

## Çok Yıllı Kamu Bütçelemesi ve Türkiye Uygulaması

Hayrettin Tüleykan<sup>a</sup>

### Özet

Bu çalışmada reform öncesi kamu mali yönetiminin aksayan yönlerini ve kamu mali yönetimi reform çalışmaları içerisinde önemli bir yeri olan ve 2006 yılında hayata geçirdiğimiz Çok Yıllı Bütçeleme uygulaması ve sonuçlarını inceleyeceğiz.

1050 sayılı kanun ve uygulamasında karşılaşılan sorun ve aksaklıklar, kamu kaynaklarının etkin kullanımı konusunda artan kamuoyu baskısı, yoğun değişim talepleri gibi iç etkenler ve Türkiye'nin IMF ve Dünya bankası ile arasındaki kredi ilişkileri, uygulanan istikrar programları şartları ve AB müktesebatına uyum süreci gibi dış etkenler türk kamu mali yönetimi reformunun alt yapısını oluşturmuştur.

Reform çalışmaları kapsamında, 5018 sayılı kanunla gündemimize giren ve 2006 yılında uygulamaya başladığımız Çok Yıllı Bütçeleme çok yıllık bir zaman aralığı için devlet gelirlerini ve ödenek miktarlarını belirleyen bir bütçe olarak tanımlanabilir. Çok yıllık bütçe ülkemizde gelecek yıl ve onu takip eden iki yıl olmak üzere üç yıllık perspektifte hazırlanmaktadır. Bir maliye politikası ve yönetim aracı olarak çok yıllık bütçe yaklaşımının başarısı veya başarısızlığı, doğru ve güvenilir orta dönemli bütçe tahminleri üretmeye bağlıdır. Cari yıldaki bütçe kararları ile takip eden dönemin harcama gerekleri arasında bağlantıyı tutarlı bir şekilde kurmak çok yıllık bütçelemenin önemli bir gereği olmaktadır. Bu bağlantıyı kuramayan bütçeleme sistemi yıllık bütçe sürecinde de başarılı olamayacaktır.

**Anahtar Kelimeler:** Çok Yıllı Bütçeleme, 1050 Sayılı Kanun, Mali Saydamlık, Mali Plan

## Multi Year Public Budgeting And Implementations in Turkey

### Abstract

In this article, we will elaborate the failing dimensions of financial management and the Multi-Year Budgeting implementation's consequences that has been very important in the public financial budget before reform.

Internal problems like the 1050 law and problems in its applications and failings, public pressures towards efficient utilization of the public resources, intensified change demands and external problems like Turkey's credit relations with the IMF and World Bank, conditions of the applied stability program and complying with the EU norms have determined the infrastructure of the Turkish public budget management.

---

<sup>a</sup>Arş. Gör. Gaziosmanpaşa Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, [h.tuleykan@gmail.com](mailto:h.tuleykan@gmail.com), Tokat.

Multi-Year Budgeting has come to our agenda with 5018 law under the reform initiations and we have been applying it since 2006. It can be defined as a budget that determines the state revenues and payments in a multi-year basis. The Multi-Year Budgeting is prepared for the next and coming years as three years. Success or failure of the Multi-Year Budgeting approach as a financial policy and management tool, depends on correct and reliable middle term budget estimations. Consistently establishing the relationship between the budget decisions of the current year and the next term's expenditure necessities constitutes a significant condition of Multi-Year Budgeting.

**Keywords:** Multi-Year Budgeting, 1050 Law, Financial Transparency, Financial Plan.

### **Giriş**

Kamu mali yönetiminde etkinliğin, mali saydamlık (transparency) ve hesap verebilirliğin ön planda tutulduğu yeni devlet anlayışının Türkiye'ye yansımaları gerçek anlamda 1995 yılında kamunun yeniden yapılandırılmasını amaçlayan Kamu Mali Yönetimi Projesi kapsamında yeni bütçe sınıflandırması çalışmalarısıyla başlamıştır. 1998 yılında IMF uzmanlarıyla beraber GFS (Government Finance Statistic) Devlet Mali İstatistikleri esasına dayalı bir sınıflandırma modeli ortaya konulmuştur. Aynı dönemde yeni bütçe kod yapısı yeniden gözden geçirilerek GFS'deki değişikliklere ve Avrupa Birliği'nde uygulanan ESA'95 (European System of Integrated Economic Accounts) standardına uygun hale getirilmiştir.

1927 Yılında kabul edilen ve 70 yılı aşkın bir süre esaslı bir değişikliğe tabi tutulmadan uygulanan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununun çağdaş mali yönetim anlayışının gerisine düştüğü, sürekli gelişen ve değişen ihtiyaçları karşılamada yetersiz kaldığı, parçalı bir bütçe yapısı ve mali yönetim doğurduğu, tüm kamu kesimini kapsamadığı akademik ve bürokratik çevrelerce sıklıkla dile getirilen bir husus haline gelmiştir

1050 sayılı kanun ve uygulamasında karşılaşılan sorun ve aksaklıklar, kamu kaynaklarının etkin kullanımı konusunda artan kamuoyu baskısı, yoğun değişim talepleri gibi iç etkenler ve Türkiye'nin IMF ve Dünya bankası ile arasındaki kredi ilişkileri, uygulanan istikrar programları şartları ve AB müktesebatına uyum süreci gibi dış etkenler türk kamu mali yönetimi reformunun alt yapısını oluşturmuştur.

### **1. Mülga 1050 Sayılı Kanunun Aksayan Yönleri**

1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu 1927 yılında kabul edilmiştir. Türk kamu mali yönetim sisteminin anayasası olarak kabul edilen bu

kanunun çağdaş mali yönetim anlayışının gerisine düştüğü, parçalı bir mali yönetim ve bütçe yapısı doğurduğu, tüm kamu kesimini içine almadığı, modern yaklaşımlardan uzak bir sistematik yapı oluşturduğu temel eleştiri noktalarını oluşturmaktadır (Candan, 2006:78).

1990'lı yıllar boyunca Türk bütçe harcamalarının GSMH içindeki payının kontrolsüz bir şekilde arttığı gözlemlenmektedir.1990 yılında toplam kamu kesimini büyüklüğü GSMH'nin yüzde 28'ine tekabül ederken 2000 yılında yüzde 42'nin üzerine çıkmıştır (DPT, 2000:4). Bütçe dışı kesimle beraber bu rakam daha da yukarılara çıkmaktadır. Temel fonksiyonların ötesinde, kamu harcamalarındaki genişlemenin ekonomi üzerinde negatif etki meydana getirdiği düşünülmektedir. Bu rakamlar başlı başına sistemin bir etkisizlik içinde olduğunun göstergesi olarak algılanabilir.

Kamu kesiminin büyüklüğü ve ekonomi içindeki yeri ülkeden ülkeye büyük farklılıklar göstermektedir. Kamu kesiminin çok sayıda sebeple gittikçe büyüdüğü gözlemlenmektedir. Bu durum düşük verimlilikle çalışan, sürekli istikrarsızlık üreten, gelir dağılımındaki dengeleri daha da bozan bir kamu kesimine yol açmaktadır (Saygılıoğlu ve Arı, 2003:8). Çünkü kamu işletmeleri genellikle etkin değildir, düzenleyici faaliyetleri sisteme aşırı yük ve maliyet getirir. Ayrıca hükümetin uyguladığı para ve maliye politikalarının büyük bir kısmı kaynak dağılımında çarpıklığa yol açarak, sistemin verimliliğini azaltabilir.

Mali sistemin aksayan yönlerini bütçenin tüm kamu kesimini içine almaması, mali saydamlık ve parlamentonun bütçe sürecinde etkinliği yönünden üç başlık altında ele alacağız. Mali sistem bir bütün olarak ciddi yetersizlik içine düşmüş kendisinden beklenen işlevleri yerine getirmeye hale gelmiştir. Kamu borç yükü sürdürülemez boyutlara ulaşmıştır. Bunda mali sistemin zaafı yanında borç yönetiminin iyi yapılamamasının payı büyüktür. Borç yönetimi ile ilgili kurumlar arasında koordinasyon son derece yetersizdir (Yılmazcan, 2003:248).

### **1.1. Kapsam Darlığı**

Türk kamu mali sisteminin çekirdeğini oluşturan bütçeleme sistemi, Cumhuriyetin ilanı ile beraber hem içerik hem de uygulama açısından bir dizi gelişmeler göstermiş olmasına rağmen, genel nitelikleriyle klasik bütçe sistemine dayalıdır ve bu sistemin barındırdığı aksaklıkları bünyesinde taşımıştır.

Bütçe sistemi kamusal faaliyet alanının tümünü kavramamasının yanında kendisinden beklenen bütçeleme işlevinin yerine getirmekten uzak bir yapı sergilemiştir. 1980 sonrası ekonomik ve siyasi dönüşümlere paralel bir reforma tabi tutulmaması bütçe sistemini daha karmaşık ve bilgi üretmeyen bir yapıya dönüştürmüştür.

Bütçe sistemin en büyük açmazlarından biri kapsamının dar olması ve bütçe dışı kamusal harcamaların nerdeyse bir başka bütçe büyüklüğüne ulaşmasıdır. İyi bir bütçe sistemi, makro ekonomik istikrarı sağlama, kaynak dağıtımında etkinliği ve hizmet üretiminde verimliliği özendirme ve hesap verme hedefleri içeren bunun mekanizmalarını kuran ve bu hedeflere ulaşan bir bütçe sistemidir (DPT, 2000:26). Mevcut kapsam içinde dahi bütçenin bu hedeflere ulaşmada yetersiz kaldığı görülmektedir (Atiyas ve Sayın, 1997:21).

Kamusal harcama alanın büyük bir kısmının bütçe dışı kaldığı görülmektedir. Dolaylı ve dolaysız olarak ikiye ayrılan ve bütçe kapsamı dışında kalan kamusal harcamalar, mali disiplin ve mali saydamlık açısından büyük bir sakınca oluşturmaktadır. Sadece dolaysız harcamaların bütçenin %30'larına ulaştığı tespit edilmiştir. Faiz dışı bütçe büyüklüğüne oranlandığında bu rakam %45'lere ulaşmaktadır. Bu bütçeyle ilişkilendirilmeyen rakamlar bütçeye borç ve faiz yükü olarak yansımaktadır. 1999- 2004 yılları arasında transfer harcamaları bütçe giderleri içinde ortalama %65,9 paya sahiptir (Özbaran, 2004: 123). Faiz gideri de transfer harcamalarının %60'ını teşkil etmektedir.

Bütçe dışı dolaysız harcamalar ; fonlar, döner sermayeler, mahalli idareler, bağımsız bütçeli kamu kuruluşları, vakıf ve dernekler, yardım sandıklarıdır. Bütçe dışı dolaylı harcamalar ise ; devlet mal ve taşınmazları, yarı mali işlemler (quasi fiscal)<sup>1</sup>, şartlı yükümlülükler, vergi harcamaları, çeşitli kanunlar ile getirilen vergi ve benzeri düzenlemeler, dış proje kredisi uygulaması şeklindedir.

İdareleri bütçe dışında işlem yapmaya zorlayan birtakım sebepler vardır. Kamu mali mevzuatında; mali disiplini bozan hükümlerin tümü incelendiğinde bunların özünde hazineye yükümlülük getiren bazı işlemlere (garantili borçlar, görev zararları, tahkim vb.) ait olduğu kolayca görülmektedir (Dedeoğlu vd.,2000:58). Bütçe açığının yüksek olduğu bir ortamda yapılan

---

<sup>1</sup> Kamu bankalarının görev zararları gibi ekonomik etkileri hemen ortaya çıkmayan işlemler.

veya geçmişte yapılmış olmakla beraber o yıl içinde temizlenmesi gereken yükümlülükler için neredeyse ödenek tefrik edilmesi imkansız hale gelmektedir. Zira bütçe açığını küçük gösterme çabası içinde gerçekçi ve samimi hazırlanmayan bütçelerin ödeneklerinin de yüksek gösterilmesi istenmemektedir.

Bütçe dışı işlemlerin önemli bir kısmını yarı mali işlemler oluşturmaktadır. Bu işlemler yapıldıkları anda merkezi idarenin nakit pozisyonunu ve bütçe açığını değiştirmemekte mali bir yük getirmemektedir. Ancak makro ekonomik etkileri ise hemen ortaya çıkmaktadır. İşlemlerin bu özelliğinden dolayı siyasi otorite tarafından sık sık kullanılmak istenmektedir. Bazen de bütçe dışı işlem yapmak devlet muhasebesinden kaynaklanan bir problem olarak karşımıza çıkmaktadır (Karabaş, 2005:140). Devlet muhasebesi nakit esasına dayandığından nakit oluşumuna neden olmayan yarı mali işlemlerin devlet muhasebe kayıtlarına alınması mümkün olmamaktadır.

Türk mali sisteminin bütçenin birliğinin bozulması açısından en fazla etkileyen unsur fon uygulamaları olmuştur. Fonlar genel mevzuat ve bütçe prosedürü dışında özellik taşıyan bir takım devlet görevlerinin yerine getirilmesi için bütçeden yada bütçe dışı yollarla sağlanan ve kıymetler şeklinde belirtilmektedir (Kesik, 2000:161). Fonların ayrı bir tüzel kişilikleri, özel harcama usulleri, ayrı bir denetim mekanizması ve mali kanunların dışına çıkan uygulamaları vardır.

Bütçe kapsamı dışında bırakılan fonların gelirleri ve harcamaları bütçe ile ilişkilendirilmez. Ülkemizde fon uygulamasına gidilmesinin başlıca sebepleri ; bütçelerin yıllık olması (Çelen, 1998:115), kamu yatırım projelerinin gerçekleşmelerinin gecikmesi, iktidarların daha rahat harcama yapmak istemeleri ve artan kamu faaliyetleri için yeni gelir kaynakları bulma ve bunları rahat kullanma arayışıdır (Dikeç, 1987:1).

Bütçe sistemi devletin varlıkları ve kayıtları hakkında sağlıklı bilgi üretememektedir. Ayrıca kaynak ayırma ve harcama prosedürlerinin çok karmaşık ve uzun süreler alan bir yapıya bürünmesi, hizmet- maliyet ve yöneticilerin performansı arasındaki bağın kurulamaması, mali raporlamanın etkin yapılamaması ve kuruluşların sahip oldukları bütçelere inancının kalmaması, bütçenin orta vadeli bir projeksiyona sahip olmaması, bütçenin etkinliğini gideren unsurlar arasında yer almaktadır.

Bütçeye doğrudan yansımayan dolaysız nitelikteki faaliyetler hazine garantileri ve görev zararları uygulamasıyla önemli harcama büyüklüklerine ulaşmıştır. Kamusal büyüklüklerin gizlenmesinde bir araç olarak kullanılan ve gelişmekte olan ülkelerin bütçe uygulamalarında karşılaşılan temel problemlerden biri haline gelen dolaylı harcamalar birçok ülkenin mali sistemini bozucu etki meydana getirmektedir.

Bütçe kapsamının dar olması beraberinde parçalanmış bir kamusal karar alma sürecini getirmektedir (Arslan, 2004:154). Bütçe kanunları devlet harcamalarının sadece bir bölümünü kapsamaktadır. Dolayısıyla harcamaların bir bölümü meclisin onayı alınmadan yapılmaktadır. Bu hem siyasi hem de teknik karar alma süreçlerinde ciddi boyutlarda koordinasyon problemleri ortaya çıkarmaktadır.

Özetle eski sistemde bütçe kapsadığı faaliyetler hakkında şu bilgileri içermemektedir (Atiyas ve Sayın,1997:23):

- ✓ Kamusal faaliyetlerin toplumsal refah üzerindeki etkisi
- ✓ Kamu faaliyetlerinin ölçülebilir çıktıları
- ✓ Faaliyetlerde kullanılan aynı kaynakları
- ✓ Faaliyetlerin etkisinin bilinmemesi,
- ✓ Faaliyet sonuçlarının ölçülebilir çıktılarla ifade edilememesi,
- ✓ Aynı kaynakların maliyetinin bilinmemesi.

Bütçe vasıtasıyla bu bilgilere ulaşamaması bütçe sisteminde harcamaların kontrolü manasında toplam mali disiplinin, etkinliğin, verimliliğin gerçekleştirilemediği ve kaynakların iyi yönetilemediği anlamı taşımaktadır. Dolayısıyla mali sistem bütçenin kapsadığı faaliyetlerde girdi- çıktı ilişkisini kuramamakta performans yönetimine yönelik hiçbir işlevi yerine getirememektedir.

### **1.2. Mali Saydamlık**

Kamu yönetimi reformunda önemli bir yeri olan yönetişimin (governance) ilkeleri arasında yer alan saydamlık mali yönetimin de bir gereği olarak görülmektedir. Kamusal kaynakların verimsiz bir biçimde kullanıldığı hakkındaki kamuya yayılan inanç kamu harcamalarında saydamlığın önemli bir konu haline gelmesini sağlamıştır. Saydamlığın giderek önem kazanmasında

hem yaşanan krizlerin hem de uygulanmakta olan ekonomik program içinde yer alan taahhütlerin rolü olmuştur (Emil ve Yılmaz, 2004:16).

Saydamlık kelime anlamıyla açıklık, şeffaflık manasına gelmektedir. Saydamlığın çok boyutları vardır. Kamu yönetiminde saydamlık seçmen iradesi ile iktidara gelenlerin seçmen adına yaptıkları tüm faaliyetlerin seçmen tarafından bilinmesi demektir. Mali saydamlık, hükümetin yapısının ve fonksiyonlarının, mali politika planlarının, kamu sektörü hesaplarının ve mali hedeflerinin kamuoyuna açık olması şeklinde tanımlanabilir (IMF, 1999:1). Diğer bir ifadeyle devlet faaliyetlerinin daha bir gözlemlenebilir olması, başkasının adına başkasının parasını yönetenlerin icraatlarının kamuoyuna açık olmasıdır. Mali saydamlık, sorumluluğu güçlendirirken sürdürülebilir olmayan nitelikteki politikaların getirmiş olduğu politik riskleri artırır (Hücran vd., 2000:100). Kararların gerçek manada toplumun yararına olan hedeflerle uyumu artırır.

Mali saydamlık, milletin, devlete emanet edilen kaynakların nasıl kullanıldığını izlemesini sağlar. Milletin devleti daha iyi izleyebilmesi, politikacıların ve bürokratların kamu yararına daha uygun davranmasını teşvik eder. Bu yüzden saydamlık, kamusal kaynakların dağılımında etkinliğin ve verimliliğin sağlanmasını özendirir ve kamu yönetimini yetkinleştirir (Atiyas ve Sayın, 2000:29).

Mali saydamlığın esası kamuoyunun zamanında bilgilendirilmesidir. Bunun için bütçenin hazırlanması, uygulanması ve kontrolünde, bilginin kamuoyuyla paylaşımında saydamlık ilklerine uygun düzenlemelere ihtiyaç vardır. Ayrıca kamu hesaplarının standart bir muhasebe sistemi ve genel kabul görmüş muhasebe prensiplerine uygun bir muhasebe düzenine göre işletilmesi önem arz etmektedir.

Saydamlığın sağlanmasında uyulması gereken uluslararası ölçütlerden kabul gören en önemli uygulama, IMF'nin 2007 yılında revize ederek yayınladığı "Mali Şeffaflık İyi Uygulamalar Düzenlemesi Kodu"dur. Mali Şeffaflık Uygulamaları Düzenlemesi, mali şeffaflık konusunda ülkelerin uymak zorunda oldukları dört temel ilkeye dayanmaktadır (IMF, 2007:4):

- ✓ Kamu mali yönetimindeki kurumlar arasında rollerin ve sorumlulukların belirgin olması,
- ✓ Kamuoyunun devletin hesaplarına ve uygulamalarına ilişkin bilgilere erişebilir olması,

- ✓ Bütçe hazırlama, uygulama ve raporlama süreçlerinin açık olması,
- ✓ Denetimin ve istatistiki veri yayınlamanın bağımsız olması.

Türkiye’de mülga 1050 sayılı kanunun uygulandığı dönemde mali saydamlık açısından ilk eksiklik bütçe kapsamının dar olmasıdır. Bunun sonucu olarak kamu kaynaklarının ancak bir kısmı meclisin onayı ile kullanılmakta ve daha sonra meclis adına denetlenmektedir. Bütçe dışı faaliyetler bütçe metni ile birlikte meclise sunulmamakta hükümetin yarı mali nitelikteki faaliyetleri açıklanmamaktadır. Ayrıca, mahalli idareler, kamu bankaları, KİT’ler gibi kamu kuruluşlarının merkezi idare ile olan mali ilişkileri net olarak takip edilmemektedir.

Bir diğer eksiklik gerek bütçe içinde gerek bütçe dışında kamu kaynağı toplayan ve harcayan bir çok kurum ve kuruluşun olması (fonlar, vakıflar döner sermayeler) ve bunların farklı raporlama ve muhasebe tekniği kullanması ve mali saydamlığı olumsuz bir biçimde etkilemektedir. Bütçe muhasebe ve sınıflama standartları yetersizdir (DPT, 2000:76). Muhasebe sistemi nakit bazlı çalışmakta özellikle taahhüt anlamında oluşan mali yükleri gösterebilecek bir enformasyon sistemi bulunmamaktadır.

Bütçe uygulamaları ve bunlara ait sorumluluklar bir çok kuruluş arasında pay edildiği için bütçe sürecine kimse sahip çıkmamaktadır. Bütçe hazırlığı orta vadeli bir mali strateji ve bunun gereği olarak bugün alınan kararların ileriye yönelik sonuçlarını topluma gösterecek anlayışla hazırlanmamaktadır.

Denetim sistemi sadece uygunluk denetimi yapmaktadır. Yapılan harcamaların sonuçlarını değerlendirecek bir performans denetimi yapılmamaktadır. Böylece kamuoyu ödediği vergilerin nasıl kullanıldığına dair yeterli bilgiye sahip olamamaktadır.

**Tablo 1: Mali Saydamlık Tablosu**

<b>Kriterler</b>	<b>Endeks</b>
1. Rollerin ve sorumlulukların açıklığı yönünden	% 43
2. Bilginin açıklığı yönünden	% 46,9
3. Bütçe hazırlama ve uygulama sürecinin açıklığı yönünden	% 47,5
4. Denetim ve bağımsız veri yayınlama yönünden	% 58,3
<b>Ortalam Endeks Değeri</b>	<b>% 48,9</b>

**Kaynak: TESEV Mali Saydamlık İzleme Raporu, 2004 s.28**



Tabloya göre en düşük değer rollerin ve sorumlulukların açık olması ilkesinde çıkmıştır. Kamu sektörü ile ekonominin geri kalanı kısmı arasında ilişkilerin iyi bir şekilde düzenlenmemesi ve kamuda rollerin ve sorumlulukların iyi tanımlanmaması hesap verme sorumluluğunun işlerliğini azaltmaktadır.

Bütçe kapsamının dar olması, şartlı yükümlülükler, yarı mali işlemler ile ilgili bilgilerin raporlama suretiyle ortaya konamaması ikinci temel ilke olan bilginin kamuya açık olması ilkesinin önündeki engelleri teşkil etmektedir.

Bütçe hazırlama uygulama süreçlerinin açık olmasının önündeki engeller ise mali riskler, politika hedefleri ve sürdürülebilirliği, orta vadeli bir makro çerçevenin olmayışı, varolan yükümlülüklerin ve yeni politikaların maliyetlerinin tam olarak hesaplanamaması, bütçe kontrolünün yeterli düzeyde olmaması şeklinde ifade edilebilir.

Bu dört ilke açısından tabloda Türkiye'nin mali saydamlığının % 48,9 olduğu görülmüştür. Bu oran 50 puanlık bir düşük değere karşılık gelmektedir. Oranın çok düşük gerçekleşmesi sistemde gerçekten önemli açıkların olduğuna işaret etmektedir.

### **1.3. Parlaentonun Etkinliği ve Denetim**

Yürütme organının mali planı niteliğinde olan bütçelerin parlamentoda onaylanması, siyasi denetim işlevinin yerine getirilmesi açısından özel bir öneme sahiptir. Parlaenter rejimlerde yürütme yasamanın içinden çıkmakta her türlü faaliyetinden dolayı yasamaya karşı sorumlu bulunmaktadır.

Anayasamıza göre Meclisin görevleri kanun koymak, bakanları denetlemek, bütçe ve kesin hesap kanunu tasarılarını görüşmek ve kabul etmek şeklindedir. Meclis yürütme organını bütçeleme sürecinde doğrudan ve dolaylı olmak üzere iki yoldan denetlemektedir. Doğrudan denetim gensoru, genel görüşme, meclis araştırması, meclis soruşturması , güven oyu , kamu harcamaları, gelirleri, malları ve borçlarına ilişkin kanuni düzenlemeler yapılması ve bütçe kesin hesap kanunlarının görüşülmesi şeklinde gerçekleştirilmektedir. Dolaylı denetim ise Sayıştay vasıtasıyla tüm kamu mallarının ve hesaplarının incelettirilmesi ile gerçekleşmektedir.

Meclisin yürütme organına vereceği yetkinin sınırlarının ne olacağı parlaentonun etkinliği açısından oldukça önemlidir. Yönetim biçimi ne olursa olsun tüm ülkelerde parlaentoların özellikle bütçe sürecinde etkinliğinin artırılması temel bir reform ögesi olarak değerlendirilmektedir (DPT, 2000:77).

Yürütme organına bütçe yasaları ile yetkiler verilmesi ve bu yetkilerin yeteri kadar denetlenememesi meclisin doğrudan denetiminde ortaya çıkan etkinsizliğin temelini oluşturmaktadır. Merkezi hükümeti doğrudan ya da dolaylı olarak mali yükümlülük altına sokan ve gelir elde etmesini sağlayan kanun yönetmelik vb mevzuatın fazlasıyla mevcut olduğu görülmektedir (Dedeoğlu vd, 2000:48). Bunun sonucunda kamusal faaliyetler çeşitli kanunlar ve idari düzenlemeler sebebiyle bütçe kapsamı dışına çıkmış bu sebeple bütçe birliği bozulmuştur.

Plan bütçe komisyonunun iş yükünün öngörülenden fazla olması ve bütçelerin sunumunda gerekli mali raporlama sisteminin olmamasından dolayı komisyon çalışmalarının verimliliği düşmektedir.

Yürütme organının meclisin kaynak kullanmak için verdiği yetkinin ötesinde yetkileri uygulamada kullanabilmesi sonucu önemli miktarda yarı mali işlem yükü ortaya çıkmaktadır. Bunun sonucunda kamu açıkları doğru hesaplanamamakta makro ekonomik politikalar doğru oluşturulamamaktadır.

Bütçe başlangıç hedefleriyle yıl sonu gerçekleştirmeleri arasında büyük farklar görülmektedir. Ödenek üstü harcamalar ve bu harcamaların tamamlayıcı ödenekle karşılanması maalesef adet haline gelmiştir (Konukman, 2000:147). Bu durum bütçenin doğruluğu ve güvenilirliğine gölge düşürmektedir.

Çağdaş demokrasilerde bütçe hakkının en etkin yerine getirildiği uygulama sahası olan kesin hesaplar sadece onaylanması gereken bir tasarı olarak kabul edilmekte üzerinde pek durulmayarak çok hızlı bir şekilde görüşülmektedir. Bu meclisin en temel görevi olan bütçe denetimi konusunda etkinsizliğe sebep olmaktadır.

Ödenek üstü harcamalar kesin hesap kanununun mecliste kabul edilmesiyle kapatılmış sayılmaktadır. Aslında meclis tamamlayıcı ödeneği, yapılan ödenek üstü harcamaların hangi hizmetlere ve hangi gerekçelerle yapıldığını bilmeden vermektedir. Bu da kesin hesap tasarılarının özüne aykırıdır (Konukman, 2000:158). Sayıştay tarafından hazırlanan genel uygunluk bildirimleri anayasal bir zorunluluk olduğu için her yıl verilmek durumundadır. Ancak bu bildirimler tatmin edici denetim bulgularına dayanmamaktadır.

Mali raporlama sistemi kolay anlaşılır bilgi üretmemektedir. Meclisin elinde gerekli bilgilerin bulunmayışı denetim açısından meclis etkinliğini olumsuz etkilemektedir. Plan program bütçe sistemine geçilememiş olması, muhasebe sisteminin ve kod yapısının yetersiz olması, bilgisayar

teknolojilerinden yeterince yararlanılamaması mali raporlamanın önünde ciddi bir engel oluşturmaktadır.

Mali sistemde gerek yasal düzenlemelerle gerekse fiili uygulamalarla denetimsiz alanlar oluşturulmuştur. Bir tür denetimden kaçış olan bu uygulamalar denetim sisteminin en önemli problemlerinden biridir. Mali sistemde mali şeffaflık, hesap verme sorumluluğu, performans yönetimi gibi unsurların olmaması denetimin ıslahının önündeki en ciddi handikaplardan biri olarak görülmüştür.

Denetim organları arasında iletişimin koordinasyonun ve işbirliğinin olmayışı, denetim mesleğinin yeterince gelişmemiş olması, denetimde bilişim teknolojisi imkanlarından gerektiği şekilde ve sistemli olarak yararlanılamaması, denetim faaliyetlerinin yeterince şeffaf ve denetime açık olmaması denetim sisteminin aksayan yönleri olarak sayılabilir.

1050 Sayılı Kanuna dayalı Türk mali sisteminin bünyesinde taşıdığı diğer olumsuzluklar şunlardır (Candan, 2006:80):

- ✓ Kalkınma planları ile bütçeler arasındaki bağın kopması ve plan-program-bütçe uygulaması arasında olması gerekli uyumun gözetilmemesi.
- ✓ Kamu kaynaklarının etkin, ekonomik ve verimli kullanılmaması. Sistemde bunu sağlayacak ve gözetleyecek müesseselerin öngörülmemiş olması.
- ✓ Harcama sürecinde yer alan ön kontrol aşamalarının çokluğu, Maliye Bakanlığı ve Sayıştay Başkanlığının harcama öncesi kontrol aşamalarında (vize ve tescil) görev alması. Etkin bir harcama öncesi kontrol sisteminin kurulmamış olması.
- ✓ Yetkilerin merkezi kuruluşlarda toplanması, bütçenin hazırlık ve uygulanması sürecinde harcamacı kamu idarelerine inisiyatif tanınmaması.
- ✓ Çağdaş kamu mali yönetiminin temel unsurları olan, stratejik planlama, performans esaslı bütçeleme, çok yıllık bütçeleme, hesap verme sorumluluğu, mali saydamlık ve etkin iç kontrol gibi müesseselere sistemde yer verilmemiş olması. Modern mali yönetim sistemlerinin enstrümanlarından yararlanılmaması, sistemin ve aktörlerin gerekli dönüşüm ve değişimlere kapalı olması.

- ✓ Bütçenin hazırlanmasında kuruluşların hizmet ve maliyet ilişkilerini ortaya koyan bir bütçe sistemi fiilen bulunmamaktadır.
- ✓ Devlet muhasebe sistemi bütçeye odaklanmıştır. Dolayısıyla sadece bütçenin kavradığı işlemleri muhasebeleştirmekte, bütçe dışında kalan kamu faaliyetlerini izlememektedir.
- ✓ Mevcut muhasebe sistemi, alınan mal veya yaptırılan hizmet karşılığı doğmuş olan bir devlet borcunun gerçekleştiğinde değil, nakden veya hesaben ödendiğinde bütçeye gider, gelirlerinde nakden veya hesaben tahsil edildiğinde bütçeye gelir yazılması anlamına gelen nakit esasına dayanmaktadır. Nakit esasına dayanan muhasebe sisteminde devletin varlıkları ve sorumlulukları ile ilgili bilgiler tam ve zamanında kayıt altına alınamamaktadır
- ✓ Kamuda muhasebe birliği yoktur. Devlet muhasebesi sistemi hesapları sınıflandırmamakta ve tam süreklilik ve yeteri kadar ayrıntı göstermemektedir.
- ✓ Kamu mali yönetimi için gerekli olan sistemler dizisindeki en büyük boşluk, bütünleşik bir kamu mali yönetim bilgi sisteminin olmayışıdır.

Kamu mali mevzuatı devletin tüm mali faaliyetlerinin takip edilmesinde yeterli olmadığı tam tersine bu mevzuat sayesinde mali disiplinin bozulduğu ve politika uygulamalarının etkinliğini kaybettiğini görülmektedir.

## 2. Türkiye’de Çok Yıllı Bütçeleme Uygulaması

Mali politikanın temel hedefi toplumda refahın artırılmasıdır. Bunu gerçekleştirmek için mali politika bütçe vasıtasıyla üç unsuru kullanır. Bunlar; kamu kaynaklarının tahsisi, refah ve gelirin yeniden dağılımı ve ekonomik faaliyetlerin düzenlenmesidir. Mali politikanın uygulamasının önemli aracı olan bütçe, başta kamu kaynaklarının tahsisi olmak üzere bir çok ekonomik ve sosyal faaliyeti doğrudan ve dolaylı olarak etkiler. Bu sürecin ilki, politikanın formüle edilmesidir. Daha sonra bu politikaya uygun bir bütçe hazırlanır. Bütçe belirli prosedürlerle uygulanır, bu uygulamalar değerlendirilir ve denetimi yapılır. Bütçe süreci bu şekilde tamamlanmış olur. Bütçeleme sürecinin esası, bireylerin devlete vermiş olduğu yetkinin yetkili organlarca kullanılması ve bu yetki kullanırken neler yapıldığının ve nasıl yapıldığının açık olmasıdır.

“Tarihsel gelişim sürecine baktığımızda bütçeler para, insan ve muhasebe gibi girdi kaynaklı hazırlanırken, özellikle son yirmi yılda OECD ülkelerinde bütçelemede yeni anlayış hakim olmuş, kamu bütçelemesi ve yönetimi, girdi odaklı olmaktan ziyade çıktı-sonuç odaklı olarak gelişmeye başlamıştır (Kesik, 2000 :51). Bu sebeple çok yıllık bütçeleme bütçe sistemlerinde yaşanan sorunların üstesinden gelebilmek için son yıllarda dünyada yaygın uygulama alanı bulmuştur.

## **2.1. Türkiye’de Orta Vadeli Harcama Sistemi**

### **2.1.1. Türkiye’de Çok Yıllı Bütçelemeye Geçiş Hazırlığı**

Kamu mali yönetimi reform çalışmaları çerçevesinde sekizinci beş yıllık kalkınma planında, özel ihtisas komisyonu raporunda, 2001, 2002, 2003 yılları programlarında, katılım ortaklığı belgesinde, IMF’ye verilen niyet mektuplarında, Türkiye’de Saydamlığın Arttırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planında mali yönetim ve bütçede yapılması planlanan değişikliklere yer verilmiştir

Ülkemizde Orta Vadeli Harcama Sistemi, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ile birlikte gündemimize girmiştir. Planda kamusal karar alma sürecini orta vadeli harcama programına dayandıran , planlarla bütçeler ve programlar arasındaki ilişkiyi kuvvetlendirmeyi hedeflenmiştir. Türk bütçe sisteminin bunun üzerine inşa edilmesi önerilmiştir.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nın çerçevesinde Devlet Planlama Teşkilatınca oluşturulan “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu” raporunda, Türkiye’nin yıllık bütçeleme sisteminden, birden fazla yıla yaygın bütçeleme sistemine yönelmesinin başlıca gerekçeleri şu şekilde sıralanmıştır:

- ✓ Planlar ile planların hayata geçirilmesini sağlayan kaynaklar arasında ilişki kurabilmek yıllık bütçeleme sistemi ile mümkün olmamaktadır. Bu şekilde bütçe stratejik karar mekanizması olma işlevini yerine getirememektedir.
- ✓ Kısa vadeli harcama planları ile ekonomik ve mali istikrarı sağlamak, sürdürülebilir kalkınmayı gerçekleştirebilmek gibi makroekonomik fonksiyonlar yerine getirilememektedir.
- ✓ Harcamacı birimler, bütçenin hazırlanması esnasında politikalarını ortaya koyan kapsamlı bir değerlendirme yapamamaktadırlar.

- ✓ Kuruluşların bütçe tavanlarının ne olacağı önceden bilinmemekte ve bu nedenle kuruluşlar da geleceğe yönelik cari ve yatırım harcaması planları yapamamaktadırlar. Aynı zamanda kuruluşların farklı kaynaklardan edinecekleri gelirler de öngörülememektedir.
- ✓ Geçmiş bir-iki yıla ilişkin verilen ödeneklerin ne şekilde kullanıldığının, etkin ve verimli bir şekilde kullanılıp kullanılmadığının görülmesini sağlayacak raporlamanın yanı sıra gelecek yıl bütçesiyle istenilen ödenekle ne kadar çıktı sağlayabileceğini gösterir raporlar sunulamamaktadır.

Bakanlar Kurulunun 06.06.2000 tarihli ve 2000/684 sayılı Kararı ile kabul edilen Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın maliye politikası bölümünde bütçe süreci ile ilgili şu ifadeye yer verilmiştir: *"Kamusal karar alma sürecinde etkinliği artırmak amacıyla, politika oluşturulması, planlama ve bütçeleme arasında kurulması gereken zorunlu ilişki orta vadeli bir harcama sistemi perspektifine dayanan bütçeler hazırlanması süreci ile ilgili yasal çerçeve yeniden düzenlenecek, modern bütçe sistemlerinin gerektirdiği kurumsal ve fonksiyonel işleyiş ve mekanizmalar sisteme dahil edilecektir."* 2001 yılı Ulusal Program'ında, devlet bütçesi sisteminin etkinliğinin sağlanması açısından, bütçe kaynaklarının en iyi şekilde tahsis edilmesinin sağlanması, mali ve bütçesel konularla ilgili hedefler arasında gösterilmiştir. 03.01.2003 tarihinde yayımlanan Acil Eylem Planı'nda yapılacak reformlarla ilgili sayılan faaliyetlerden biri de 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun yenilenmesi idi. Yapılan açıklamada, bütçenin hazırlanması sürecini daha etkin kılan, kuruluşlara bütçe uygulamasında daha fazla esneklik veren yeni bir kanun çıkarılacağı belirtilmiştir.

Çok yıllık bütçeleme uygulamasının merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerince daha iyi anlaşılabilmesi amacıyla, söz konusu idarelerin yetkililerinin katılımıyla bir konferans düzenlenmiştir.

Çok yıllık bütçeleme eğitim rehberi hazırlanmış, bütçe rehberi yenilenmiş, bütçe yönetimi enformasyon sistemi çok yıllık bütçeleme anlayışına uyumlu hale getirilmiş Kamu idarelerine eğitim desteği sağlanmış, bütçe kanunu ve ekli cetvelleri ile bütçe gerekçesi çok yıllık bütçeleme anlayışı ile uyumlu hale getirilmiştir.

Uluslararası düzeyde, ülkemizde çok yıllık bütçeleme uygulamalarının güçlendirilmesi amacıyla Hollanda Maliye Bakanlığı ile ortaklaşa yürütülen

MATRA Projesi başlatılmış, Hollanda örneği Türkiye’de düzenlenen ve BÜMKO uzmanları ile değişik bakanlıklardan gelen ve bütçenin hazırlık çalışmalarında görevli olan personelin katıldığı eğitim programlarında ele alınmıştır. Bu doğrultuda Hollanda’ya 2005 yılında gezi düzenlenmiş, İsveç, Avustralya, Yeni Zellanda, İngiltere, Güney Afrika, Almanya ve bazı Afrika ülkelerinin örnekleri incelenmiştir

### 2.1.2. Türkiye’de Çok Yıllı Bütçeleme Süreci

5018 sayılı Kanun’un 1. maddesinde kanunun amacı: “*Kalkınma planları ve programlarında yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği mali saydamlığı sağlamak üzere, kamu mali yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve mali kontrolün düzenlemek*” şeklinde ifade edilmiştir. 9. madde de “*Kamu idareleri kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri le performans göstergelerine dayandırmak zorundadırlar*” denilerek performans bütçe sistemine geçiş vurgulanmaktadır. Kanununun 13. maddesinin c fıkrasında ise bütçelerin kalkınma planı ve programlarında yer alan politika, hedef ve önceliklere uygun şekilde, idarelerin stratejik planları ile performans ölçütlerine ve fayda maliyet analizine göre hazırlanacağı, uygulanacağı ve denetleneceği belirtilmiştir. Aynı maddenin d fıkrasında bütçelerin stratejik planlar dikkate alınarak izleyen iki yılın bütçe tahminleriyle birlikte görüşüleceği ve değerlendirileceği hükme bağlanarak bütçeye çok yıllık bir bakış açısı kazandırılmıştır.

Kanununun 14. maddesinde de “*Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin kamu gelirlerinin azalmasına veya kamu giderlerinin artmasına sebep olacak ve kamu idarelerini yükümlülük altına sokacak kanun tasarılarının getireceği mali yükü, ödenek türleri itibarıyla orta vadeli program ve mali plan çerçevesinde, en az üç yıllık (sosyal güvenliğe ilişkin en az 20 yıllık) dönem için hesaplayacağı ve tasarılarına ekleyeceği*” hükmü bulunmaktadır. Aynı kanununun 15. maddesinde; “*Merkezi yönetim bütçe kanununda ; yılı ve izleyen iki yılın gelir ve gider tahminleri varsa bütçe açığının veya fazlasının tutarı, açığın nasıl kapatılacağı veya fazlanın nasıl kullanılacağı, vergi muafiyeti, istisnası ve indirimleri ile benzeri uygulamalar sebebiyle vazgeçilen vergi gelirleri,*

*borçlanma ve garanti sınırları, bütçelerin uygulanmasında tanınacak yetkiler, bağlı cetveller, mali yıl içinde gelir ve giderlere yönelik uygulanacak ve kısmen veya tamamen uygulanmayacak hükümler yer alır. Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin her birinin gelir- gider tahminleri, merkezi yönetim bütçe kanununda ayrı bölüm ve cetvellerde gösterilir” şeklinde hükümler yer almaktadır.*

Kanunun 16. maddesinde de; “ *Orta vadeli program ile uyumlu olmak üzere, gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve ödenek tahminleri ile birlikte hedef açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren ve maliye bakanlığı tarafından hazırlanan orta vadeli mali plan Haziran ayının onbeşine kadar Yüksek Planlama Kurulu tarafından karara bağlanır ve Resmi Gazetede yayımlanır”* denilmektedir. Merkezi yönetim bütçesinin hazırlanmasına ilişkin esasları belirten 17. maddede ise “ *Gelir ve gider tekliflerinin hazırlanmasında; a) orta vadeli program ve mali planda belirlenen temel büyüklükler ile ilke ve esaslar, b) kalkınma planı ve yıllık öncelikler ile kurumun stratejik planları çerçevesinde belirlenmiş ödenek tavanları, c) kamu idarelerinin stratejik planları ile uyumlu çok yıllık bütçeleme anlayışı, d) idarenin performans hedefleri dikkate alınır”* denilerek stratejik plan ve performans esaslı bütçeleme ve buna dayalı çok yıllık bütçelemenin uygulanış şekli ortaya konulmuştur.

16. maddeye göre, merkezî yönetim bütçesinin hazırlanma süreci, Bakanlar Kurulunun Mayıs ayının sonuna kadar toplanarak kalkınma planları, stratejik planlar ve genel ekonomik koşulların gerekleri doğrultusunda makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri de kapsayacak şekilde Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığınca hazırlanan orta vadeli programın Yüksek Planlama Kurulu tarafından kabul etmesiyle başlar. Orta vadeli program, aynı süre içinde Resmî Gazetede yayımlanır.

Kanunda orta vadeli planın, Bakanlar Kurulu yerine Yüksek Planlama Kurulu tarafından kabul edilmesi eleştirilmektedir. Bu uygulamanın “*bir çok bakanın katılmadığı bir politika beyanı, diğer bir deyişle tüm kabine üyeleri tarafından paylaşılmayabilecek bir orta vadeli bir kaynak tahsis süreci”* meydana getirdiği ileri sürülmektedir.

Kanunun 18. maddesinde orta vadeli planı da içeren bütçe gerekçesinin ve genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin son iki yıla ait bütçe



gerçekleşmeleri ile takip eden iki yıla ait gelir ve gider tahminlerinin ilgili diğer belgelerle birlikte bütçe kanun tasarısına eklenerek TBMM'ye sunulacağı belirtilmiştir.

Böylece, ülkemizde, hazırlanacak bütçe tasarılarına geçmiş iki yılın bütçe gerçekleşmeleri takip eden iki yılın bütçe tahminlerinin de yer almasıyla kamu mali yönetiminde çok yıllık bütçelemeye geçilmiştir.

Çok yıllık bütçeleme 2006-2008 dönemi bütçe hazırlığında hayata geçirilmiştir. 2006 yılı merkezi yönetim bütçesi, 2006- 2008 dönemini kapsayacak şekilde Orta Vadeli Programda ortaya konulan makroekonomik çerçeve ve politika önceliklerine ve Orta Vadeli Mali Planda belirlenen ilkeler ve ödenek teklif tavanlarına uygun olarak hazırlanmıştır. Orta vadeli program ve orta vadeli mali plan, ÇYB'nin temelini oluşturmaktadır. Bu iki belgede yer alacak ekonomik ve mali hedefler merkezi yönetim bütçesinin üç yıllık çerçevesini oluşturmaktadır. Bu plan ve programlar her yıl yeniden hazırlanacak ve izleyen yıllarda günün ekonomik şartlarına göre güncellenecektir

5018 sayılı Kanunla çerçevesi çizilen çok yıllık bütçeleme süreci aşağıdaki tabloda görüleceği üzere özetle ; orta vadeli program, orta vadeli mali plan ve tavan tespiti, bütçe teklifinin alınması, bütçe tasarısının, bütçenin kanunlaşması, Bütçenin uygulanması ve denetimi aşamalardan oluşmaktadır. Bir önceki bütçeleme sürecinden farklı olarak bütçe süreci öne alınarak süreçte orta vadeli program ve orta vadeli mali plan eklenmektedir.

**Tablo 2: 5108 sayılı kanuna göre Bütçe Süreci**

Gönderen Kurum	Kabul Eden Kurum	Yapılan Faaliyet	Tarihi	Açıklama
DPT	Bakanlar Kurulu	<b>ORTA VADELİ PROGRAM</b>	Mayıs ayının sonuna kadar kabul edilir ve aynı gün resmi gazetede yayımlanır.	Kalkınma planları, stratejik planlar, genel ekonomik şartlar doğrultusunda 3 yıllık perspektifte hazırlanır Makro politikaları, İlkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri kapsar
MB	Yüksek Planlama Kurumu	<b>ORTA VADELİ MALİ PLAN</b>	Haziran ayının onbeşine kadar	Orta vadeli program ile uyumlu olmak üzere, gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleri ile birlikte hedef açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içerir

Tablo 2'nin devamı

MB		<b>BÜTÇE ÇAĞRISI VE BÜTÇE HAZIRLA MA REHBERİ</b>	Haziran ayının sonuna kadar	Bütçe teklifleri Maliye Bakanlığına verildikten sonra Kamu İdarelerinin yetkilileriyle gider ve gelir teklifleri hakkında bütçe görüşmeleri yapılır.
DPT		<b>YATIRIM GENELGES İ VE YATIRIM PROGRA MI HAZIRLAM A REHBERİ</b>		
Kamu İdareleri	MB	<b>BÜTÇE TEKLİFLE Rİ</b>	Temmuz ayının sonuna kadar	
	DPT	<b>YATIRIM TEKLİFLE Rİ</b>		
Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü		<b>BÜTÇE KANUN METNİ ÇALIŞMA LARI</b>	1 Temmuz- 17 Ekim	Kanun metni ; - Genel hükümler, - Devlet Borçları ve kamu iktisadi teşebbüslerine ilişkin hükümler, - Kamu personeline ilişkin hükümler, - Çeşitli hükümler, olmak üzere dört kısımdan oluşur.
DPT, Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Merkez Bankası		<b>YATIRIM BÜYÜK LÜKLERİ KOORDİ NASYON TOPLANTI SI</b>	10-25 Eylül	
1. Yüksek Planlama Kurulu	TBMM	<b>BÜTÇE KANUNU TASARISI NIN SUNULMA SI</b>	1.Ekim ayının ilk haftası içinde	Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Tasarısı Bakanlar Kurulunca TBMM' ye sunulmadan önce Yüksek Planlama Kurulu toplansak makro ekonomik göstergeler ve büyüklükler üzerine görüşme yapar.

Tablo 2'nin devamı

BÜMKO ve DPT		<b>KAMU KURUM VE KURULUŞLARINA AİT ÜTÇE TEKLİFLERİNE SON ŞEKLİNİN VERİLMESİ</b>	10-15 Ekim	5018 sayılı kanunda bu hususta bir düzenleme yoktur. Bu süreç yıllardır uygulanan şekliyle oluşan prensipler doğrultusunda uygulanmaya devam etmektedir.
Harcamacı Kuruluşlar		<b>BÜTÇE BÜYÜKLÜKLERİNİN HARCAMA CI KURULUŞLARA YANSITILMASI</b>	10-15 Ekim	5018 sayılı kanunda bu hususta bir düzenleme yoktur. Bu süreç yıllardır uygulanan şekliyle oluşan prensipler doğrultusunda uygulanmaya devam etmektedir.
MB	TBMM	<b>MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE KANUN TASARISININ TBMM'YE SEVKİ</b>	15-17 Ekim	Makro ekonomik göstergeler ve bütçe büyüklüklerinin Yüksek Planlama Kurulunda görüşülmesinden sonra, Maliye Bakanlığınca hazırlanan merkezi yönetim bütçe kanun tasarısı ile milli bütçe tahmin raporu, mali yıl başından en az 75 gün önce Bakanlar Kurulu tarafından TBMM'ye sunulur.
TBMM Plan Bütçe Komisyonu		<b>BÜTÇE KANUN TASARISININ TBMM'DE GÖRÜŞÜLMESİ</b>	17 Ekim-10 Aralık	
TBMM Genel Kurulu		<b>BÜTÇE KANUN TASARISININ GÖRÜŞÜLMESİ</b>	10-30 Aralık	

Tablo 2'nin devamı

TBMM ve Cumhurbaşkanı	<b>BÜTÇE KANUN TASARISI NİN KANUN LAŞMASI</b>	25-31 Aralık	
--------------------------	---	-----------------	--

Kaynak: [www.bumko.gov.tr/TR/Genel/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFFAA](http://www.bumko.gov.tr/TR/Genel/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFFAA)  
F6AA849816B2EF3D203AAAB91E0915

## 2.2. Çok Yıllı Bütçeleme Sürecinde Bütçe Büyüklüklerinin Gelişimi

### 2.2.1. 2006-2008 Dönemi Orta Vadeli Mali Plan

2006 - 2008 Orta Vadeli Mali Planında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun tüm müesseseleriyle uygulamaya konulması hedeflenmiştir. Bu çerçevede, 2007 yılı sonunda tamamlanacak geçiş döneminde kamu idarelerinin, bu Kanun'un bütçe hazırlık ve uygulama süreçleri ile iç kontrol alanında kendilerine verdiği yeni görev ve sorumlulukları gereğince yerine getirebilmelerini sağlamak amacıyla, yeterli idari kapasiteye kavuşturulmalarına özel bir önem verileceği belirtilmiştir.

Bütçe ödenek teklif tavanlarının belirlenmesinde, Orta Vadeli Programda öngörülen ve tablo 3' de yer alan makroekonomik göstergeler esas alınmıştır. Kamu idareleri de, 2006, 2007 ve 2008 yıllarına ilişkin bütçe ödenek tekliflerini hazırlarken bu makroekonomik göstergeleri dikkate alarak hareket edeceklerdir.

Tablo 3: 2006- 2008 Dönemi İçin Temel Makroekonomik Göstergeler

	2006	2007	2008
GSYH Büyümesi (%)	5.0	5.0	5.0
GSYH (Milyon YTL, Cari Fiyatlarla)	536.259	588.155	642.266
GSYH (Milyar Dolar, Cari Fiyatlarla)	364.9	392.5	422.4
Kişi Başına Milli Gelir (GSYH, \$)	4.981	5.289	5.621
TÜFE Yıl Sonu (%)	5.0	4.0	4.0

Kaynak: 2006-2008 Orta Vadeli Plan

2006-2008 döneminde, merkezi yönetim bütçe giderlerinin GSYH'ya oranının azalması ve 2006, 2007 ve 2008 yıllarında sırasıyla %29.86, %27.59 ve %25.84 olarak gerçekleşmesi öngörülmüştür.

**Tablo 4: 2006-2008 Öngörülen Bütçe Ödenek Teklif Tavanları (Milyon YTL)**

	2006	2007	2008
<b>Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri</b>			
Bütçe Giderleri	160.143	162.280	165.958
Faiz Dışı Giderler	111.212	118.228	124.810
Faiz Giderleri	48.931	44.052	41.148
Bütçe Giderleri/GSYH (%)	29,86	27,59	25,84
Faiz Dışı Giderler/GSYH (%)	20,74	20,10	19,43
Faiz Giderleri/ GSYH (%)	9,12	7,49	6,41
<b>Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri</b>			
Bütçe Gelirleri	141.822	150.318	161.638
Bütçe Gelirleri / GSYH (%)	26,45	25,56	25,17
<b>Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi</b>			
Bütçe Açığı	18.322	11.962	4.320
Bütçe Açığı / GSYH (%)	3,42	2,03	0,67
<b>Borç Stoku ve Borçlanma Gereği</b>			
Kamu Net Borç Stoku / GSYH (%)	56,5	52,8	47,8
Kamu Kesimi Borçlanma Gereği / GSYH (%)	-2,6	-1,4	-0,1

**Kaynak: 2006-2008 Orta Vadeli Mali Planından yararlanılarak hazırlanmıştır.**

Faiz giderlerinin, bu dönemde azalma eğilimini sürdürerek 2008 yılında GSYH'ya oranının %6.41'e düşeceği öngörülmüştür.

Bütçe giderleri içinde faiz giderlerine ayrılan payın, giderek azalması ve 2007 yılından sonra en büyük gider kalemi olma özelliğini kaybetmesi planlanmıştır

2006-2008 yıllarını kapsayan dönemde, merkezi yönetim bütçe gelirlerinin GSYH'ya oranı düşme eğilimi göstermektedir. Bu bağlamda

merkezi yönetim bütçe gelirlerinin 2008 yılı sonunda %25.17 düzeyinde olması öngörülmüştür.

Son yıllarda kamu brüt ve net borç stokunun GSYH'ya olan oranında ortaya çıkan düşüş eğiliminin 2006-2008 döneminde de devam etmesi beklenmiş, kamu net borç stokunun, 2006'da %56.5, 2007'de %52.8, 2008'de ise %47.8 olarak gerçekleşeceği öngörülmüştür.

### 2.2.2. 2007-2009 Dönemi Orta Vadeli Mali Plan

Bu döneme ait mali planda 5018 sayılı Kanunun tüm unsurlarıyla birlikte etkin bir şekilde uygulanmasının sağlanması ve çok yıllık bütçeleme anlayışının uygulanmasında elde edilen tecrübeler de göz önüne alınarak kaynak tahsisinde etkinliğin artırılması hususlarının, temel önceliklerden olmaya devam edeceği vurgulanmıştır.

Bu dönem için esas alınan makro ekonomik göstergeler tablo 5'deki gibidir.

**Tablo 5: 2007-2009 Dönemi İçin Makro Ekonomik Göstergeler**

	2007	2008	2009
GSYH Büyümesi (%)	7	7	7,1
GSYH (Milyar YTL, Cari Fiyatlarla)	622,6	695,9	771,2
GSYH (Milyar Dolar, Cari Fiyatlarla)	423,4	469,8	521,8
GSYH Deflatörü (%)	5,5	4,5	3,5
TÜFE Yılsonu (%)	4	4	-

**Kaynak: 2007-2009 OVMP**

2007-2009 döneminde, merkezi yönetim bütçe giderlerinin GSYH'ya oranının azalan bir seyir takip etmesi ve 2007, 2008 ve 2009 yıllarında sırasıyla yüzde 30,5, yüzde 28,6 ve yüzde 26,7 olarak gerçekleşmesi öngörülmüştür.

Faiz giderlerinin, bu dönemde de azalma eğilimini sürdürerek 2009 yılında GSYH'ya oranının yüzde 5'e düşeceği tahmin edilmektedir. Böylece, faiz giderlerinin bütçe üzerindeki baskısı büyük ölçüde azalacağı ve bütçe esnekliği artacağı hesaplanmıştır.

**Tablo 6: 2007-2009 Öngörülen Bütçe Ödenek Teklif Tavanları (Milyon YTL)**

	2007	2008	2009
<b>Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri</b>			
Bütçe Giderleri	189.877	199.027	205.732
Faiz Dışı Giderler	145.777	157.267	167.082
Faiz Giderleri	44.100	41.760	38.650
Giderleri/ GSYH (%)	30,5	28,6	26,7
Faiz Dışı Giderler /GSYH (%)	23,4	22,6	21,7
Faiz Giderleri /GSYH (%)	7,1	6	5
<b>Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri</b>			
Bütçe Gelirleri	181.111	196.263	210.143
Gelirleri /GSYH (%)	29,1	28,2	27,2
<b>Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi</b>			
Bütçe Dengesi	-8.766	-2.764	4.411
Bütçe Dengesi/ GSYH (%)	-1,4	-0,4	0,6
Faiz Dışı Fazla	35.334	38.996	43.061
Faiz Dışı Fazla/GSYH (%)	5,7	5,6	5,6
<b>Borç Stoku ve Borçlanma Gereği</b>			
Kamu Net Borç Stoku / GSYH (%)	44,1	39,1	34,4
Kamu Kesimi Borçlanma Gereği / GSYH (%)	0,1	-0,2	-0,9

**Kaynak:2007-2009 OVMP'den hararlanılarak hazırlanmıştır**

Bu dönemde, merkezi yönetim bütçe gelirlerinin GSYH'ya oranı düşme eğilimi göstereceği tahmin edilmiş, bu çerçevede, merkezi yönetim bütçe gelirlerinin 2009 yılı sonunda yüzde 27,2 olması öngörülmüştür.

Orta vadede, bütçe açığındaki düşüş eğiliminin devam etmesi ve 2008 yılı sonunda bütçe açığının GSYH'ya oranının yüzde 0,4'e düşmesi; 2009 yılında ise merkezi yönetim bütçesinin GSYH'nın yüzde 0,6'sı oranında fazla vermesi hedeflenmiştir.

Mali disiplin ve istikrarlı büyümenin sonucu olarak kamu net borç stokunun GSYH'ya oranında sağlanan düşüş eğiliminin 2007-2009 döneminde de devam etmesi öngörülmüştür. Kamu net borç stokunun GSYH'ya oranının,

2007’de yüzde 44.1, 2008’de yüzde 39.1, 2009’da ise yüzde 34.4 olarak gerçekleşeceği tahmin edilmiştir.

### 2.2.3. 2008-2010 Dönemi Orta Vadeli Mali Plan

2008- 2010 dönemi için aşağıdaki makro ekonomik göstergeler temel alınmıştır.

**Tablo 7: 2008-2010 Dönemi İçin Makro Ekonomik Göstergeler**

	2008	2009	2010
GSYH Büyümesi (%)	5,5	5,7	5,7
GSYH (Milyon YTL, Cari Fiyatlarla)	719.888	791.358	869.924
GSYH (Milyar Dolar, Cari Fiyatlarla)	482.693	527.150	571.154
GSYH Deflatörü (%)	5,1	4	4
TÜFE Yılsonu (%)*	4	4	

**Kaynak: 2008-2010 OVMP**

\* 2010 yılı hedefinin bir sonraki dönemde belirleneceği ifade edilmiş ve 2009-2011 OVMP de %6.5 olarak belirlenmiştir.

Bütçe giderleri tahmin edilirken, Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 2008 yılından itibaren yürürlüğe gireceği, kamu personel reformunun Mali Plan döneminde uygulamaya konulacağı, Devlet memurları ile bakmakla yükümlü oldukları kişilerin sağlık giderlerinin ilgili kurum bütçelerinden karşılanmaya devam edileceği ve kamu personeline mali imkanlar ve program hedefleriyle uyumlu maaş ve ücret artışı sağlanacağı varsayılmıştır.

2008-2010 döneminde, merkezi yönetim bütçe giderlerinin GSYH’ye oranının azalan bir seyir izlemesi ve 2008, 2009 ila 2010 yıllarında sırasıyla yüzde 31.4, yüzde 28.8 ve yüzde 27.4 olarak gerçekleşmesi öngörülmüştür.

Benzer bir düşüş eğilimi faiz hariç bütçe giderlerinde de görülecektir. Aynı şekilde, faiz giderlerinin de bu dönemde azalma eğilimi göstererek 2010 yılında GSYH’ye oranının yüzde 5.4’e düşeceği tahmin edilmektedir.



**Tablo 8: 2008-2010 Öngörülen Bütçe Ödenek Teklif Tavanları (Milyon TL)**

	2008	2009	2010
<b>Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri</b>			
Bütçe Giderleri	225.859	228.070	238.045
Faiz Dışı Giderler	166.559	177.970	190.795
Faiz Giderleri	59.300	50.100	47.250
Giderleri	31,4	28,8	27,4
Faiz Dışı Giderler	23,1	22,5	21,9
Faiz Giderleri	8,2	6,3	5,4
<b>Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri</b>			
Bütçe Gelirleri	206.951	220.755	235.526
Bütçe Gelirleri /GSYH (%)	28,7	27,9	27,1
<b>Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi</b>			
Bütçe Dengesi	-18.909	-7.315	-2.519
Bütçe Dengesi/ GSYH (%)	-2,6	-0,9	-0,3
Faiz Dışı Fazla	40.391	42.785	44.731
Faiz Dışı Fazla/GSYH (%)	5,6	5,4	5,1
<b>Borç Stoku</b>			
Kamu Net Borç Stoku / GSYH (%)	39,4	35,1	30,6

**Kaynak: 2008-2010 OVMP' den yararlanılarak hazırlanmıştır.**

Bu dönemde, merkezi yönetim bütçe gelirlerinin GSYH'ye oranı düşme eğilimi gösterecektir. Bu çerçevede, merkezi yönetim bütçe gelirlerinin 2010 yılı sonunda yüzde 27.1 olması öngörülmüştür.

Merkezi yönetim bütçe açığının düşüş eğilimi göstermesi öngörülerek, 2007 yılı merkezi yönetim (düzenleyici kurumlar hariç) bütçe açığının GSYH'ye oranının, 2008 yılında yüzde 2.6'ya, 2009 yılında yüzde 0.9'a, 2010 yılında ise yüzde 0.3'e düşeceği tahmin edilmiştir. Böylece bütçe açığı sorun olmaktan büyük ölçüde çıkması ve bütçe yapısındaki iyileşmenin bu Mali Plan döneminde de devam edeceği kabul edilmiştir.

Bu Mali Plan döneminde, GSYH'ye oranı açısından 2008 yılında yüzde 5.6, 2009 yılında yüzde 5.4, 2010 yılında ise yüzde 5.1 oranında faiz dışı fazla hedeflenmiştir.

Kamu net borç stokunun GSYH'ye oranında Mali Plan dönemi sonunda 2007 yılına göre 11.2 puanlık bir düşüş hedeflenmektedir. Kamu brüt borç stoku oranının, 2008'de yüzde 56.9, 2009'da yüzde 52.4, 2010'da ise yüzde 47.9; kamu net borç stokunun da 2007, 2008 ve 2009 yıllarında sırasıyla yüzde 39.4, yüzde 35.1 ve yüzde 30.6 olarak gerçekleşeceği tahmin edilmektedir.

#### 2.2.4. 2009-2011 Dönemi Orta Vadeli Mali Plan

Orta vadeli programdaki makro ekonomik veriler esas alınarak kamu idarelerinin 2009-2011 dönemi için bütçe hazırlamalarında dikkate alacakları büyüklükler aşağıdaki tablodaki gibidir.

**Tablo 9: 2009-2011 Dönemi İçin Makro Ekonomik Büyüklükler**

	2009	2010	2011
GSYH Büyümesi (%)	5	5,5	6
GSYH (Milyon YTL, Cari Fiyatlarla)	1.109.351	1.245.269	1.395.158
GSYH (Milyon Dolar, Cari Fiyatlarla)	772.690	830.179	900.567
TÜFE Yıl sonu (%)	7,5	6,5	5,5

**Kaynak: 2009-2011 OVMP**

2009-2011 döneminde, merkezi yönetim bütçe giderlerinin GSYH'ye oranının sırasıyla yüzde 23,4, yüzde 22,8 ve yüzde 22,9 olarak gerçekleşmesi öngörülmüştür. Mali Plan dönemi sonunda merkezi yönetim bütçe gelirlerinin GSYH'ye oranının yüzde 21,3 olarak gerçekleşmesi beklenmektedir.

**Tablo 10: 2009-2011 Öngörülen Bütçe Ödenek Teklif Tavanları (Milyon TL)**

	2009	2010	2011
<b>Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri</b>			
Bütçe Giderleri	259.140	284.229	319.520
Faiz Dışı Giderler	202.390	229.437	259.529
Faiz Giderleri	56.750	54.792	59.992
Bütçe Giderleri/ GSYH (%)	23,4	22,8	22,9
Faiz Dışı Giderler/ GSYH (%)	18,2	18,4	18,6
Faiz Giderleri / GSYH (%)	5,1	4,4	4,3
<b>Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri</b>			
Bütçe Gelirleri	243.592	268.309	296.478
Bütçe Gelirleri/GSYH (%)	22,0	21,5	21,3

Tablo 10'un devamı

	2009	2010	2011
<b>Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi</b>			
Bütçe Dengesi	-15.548	-15.920	-23.042
Bütçe Dengesi / GSYH (%)	-1,4	-1,3	-1,7
Faiz Dışı Fazla	41.202	38.872	36.949
Faiz Dışı Fazla / GSYH (%)	3,7	3,1	2,6
<b>Borç Stoku</b>			
Kamu Net Borç Stoku/GSYH (%)	25,0	24,0	22,0

**Kaynak: 2009-2011 OVMP' den yararlanılarak hazırlanmıştır.**

2009 yılı merkezi yönetim bütçe açığının GSYH'ye oranının yüzde 1,4 olarak gerçekleşeceği, 2010 yılında yüzde 1,3'e düşeceği, 2011 yılında ise yüzde 1,7 oranında gerçekleşeceği tahmin edilmiştir.

Mali Plan döneminde, GSYH'ye oranı açısından 2009 yılında yüzde 22, 2010 yılında yüzde 21,5, 2011 yılında ise yüzde 21,3 oranında bütçe geliri hedeflenmiştir.

Mali Plan döneminde, GSYH'ye oranı açısından 2009 yılında yüzde 3,7, 2010 yılında yüzde 3,1, 2011 yılında ise yüzde 2,6 oranında faiz dışı fazla hedeflenmiştir. Kamu net borç stokunun GSYH'ye oranının da yüzde 22'ye düşürülmesi hedeflenmektedir.

#### **2.2.5. 2010-2012 Dönemi Orta Vadeli Mali Plan**

Bu dönem mali planında kamu gider mevzuatının rasyonelleştirilmesine yönelik çalışmalar sürdürülmesi, çok yıllık bütçeleme anlayışının uygulanmasında elde edilen tecrübeler de göz önüne alınarak kaynak tahsisinde etkinliğin artırılması hedeflenmiştir. Mali plan ile 2010-2012 dönemi merkezi yönetim bütçesinin hazırlığına esas teşkil edecek temel makroekonomik göstergeler, gelir ve gider tahminleri, hedef bütçe açığı ve açık finansmanı ile genel ve özel bütçeli idarelerin ödenek teklif tavanları düzenlenmiştir.

2010-2012 dönemi merkezi yönetim bütçesi gelir ve gider tahminlerinin belirlenmesinde, Orta Vadeli Programda öngörülen ve Tablo 11'de yer alan makroekonomik göstergeler esas alınmıştır.

**Tablo 11: 2010-2012 Dönemi İçim Makro Ekonomik Büyüklükler**

	2010	2011	2012
GSYH Büyümesi (%)	3,5	4,0	5,0
GSYH (Milyon YTL, Cari Fiyatlarla)	1.029	1.118	1.227
GSYH (Milyon Dolar, Cari Fiyatlarla)	641	669	723
TÜFE Yıl sonu (%)	5,3	4,9	4,8

**Kaynak: 2010-2012 OVMP' den yararlanılarak hazırlanmıştır.**

2010-2012 döneminde, merkezi yönetim bütçe giderlerinin GSYH'ye oranının sırasıyla yüzde 27,9 yüzde 26,7 ve yüzde 25,6 olarak gerçekleşmesi öngörülmüştür. Mali Plan dönemi sonunda merkezi yönetim bütçe gelirlerinin GSYH'ye oranının yüzde 22,4 olarak gerçekleşmesi beklenmektedir

**Tablo 12: 2010-2012 Öngörülen Bütçe Ödenek Teklif Tavanları (Milyon TL)**

	2010	2011	2012
<b>Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri</b>			
Bütçe Giderleri	286.828	298.232	314.442
Faiz Dışı Giderler	230.078	243.032	259.042
Faiz Giderleri	56.750	55.200	55.400
Bütçe Giderleri/ GSYH (%)	27,9	26,7	25,6
Faiz Dışı Giderler/ GSYH (%)	22,4	21,7	21,1
Faiz Giderleri / GSYH (%)	5,5	4,9	4,5
<b>Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri</b>			
Bütçe Gelirleri	236.794	253.109	275.359
Bütçe Gelirleri/GSYH (%)	23,0	22,6	22,4
<b>Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi</b>			
Bütçe Dengesi	-50.034	-45.123	-39.083
Bütçe Dengesi / GSYH (%)	-4,9	-4,0	-3,2
Faiz Dışı Fazla	6.716	10.077	16.317
Faiz Dışı Fazla / GSYH (%)	0,7	0,9	1,3
<b>Borç Stoku</b>			
Kamu Nominal Borç Stoku/GSYH (%)	49,0	48,8	47,8

**Kaynak: 2010-2012 OVMP' den yararlanılarak hazırlanmıştır.**

2010 yılı merkezi yönetim bütçe açığının GSYH'ye oranının yüzde 4.9 olarak gerçekleşeceği, 2011 yılında yüzde 4.0'a düşeceği, 2012 yılında ise yüzde 3,2 oranında gerçekleşeceği tahmin edilmiştir.

Mali Plan döneminde, GSYH'ye oranı açısından 2010 yılında yüzde 23, 2011 yılında yüzde 22,6, 2012 yılında ise yüzde 22,4 oranında bütçe geliri hedeflenmiştir.

Mali Plan döneminde, GSYH'ye oranı açısından 2010 yılında yüzde 0,7, 2011 yılında yüzde 0,9, 2012 yılında ise yüzde 1,3 oranında faiz dışı fazla hedeflenmiştir. Kamu nominal borç stokunun GSYH'ye oranının da yüzde 47,8 olarak hedeflenmektedir.

### 2.2.6. Orta Vadeli Dönemde Bütçe Gerçekleşmeleri

**Tablo 13: 2006-2008 Yılları Makro Göstergeleri Gerçekleşmeleri**

	2006	2007	2008
GSYH Büyümesi (%)	6.9	4.7	1.1
GSYH (Milyar Dolar)	526	649	742
TÜFE Yılsonu (%)	9.7	8.4	10.1

**Kaynak: tüik.gov.tr**

2006-2008 OVMP'de 2006 Yılı büyüme hedefi olarak %5 ve bütçe hedefi 174 Milyar olarak belirtilmişti. 2006 Yılında büyüme %6.9 bütçe gerçekleşmesi ise 178 Milyar YTL olarak gerçekleşti. 2007-2009 OVMP'de 2007 yılı için büyüme hedefi bir önceki plana göre revize yapılarak %7'ye yükseltilmiş ancak %4.7 olarak gerçekleşmiştir. Bu yılda bütçe planlandığı gibi 204 milyar YTL olarak gerçekleşmiştir. 2008-2010 OVMP'de 2008 yılı için büyüme hedefi bir yine bir önceki plandan (%7) farklı olarak %5.5 olarak belirlenmişti, %1.1 olarak gerçekleşti. Bu yılda bütçe hedefi 222 milyar YTL olarak hedeflenmiş 227 milyar olarak gerçekleşmiştir.

2006-2008 yıllarını kapsayan ilk OVMP'de üç yıllık perspektifte her yıl için ortalama %5 büyüme öngörülmüş ancak bu üç yılda büyüme inişli çıkışlı seyir takip ederek planların dışında gerçekleşmiştir.

Enflasyon ve GSYH rakamları da 2006-2008 yılların için inişli çıkışlı seyir takip etmiş planlanan rakamlar her yıl için revize edilmesine rağmen gerçekleşmeler bu revize rakamları tutmamıştır. 2006-2008 OVMP'de enflasyon hedefi bu yıllar için sırasıyla %5, %4, %4 olarak öngörülmüştü.

Ancak sırasıyla %9.7, %8.4, %10.1 şeklinde gerçekleşmiştir. 2007 ve 2008 mali planlarında her iki yıl için %4 olarak öngörölmüş değışiklik yapılmamıştı.

GSYH 2006-2008 Mali planında bu yıllar için sırasıyla 364.9, 392.5 ve 422.4 milyar dolar olarak belirtilmişti. Ancak bu yıllar için sırasıyla 526, 649 ve 742 milyar dolar olarak gerçekleşmiştir. 2007 ve 2008 mali planlarında bu rakamlar sırasıyla 423.4 ve 482.693 milyar olarak yukarı doğru revize edilmişti fakat gerçekleştirmeler bu rakamların da üzerinde oldu.

**Tablo 14: 2006-2008 Yılları Bütçe Gerçekleşmeleri (Milyar YTL)**

	2006	2007	2008
Bütçe Giderleri	178.1	204.0	227.0
Faiz Dışı Giderler	132.1	155.3	176.3
Faiz Giderleri	45.9	48.7	50.6
Bütçe Gelirleri	173.9	190.3	209.5
Bütçe Açığı	4.2	13.7	17.4
Faiz Dışı Fazla	41.7	35.0	33.2

**Kaynak: 2006, 2007, 2008 Genel Faaliyet Raporları**

Bütçe giderleri 2006- 2008 mali planında sırasıyla 160.1,162.2 ve 165.9 milyar YTL olarak öngörölmüştü. Bu yıllar için bütçe gerçekleştirmeleri 178.1, 204 ve 227 milyar YTL şeklinde olmuştur. 2007 ve 2008 yılları mali planlarında bu yıllar için bütçe giderleri tahminleri sırasıyla 189.7 ve 225.8 olarak yukarıya revize edilmişti.

Bütçe faiz giderleri 2006-2008 mali planında bu yıllar için sırasıyla 48.9, 44 ve 41.1 milyar YTL olarak öngörölmüştü. Faiz giderleri sırasıyla 45.9, 48.7 ve 50.6 milyar YTL şeklinde hedeflenen düzeyin altında gerçekleşmiştir. 2007 yılı sonunda bütçenin en büyük gider kalemi olma özelliğinin geride kalması planlanan faiz giderleri için bu hedef gerçekleştirmemiş fakat 2002 yılından beri devam eden GSYH payındaki düşüşün devam ettiğii görölmüştür.

Bütçe açığı 2006-2008 mali planında bu yıllar için sırasıyla 18.3, 11.9 ve 4.3 milyar YTL olarak öngörölmüştü. Bütçe açığı bu yıllar için 4.2, 13.7 ve 17.4 milyar YTL olarak gerçekleşmiştir. 2007 ve 2008 mali planlarında bu yıllar için bütçe açığı sırasıyla 8.7 ve 18.9 olarak yukarı doğru revize edilmişti.

Faiz dışı fazla hedefi 2006-2008 mali planında bu yıllar için sırasıyla 30.6, 32.1, 26.8 milyar YTL olarak öngörölmüştü. Faiz dışı fazla sırasıyla 41.7,

35 ve 33.2 milyar olarak gerçekleşmiştir. 2007 ve 2008 mali planının faiz dışı fazla rakamları sırasıyla 35.3 ve 41.2 milyar YTL olarak yukarı revize edilmişti.

Bu gerçekleşme rakamlarından makro ekonomik göstergelerin ve kritik bütçe giderlerinin orta vadeli tahmininde isabetli olunamadığı anlaşılmaktadır. Orta vadeli planda ön görülen tahminlerin her yıl revize edildiği dolayısıyla sorunlu başlayan çok yıllık bütçe uygulamasının hala sorunlu olarak devam ettiği görülmektedir. Bu sapmalarda iç ekonomik ve mali yapıda var olan olumsuzluklarla beraber özellikle dış konjonktürde meydana gelen küresel krizin olumsuz etkilerinin olduğu düşünülmektedir. Bununla beraber bu tahminlerin orta vadeli harcama sisteminin başarılı uygulanması ve istenen verimin alınması açısından hayati önem taşıdığı ortadadır.

### **2.2.7. Çok Yıllı Bütçe Uygulamasının Değerlendirilmesi**

Orta vadeli harcama sistemine geçiş, merkezi bütçe sistemine getirilen en önemli yeniden yapılanma çalışmalarından biridir. Bütçe plan ve uygulamalarının mali yılla sınırlı olması sebebiyle, kalkınma planları ile bütçeler arasında gereken ölçüde bağ kurulamamaktaydı. Politika oluşturma, planlama ve bütçeleme arasında kurulacak olan ilişkinin, orta vadeli harcama sistemi ile kurulması öngörülmüştür. Bu sisteme tam işlerlik kazandırıldığı takdirde , rekabetin ve fiyat mekanizmasının işleyişinin önünde temel engellerden biri olan belirsizliğin ve plansızlığın ortadan kalkması ile birlikte devletin geleceğe yönelik büyüklüklerini ve tercihlerini somut bir şekilde ortaya imkanı doğacaktır.

Bu sistem, kaynak dağılımı ve teknik etkinlik bakımından getirdiği faydalar çerçevesinde değerlendirilmelidir. Orta vadeli harcama sisteminde kamu karar alma sürecinde temel belirleyici ihtiyaçlar değil, kaynak yapısı olduğundan ekonomide kamuya ayrılacak kaynaklar mevcut programları karşılayacak düzeyde değilse, daha az öncelikli olan programlar bütçe kapsamından çıkarılır. Kamusal kararlar, ekonomide var olan kaynak yapısına göre alınmakta ve önceliklerine göre ekonomide var olan harcama alanlarına dağıtılmaktadır. Orta vadeli harcama sistemi, bir kamu kaynak kullanım sistemidir. Amaç kamu kaynaklarının daha etkin ve verimli bir şekilde dağıtımının sağlanmasıdır.

Çok yıllık bütçelemenin sağlıklı bir şekilde uygulanabilmesi için öncelikle mali istikrar ve sürdürülebilirliğin sağlanması, politika öncelikleri ile kaynak tahsisi arasında güçlü bir bağın bulunması, çok yıllık bütçe döngüsünün

yıllık bütçe döngüsüne entegre edilmesi ve bu uygulamaların ilk dönemlerinde siyasi sahiplenmenin olmasının hayati önem taşıdığı değerlendirilmektedir. Ülkemizde, 3 yıllık tecrübe sonunda gelinen noktada sektörel harcama programlarının önceliklendirilmesinin netlik taşımadığı, bu harcamalar ile ulaşılabilecek çıktılara ilişkin göstergelerin yeterli kalitede belirlenmediği düşünülmektedir.

Öncelikle ÇYB yaklaşımının önemi anlaşılmalıdır. Ekonomik ve siyasi çevrelerde konunun daha ayrıntılı tartışılması, ilginin yoğun olarak bu alana yönltilmesi, kamu ve özel sektörde üst düzey karar alma mercilerinin ve harcamacı idarelerin sistemi sahiplenmelerinin sağlanması gerektiği açıktır. Ayrıca, güvenilir çok yıllık bütçe tahminleri yapmanın önemli olduğu ve bu hususta kamu yatırım ve gelirlerine ilişkin tahminler çok önem taşımaktadır. ÇYB uygulayan ülkelerde; uygulama başlamadan çok yıllık bütçe unsurlarının tanıtıldığı ve test edildiği ve edinilen tecrübeler ışığında bütçe hazırlama sürecinin zaman içerisinde değiştirildiği ve bunun çok aşamalı bir süreç olduğu görülmüştür

OVP'de ileriye yönelik önceliklerin somut bir şekilde ortaya konması, önceliklerin seçimine ilişkin yaklaşımların, varsayımların açık bir biçimde belirtilmesi ve program süresince karşılaşılabilecek risklerin ve bunların önlenmesi ile ilgili açıklamaların da yer almasının yararlı olacağı düşünülmektedir.

OVP'de öncelikler konusunda genel bir yaklaşım sergilendiği, bunlar arasında bir hiyerarşi gözetilmediği ve programın riskleri konusunda da değerlendirmelerin yer almadığı, OVMP'nin ise kamu harcamalarına ilişkin risk senaryolarını içermediği görülmektedir. OVMP'de yer alan bütçe ödenek tavanlarıyla ilgili olarak; bunların OVP ile uyumu konusunda net bir fikre sahip olmanın mümkün olmadığı, geçmişle karşılaştırma yapma imkanı verecek bilgilerin ve farklılıklara ilişkin açıklamaların bulunmadığı, OVP'deki önceliklerle ilgili olarak hangi idareye kadar kaynak ayrıldığı, program önceliklerinin ödenek tavanlarına ne ölçüde yansıtıldığının ve önceliklerin ne tarihsel olarak ne de mevcut kaynak dağılımından ne kadar pay aldığı/alacağını belirli olmadığı düşünülmektedir. Ayrıca, bu program ve plan hazırlıklarında ilgili idarelerin yeterli düzeyde katılımının sağlanmadığı, bu sebeple kamu idarelerinin politika önceliklerinin tam olarak yansıtılmadığı ve dolayısıyla bu belgelerin sahiplenilmediği söylenebilir. Orta Vadeli Program ve Orta Vadeli



Mali Planın hazırlıklarına temel teşkil eden ekonomik varsayımlar hakkında bir değerlendirme yapılmamaktadır (TEPAV, 2005:17-18)..

Bütçe hazırlığında esas alınan belgelerin çokluğu problem oluşturmaktadır. Kalkınma planı, yıllık program, orta vadeli program, orta vadeli mali plan, SP ve performans programı gibi belgelerin tümünün bütçe hazırlığında esas alınması zorunluluğu, bütçe hazırlama sürecinde rol alan aktörlerin iş yükünü artırmaktadır. Bu durum adaptasyon sorunu oluşturmanın yanı sıra bütçe hazırlıklarının koordinasyonunu güçleştirmektedir.

Çok yıllık bütçeleme açısından yeni bütçe hazırlık sürecinde bazı sıkıntıların varlığı gözlemlenmektedir. 5018 sayılı kanunla kurumlara bütçe hazırlık sürecinde daha fazla inisiyatif verilemesi hedeflenirken tersine kurumlardan herhangi bir ön talep alınmadan OVMP ile merkezi yönetim bütçe büyüklüklerinin ve kurumsal bazda ödenek teklif tavanlarının belirlenmesinin harcamacı kurumların inisiyatiflerinin azalmasına sebep olmaktadır. Kurumların bu aşamada dahil olmayıp, ilerleyen aşamalarda ihtiyaçlarını, yeni yatırım projelerini iletmeleri sonucunda söz konusu tavanlar değişmekte ve OVMP’de belirlenen ödenek teklif tavanları bir bakıma anlamını kaybetmektedir.

Bunun giderilmesi için bazı Avrupa ülkelerinde olduğu gibi kurumlardan ihtiyaçlarını ve yeni yatırım projelerini gösteren ön talep aşamasının ülkemizde de başlatılarak bütçe sürecinin başlangıç tarihinin daha erkene alınmasının faydalı olacağı düşünülmektedir.

Ocak ayında Maliye Bakanlığınca bütçe çağrısının yayımlanması ve bunun sonrasında kamu idarelerinin yeni yatırım ve ihtiyaçlarını içeren bir politika mektubunu Şubat ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığına göndermeleri sağlanabilir. Bu durumda, harcamacı kurumların hazırlık sürecine aktif katılımları sağlanmış olacak, aynı zamanda OVMP daha tutarlı bir belge haline gelecektir.

Geçen üç yıllık süreç içerisinde hazırlanan Orta Vadeli Program ve Orta Vadeli Mali Planların yeterli ayrıntı ve kapsamda düzenlenmediği, politika maliyetlerine yeteri kadar yer verilmediği, politika-bütçe ilişkisinin güçlü bir şekilde kurulmadığı ve kamu idarelerine politika üretme açısından yön verme görevini gereği gibi yerine getiremediği ifade edilebilir

### **Sonuç**

Ülkemizde değişim ihtiyacı özellikle ekonomik krizler sonrasında kendini göstermiş ve kamu mali yönetim sisteminde yaşanan sorunlar, son

yıllarda daha fazla tartışılan konular arasında yer almıştır. Parçalı, esnek olmayan esaslarla çalışan ve etkin olmayan bir denetim sistemi üzerine oturmuş, mali saydamlık ve hesap verebilirliği içinde barındırmayan, idarelere inisiyatif tanımayan girdi odaklı bir bütçeleme anlayışına dayalı bütçe sisteminin sürdürülemeyeceği anlaşılmıştır.

5018 sayılı kanun ile dünya uygulamalarıyla paralel olarak özetle bütçe bütünlüğünün sağlanması, kalkınma planı ile bütçeler arasında sıkı bir bağ kurulması, sağlıklı bir hesap verme mekanizmasının tesisi, harcama sürecinde yetki sorumluluk dengesinin yeniden kurulması, etkin bir iç mali kontrol sisteminin oluşturulması, kamu mali yönetiminde etkinlik, verimlilik, tutumluluk, hesap verebilirlik, şeffaflık ve çok yıllık bütçe ile orta vadeli harcama sistemine geçilmesi gibi çağdaş mali yönetim ilkelerinin hayata geçirilmesi amaçlanmıştır.

Yeni kamu mali yönetim anlayışının getirmiş olduğu önemli yeniliklerden birisi, çok yıllık bütçeleme olmuştur. Hükümetlerce politikaların, plan ve bütçe süreçlerine yansıtılması kamuda mali disiplinin sağlanmasında önemli etkiye sahiptir. Mevcut kaynakları dikkate almadan gerçekleşen bir karar verme süreci, mali disiplinden uzaklaşılmasına ve ekonomik sorunların artmasına neden olmaktadır. Bu sebeple çok yıllık bütçeleme, kaynak kullanımında disiplinin sağlanması konusunda önemli bir unsur olarak görülmektedir.

Bütçe plan ve uygulamalarının mali yılla sınırlı olması sebebiyle, kalkınma planları ile bütçeler arasında gereken ölçüde bağ kurulamamaktaydı. Politika oluşturma, planlama ve bütçeleme arasında kurulacak olan ilişkinin, orta vadeli harcama sistemi ile sağlanması öngörülmüştür. Bu sisteme tam işlerlik kazandırıldığı takdirde , rekabetin ve fiyat mekanizmasının işleyişinin önünde temel engellerden biri olan belirsizliğin ve plansızlığın ortadan kalkması öngörülmektedir.

Orta vadeli harcama sistemi, kaynak dağılımı ve teknik etkinlik bakımından getirdiği faydalar çerçevesinde değerlendirilmelidir. Orta vadeli harcama sisteminde kamu karar alma sürecinde temel belirleyici ihtiyaçlar değil, kaynak yapısı olduğundan ekonomide kamuya ayrılacak kaynaklar mevcut programları karşılayacak düzeyde değilse, daha az öncelikli olan programlar bütçe kapsamından çıkarılır. Kamusal kararlar, ekonomide var olan kaynak yapısına göre alınmakta ve önceliklerine göre ekonomide var olan

harcama alanlarına dağıtılmaktadır. Orta vadeli harcama sistemi, bir kamu kaynak kullanım sistemidir. Amaç kamu kaynaklarının daha etkin ve verimli bir şekilde dağıtımının sağlanmasıdır.

Çok yıllık bütçelemenin sağlıklı bir şekilde uygulanabilmesi için öncelikle mali istikrar ve sürdürülebilirliğin sağlanması, politika öncelikleri ile kaynak tahsisi arasında güçlü bir bağın bulunması, çok yıllık bütçe döngüsünün yıllık bütçe döngüsüne entegre edilmesi ve bu uygulamaların ilk dönemlerinde siyasi sahiplenmenin olmasının hayati önem taşıdığı değerlendirilmektedir.

Bütçe sürecinde çok yıllık bir boyutun gerçekleştirilebilmesi, bütçe sürecini çeşitli yollarla geliştirebilecektir. En önemlisi çok yıllık bütçeleme perspektifi bir yıl veya daha fazla süren kronik mali problemlerin ortadan kaldırılmasına önemli katkı yapabilecektir. Orta vadeli bir bütçenin hazırlanması mali problemleri analiz etmek ve ulusal öncelikler hususunda politik bir anlaşma sağlamak hususunda bir çerçeve oluşturacaktır. Çok yıllık tahminler kamusal kaynakların dağılım sürecinin etkinliğini artırmak için bir araç olacaktır. Gereği gibi uygulanırsa ve sık sık güncelleştirilirse, çok yıllık mali planlar gelecekteki mali politikalar konusunda yüksek düzeyde bir belirlilik sağlayacak ve bütçe sürecine devamlılık getirecektir.

Bir maliye politikası ve yönetim aracı olarak çok yıllık bütçe yaklaşımının başarısı veya başarısızlığı, doğru ve güvenilir orta dönemli bütçe tahminleri üretmeye bağlıdır. Cari yıldaki bütçe kararları ile takip eden dönemin harcama gerekleri arasında bağlantıyı tutarlı bir şekilde kurmak çok yıllık bütçelemenin önemli bir gereği olmaktadır. Bu bağlantıyı kuramayan bütçeleme sistemi yıllık bütçe sürecinde de başarılı olamayacaktır.

Ülkemizde geçen üç yıllık zaman zarfında gerçekleşme rakamlarından makro ekonomik göstergelerin ve kritik bütçe giderlerinin orta vadeli tahmininde isabetli olunamadığı anlaşılmaktadır. Orta vadeli planda ön görülen tahminlerin her yıl revize edildiği dolayısıyla sorunlu başlayan çok yıllık bütçe uygulamasının hala sorunlu olarak devam ettiği görülmektedir. Bu saptalarda iç ekonomik ve mali yapıda var olan olumsuzluklarla beraber dış konjonktürde meydana gelen küresel krizin olumsuz etkilerinin olduğu düşünülmektedir. Bununla beraber bu tahminlerin orta vadeli harcama sisteminin başarılı uygulanması ve istenen verimin alınması açısından hayati önem taşıdığı ortadadır.

Çok yıllık bütçe lemede kamu taahhütlerinin geçerliliği, güçlü bir özel sektörün varlığına, sözleşmeleri uygulamak için kurulan mekanizmaların işlerliğine , kamusal kaynakların dağılımındaki yüksek bir saydamlık düzeyine ve etkin kamu harcama kontrollerinin varlığına bağlıdır. Bu özellikler ülkemizde henüz yeterince gelişmemiştir.

Ülkemizde uygulanan çok yıllık bütçeleme esnek bir yapıda olup, spesifik bir yöntem oluşturulmamıştır. Kurumlar ilk yıl için üç yılın bütçesini bir seferde yapmak zorunda kalmışlardır. Ancak daha sonraki yıllarda yılı bütçesi daha önce yapılmış olduğundan sıfırdan bütçe yapmakla uğraşılmayıp değişen alanların düzeltilmesi yapılacaktır. Bu durum bir kolaylık olmakla potansiyelinde bazı sakıncaları da taşımaktadır.

#### Kaynaklar

- Arslan Ahmet, “Türk Kamu Mali Yönetim Sisteminin Sorunları”, *Mali Kontrol Muhasebe İç Denetim, Mali Klavuz Dergisi*, Sayı:26, Ankara, 2004
- Atıyas İzak, Sayın Şerif, **Siyasal Sorumluluk, Yönetmel Sorumluluk ve Bütçe Sistemi**, İstanbul: Tesev Yayını, 1997
- Atıyas İzak, Sayın Şerif, “Devletin Mali ve Performans Saydamlığı”, **Devlet Reformu Kamu Maliyesinden Saydamlık**, İstanbul:Tesev Yayınları, 2000
- Candan Ekrem, “Eski ve Yeni Kamu Mali Yönetim Sisteminin Mukayeseli Olarak Değerlendirilmesi ve 5018 Sayılı Kanun ile Öngörülen Esaslar ve Getirilen Yenilikler I”, **Vergi Dünyası Dergisi**, Mart 2006
- Çelen Mustafa, “Kamu Maliyesinde Fon Kavramı ve Türkiye’de Bütçe Dışı Fonlar”, **Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayınları**, İstanbul ,1998
- Dedeoğlu Emin, Emil Ferhat, Erdem M. Can, “Kamu Mali Mevzuatının Uygulanması ve Saydamlığı Üzerine Gözlemler” *Bütçe Kanunları Mali Disiplini Ne Ölçüde Sağlıyor?*, **Devlet Reformu Kamu Maliyesinde Saydamlık**, İstanbul:Tesev Yayınları, 2000
- Dikeç Üstün, “Fonlar ve Denetim”, **Çağdaş Sayıştay Denetimi Sempozyumu**, Ankara ,1987
- DPT, **Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2000
- Emil Ferhat, Yılmaz H.Hakan, **Mali Saydamlık İzleme Raporu**, İstanbul: Tesev Yayınları, 2004, s.16
- Hürcan Yasemin, Kızıldaş Emine, Yılmaz Hakan, “Türk Kamu Mali Yönetimi Mali Saydamlık Standartlarının Neresinde?- IMF İyi Uygulamalar Tüzüğü Temelinde

**Tüleykan, H. / Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi. 1, (2009): 75-111**

Bir Değerlendirme”, **Devlet Reformu Kamu Maliyesinde Saydamlık**, İstanbul: Tesev Yayınları, 2000

IMF, **Manual on Fiscal Transparency**, Fiscal Affairs Department, 1999

IMF, **Manual on Fiscal Transparency**, Fiscal Affairs Department, 2007,s.4  
(<http://imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507m.pdf>)

Karabaş Engin, **Bütçe Kapsamı ve Bütçe Kapsamı Dışında Kalan Kamusal Harcamalar**, Devlet Bütçe Uzmanlığı Raporu, Ankara, 2005

Kesik Ahmet, “ Kamu Kesimi Finansmanında Vergi Dışı Normal Gelirler ile Özel Gelirler Ve Fonlar”, **14. Maliye Sempozyumu**, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Basımevi, 2000

Konukman Aziz, “Kesin Hesap Kanun Tasarıları Üzerine Bir Değerlendirme” **Devlet Reformu Kamu Maliyesinde Saydamlık**, İstanbul: Tesev Yayınları, 2000

Özbaran M. Hakan, “Türkiye’de Kamu Harcamalarının Son Beş Yılıının Harcama Türlerine Göre İncelenmesi” **Sayıştay Dergisi**, Sayı 53, Ankara, 2004

Saygılıoğlu Nevzat, ARI Selçuk, **Etkin Devlet, Kurumsal Bir Tasarı ve Politika Öneirisi**, Sabancı Üniversitesi Yayınları, 2003.

TEPAV Mali İzleme Raporu, TEPAV Araştırma Grubu, Temmuz, 2005

Yılmazcan Dilek, “Türkiye’de Dış Borç Yönetimin Koordinasyonu ve Yabancı Ülke Uygulamaları” **18. Maliye Sempozyumu; Türkiye’de Kamu Borçlanması Ekonomik ve Sosyal Etkiler, Beklentiler**, Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi, Yayın No:16, 2003