	1.245.000	43,36%	1.047.594	-15,86%	1.029.000	-1,77%	1.028.802	-0,02%	-17,37%	1.028.802	0,00%
GSYH (Cari Fiyatlarla, Milyon Dolar) [a]	571.200	-	-	830.000	-	-	-	641.000	-	641.300	0,05%	-22,73%	641.278	0,00%
GSYH Büyümesi (Reel Fiyatlarla, TL) (%) [a]	5,7	5,7	0,00%	5,5	-3,51%	3,3	-40,00%	3,5	6,06%	3,5	0,00%	-36,36%	3,5	0,00%
İstihdam Düzeyi (Bin Kişi)	24.100	24.384	1,18%	22.300	-8,55%	21.331	-4,35%	21.300	-0,15%	21.267	-0,15%	-4,63%	²³⁰	-
İşsizlik Oranı (%)	9,5	9,7	2,11%	9,7	0,00%	13,9	43,30%	14,6	5,04%	14,6	0,00%	50,52%	²³¹	-
Cari İşlemler Dengesi/GSYH (%)	-6,2	-6,8	9,68%	-6,8	0,00%	-3,0	-55,88%	-2,8	-6,67%	-2,8	0,00%	-58,82%	-2,8	0,00%
TÜFE Yıl Sonu (%)	²³²	4,0	-	6,5	62,50%	6,5	0,00%	5,3	-18,46%	5,3	0,00%	-18,46%	5,3	0,00%
Kamu Kesimi Borçlanma Gereği /GSYH (%) ²³³	-2,26	-1,2	-46,90%	0,15	112,50%	-	-	4,2	-	4,15	-1,19%	2666,67%	4,15	0,00%

²²² 2008-2010 yılları arasında kapsayan OVP, Bakanlar Kurulunca 28/05/2007 tarihinde kabul edilmiştir.

²²³ 2008-2010 yılları arasında kapsayan KEP, Yüksek Planlama Kurulunun kararıyla 2007 yılının Aralık ayında yayımlanmıştır.

²²⁴ 2009-2011 yılları arasında kapsayan OVP, Bakanlar Kurulunca 25/06/2008 tarihinde kabul edilmiştir.

²²⁵ 2009-2011 yılları arasında kapsayan KEP, Yüksek Planlama Kurulunun kararıyla 2009 yılının Nisan ayında yayımlanmıştır.

²²⁶ 2010-2012 yılları arasında kapsayan OVP, Bakanlar Kurulunca 14/07/2009 tarihinde kabul edilmiştir.

²²⁷ 2010 Yılı Programı Bakanlar Kurulunca 12/10/2009 tarihinde kabul edilmiştir.

²²⁸ 2010 yılına ilişkin GEY&H ile 2010 Yılı Programı arasında bir fark olmadığından ve ayrıca 2010 Yılı Programı istihdam düzeyi ve işsizlik oranına ilişkin tahminleri de içerdiğinden dolayı karşılaştırma yapmak için tercih edilmiştir.

²²⁹ Genel Ekonomik Hedefler ve Yatırımlar (2010) 17/10/2009 tarihinde yayımlanmıştır.

²³⁰ İstihdam düzeyine ilişkin bir bilgi yer almamaktadır.

²³¹ İşsizlik oranına ilişkin bir bilgi yer almamaktadır.

²³² 2010 yılı için enflasyon hedefinin Merkez Bankası tarafından bir sonraki dönemde açıklanacağı belirtilmiştir.

²³³ Eksi işaret fazlayı, artı işaret açığı göstermektedir.

EK-2 D) (DEVAMI)

[a] 2010 yılına ilişkin GSYH ve büyüme oranına ilişkin tahminler 2008-2010 dönemi OVP'si ve 2007 Yılı KEP'i, dışında olmak üzere 1998 baz yılına göre oluşturulmuş yeni seriye göredir. 2008-2010 dönemi OVP'si ve 2007 Yılı KEP'inde yer alan GSYH ve büyüme oranına ilişkin tahminler 1987 baz yılına göre oluşturulmuştur. Dolayısıyla bu iki belgede yer alan GSYH ve büyüme oranı tahminleri ile diğer belgelerde yer alan tahminler arasında ortaya çıkacak farkın değerlendirilmesinde bu noktanın göz önünde tutulması gerekmektedir.

EK-2 E)**Tablo 13: 2011 Yılına İlişkin Makroekonomik Gösterge Tahminlerinin Değerlendirilmesi**

	OVP (2009- 2011) ²³⁴ [2011] (1)	2008 Yılı KEP ²³⁵ [2011] (2)	Değişim (2)-(1)	OVP (2010- 2012) ²³⁶ [2011] (3)	Değişim (3)-(2)
GSYH (Cari Fiyatlarla, Milyon TL)	1.395.000	1.143.973	-17,99%	1.118.000	-2,27%
GSYH (Cari Fiyatlarla, Milyon Dolar)	901.000	-	-	669.000	-
GSYH Büyümesi (Reel Fiyatlarla, TL) (%)	6,0	4,5	-25,00%	4,0	-11,11%
İstihdam Düzeyi (Bin Kişi)	22.700	21.651	-4,62%	21.700	0,23%
İşsizlik Oranı (%)	9,7	13,9	43,30%	14,2	2,16%
Cari İşlemler Dengesi/GSYH (%)	-6,5	-4,0	-38,46%	-3,3	-17,50%
TÜFE Yıl Sonu (%)	5,5	5,6	1,82%	4,9	-12,50%
Kamu Kesimi Borçlanma Gereği /GSYH (%) ²³⁷	0,43	-	-	3,0	-

²³⁴ 2009-2011 yılları arasını kapsayan OVP, Bakanlar Kurulunca 25/06/2008 tarihinde kabul edilmiştir.

²³⁵ 2009-2011 yılları arasını kapsayan KEP, Yüksek Planlama Kurulunun kararıyla 2009 yılının Nisan ayında yayımlanmıştır.

²³⁶ 2010-2012 yılları arasını kapsayan OVP, Bakanlar Kurulunca 14/07/2009 tarihinde kabul edilmiştir.

²³⁷ Eksi işaret fazlayı, artı işaret açığı göstermektedir.

EK-3 A)**Tablo 14: 2006 Yılına İlişkin Orta Vadeli Mali Planın Değerlendirilmesi**

	OVMP (2006-2008) [2006]²³⁸ (1)	Bütçe [2006] (2)	Değişim (2)-(1)	Bütçe Uygulama Sonucu [2006] (3)	Değişim (3)-(2)
Personel Giderleri	35.201.506.000	35.868.373.347	1,89%	37.692.488.000	5,09%
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	4.894.855.000	4.965.176.179	1,44%	5.067.852.000	2,07%
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	16.469.217.000	17.532.015.065	6,45%	18.860.151.000	7,58%
Faiz Giderleri	48.931.030.000	46.260.000.000	-5,46%	45.962.709.000	-0,64%
Cari Transferler	36.590.299.000	49.085.863.770	34,15%	48.810.744.000	-0,56%
Sermaye Giderleri	12.283.375.000	12.310.431.500	0,22%	12.076.221.000	-1,90%
Sermaye Transferleri	1.274.705.000	1.834.371.000	43,91%	2.637.015.000	43,76%
Borç Verme	3.386.429.000	4.256.200.000	25,68%	5.688.627.000	33,66%
Yedek Ödenekler	1.112.000.000	1.695.095.000	52,44%	0,00	-100,00%
TOPLAM	160.143.416.000	173.807.525.861	8,53%	176.795.807.000	1,72%

²³⁸ 2006-2008yılları arasını kapsayan OVMP, Yüksek Planlama Kurulunca 14/06/2005 tarihinde kabul edilmiştir.

EK-3 B)**Tablo 15: 2007 Yılına İlişkin Orta Vadeli Mali Planların Değerlendirilmesi**

	OVMP (2006-2008)²³⁹ [2007] (1)	OVMP (2007-2009)²⁴⁰ [2007] (2)	Değişim (2)-(1)	Bütçe [2007] (3)	Değişim (3)-(1)	Değişim (3)-(2)	Bütçe Uygulama Sonucu [2007] (4)	Değişim (4)-(3)
Personel Giderleri	37.448.580.000	40.417.995.000	7,93%	43.494.675.000	16,15%	7,61%	43.426.684.000	-0,16%
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	7.021.817.000	9.819.993.000	39,85%	10.064.006.000	43,32%	2,48%	5.796.126.000	-42,41%
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	13.417.132.000	14.188.946.000	5,75%	15.351.453.000	14,42%	8,19%	22.083.201.000	43,85%
Faiz Giderleri	44.052.127.000	44.100.000.000	0,11%	52.946.000.000	20,19%	20,06%	48.752.883.000	-7,92%
Cari Transferler	41.649.711.000	59.181.031.000	42,09%	60.834.700.000	46,06%	2,79%	62.160.878.000	2,18%
Sermaye Giderleri	12.851.272.000	13.293.458.000	3,44%	11.926.346.000	-7,20%	-10,28%	12.985.770.000	8,88%
Sermaye Transferleri	1.316.576.000	3.302.364.000	150,83%	3.647.400.000	177,04%	10,45%	3.542.364.000	-2,88%
Borç Verme	3.352.830.000	3.740.001.000	11,55%	3.694.600.000	10,19%	-1,21%	3.845.795.000	4,09%
Yedek Ödenekler	1.170.000.000	1.832.800.000	56,65%	2.374.619.000	102,96%	29,56%	0,00	-100,00%
TOPLAM	162.280.045.000	189.876.588.000	17,01%	204.333.799.000	25,91%	7,61%	202.593.701.000	-0,85%

²³⁹ 2006-2008 yılları arasında kapsayan OVMP, Yüksek Planlama Kurulunca 14/06/2005 tarihinde kabul edilmiştir.

²⁴⁰ 2007-2009 yılları arasında kapsayan OVMP, Yüksek Planlama Kurulunca 14/06/2006 tarihinde kabul edilmiştir.

EK-3 C)**Tablo 16: 2008 Yılına İlişkin Orta Vadeli Mali Planların Değerlendirilmesi**

	OVMP (2006-2008) ²⁴¹ [2008] (1)	OVMP (2007-2009) ²⁴² [2008] (2)	Değişim (2)-(1)	OVMP (2008-2010) ²⁴³ [2008] (3)	Değişim (3)-(2)	Bütçe 2008 (4)	Değişim (4)-(1)	Değişim (4)-(2)	Değişim (4)-(3)	Bütçe Uygulama Sonucu 2008 (5)	Değişim (5)-(4)
Personel Giderleri	38.774.514.000	43.123.002.000	11,21%	47.855.350.000	10,97%	48.453.282.800	24,96%	12,36%	1,25%	48.698.097.000	0,51%
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	7.466.415.000	10.244.994.000	37,21%	6.211.972.000	-39,37%	6.382.240.600	-14,52%	-37,70%	2,74%	6.398.537.000	0,26%
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	13.745.057.000	14.771.405.000	7,47%	18.751.811.000	26,95%	22.621.231.045	64,58%	53,14%	20,63%	24.245.172.000	7,18%
Faiz Giderleri	41.148.014.000	41.760.000.000	1,49%	59.300.000.000	42,00%	56.000.000.000	36,09%	34,10%	-5,56%	50.661.300.000	-9,53%
Cari Transferler	45.371.301.000	66.843.647.000	47,33%	72.807.334.204	8,92%	69.169.636.900	52,45%	3,48%	-5,00%	69.009.106.000	-0,23%
Sermaye Giderleri	13.362.657.000	13.891.660.000	3,96%	12.403.399.000	-10,71%	11.591.016.000	-13,26%	-16,56%	-6,55%	18.508.205.000	59,68%
Sermaye Transferleri	1.371.965.000	2.360.422.000	72,05%	2.553.376.000	8,17%	2.084.420.000	51,93%	-11,69%	-18,37%	3.173.794.000	52,26%
Borç Verme	3.489.861.000	3.877.429.000	11,11%	4.210.815.000	8,60%	3.933.510.000	12,71%	1,45%	-6,59%	4.643.753.000	18,06%
Yedek Ödenekler	1.228.000.000	2.154.000.000	75,41%	1.765.000.000	-18,06%	1.570.672.423	27,90%	-27,08%	-11,01%	0,00	-100,00%
TOPLAM	165.957.784.000	199.026.559.000	19,93%	225.859.057.204	13,48%	221.806.009.768	33,65%	11,45%	-1,79%	225.337.964.000	1,59%

²⁴¹ 2006-2008 yılları arasında kapsayan OVMP, Yüksek Planlama Kurulunca 14/06/2005 tarihinde kabul edilmiştir.

²⁴² 2007-2009 yılları arasında kapsayan OVMP, Yüksek Planlama Kurulunca 14/06/2006 tarihinde kabul edilmiştir.

²⁴³ 2008-2010 yılları arasında kapsayan OVMP, Yüksek Planlama Kurulunca 15/06/2007 tarihinde kabul edilmiştir.

EK-3 Ç)**Tablo 17: 2009 Yılına İlişkin Orta Vadeli Mali Planların Değerlendirilmesi**

	OVMP (2007-2009) ²⁴⁴ [2009] (1)	OVMP (2008-2010) ²⁴⁵ [2009] (2)	Değişim (2)-(1)	OVMP (2009-2011) ²⁴⁶ [2009] (3)	Değişim (3)-(2)	Bütçe [2009] (4)	Değişim (4)-(1)	Değişim (4)-(2)	Değişim (4)-(3)	Bütçe Uygulama Sonucu 2009 (5)	Değişim (5)-(4)
Personel Giderleri	47.599.004.000	50.256.382.000	5,58%	56.135.553.000	11,70%	56.993.965.301	19,74%	13,41%	1,53%	55.743.572.000	-2,19%
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	9.285.997.000	6.514.853.000	-29,84%	10.571.532.000	62,27%	7.228.501.177	-22,16%	10,95%	-31,62%	7.195.113.000	-0,46%
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	15.547.868.000	19.496.085.000	25,39%	18.567.661.000	-4,76%	25.907.782.036	66,63%	32,89%	39,53%	29.440.237.000	13,63%
Faiz Giderleri	38.650.000.000	50.100.000.000	29,62%	56.750.000.000	13,27%	57.500.000.000	48,77%	14,77%	1,32%	53.200.891.000	-7,48%
Cari Transferler	72.082.663.000	78.862.738.532	9,41%	92.962.598.000	17,88%	88.468.120.792	22,73%	12,18%	-4,83%	90.679.003.000	2,50%
Sermaye Giderleri	14.377.869.000	13.635.068.000	-5,17%	15.388.940.622	12,86%	16.456.276.740	14,46%	20,69%	6,94%	19.706.287.000	19,75%
Sermaye Transferleri	1.908.036.000	2.957.708.760	55,01%	2.320.943.000	-21,53%	2.824.819.000	48,05%	-4,49%	21,71%	4.313.690.000	52,71%
Borç Verme	4.013.664.000	4.396.888.000	9,55%	4.276.492.000	-2,74%	4.660.842.000	16,12%	6,00%	8,99%	5.421.811.000	16,33%
Yedek Ödenekler	2.267.000.000	1.850.000.000	-18,39%	1.451.400.000	-21,55%	1.467.809.000	-35,25%	-20,66%	1,13%	0,00	-100,00%
TOPLAM	205.732.101.000	228.069.723.292	10,86%	258.425.119.622	13,31%	261.508.116.046	27,11%	14,66%	1,19%	265.700.604.000	1,60%

²⁴⁴ 2007-2009 yılları arasını kapsayan OVMP, Yüksek Planlama Kurulunca 14/06/2006 tarihinde kabul edilmiştir.

²⁴⁵ 2008-2010 yılları arasını kapsayan OVMP, Yüksek Planlama Kurulunca 15/06/2007 tarihinde kabul edilmiştir.

²⁴⁶ 2009-2011 yılları arasını kapsayan OVMP, Yüksek Planlama Kurulunca 01/07/2008 tarihinde kabul edilmiştir.

EK-3 D)**Tablo 18: 2010 Yılına İlişkin Orta Vadeli Mali Planların Değerlendirilmesi**

	OVMP (2008-2010)²⁴⁷ [2010] (1)	OVMP (2009-2011)²⁴⁸ [2010] (2)	Değişim (2)-(1)	OVMP (2010-2012)²⁴⁹ [2010] (3)	Değişim (3)-(2)	Bütçe 2010 (4)	Değişim (4)-(1)	Değişim (4)-(2)	Değişim (4)-(3)
Personel Giderleri	55.305.094.000	61.413.715.000	11,05%	60.092.589.000	-2,15%	60.105.622.400	8,68%	-2,13%	0,02%
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	6.777.999.000	11.521.079.000	69,98%	11.077.897.000	-3,85%	11.083.694.000	63,52%	-3,80%	0,05%
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	20.260.127.000	21.061.151.000	3,95%	24.961.253.000	18,52%	24.959.282.488	23,19%	18,51%	-0,01%
Faiz Giderleri	47.250.000.000	54.791.836.000	15,96%	56.750.000.000	3,57%	56.750.000.000	20,11%	3,57%	0,00%
Cari Transferler	83.994.858.313	107.912.501.000	28,48%	102.126.309.000	-5,36%	102.141.309.000	21,60%	-5,35%	0,01%
Sermaye Giderleri	14.988.757.000	17.575.588.670	17,26%	18.916.805.000	7,63%	18.795.665.000	25,40%	6,94%	-0,64%
Sermaye Transferleri	3.015.936.550	2.848.496.000	-5,55%	3.208.459.000	12,64%	3.429.214.000	13,70%	20,39%	6,88%
Borç Verme	4.512.922.800	4.600.054.000	1,93%	6.902.862.000	50,06%	6.902.862.000	52,96%	50,06%	0,00%
Yedek Ödenekler	1.939.000.000	1.714.288.000	-11,59%	2.120.000.000	23,67%	2.153.165.922	11,05%	25,60%	1,56%
TOPLAM	238.044.694.663	283.438.708.670	19,07%	286.156.174.000	0,96%	286.320.814.810	20,28%	1,02%	0,06%

²⁴⁷ 2008-2010 yılları arasında kapsayan OVMP, Yüksek Planlama Kurulunca 15/06/2007 tarihinde kabul edilmiştir.

²⁴⁸ 2009-2011 yılları arasında kapsayan OVMP, Yüksek Planlama Kurulunca 01/07/2008 tarihinde kabul edilmiştir.

²⁴⁹ 2009-2011 yılları arasında kapsayan OVMP, Yüksek Planlama Kurulunca 17/09/2009 tarihinde kabul edilmiştir.

EK-3 E)**Tablo 19: 2011 Yılına İlişkin Orta Vadeli Mali Planların Değerlendirilmesi**

	OVMP (2009-2011)²⁵⁰ [2011] (1)	OVMP (2010-2012)²⁵¹ [2011] (2)	Değişim (2)-(1)
Personel Giderleri	67.287.202.000	63.841.236.000	-5,12%
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	12.463.651.000	11.679.524.000	-6,29%
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	24.689.201.000	27.364.622.000	10,84%
Faiz Giderleri	59.991.794.000	55.200.000.000	-7,99%
Cari Transferler	122.444.290.000	109.553.515.459	-10,53%
Sermaye Giderleri	21.088.194.084	18.162.304.000	-13,87%
Sermaye Transferleri	3.620.820.000	3.348.296.000	-7,53%
Borç Verme	4.992.539.000	6.867.242.000	37,55%
Yedek Ödenekler	2.035.845.000	1.535.000.000	-24,60%
TOPLAM	318.613.536.084	297.551.739.459	-6,61%

²⁵⁰ 2009-2011 yılları arasında kapsayan OVMP, Yüksek Planlama Kurulunca 01/07/2008 tarihinde kabul edilmiştir.

²⁵¹ 2010-2012 yılları arasında kapsayan OVMP, Yüksek Planlama Kurulunca 17/09/2009 tarihinde kabul edilmiştir.