

ORTA VADELİ HARCAMA SİSTEMİ (ÇOK YILLI BÜTÇELEME) VE TÜRKİYE'DE UYGULANABİLİRLİĞİ

Murat ARSLAN*

GİRİŞ

Hükümetlerin kamusal hizmet önceliklerini ve tercihlerini göstermesi bakımından hukuki, iktisadi ve sosyal anlamda temel politika belgesi olan bütçe, gelir dağılımı ve kaynak tahsisini değiştirmesi sebebiyle piyasaların işleyişi ve ekonomik birimlerin tercihleri ve beklentileri üzerinde güçlü bir etkiye sahiptir ve bu niteliği ile maliye politikasının en önemli unsurudur. Bu bakımdan, ülkede uygulanan diğer ekonomi politikaları ile uyumlu, tutarlı ve sonuç alınabilecek bir maliye politikasının tasarlanması ve bunun üzerine inşa edilmiş bütçenin hazırlanması, etkin bir şekilde uygulanması ve izlenmesi büyük önem arz etmektedir. Bu doğrultuda, kamu hizmetinin sunulmasına ilişkin planlar yapılmakta ve bunlar bir sonraki döneme ilişkin bütçeye gerekçe olarak sunulmaktadır. Böylece, bir yılın harcama tahminlerinin izleyen yılın bütçe oluşum sürecinin başlama noktası olması aynı zamanda bütçe sürecinin sağlamlığı ve devamlılığını da arttırmaktadır. Ancak bütçe sürecinin etkin olmaması, bütçenin bir maliye politikası aracı olarak öneminin azalmasına sebep olmaktadır.

1980'li yılların ikinci yarısından itibaren gelişmiş ülkelerin birçoğu bütçe sistemlerinde ciddi reformlara gitmişler ve mali sistemlerini yeniden yapılandırmışlardır. 1990'lı yılların başından itibaren de Dünya Bankası'nın ülkelerin kamu mali yönetimleri ile ilgili olarak önermiş olduğu politikalarda bir değişim süreci yaşamasına paralel olarak, gelişmekte olan ve geçiş aşamasındaki ülkeler de bütçeleme süreçlerinde önemli reformlar yapmışlardır. Bu reformların başında da Orta Vadeli Harcama Sistemi (Medium Term Expenditure Framework – MTEF) olarak adlandırılan ve çok yıllık (üç yıl) bütçe projeksiyonlarına dayanan bir kamu kaynak kullanım sistemi gelmektedir. Bu sistemle makro disiplinin sağlanması, stratejik önceliklere göre kamu kaynaklarının dağıtılması ve bu kaynakların uygulamada etkin ve verimli bir şekilde kullanılmasını temin etmek amaçlanmaktadır.

* Sayıştay Denetçisi

Türkiye’de uygulanan mevcut bütçe sisteminin, çağdaş bütçeleme anlayışından uzak ve işlevini gereği gibi yerine getiremez olduğu görülmektedir. Konu ile ilgili birimlerin de dikkatini çeken bu husus sebebi ile son yıllarda “kamu mali yönetim reformu” hükümetlerin gündemindedir ve bu konu ile ilgili çalışmalara devam edilmektedir.

Dünya Bankası’nın son yıllarda üzerinde durduğu ve gelişmiş ülkelerde uygulanmakta olan Orta Vadeli Harcama Sistemi ve dolayısıyla çok yıllık bütçeleme, halen ülkemizde devam eden kamu mali yönetimi reformu çalışmalarının önemli bir ayağını oluşturmaktadır.

Bu çalışma, Orta Vadeli Harcama Sistemi’nin Türkiye’de gerçekleştirilmeye çalışılan kamu mali yönetimi reformundaki yeri ve gerekliliği üzerinde durmakta ve aynı zamanda gereği gibi uygulanabilmesi açısından sağlanması gereken şartları ele almaktadır. Çalışmanın ilk bölümünde bu konuda temel eser olan Dünya Bankası Kamu Harcamaları Yönetimi El Kitabı çerçevesinde Orta Vadeli Harcama Sistemi ele alınmış, sistemin yapısı incelenmiş ve başka ülkelerdeki uygulamalardan örnekler verilmiştir.

İkinci bölümde ise Türkiye’de kamu mali yönetim reformu bağlamında Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu açısından Orta Vadeli Harcama Sistemi ve bu sistem dahilinde gerçekleştirilmesi gereken diğer alt yapı çalışmalarına değinilmiştir.

1- ORTA VADELİ HARCAMA SİSTEMİ (MEDIUM TERM EXPENDİTURE FRAMEWORK – MTEF)

1.1 ORTA VADELİ HARCAMA SİSTEMİ NEDİR?

Kamu hizmetlerinin sunulması, harcamaların yapılması, bu harcamalar için kaynak sağlanması ve kamusal kaynakların dağıtımı politik bir süreç sonunda belirlenmektedir. Oluşturulan politikaların istenilen etkinlikte yaşama geçirilmesi bunların planlanmasını, programlanmasını gerektirmekte, planlanan politikalar ise bütçe ile pratiğe geçmektedir. Bu sürecin temel hedefleri; mali disiplinin sağlanması, kaynakların stratejik önceliklere göre dağıtılması ve dağıtılan kaynakların uygulamada istenilen düzeyde verimli ve etkin kullanılmasının sağlanması olup, bütçe ise bu hedeflere ulaşmada ana araç olmaktadır.

Hükümetlerin gelecek yılla ilgili projeksiyonlarını ve taahhütlerini gösteren bütçeler bir yıllık dönemi kapsayacak şekilde hazırlanmakla birlikte, iyi hazırlanmış bir bütçenin bütçe yılını taşan ve bütçeyle ilgisi olan ekonomik

faaliyetleri ve onların sonuçlarını da öngörmesi gerekmektedir. Bu etkiler gerek geçmiş dönemden gelen ve gelecek yıl bütçeleri üzerinde ortaya çıkan ekonomik sonuçlar olabileceği gibi, içinde bulunulan yıl veya gelecek dönemde yapılması programlanan hizmetlerin sonuçları da olabilir. Bu yüzden, diğer dönemlerden izole edilerek hazırlanan bir bütçenin iyi sonuçlar vermesi özellikle politika üretmesi anlamında pek mümkün görülmemektedir. Bu nedenle bir bütçenin planlama süreci ile birlikte düşünülmesi ve planlama bütçeleme ilişkisinin kurulması; etkin, verimli ve stratejik kararları alan bir bütçe süreci için kaçınılmaz olmaktadır.¹

Kamusal harcamalar için yeterince ayrılabilir bir kaynak yapısının bugün ve gelecekteki varlığı kamusal karar alma süreci içinde politika oluşturmayı ve planlama yapmayı mutlak bir şekilde etkilemektedir.² Bu çerçevede, Orta Vadeli Harcama Sistemi – Medium Term Expenditure Framework (MTEF), karar alıcıların orta vadedeki harcama limitlerini öngörmelerine yardımcı olan ve bu limitlerin orta vadedeki harcama politikaları ve maliyetleri ile ilişkilendirmesine imkan veren kamu harcama programlarını geliştirmeye yönelik bir süreçtir.³ Bu süreç temelde üç yapı üzerine kurulmuştur;

1. Makro ekonomik yapıyla tutarlı bir şekilde kamu harcamaları için ayrılabilir kaynakın yukarıdan aşağıya (top- down) doğru tahmin edilmesi,
2. Hem mevcut, hem de yeni uygulanacak olan politikaların maliyetlerinin aşağıdan yukarıya (bottom-up) doğru tahmin edilmesi,
3. Toplam kaynaklarla bu maliyetleri ilişkilendiren (karşılaştıran) bir işleyiş.

Orta Vadeli Harcama Sistemi olarak adlandırılan bu sistem, öngörülen bütçe yılı ve onu takip eden iki (veya daha çok) yılı kapsamaktadır. Esas amaç, ekonomideki varolan kaynak yapısına göre kamusal kararların alınması ve önceliklere göre bunların harcama alanlarına dağıtılmasıdır. Yani, eğer bir ekonomide kamuya ayrılacak olan kaynaklar, mevcut ve öngörülen programları karşılayacak düzeyde değilse, daha az öncelikli olan programlar bütçe kapsamından çıkarılmakta ve işlem bu şekilde denge sağlanana kadar devam etmektedir. Görüldüğü gibi öncelikle, planlama ihtiyaçlara göre değil, eldeki

¹ H. Hakan YILMAZ: Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Dünya Bankası Orta Vadeli Harcama Sistemi, (Ankara, 1999), s. 22.

² World Bank: Public Expenditure Management Handbook, (June 1998), p. 31.

³ Peter DEAN: “The Relevance of a Medium Term Expenditure Framework to the Needs of Developing and Transitional Countries”, Draft, World Bank, (May, 1997), p. 1.

kaynak yapısına göre yapılmaktadır. İkincil olarak, belli bir limit dahilinde kaynakların hükümetin belirlemiş olduğu ihtiyaçlara göre dağıtılmasının gerçekleştirilmesi öngörülmektedir. Eğer gelirle gider arasında ciddi bir fark varsa gelir yapısını geliştirecek ve gelirleri artıracak politikaların uygulanma gereği de ayrıca ön plana çıkmaktadır.⁴ Ancak, kaynakların dağıtımına yönelik çalışmalara yoğunluk verildiğinde mali amaçlar çerçevesinden çıkılmaması gerekmektedir.⁵ Yani ihtiyaçlarla kaynaklar arasında bir denge kurulmalı, aynı zamanda sektör harcama öncelikleri ile kamunun mali amaçları arasında tutarlılık sağlanmalıdır.

Bütçe yılı için Orta Vadeli Harcama Sistemi çerçevesinde sektöre (bakanlığa veya kuruma) ayrılacak kaynaklar belirlenmekte ve her bir programın veya çıktının kaynak yapısı tespit edilmektedir. Tespit edilen bu kaynak yapısı bütçe hazırlıklarının başında kurumlara açıklanmakta ve bu açıklanan rakamlar sektör için bir bütçe tavanı olmaktadır. Bu sürecin, kuruluşların bütçe tekliflerinin katı bir bütçe sınırlamasına tabi olması ve kaynaklar üzerinde kuruluşlardan gelecek olan baskıyı azaltmak suretiyle daha anlamlı bir bütçe hazırlanmasına imkan vermesi beklenmektedir.⁶ Katı bütçe sınırı olmazsa yıllık bütçe kaynaklarının gereğinden fazla yükümlülük altına gireceği ve harcama kontrolünün de yetersiz kalacağı göz önüne alınması gereken bir gerçektir. Dolayısıyla bu sistemde, sıkı bir strateji uygulanması ancak harcamacı kuruluşlara inisiyatif kullanabileceği serbest bir uygulama alanı bırakılması öngörülmektedir.

Bu sistemde, mali disiplini sağlamaya yönelik olarak bütçe hazırlanırken; bütçe büyüklüklerinin belirlenmesinde ilk önce gelirler, sonra ekonomik koşullara uygun borçlanılabilecek miktar ve en son da bu kaynaklar sınırlamasında harcamaların planlanması yapılmaktadır. Yani hükümetler ayaklarını yorganlarına göre uzatmaktadır.

Orta Vadeli Harcama Sistemi (OVHS), her yıl tekrar eden ve her bir planlamanın birbirini izlediği bir süreci ifade etmektedir. Hazırlanan sistem, gelecek üç yılı kapsamaktadır. Birinci yıla ilişkin OVHS üç yıllık bir planlama yapmakta, ikinci yıla ilişkin OVHS hem bir önceki yılın planları çerçevesinde gerçekleşmekte hem de dördüncü yıla kadar olan planlamayı kapsamaktadır. Üçüncü yıla ilişkin OVHS de yine aynı şekilde başlangıca göre kaynak kullanım

⁴ H. Hakan YILMAZ: a.g.e., s. 18.

⁵ Oxford Policy Management: Supporting Strategies for Economic and Social Reform, (May 2000), p. 2.

⁶ H. Hakan YILMAZ: a.g.e., s. 19.

sürecinin planlamasını bir yıl daha genişleterek beşinci yılı kapsamı içine almaktadır.

Bir yıl için hazırlanan bütçeler, kamusal politikaların kapsamlı bir şekilde belirlenmesi, stratejik önceliklerin bu çerçevede sıralanması ve bu önceliklerin bütçe araçları yoluyla uygulamaya dökülmesinde yetersiz kalmaktadır. Orta vadeli yaklaşımın bütçe sürecinin iyileştirilmesi açısından getirdiği temel faydalardan birisi de, yukarıda tanımlanan olumsuzluğun önüne geçecek bir işleyişe, kapsama ve zaman boyutuna sahip olmasıdır. Örneğin, kamuda çalışanların ve emeklilerin ücretleri, borç servisi, bütçe dışındaki kuruluşlara yapılan transferler kısa dönemde kolayca değişecek nitelikte harcamalar değillerdir. Bunlarla ilgili en azından iki-üç yıla yayılan orta vadeli politikalar oluşturulması ve bunların bütçe içinde formüle edilmesi gerekmektedir.⁷

Kamunun belli sektörlerden oluşması ve harcamaların da bu sektörler aracılığı ile yapılmasından dolayı, Orta Vadeli Harcama Sistemi’nin de sektör düzeyinde ele alınması zorunlu olmaktadır. Öncelikle sektörün (yani bakanlığın veya kuruluşun) gelecekteki rolü konusunda açık bir fikir ortaya konmalı ve bu politikalar üzerinde bir anlaşmaya varılmalıdır. Bu anlaşmaya, aşağıdan yukarıya (bottom-up) ve yukarıdan aşağıya (top-down) süreçler kullanılarak gelinmelidir. Bu süreçlerde sektörün öncelikleri gözden geçirilmeli ve tanımlanmalıdır. Böylece sektörün amacını gerçekleştirmeye en yakın ve öncelikli olanlar sıraya konabilecektir.⁸

Ana hatlarıyla OVHS; en üstte kamu için ayrılacak kaynakları gösteren toplam harcama limitinin belirlenmesi (top-down), sektörel düzeyde sektör politikalarının hem mevcut hem de orta vadeli maliyet yapılarının hesaplanması (bottom-up) ve sonuç olarak da OVHS çerçevesinde kullanılabilir kaynakların sektörlere dağıtılması (sector ceilings) süreci şeklinde işlemektedir.

1.2 ORTA VADELİ HARCAMA SİSTEMİNİN AMAÇLARI

Politika oluşturma, planlama ve bütçeleme arasında kurulması gereken zorunlu ilişki, ancak iyi bir şekilde tasarlanmış ve mekanizmaları ortaya konmuş orta vadeli bir harcama sistemi ile kurulabilir.⁹

⁷ H. Hakan YILMAZ: a.g.e. s. 19 .

⁸ Elizabeth MUGGERIDGE: “Mozambique: Assistance with the Development of a Medium Term Expenditure Framework”, World Bank, (June 1997), p. 34.

⁹ Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT, s. 110.

Orta Vadeli Harcama Sistemi’nin kamusal karar alma aşamasındaki temel amaçları şunlardır:¹⁰

1. Gerçekçi ve tutarlı bir kaynak yapısı gerçekleştirmek sureti ile makro ekonomik dengenin iyileştirilmesi,
2. Sektörler arasında ve sektörün içinde kaynakların stratejik önceliklere göre dağıtımının geliştirilmesi,
3. İzlenen politikalar ve bunlara ayrılan kaynakların tahmin edilebilirliği ve buna bağlı olarak uygulanan programların devamlılığının sağlanması,
4. Fonların etkin ve verimli şekilde kullanımı için gereken teşviklerin artırılması ile birlikte, harcama yapan kuruluşların özerkliklerinin artırılması ve katı bütçe sınırlarının konulması.

Açık bir şekilde ifade edilen yukarıdaki amaçların yanında dolaylı olarak süreç içerisinde vurgulanan diğer iki temel amaç ise şu şekildedir:¹¹

a) Yatırım programı, borçlanma kapasitesi, harcama politikalarının ve önceliklerinin değişmesi gibi orta vadeli konularla yıllık bütçe arasındaki ilişkinin geliştirilmesi,

b) Harcama politikalarının uygulamaları sonucunda ortaya çıkan maliyetler konusunda siyasi karar alıcılara gerekli olan bilgilerin sağlanması.

Bu çerçevede düşünüldüğünde, borç servisi, transfer harcamaları, vergi harcamaları, yatırım harcamaları ve şartlı yükümlülükler gibi konularda bütçe birden fazla yılı kapsayacak şekilde hazırlanmalıdır.

1.3 ORTA VADELİ HARCAMA SİSTEMİNİN BAŞARIYA ULAŞABİLMESİ İÇİN GEREKLİ TEMEL KOŞULLAR

Başarılı bir OVHS uygulaması için; kurumsal mekanizmalar, ülkenin önceliklerinin belirleyiciliğinde kaynak yapısına göre hangi programların veya çıktıların finansal olarak gerçekleştirilebilir olduğu ile ilgili dengeyi sağlamak için yardımcı olmalı ve gerekli olan karar alıcıları talep etmelidir.¹²

Gerek Dünya Bankası’nın Kamu Harcamaları Yönetimi el kitabında gerekse diğer çalışmalarda başarılı bir OVHS uygulaması için gereken ana

¹⁰ World Bank: *ibid.*, p. 46.

¹¹ Peter DEAN: *ibid.*, p. 5.

¹² Worl Bank: *ibid.*, p. 46.

faktörler Orta Vadeli Harcama Sisteminin dünyadaki uygulamaları da göz önünde bulundurularak şu şekilde sıralanmaktadır:¹³

(1) Politik Destek ve Kararlılık;

Harcamaların yeniden yapılandırılmasında zor kararların alınması ve onlara uyulması için en yüksek siyasi düzeyde politik destek ve kararlılık olması gerekmektedir.¹⁴ Politik destek ve kararlılık özellikle alınan kararların uygulanabilmesi ve belli bir dönem sonunda kendisinden beklenen sonuçların alınabilmesi açısından kaçınılmazdır.

(2) Bütçe, Bütçesel Faaliyetlerin Tümünü Kapsamalı;

Bütçe mutlaka hükümetin bütün mali işlemlerini kapsayacak bir yapıda olmalıdır.¹⁵ Bu anlamda OVHS kamu sektörünün tümünü kavrayan kapsamlı bir yapıyı yansıtmalıdır. Bütçe birliğini bozan tüm faaliyetler (Dernek ve vakıf işletmeleri, döner sermaye işletmeleri gibi) mümkün olduğunca kaldırılarak, kamusal alanda gerçekleşen ve kamu kaynaklarından yararlanan faaliyetler OVHS süreci içinde bütçede yer almalıdır.

(3) Makroekonomik Politikaların İyi Hazırlanması;

İyi bir şekilde hazırlanmış olan makro ekonomik analiz ve tahminlere OVHS’ye temel teşkil etmesi nedeniyle öncelikle ihtiyaç duyulmaktadır. Bu analiz ve tahminler yapılırken kullanılan verilerin ve elde edilen sonuçların sağlamlığı ve tutarlılığı harcama planlamasının etkinliği açısından çok önemlidir. Ülke çok iyi bir makro ekonomik yönetime mutlaka sahip olmalıdır. Çünkü OECD’ye üye ülke deneyimleri, politik ve ekonomik bir istikrarın olmadığı bir ekonomik yapıda OVHS’nin etkin bir şekilde uygulanabilmesinin ve kendinden beklenen sonuçları sağlamlasının daha güç olduğunu göstermektedir.¹⁶

(4) Tüm Düzeylerde Kararlılık;

Sistemin başarıya ulaşabilmesi için yalnızca siyasi destek ve kararlılık yeterli olmamaktadır. Bütçe ile alınan kararlara tüm farklı düzeylerde uyulması anlamında bir taahhüt (kararlılık) olmalı ve böylece bütçenin uygulaması sırasında kaynakların yeniden dağılımına yol açacak yeni harcama kararları alınmamalıdır.¹⁷ Burada yeni harcama kararları ile bütçe hazırlanıp kabul edildikten sonra bütçeye

¹³ H. Hakan YILMAZ: a.g.e. s. 43.

¹⁴ Worl Bank: ibid., p. 51.

¹⁵ Worl Bank: ibid., p. 1.

¹⁶ Peter DEAN: ibid., p. 7

¹⁷ Worl Bank: ibid., p. 51

yönelik olarak alınan yeni kararlar kastedilmektedir. Bu doğrultuda bütçeler en başta sağlıklı bir şekilde hazırlanmalı ve daha sonra ödenek üstü harcama ve ek bütçe çıkarılması gibi uygulamalara gidilmemelidir. Bu yeni kararlar kaçınılmaz bir şekilde programlanan kaynak dağılımını ve kullanımını değiştireceği için bütçe hedefleri üzerinde planlananın ötesinde etkiler ortaya çıkaracağı muhakkaktır.

(5) Harcama Kontrolünün Etkinliği;

Kamu harcamalarının kontrolünde yapılan iyileştirmeler alınan kararların bütçe uygulaması sırasında gerek kaynakların yeniden dağılımı gerekse de aşırı harcama yoluyla bozulmasının önüne geçecektir.¹⁸ Bütçe uygulamasında karşılaşılan temel problemlerden bir tanesi de yapılan harcamaların yeterli bir şekilde kontrol edilmemesi nedeniyle harcamacı kuruluşların ödeneklerin kullanımında yapılan programlardan kolayca sapmaları alışkanlığını edinmeleridir. Ama harcamaların kontrolünde geliştirilen mekanizmalar kurumların ödenek aşımalarını ve ödenek dağılımlarının sonradan kolayca değiştirilmesini engelleyici bir rol oynayacaktır.

(6) Sonuçların Raporlanması ve Saydamlık;

Kamusal politikalarla ilgili kararların alınması ve bunların uygulanması sonucunda ortaya çıkan sonuçların raporlanmasına yönelik uygulamalar geliştirilmelidir.¹⁹ Hükümetlerin, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde yasal düzenlemelere uyup uymadıkları, ekonomik rasyonalitenin gerektirdiği kararları zamanında ve yerinde alıp almadıkları ve öngörülen hedeflere ulaşma noktasında gösterdikleri performansın kamuoyu tarafından denetimi bu raporlar yoluyla olmaktadır.

Kaynak kullanım sürecindeki faaliyetlerin sonuçlarının doğru ve anlaşılır bir şekilde kamuya aktarılması özellikle orta vadede toplumsal bilincin oluşturulması açısından önem taşımaktadır. Etkin bir raporlama ve bilgilendirme sistemi rollerin ve sorumlulukların daha iyi anlaşılmasına, gerekli iç ve dış denetimlerin etkin bir şekilde yapılmasına yol açacaktır.

(7) Muhasebe Sisteminin Geliştirilmesi ve Bilgisayarların Kullanımı;

OVHS uygulamasının başarılı olmasının şartlarından biri de sistemin bilgi üretecek bir muhasebe yapısına sahip olmasıdır. Burada uluslar arası standartlara uygun bir muhasebe ve raporlama sistemi gereklidir. Kamusal faaliyetlerin mali sonuçları muhasebe kayıtlarında tam olarak gösterilmeli (tahakkuk bazlı

¹⁸ Worl Bank: ibid., p. 52

¹⁹ Worl Bank: ibid., p. 52

muhasabe sistemine geçiş gibi) ve tutulan kayıtlardan gerekli mali analizleri yapmaya baz olacak tablolar üretilmelidir.

Muhasebe sisteminin geliştirilmesi yanında sistemin bilgi üretmeyi en kısa zamanda yapabilecek teknik donanımına sahip olması gerekmektedir. Bu anlamda bilgisayarların ve ihtiyaca uygun yazılım programlarının kullanılması önem taşımaktadır.

1.4 ORTA VADELİ HARCAMA SİSTEMİNİN İŞLEYİŞİ

Ekonomide kamunun kaynak kullanma sistemine yeni bir bakış açısı getiren orta vadeli harcama sisteminin hazırlanması ve uygulanması, birbirleriyle ilişkilendirilmiş olan yukarıdan aşağıya/aşağıdan yukarıya stratejik planlama sürecinin işleyişi ile gerçekleşmektedir.²⁰

Birinci aşama, gelecek üç yıllık dönem için gelir ve harcama projeksiyonları yapan bir makro ekonomik çerçeve geliştirilmesini içermektedir. Bu aşamada öncelikle mevcut ekonomik ve mali yapı tam olarak ortaya konmaktadır. Genel mali disiplini sağlamak için gerekli bir adım olan makro ekonomik analiz ve modellemenin yapılması bu aşamanın en önemli unsurudur. Mali yapının elverdiği şekilde neyin karşılanabileceği ve uygun olacağı hakkındaki bilgi, karar alma sürecini bu çerçevede sınırlamak için gerekli olmaktadır. Bu aşamada gerçekleştirilen çalışmada, ekonomik projeksiyonların mali hedeflerle birleştirilmesi ile modellerin kurulması özellikle önem taşımaktadır.

Teknik çalışmaya dayanan bu aşama, mevcut politikaların bugünkü ve gelecek dönemdeki maliyetlerinin kapsamlı bir şekilde kavranmış olmasını gerektirmektedir. Sorumlu olan merkezi birimler hükümetin ekonomik yapıyla ilgili beklentilerine ve görüşlerine göre değil varsayımların ve veri yapısının belirleyiciliğinde kendi profesyonel değerlendirme kriterlerine göre hükümetin mali politikalarının ekonomiye etkilerinin projeksiyonlarını hazırlamalıdır. Bu aşamada yine raporlama yükümlülükleri getirilmeli ve bunların denetimi (konulan varsayımları da içerecek şekilde) yürütmeden bağımsız bir denetim organı (Sayıştay) tarafından gerçekleştirilmelidir. Yürütmeden bağımsız bir organ tarafından merkezi kuruluşların ve kabinenin bu aşamada yaptığı faaliyetlerin yasal yükümlülükler açısından kontrol edilmesi ve meclise raporlanması uygulamanın etkinliğini artıracaktır.²¹

²⁰ Worl Bank: ibid., p. 47.

²¹ H. Hakan YILMAZ: a.g.e. s. 35.

İkinci aşama birinci aşamayla paralel bir şekilde gitmektedir. Burada sektörün/bakanlığın amaçları ve faaliyetleri kararlaştırılmakta daha sonra bunlar maliyetlendirilmektedir. Sektör incelemesi üç aşamadan oluşmaktadır, bunlar;

- I. Amaçlar, çıktılar ve faaliyetler konusunda mutabık olmak,
- II. Üzerinde anlaşılan programlar ve alt programların gözden geçirilmesi,
- III. Mutabık kalınan programların maliyetlerinin hesaplanması.²²

Bakanlıklar maliyetleri hesaplanan program ve alt programları bu aşamada gözden geçirirken, elde edilebilir kaynakların kısıtlayıcılığında bu program ve alt programlarda bir öncelik tespitine ihtiyaç duymaktadırlar. Önceliklerin belirlendiği bu süreç içinde bir kısım faaliyetler daha arka sıralara konulmakta, bazıları bir sonraki yıllara ertelenmekte veya sektör bütçesinden çıkarılmaktadır. Burada topluma sunulacak hizmetlerin verimliliği ve topluma olan katkısı göz önüne alınmakta, kamu tarafından sunulması gereken bir hizmet olup olmadığı ve özel sektöre aktarılıp aktarılamayacağı değerlendirilmektedir. Bu bilgiler Maliye Bakanlığı’na sunulmakta ve bütçelerin harcama çerçevesinin ve limitlerinin geliştirilmesinde kullanılmaktadır. Sektörlerin gelecek dönem bütçelerinin ilk hazırlıklarını, egzersizlerini yapmaya başladığı bu aşamada bir diğer önemli nokta da performans ölçümlerine yardımcı olacak performans göstergelerinin tespit edilmesidir. Burada en önemli faaliyet stratejik planların hazırlanmasıdır. Kurumsal düzeyde hazırlanacak olan stratejik planların temel amacı, özellikle program ve bütçe arasındaki ilişkiyi güçlendirmek ve kurumsal sorumluluğu performans göstergeleri ile ölçülebilir temeller üzerinde geliştirebilmektir.

Üçüncü aşamada Maliye Bakanlığı ile sektör bakanlıkları arasında sektör incelemesinin çıktıları üzerinde görüşmeler yapılmaktadır.

Dördüncü aşamada, oluşturulan makro ekonomik çerçeve ve sektör değerlendirmesinin sonuçları ışığında Maliye Bakanlığı stratejik harcama çerçevesi geliştirmektedir. Geliştirilen bu çerçeve hem bütçe yılı hem de onu takip eden iki yıl için sektör harcama tavanlarının belirlenmesine de esas olmaktadır. Gelecek dönem için kamusal harcama büyüklüğü mali strateji ile ortaya konduktan sonra Bakanlar Kurulu tarafından bu çerçevede bütçe tavanları belirlenerek sektör öncelikleri ve kaynak yapısının belirleyiciliğinde orta vadeli

²² Worl Bank: ibid., p. 49.

sektörel kaynak dağılımı yapılmaktadır. Bu oluşturulan politika çerçevesi genel mali disiplinin sağlanmasında etkin bir rol oynayacaktır.

Beşinci aşamada bakanlıklar bütçelerini ve onu takip eden iki yıllık bütçe projeksiyonlarını belirlenen tavana göre yeniden düzenlemektedirler. Bu aşamada Bakanlar Kurulu tarafından bakanlığa havale edilen ve hükümetin bütçe önceliklerini yansıtan konularda alınan yeni kararlar da burada dikkate alınmaktadır. Bakanlık tarafından yapılan hazırlıklar bu aşamada sonuçlandırılmakta ve bakanlığın bütçe taslağı ortaya konmaktadır.

Son aşamada Maliye Bakanlığı bakanlıklardan bütçe tahminlerini alarak bir araya getirmekte, gerekli incelemeleri yaptıktan sonra bütçe tahminini Bakanlar Kurulu’na göndermektedir. Bakanlar Kurulu’nun son bir kontrolü/onayı ile Bütçe kanunlaşmak için Parlamento’ya sunulmaktadır.

2- ORTA VADELİ HARCAMA SİSTEMİNİN DÜNYADAKİ UYGULAMALARI

1980’li yılların ikinci yarısından itibaren bazı ülkeler bütçe sistemlerinde ciddi reformlara gitmişler ve mali yapılarının yeniden yapılandırılması başlığı altında ya çok yıllık bütçe uygulamalarına geçmişler veya bunu daha etkin kılacak yeni düzenlemeler yapmışlardır (İngiltere, İsveç, Yeni Zelanda, Avustralya gibi). Yine gelişmekte olan bazı ülkeler orta vadeli harcama sistemine geçişi hedefleyen reform programlarını IMF ve Dünya Bankası ile olan ilişkileri çerçevesinde değişik adlarla farklı aşamalarda orta vadeli harcama uygulamasını pratiğe geçirme çabası içinde olmuşlardır (Gana, Güney Afrika, Tanzanya, Kenya ve geçiş dönemi yaşayan bazı doğu bloğu ülkeleri gibi).²³ Yapısal ve konjonktürel farklılıklardan dolayı uygulamanın sonuçları, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler açısından farklılık göstermektedir.

İngiltere²⁴ 1961’den itibaren çok yıllık kamu harcama programları yürütmekte ve orta vadeli harcama sisteminin öncüsü olarak kabul edilmektedir. İngiltere’deki çok yıllık bütçe yaklaşımı, gider taahhütlerinin çok yıllık etkileri ve hükümetin orta vadeli iktisadi hedeflerine ulaşabilmeleri için gerekli önlemler

²³ Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT, s. 24.

²⁴ Jameson BOEX ve Jorge MARTINEZ-VAZQUEZ ve Robert McNAB: “Çok Yıllı Bütçeleme: Uluslararası Uygulamaların İncelenmesi ve Gelişmekte Olan Ülkeler ile Geçiş Aşamasındaki Ülkeler İçin Çıkarılacak Dersler”, Çev. Ayşe GÜNAY ve Ersan ÖZ. Maliye Dergisi, Sayı: 138, (Eylül-Aralık 2001), s. 130-132.

üzerinde odaklanarak, bütçe politikalarının orta vadeli bir çerçevesini politikacılara sunmaktadır. Ayrıca çok yıllı tahminler, cari yılda yapılan bütçe tahminlerinin güncelleneceği ve izleyen yılın bütçe oluşum süreci için başlama noktası sağlayacağından bütçe sürecine devamlılık ve sağlamlık kazandırmaktadır. Çok yıllı bütçe yaklaşımı, izleyen yıllar için kaynak sınırlamaları ve ödenek tahsisinin tanımlanmasıyla birlikte yıllık mali politikanın belirlenmesi için hükümete izin vermektedir.

Yıllık bütçe teklifi ve çok yıllı bütçe stratejisinin oluşumu, Maliye Bakanı (Hazinenin Yöneticisi), onun danışmanları ve İç Gelir Servisi ile Gümrükler ve Satış Servisi başkanları ile birlikte gelecek üç yıl için mali stratejiyi beyan ettiği bahar sonu veya yaz başında başlamaktadır. Hükümetin orta vadeli mali stratejisi çok yıllı bütçe oluşum sürecine rehberlik etmekte ve Kasım ayında Parlamento’ya yıllık bütçe sunumu sırasında resmi olarak yayımlanmaktadır.

Yaz başında mali stratejinin belirlenmesi üzerine, başbakan ve bazı bakanlardan oluşan kamu harcamalarından sorumlu Bakanlar Kurulu Komisyonu “kontrollü harcama tutarları” olarak adlandırılan çok yıllı dönem için genel ve birimlere ait harcama limitlerini belirlemektedir. Çok yıllı kontrollü harcama tutarları belirlendiğinde, hükümet gelecek iki mali yıl için mevcut harcama komitelerinin bir denetimini yapmakta ve yeni bir üç yıllık dönem için bir projeksiyon geliştirmektedir.

İngiltere’de çok yıllı bütçe yıllık bütçeye tamamiyle entegre edilmiştir ve hükümetin bütçe önerisi olan Mali Bildirim ve Bütçe Raporu’nun bir bölümü olarak Parlamento’ya sunulmaktadır. Mali Bildirim ve Bütçe Raporu hükümetin yıllık bütçe önerisinden başka, kısa dönemli bir iktisadi öngörü, bütçede yer alan vergi ölçümlerinin bir analizi ve hükümetin Kamu Sektörü Borçlanma Gereksinimi’nde yer alan kamu maliyesinin bir analizinden oluşan orta vadeli mali stratejisini kapsamaktadır.

İsveç’te²⁵ de, 1990’lı yıllarda kamu maliyesindeki bozulmada en önemli etkenlerden biri olarak bütçe süreci görülmüştür. Buna bağlı olarak 1994 yılından itibaren İsveç’te bazı önemli değişiklikler uygulamaya konmuştur. Bütçe üzerinde yapılan reformun temel kriterlerinden biri de çok yıllı bütçeleme çerçevesine ve yukarıdan aşağı (top-down) bütçeleme sürecine geçilmesi olmuştur.

²⁵ Serkan KARABACAK: Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: İsveç Örneği, DPT, (Ankara, 1999), s. 8, 39.

İsveç, yıllık bütçe süreci için çok yıllık bütçeleme çerçevesine dayanmaktadır. Bütçe gelecek bütçe dönemi ve onu izleyen iki yıl olmak üzere 3 yıllık bir süre için hazırlanmaktadır. Çok yıllık bütçeleme çerçevesi makroekonomik durum içerisinde hükümetin mali politika amaçları ile makroekonomik amaçların operasyonel boyutu arasında bir bağ kurmaktadır. Çok yıllık bütçeleme içiçe geçmiş 3 seviyede çalışmaktadır;

İlk seviye hükümetin mali politika amaçlarının makroekonomik terimlerle ifade edilmesidir. Sözcülemi İsveç mali uyum programı 1996'ya kadar devlet borçlarının stabilizasyonunu, 1997'ye kadar GSMH'nın yüzde 3'ü kadar maksimum açık olacağını, 1998'e kadar ise bütçe dengesinin kurulmasını zorunlu görmüştür. İkinci seviyede, birtakım ekonomik varsayımlar baz alınarak bu amaçlar toplam maksimum harcama seviyesine dönüştürülmektedir. Üçüncü seviyede ise, her bir harcama alanının nasıl finanse edileceği belirlenerek toplam harcama tavanları daha işlevsel hale getirilmektedir. Her bir harcama alanı için belirlenen ödenekler maksimum toplam harcama seviyesinden daha azdır. Bu fark bütçe marjını oluşturmaktadır. Bununla amaçlanan, olabilecek öngörü hatalarının en aza indirilmesidir. Böylelikle, Parlamento tarafından onaylanan maksimum toplam harcama seviyeleri daha sonradan düzeltilmez.

Çok yıllık bütçeleme çerçevesi düzenlendikten sonra, yıllık bütçe egzersizlerinin başlama noktası bu çerçeve içinde ikinci yıl için bilgilerin güncelleştirilmesidir. Bu yüzden çok yıllık bütçeleme çerçevesi yıllık bütçe sürecinde adeta bir çapa vazifesi görmekte ve dolayısıyla mali disiplini güçlendirmektedir. Bu gelişmeler sayesinde bütçeleme süreci, etkin çalışır duruma getirilmiş ve ihtiyaçlara cevap verir hale gelmiştir.

OVHS çerçevesi içerisinde Yeni Zelanda uygulaması iyi bir örnek olmaktadır.²⁶ Yeni Zelanda’da, yeni mali yılın başlamasıyla birlikte gelecek dönemin planlaması (üç yıllık) ve bütçeleme ile ilgili stratejik çalışmaları da başlatılmaktadır. Stratejik safhanın önemli faaliyetlerinden birisi de, ekonominin son altı ayında ortaya çıkan gelişmelerin gösterilmesi ve bunlarla ilgili gerekli revizyonların yapılması amacıyla Hazine tarafından Aralık Ekonomik ve Mali Güncelleştirme Raporu hazırlanmaktadır. Yani bir önceki güncelleştirme raporundan (Haziran) sonra alınan veya uygulanan mali kararlar ile ekonomide ortaya çıkan yeni durumlar ilgili tablolara ve rakamlara yansıtılmakta ve buna göre yapılan üç yıllık projeksiyonlar (ekonomideki toplam kamu büyüklüğünü de

²⁶ Hakkı Hakan YILMAZ: Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması : Yeni Zelanda Örneği, DPT, (Ankara, 1999), s. 22, 23.

kapsayacak şekilde) tekrar gözden geçirilmektedir. Mali kararların yansımalarını ve üç yıllık projeksiyonları gösteren bu rapor teknik bir çalışmanın sonuçlarını yansıtacak şekilde düzenli olarak çıkarılmakta ve makroekonomik çerçevenin oluşturulmasında baz olarak kullanılmaktadır. Hükümet stratejik safhada, güncelleştirme raporunu takiben, gelecek üç yıllık dönem için öngördüğü kamusal büyüklükleri ve uygulamayı hedeflediği politikaları departmanlara ve toplumun diğer kesimlerine beyan etmek için Bütçe Politikası Beyanını kullanmaktadır. Yani hem kamu kuruluşları kendi bütçelerini oluştururken bu metinde öngörülen noktaları kendilerine başlangıç noktası olarak almakta hem de özel sektör kamunun gelecek üç yıl için büyüklüğü ve faaliyet alanlarının ne olacağı konusunda daha net bir fikre sahip olmaktadır. Dolayısı ile kamunun ortaya çıkaracağı belirsizlik azaltılmaktadır.

Yeni Zelanda’nın yaşamış olduğu deneyim, stratejik planlamanın iyi yapılması ve çok yıllık bütçelemeye sadık kalınması ile Orta Vadeli Harcama Sistemi’ne iyi bir örnek teşkil ettiğini göstermektedir.

Öte yandan Afrika ülkelerinde birbirinden farklı şekilde Orta Vadeli Harcama Sistemi uygulanmıştır. Uygulama kapsamına giren ülkeler, Benin, Burkina Faso, Gabon, Gana, Gine, Kenya, Malawi, Mozambik, Namibya, Randa, Güney Afrika, Tanzania ve Uganda’dır. Bu ülkelerdeki ortak nokta, oldukça merkezîyetçi bir devlet yapısına sahip olmaları dolayısıyla sektörel anlamda sistemi hayata gereği gibi geçirememiş olmalarıdır. Böylece, Orta Vadeli Harcama Sistemi’nin bölgesel ve yerel seviyede etkisinin azaldığı görülmüştür. İkinci bir aksaklık ise kaynakların stratejik önceliklere göre dağıtılması aşamasında olumlu sonuç alınmasına rağmen bu kaynakların uygulamada etkin ve verimli harcanmasında karşılaşılan sorunlar olmaktadır.²⁷

Randa’daki çalışmalarda da, özellikle dış yardımların planlaması çok iyi yapılmış ve planlamalarda tutarlılık sağlanmıştır.²⁸

Muggeridge’nin 1997 yılında Mozambik için hazırladığı Orta Vadeli Harcama Sistemi Taslak Raporu’nda da kurumsal yapının fonksiyonlarının belirlenmesi gerektiği üzerinde durulmuştur. Bu konuda sistemin iyi

²⁷ Philippe Le HOUEROU ve Robert TALIERCIO: Medium Term Expenditure Frameworks : From Concept to Practice – Preliminary Lessons from Africa, Worl Bank, (February 2002), p. 10.

²⁸ Oxford Policy Management: *ibid.*, p. 4.

oturtulmasının ve bu şekilde bütçe üzerinde daha güçlü kontrol sağlanmasının şart olduğunun altı çizilmektedir.²⁹

3- ÇOK YILLI BÜTÇELEME

Çok yıllık bir bütçe; dar anlamda, çok yıllık bir süreç için devlet gelirlerini ve ödenek miktarlarını belirleyen bir bütçe olarak tanımlansa da, bu dönem çoğunlukla, yıllık bütçe sürecinin özellikle çok yıllık gelir ve harcama tahminleri veya çok yıllık bir mali plan ile birlikte değerlendirildiği bir bütçe yaklaşımını açıklamakta kullanılmaktadır. Çok yıllık bir çerçevede bütçe sürecinin uygulanması, ilk olarak hükümetlerin politika hedeflerini ve önceliklerini daha açık ve tutarlı ifadelerle belirlemelerini gerektirmektedir. İkincisi, orta dönemli bütçe projeksiyonları mevcut politikaların ve gelecekteki tahminlerin bu mali strateji ile farklı bir durumda olup olmayacağını bildirmektedir. Üçüncüsü, çok yıllık bir bütçe boyutu, hükümetin orta dönemli mali stratejisi ve politika öncelikleri bağlamındaki yıllık bütçe tartışmasının yerleştirilmesi yoluyla bütçe sürecine süreklilik getirmektedir. Dördüncüsü, çok yıllık bütçe, bütçe sürecindeki sorumluluk ve şeffaflığın artırılmasıyla ve taahhüt ve harcama önceliklerinin yeniden gözden geçirilmesi çerçevesindeki mekanizmayla, kamu harcamalarının tahsisinde verimliliği teşvik etmektedir. Beşincisi, çok yıllık bir bütçe, bütçe sürecinde yer alan bakanlıkların daha fazla katılımını sağlayarak, çeşitli hükümet birimleri arasında işbirliğini teşvik edici bir araç olarak hizmet vermektedir. Çok yıllık bütçe yaklaşımlarının kullanılabilirliği önemli ölçüde orta vadeli bütçe tahminlerinin doğruluğuna ve güvenilirliğine bağlı olmaktadır.³⁰

Çok yıllık bütçeleme sisteminde bütçe dokümanı; mali politika hedeflerini, makro ekonomik çerçeveyi, bütçenin hangi politikalara dayandırıldığını ve başlıca mali riskleri tanımlamalıdır. Bütçe metni ile birlikte;

- a. Bütçe tahminlerinde kullanılan varsayımlar,
- b. Makro ekonomik tahminlerde meydana gelebilecek sapmalar,
- c. Gerçekleşmesi muhtemel yükümlülüklerin yıl içine gelebilecek muhtemel maliyetleri,
- d. Ortaya çıkacak riskler,
- e. Vergi harcamaları da parlamentoya sunulmalıdır.

²⁹ Elizabeth MUGGERIDGE: *ibid.*, p. 77.

³⁰ Jameson BOEX ve Jorge MARTINEZ-VAZQUEZ ve Robert McNAB: a.g.m., Çev. Ayşe GÜNAY ve Ersan ÖZ. *Maliye Dergisi*, Sayı:138, (Eylül-Aralık 2001), s. 125.

4- ORTA VADELİ HARCAMA SİSTEMİNİN TÜRKİYE’DE UYGULANMASI

4.1 MEVCUT BÜTÇE SİSTEMİNİN SORUNLARI VE ORTA VADELİ HARCAMA SİSTEMİNE GEÇİŞ NEDENLERİ

Hükümetlerin gelecek yılla ilgili projeksiyonlarını ve taahhütlerini gösteren bütçeler bir yıllık dönemi kapsayacak şekilde hazırlanmakla birlikte, iyi hazırlanmış bir bütçenin bütçe yılını taşın ve bütçeyle ilgisi olan ekonomik faaliyetleri ve onların sonuçlarını da öngörmesi gerekmektedir. Bu etkiler gerek geçmiş dönemden gelen ve gelecek yıl bütçeleri üzerinde ortaya çıkan ekonomik sonuçlar olabileceği gibi, içinde bulunulan yıl veya gelecek dönemde yapılması programlanan hizmetlerin sonuçları da olabilir. Bu yüzden, diğer dönemlerden izole edilerek hazırlanan bir bütçenin iyi sonuçlar vermesi özellikle politika üretmesi anlamında pek mümkün görülmemektedir. Bu nedenle bir bütçenin planlama süreci ile birlikte düşünülmesi ve planlama bütçeleme ilişkisinin kurulması; etkin, verimli ve stratejik kararları alan bir bütçe süreci için kaçınılmaz olmaktadır.

Politika oluşturma, planlama ve bütçeleme arasında kurulması gereken zorunlu ilişki ise ancak iyi bir şekilde tasarlanmış ve mekanizmaları ortaya konmuş orta vadeli bir harcama sistemi ile kurulabilir.

Ülkemizde 1973 yılında klasik bütçe sistemi terk edilerek program bütçeye geçilmiştir. Program bütçe; Devlet yükümlülüklerinin yapılan hizmet açısından değerlendirilerek sınıflandırıldığı, kamusal faaliyetlerde etkinlik sağlamayı, maliyet-fayda analizlerinden yararlanarak her programı ve projeyi değerlendirmeyi, faaliyetler arasında koordinasyon sağlamayı ve tüm bu amaçlara yönelik etkin bir denetim sistemi kurmayı amaçlayan ve kaynak ayırımında ve faaliyetlerin yürütülmesinde hizmeti esas alan bir bütçe sistemidir. Program bütçe sisteminin temel unsurları ise; planlama, programlama, bütçeleme, yönetim ve değerlendirmedir. Planlama orta vadeli bir projeksiyon ile amaçların ve maliyetlerin saptanması, programlama daha kısa bir dönem içerisinde söz konusu planın etkin bir şekilde uygulanması ve kontrol edilmesi, bütçeleme ilke olarak programın uygulamaya dönüştürülmesi, yönetim unsuru sistemin uygulanmasındaki birimlerin etkin bir şekilde yapılandırılması ve değerlendirme ise sistem analizi, maliyet-fayda, maliyet-etkinlik gibi çeşitli analiz teknikleri kullanılarak seçenekler arası karşılaştırmalar yapılmasıdır. Dolayısıyla bir sistem analizi hüviyeti taşıyan program bütçe sistemi orta vadeli bir plana veya programa ihtiyaç duymaktadır. Bu konu 1973 yılı program bütçe hazırlama

rehberinde de şu şekilde ifade edilmiştir; “Önceliklerin saptanması, yapılacak hizmetlerin bünyesine, politika hedefleri ile bağlantısına, faaliyetlerin planlanmasına ve maliyetlerine doğrudan doğruya bağlıdır. Bu husus beş yıllık kalkınma planlarının yıllık programları ile bütçe arasında uygun ve doğru bir bağlantı kurulmasını gerektirir.” Ancak uygulamada program bütçenin hazırlanması ile plan ve program arasında sürekli bir ilişkiyi ve geçişi sağlayacak yapı kurulamamıştır. Özellikle strateji belirlemede bu ilişki kopukluğu bütçenin hazırlanmasında daha belirgin bir hale gelmiştir. Dolayısıyla program bütçe sistemi uygulamaya öngörülen düzeyde geçirilememiş ve tekrar fiili olarak klasik bütçe sistemi uygulanmıştır.³¹

Ülkemizde Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nın hazırlık çalışmaları sırasında, mevcut bütçe sistemimizde reform gerçekleştirmeye ihtiyaç olduğu belirlendikten sonra birkaç yönden başlanan reform çalışmalarının bir ayağında da Orta Vadeli Harcama Sistemi’ne geçiş önerilmiştir.

Mevcut bütçe orta vadeli bir projeksiyona sahip olmamasından dolayı girdi-çıkı ilişkisi kurulamamakta, dolayısıyla performans ölçmeye izin vermemektedir. Burada yeri gelmişken performans esaslı bütçeleme ile Orta Vadeli Harcama Sistemi ilişkisinden de bahsetmek gerekmektedir. Esasen bu sistem OVHS’nin belli öğelerini içermektedir. Performans esaslı bütçelemenin temel özelliği, kaynakların dağıtımı ve kullanılmasında etkinliği ve verimliliği arttırmanın yanı sıra kamu harcamalarında mali disiplini sağlamayı da hedeflemesidir. Mali disiplinin sağlanması da orta veya uzun vadeli bir yaklaşımı gerektirmekte, stratejik planlar da bu hususta en önemli araç olmaktadır. Stratejik planlar, idarelerin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içermektedir. Bu planlarla idareler faaliyetlerinde daha uzun dönemli perspektifleri esas alabilmekte, amaç ve hedefleri doğrultusunda kendi üzerine düşen görevleri daha kolay yerine getirebilmekte ve harcamaların denetimi de bir ölçüde kolaylaşmaktadır. Kamu harcama politikaları genel olarak uzun dönemli uygulamalar olduklarından dolayı bir yıl gibi kısa bir sürede arzulan hedeflere ulaşılması mümkün gözükmemektedir.³² Bu nedenle performans esaslı bütçeleme sisteminde orta ve

³¹ Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT, s. 57-58

³² R. Hakan ÖZYILDIZ: “Kamu Harcama Politikalarının Denetlenmesi ve Performansa Dayalı Bütçe”, Hazine Dergisi, Sayı: 13, (Ocak 2000), s. 82.

uzun dönemler esas alınmaktadır. (Pek tabii ki, bu husus ayrı bir çalışmanın konusunu teşkil edecek kadar kapsamlı olduğundan burada sadece OVHS ile ilişkisine kısaca değinilmiştir.)

Türkiye’nin yıllık bütçeleme sisteminden uzaklaşarak, birden fazla yıla yaygın bütçelemeye yönelmesinin başlıca sebepleri şunlardır:³³

1. 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.

2. Kısa vadeli harcama planları ile ekonomik ve mali istikrarı sağlamak, sürdürülebilir kalkınmayı gerçekleştirebilmek gibi makroekonomik fonksiyonlar yerine getirilememektedir.

3. Harcamacı birimler, bütçenin hazırlanması esnasında politikalarını ortaya koyan kapsamlı bir değerlendirme yapamamaktadırlar.

4. 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.

5. 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 sunulmamaktadır.

Yapılan çalışmalarda, adı geçen aksaklıkların çok yıllı bütçeleme yapılmamasından kaynaklandığı belirlenmiş ve Türkiye’de halen çalışmaları süren kamu mali yönetimi reformunun önemli bir ayağını oluşturmak üzere Orta Vadeli Harcama Sistemi’ne geçiş önerilmiştir.

4.2 ORTA VADELİ HARCAMA SİSTEMİNİN KAMU MALİ YÖNETİMİ REFORMU AÇISINDAN İNCELENMESİ VE GEREKLİ ALTYAPI ÇALIŞMALARI

Türkiye, her ne kadar teoride Program Bütçe Sistemi ile bütçe yapıyor görünse de pratikte klasik bütçeden pek de uzaklaşmamıştır. Bu açıdan klasik bütçe sisteminin pek çok eksikliği ile yüz yüzedir. En basitinden şu an yürürlükteki sistemde hizmet görülmediği, sadece harcama kalemleri sıralandığı

³³ Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT, s. 56-57.

için, adeta her mali yıl bir önceki yıldaki mali kalemin artması gerekir düşüncesiyle hareket edilerek, harcamalar sürekli artış gösterir niteliktedir.³⁴

Türkiye’nin diğer OECD ülkeleri ile birlikte gelişmeleri takip edebilmesi için Orta Vadeli Harcama Sistemi’ni kamu mali yönetimi reformu kapsamında hayata geçirmesi ve Orta Vadeli Harcama Sistemi’nin gereği gibi yürüebilmesi için de ihtiyaç duyulan kurumsal ve yapısal reformları da eş zamanlı olarak başlatması kaçınılmaz görülmektedir.³⁵

Orta Vadeli Harcama Sistemi’nin hayata geçirilmesi için ülkemizin ekonomik ve hukuki yapısında değişiklik doğuracak alt yapı çalışmalarına da gerek duyulmaktadır. Bu bağlamda gerçekleştirilmesi gereken altyapı çalışmaları şu şekilde sıralanabilir;

A) Bütçe uygulamasında görevli olanların rol ve sorumluluklarının açıkça tanımlanması: Halihazırda, bütçe uygulamasında kuruluşun en üst yetkilisi olan ita amirleri yapılan harcamalardan sorumlu tutulmamakta, tahakkuk memurları ise sadece bir belgelendirme memuru gibi görev yapmaktadırlar. Birinci derece ita amirlerinin ikinci derece ita amirlerine yetki devri ile dağıtılan yetkilerin kullanılması sonucunda oluşan sorumluluklar raporlanmamakta ve hesabı verilmemektedir. Bu doğrultuda hesap verme sorumluluğu iyi tanımlanmalı ve işlerliği sağlanmalıdır. Bütçe önerisinin verilmesinden, bütçede öngörülen harcamaların yapılmasına kadar görev ve rol alan tüm birimlerin ve bu birimlerdeki yetkililerin sorumluluk sınırlarının ve bu sorumlulukla ilgili yaptırımların belirlendiği bir mali sorumluluk yasasına ihtiyaç vardır. TBMM’nde 10.12.2003’te kabul edilip 24.12.2003 tarih ve 25326 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu bu anlamda reformun önemli bir ayağını oluşturmaktadır. Bu kanunla kamu mali yönetiminde yetki-sorumluluk dengesi yeniden kurulmaktadır. Kanununun 8. maddesinde hesap verme sorumluluğu tanımlanmış ve 10. maddesinde bakanların, 11. maddesinde kuruluşların üst yöneticilerinin hesap verme sorumluluğu açıklanmış, 31 ve devamı maddelerde harcama yetkilisi ve gerçekleştirme görevlisi, 58 ve devamı maddelerde mali kontrol yetkilisi ve 61 ve 62. maddelerde de muhasebe yetkilisi ve fonksiyonları yer almıştır.

³⁴ Gülay COŞKUN: “Bütçe Reformu Nedenleri ve Program Bütçe Sistemi”, TODAİE Yayınları, (Ankara, 1976), s. 51

³⁵ World Bank: “Turkey Public Expenditure and Institutional Review–Reforming Budgetary Institutions for Effective Government”, Report No: 22530-TU, 20 August 2001, p. 134

B) Devlet muhasebesinde reform: Orta Vadeli Harcama Sistemi’nin sürdürülebilirliği, bir yandan da etkin, işlerliği olan bir muhasebe sisteminin yerleştirilmesi ile mümkün olmaktadır. Ancak bu konuda izlenilmesi gereken yol dünyaca kabul görmüş ve uygulanan muhasebe sistemlerinin teknik olarak alınması ve ülke karakterine uygun şekilde uyarlanması olmalıdır. Ayrıca muhasebeleştirilmedeki değişikliğin yanı sıra pek çok İskandinav ülkesinde uygulandığı gibi devlet bilançoları hazırlanmalı ve bütçe düzenlemeleri ile bir tutarlılık sağlanmalıdır.³⁶

Devletin mali işlemlerinin kaydedildiği nakit esaslı muhasebe sisteminde, ödenek yokluğu nedeniyle ödenememiş borçlar ve girişilen taahhütler kaydedilmediği için ödenek ve nakit dağılımı sağlıklı bir şekilde planlanıp gerçekleştirilememektedir. Yürürlükten kaldırılan bu muhasebe sisteminde ödenek yokluğu nedeniyle ödenememiş devlet borçları ile girişilen taahhütlerin muhasebe disiplini içine kaydedileceği ve bütçedeki ödeneklerle ilişkisinin kurulacağı, bütçenin hazırlanmasına ve uygulanmasına destek sağlayacak bir borç ve taahhüt izleme sisteminin bulunmaması, gerçekte yeterli ödeneği olmayan taahhütlere girişilmesine ve yıllara sari işler için yeterli ödenek konulamamasına sebep olmakta, yatırımların verimliliğini azaltmaktadır. Bu nedenle, Devlet sektörünün hangi zaman dilimlerinde hangi yükümlülüklerle karşılaşabileceği tespit edilememekte orta-uzun vadeli harcama planları yapılamamaktadır.

Kamu mali yönetimi projesi çerçevesinde Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü’nde sürdürülen devlet muhasebesinin güncelleştirilmesi çalışmalarında işlemlerin uluslararası kabul görmüş standartlara (GFS – Government Finance Statistics) göre sınıflanması çalışmalarına başlanarak genel çerçeve tamamlanmış ve Genel yönetim kapsamına dahil birimler için muhasebe ve raporlama standartlarını ve çerçeve hesap planını kapsayan bir “Devlet Muhasebesi Genel Yönetmeliği” hazırlanmış ve Bakanlar Kurulu Kararı ile 19.11.2003 tarihinde yayımlanmıştır. Çerçeve hesap planına uygun olarak, merkezi yönetim içinde yer alan genel ve katma bütçeli idareler için, tam tahakkuk esasına dayalı “Genel Bütçeli Daireler ve Katma Bütçeli İdareler Muhasebe Yönetmeliği” hazırlanmış ve 20.02.2004 tarihli mükerrer Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasebesinin yürürlüğe girmesi ile birlikte ödenek yokluğu nedeniyle ödenememiş devlet borçları ile girişilen taahhütlerden yıllara sari olanlar

³⁶ Allen SCHICK: “Managing Public Expenditures”, World Bank, (November 2001), p. 6

muhasebe disiplini içinde kaydedilmekte ve kurumlar itibariyle detaylı bir biçimde raporlanabilmektedir.

Böylelikle ödenek ve nakit planlaması ile bütçenin hazırlanmasına destek sağlayacak bir borç ve taahhüt izleme sistemi kurulacak, Devlet sektörünün hangi zaman dilimlerinde hangi yükümlülüklerle karşılaşabileceği tespit edilebilecek ve orta-uzun vadeli planlar muhasebeden elde edilen bilgilerle yapılabilecektir.³⁷ Orta vadeli harcama programı açısından Devlet muhasebesinin iki farklı fonksiyonu bulunmaktadır. Birinci fonksiyonu harcama programının yapılmasına katkı sağlamaktır. Bu hem geçmiş yıl sonuçlarının raporlanması ile hem de taahhütler hesabı, borç ve emanetler hesabı gibi hesapların raporlanması ile sağlanmaktadır. İkinci fonksiyon ise uygulama sonuçları ile ortaya çıkmaktadır. Uygulama sonuçları ile harcama programları arasında ilişki kurulmaktadır. Böylece harcama programlarının gerçekçiliği ve yeni harcama programlarının revize edilmesi mümkün olmaktadır. Tüm bunlar için sağlıklı işleyen ve yeterli argümana sahip (taahhüt ve tahakkuk hesapları, ödenek hesapları, yeterli detayda bilgi vs) bir muhasebe sisteminin kurulmuş olması gerekir.

C) Performans yönetimi ve denetimine geçilmesi: Performans sorumluluğu, kamu hizmetlerinde etkinlik ve verimliliği sağlayacak kurumları devlet bünyesine yerleştirmekle sağlanır. Kuruluşların performansının her yıl kuruluşun bağlı olduğu bakan tarafından değerlendirilebilmesi için kuruluş, geçmiş faaliyet raporuyla birlikte gelecek dönemler için planladığı faaliyet raporunu bakana sunar. Bu ikinci faaliyet raporu aynı zamanda kuruluşun bütçe gerekçesidir. Bunun devamı olarak bakanlık ile kuruluş arasında bu planlamalar doğrultusunda bir performans sözleşmesi imzalanır. Performans sözleşmesi, yöneticinin değişik yöntemleri seçebilmesine olanak tanıyan gerekli esnekliği sağlamalıdır. Ancak bu esneklik, sözleşmenin tarafı olan yöneticinin riski de üzerine almasını sağlamalıdır.³⁸

Performans sözleşmesine sadık kalınıp istenilen verimin elde edilip edilmediği de denetlenmelidir. Bu konuda görevli yüksek denetim kurumu (Sayıştay) mali denetimle birlikte performans denetimini de yaparak parlamentoya bilgi sunmalı ve gerekli şeffaflık da bu yolla sağlanmalıdır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 9 uncu maddesinde stratejik

³⁷ Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü: 2005 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi, (Ankara, 2004), s. 73

³⁸ İzak ATİYAS ve Şerif SAYIN: “Siyasi Sorumluluk, Yönetmelik Sorumluluk ve Bütçe Sistemi”, TESEV Yayınları 4, 1997, s. 56-57

planlama ve performans esaslı bütçelemeye geçileceği öngörülmüş, 41 inci maddesinde kurumların her yıl performans programları uyarınca yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans göstergelerine göre hedef ve gerçekleşme durumunu açıklayacak şekilde faaliyet raporları hazırlayacakları ve 68 inci maddesinde de Sayıştay’ın performans denetimi yapacağı belirtilmiştir.

D) Parlatentonun bütçe sürecinde etkinliğinin artırılması: Bu doğrultuda bütçe kapsamı genişletilmeli, kamusal faaliyetlerin tamamını yansıtacak bir biçime dönüştürülmeli ve kamuoyuna hesap verme yükümlülüğü sağlanmalıdır. Kesin Hesap Kanunu uygulaması etkin hale getirilmelidir. Sayıştay’ın Genel Uygunluk Bildirimleri ayrıntılı bilgi, görüş ve analizleri içeren kapsamlı raporlar haline getirilmelidir. Ödeneküstü harcama ve ek bütçe kanunu çıkarılması uygulamaları çok istisnai hallerle sınırlanmalıdır.

E) Mali saydamlığın sağlanması: Mali saydamlık, hükümetin yapısının ve fonksiyonlarının, mali politika planlarının, kamu sektörü hesaplarının ve mali hedeflerinin kamuoyuna açık olmasıdır. Bu sayede her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetim sağlanmış olmaktadır. Devlet bilançosu, devletin millete hesap verme çerçevesini düzenleyen ve saydamlığını sağlayan ana araçlardan biridir. Bir an önce devletin yasama, yürütme ve yargı birimlerinde de aktivasyon sağlayacak olan bilanço çıkarma çalışmalarına başlanmalıdır. Bir özel şirket gibi devletin de mali tablolarının yayınlanması hem milletin rakamları açıkça görebilmesini hem de tüm birimlerin konuyla ilgili doğru saptamaları yapmasını sağlayacaktır.³⁹

Ayrıca bütçe kapsamının genişletilmesi de mali saydamlığı sağlayacaktır. Bu vesile ile görülemeyen fonlardaki nakit ve aynı hareketler de izlenebilecektir.

Denetim kurumlarının mali konularla ilgili raporlamasını düzenli ve yeteri kadar açık şekilde yerine getirmesi ile birlikte mali raporların da neler içerdiği herkes tarafından bilinecek ve bu sayede oto-denetim de sağlanmış olacaktır.

OVHS’nin temel amaçları olan mali disiplinin sağlanması, kaynakların stratejik önceliklere göre dağıtılması ve etkin ve verimli kullanılması gibi temel bütçesel sonuçların sağlanmasında mali saydamlık önemli bir araçtır. Bu yönüyle mali saydamlıkla Orta Vadeli Harcama Sistemi birbirine destek sağlar niteliktedirler. Mali saydamlığın temel ilkelerinden biri de bütçenin açıklığı ilkesidir. Bütçe belgesi, Maliye politikası amaçlarını, maliye politikasının

³⁹ İzak ATİYAS ve Şerif SAYIN: a.g.e., s. 41-42

uygulandığı genel makroekonomik ortamı ve temel mali risk olasılıklarını içermelidir. Maliye politikasını ilgilendiren temel değişkenlerin en azından iki yıl sonraya ilişkin öngörülerinin bütçe belgesinde yer alması gerekmektedir.⁴⁰

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ile tüm gelir ve giderlerin bütçelerde yer alması, kanunda öngörülen bütçeler dışında bütçe yapılamaması, stratejik planlar, bütçeler, kamu hesapları ve mali istatistiklerin kamuoyuna açık olması ve kamu idarelerinin kesin hesap ve faaliyet raporları hazırlamaları öngörülerek yetkili mercilerin ve kamuoyunun kamu mali yapısı ve uygulamaları hakkında bilgi edinmelerine imkan tanınmış ve böylece kamu mali yönetiminde mali saydamlığın güçlendirilmesine yönelik düzenlemeler yapılmıştır.

F) Mali disiplinin sağlanması: Kaynak ayırma ve harcama prosedürlerinin çok karmaşık ve uzun süreleri olan bir yapıya bürünmesi, mevcut mevzuatın günün koşullarını karşılamaktan uzak olması, kuruluşların hazırladıkları bütçelere inançlarının kalmaması gibi nedenler bütçeden beklenen mali disiplinden uzaklaşılmasına neden olmaktadır. Devlet hizmetleri yerine getirilirken, kamusal kaynakların israf edilmeden ve tasarruf anlayışı içinde kullanılması gereği, artan ihtiyaçların da etkisiyle son yıllarda giderek daha çok önem kazanmıştır. Esasen, kaynaklarımızın az veya çokluğu değil; mevcut kaynaklarımızın hizmet kalitesini düşürmeden, verimli, tutumlu ve etkin bir şekilde kullanılması önem arz etmektedir.

Mali disiplini sağlayabilmek için satın alma prosedürü tek tip yöntemler kullanılarak tasarlanmalı, mevcut ödeme uygulamasını daha etkin kılabilmek için bankacılık sistemi daha fazla kullanılmalı, gerek mali mevzuatta gerekse yapılan idari düzenlemelerde kontrol ve prosedürlerin uzun süreler alması ve yinelenmesi önlenmelidir.

G) Denetimde etkinliğin artırılması ve Sayıştayın yeniden yapılandırılması: Sayıştay, genel ve katma bütçeli dairelerin gelir ve giderleri ile mallarını TBMM adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir (Anayasa Md. 160). Yasal düzenlemeler, Sayıştay’ı yürütmenin etkinliğini, verimliliğini ve tutumluluğunu değerlendirme yetkilerine de haiz kılmıştır. Bu amaçlarla hazırlanan Sayıştay raporlarının genel amacı kamu hesaplarının doğru ve denk olup olmadığı, kamu

⁴⁰ Eser KARAKAŞ: “Dünya’da Kamu Mali Yönetimi ve Şeffaflık”, *XV. Türkiye Maliye Sempozyumu*, 15-17 Mayıs 2000, Antalya, s. 23

mali sistem ve kontrollerinin etkili bir şekilde kurularak işletilip işletilmediği, kamu kaynaklarının etkinlik, verimlilik ve tutumluluk ilkeleri gözetilerek kullanılıp kullanılmadığı hakkında bilgi sağlamak ve görüş vermektir. Bu raporlama faaliyetlerinin düzenliliği ve etkinliği sağlanmalıdır.

Sayıştay’ın halihazırdaki denetim kapsamı, bütçe kapsamı gibi çok dardır. Etkin bir denetim için denetim dışında kalan bir alan bırakılmamalıdır. Bu doğrultuda bütçenin kapsamının genişletilmesine paralel olarak Sayıştay denetiminin de kapsamı genişletilmektedir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nda genel yönetim kapsamında bulunan merkezi yönetim, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idareler Sayıştay denetimi kapsamında sayılmış ve yeni hazırlanan Sayıştay Kanunu Taslağında da bu kapsam KİT’leri de içine alacak şekilde genişletilmiştir. Ayrıca bu taslakta Sayıştay’ın TBMM’ne raporlama faaliyetleri daha baskın bir şekilde ifade edilmektedir.

Bunun yanı sıra, Orta Vadeli Harcama Sistemi’nin tam olarak işleyebilmesi için bütçe reformu kapsamında tamamlanması gereken bir diğer konu, bütçe dışı fonların bütçe kapsamına alınarak gerçek anlamda konsolide bütçeye ulaşılmasıdır. Kamu mali yönetimi reformunun bir paket halinde uygulamaya konmasının önemi bu açıdan da büyüktür.

Yukarıda alt başlıklar halinde sıralanan alt yapı çalışmalarının yanı sıra,

- Sadece Maliye Bakanlığı üzerine görev tevdi edilerek konu daraltılmamalıdır. Özellikle prosedür ve zamanlama konusunda her bakanlığa sorumluluk verilmelidir. Zaten OVHS’nin temel özelliklerinden birisi de katılımcılığı teşvik etmesidir. Planlı hizmet üretme, belirlenen politikaları somut iş programlarına ve bütçelere dayandırma ve uygulamayı etkili bir şekilde izlemede kamu kuruluşlarının inisiyatif almaları ve aktif katılımı zorunlu görülmektedir.

- Orta Vadeli Harcama Sistemi bütçeleme sistemimizde radikal değişiklikler meydana getirmektedir. Hem bu nedenle hem de önemi dolayısıyla konu aceleyle getirilmemelidir. İlk uygulama denemelerinde kamunun tamamını kapsayacak ve hazırlıksız sektörleri de içine alarak başarısızlık oranını yükseltecek bir sistemden önce, pilot proje uygulamaları ile Orta Vadeli Harcama Sistemi’ne geçiş yapılmalıdır. Bu şekilde belirlenen sektörlerin kendilerine öncelik verilerek, sistemin baştan aksamasının önüne geçilmelidir.

- Kuruluşlardaki yöneticiler ve geniş anlamda uygulamada yer alacak bütün karar alıcılar, danışmanlar ve uzmanlar öncülüğünde belli eğitimlerden geçirilmeli ve uygulama örnekleri ile konuya hakim kılınmaları sağlanmalıdır.

Tüm sayılanların dışında siyasi yaşamda süreklilik ve tutarlılık da Orta Vadeli Harcama Sistemi’nin istenilen sonucu vermesinde önemli rol oynamaktadır.⁴¹ Beklenen sonuçların doğması için sisteme verilen politik destek de tam olmalıdır.

4.3 TÜRKİYE’DE ORTA VADELİ HARCAMA SİSTEMİNİN ÖNGÖRÜLEN İŞLEYİŞİ

Ülkemizde Orta Vadeli Harcama Sistemi, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ile birlikte gündemimize girmiştir. Plana göre orta vadeli harcama programına dayanan , yani planlarla bütçeler ve programlar arasındaki ilişkiyi hedefleyen kamusal karar alma süreci ana hedef olarak belirlenmiş ve bütçe sisteminin bunun üzerine inşa edilmesi önerilmiştir.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı çerçevesinde oluşturulan Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporunun öngördüğü orta vadeli harcama sistemine dayanan çok yıllık bütçeleme süreci şu şekilde işlemektedir:⁴² Gelecek yıl bütçesi ve onu takip eden iki yılın bütçe büyüklüklerinin tespit edilmesi süreci, öncelikle ekonomik ve mali yapının tam bir resminin çekilmesiyle başlamakta ve buna göre belli varsayımlarla gelecek üç yıllık dönem için gelir ve harcama projeksiyonları yapılmak suretiyle bir makroekonomik çerçeve geliştirilmektedir. Makroekonomik politikaların başarılı bir şekilde tasarlanmış olması için de iyi bir muhasebe ve raporlama sistemi gereklidir. Ayrıca merkezi kuruluşlar (Devlet Planlama Teşkilatı, Maliye Bakanlığı, Hazine, Merkez Bankası...gibi) yanında Sayıştay gibi dış denetim kuruluşları da bu süreçte görev ve sorumluluk almaktadırlar. Bu birimler hükümetin ekonomik yapıyla ilgili beklentilerine ve görüşlerine göre değil, varsayımların ve veri yapısının belirleyiciliğinde kendi profesyonel değerlendirme kriterlerine göre hükümetin mali politikalarının ekonomiye etkilerinin projeksiyonlarını hazırlamakla yükümlü olmaktadır. Bu aşamada raporlama yükümlülükleri getirilmekte ve denetimi (konulan varsayımları da içerecek şekilde), yürütmeden bağımsız bir denetim organı tarafından (Sayıştay) yapılmaktadır. Denetim ve raporlama mekanizması uygulamanın etkinliğini arttırmaktadır.

⁴¹ Allen SCHICK: *ibid.*, p. 33

⁴² Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT, s. 111-118

Ekonomik ve mali yapıyı ortaya koyan “Güncelleştirme Raporları” hem kamusal harcama alanlarını, hem de özel ekonomiyi kapsamaktadır. Ancak yapılan güncelleştirmeler politik baskılardan uzak tutulmalı, tamamen teknik bir çalışma sonucunda ortaya çıkarılmalıdır. Ayrıca, Bakanlar Kurulunun gelecek üç yıllık dönem için öngördüğü kamusal büyüklükleri ve uygulamayı hedeflediğı politikaları topluma beyan etmesi için meclisin onayını alan bir “Bütçe Politikası Beyanı” hazırlanmaktadır. Bu beyan ile hem özel sektör kamunun gelecek üç yılki faaliyet alanları hakkında daha net bir fikre sahip olacak, hem de kamu kuruluşları kendi bütçelerini hazırlarken bu beyanda öngörülen hedefleri kendilerine başlangıç noktası olarak alacaklardır. Bu beyanla mali strateji, rakamsal büyüklükler ve hedefler bazında ortaya konulmaktadır. Bu çerçevede Bakanlar Kurulu kısa, orta ve uzun vadeli ekonomik ve mali amaç ile niyetlerini de ortaya koymaktadır. Kuruluşların bütçe tavanları belirlenmekte ve bu tavan sınırları içerisinde kuruluşlardan bütçelerini hazırlamaları istenmektedir. Gelecek yıllar için belirlenen sektör tavanlarının tahmin edilebilirlik düzeylerinin yükselmesi orta vadeli bir harcama sisteminin bütçe sonuçları üzerindeki beklenen olumlu etkisini artırmaktadır. Daha sonra bu çerçevede sektör/kuruluş planları ve bütçeleri hazırlanmaktadır. Sektörel planlar ve bütçeler orta vadeli harcama sisteminin altyapısını oluşturmaktadır. İyi hazırlanmış sektörel planlar, kuruluş bütçelerinin amaçlara ve hedeflere yönelik olarak hazırlanmasının temel kaynağıdır. Hazırlanan bütçeler parlamentoya sunulmakta, parlamentonun bütçeleri onaylamasıyla çok yıllık bütçe hazırlama süreci sona ermektedir. Orta vadeli bir harcama programı çerçevesinde sektör/kuruluş plan ve bütçelerinin etkin bir şekilde çalışması için;

- a) *Sektör/kuruluş sorumluluk çerçevesi iyi bir şekilde tanımlanmalıdır.*
- b) *Sektör amaçları ve politikaları konusunda uzlaşılmalı ve bu sürekli gözden geçirilmelidir.*
- c) *Bütçenin hazırlanması ve uygulanmasında merkezi kuruluşlar daha çok düzenleme ve denetim aşamalarında rol almalıdır.*
- d) *Sektörün kaynak yapısı bütçe hazırlanması sürecinde tam olarak ortaya konulmalıdır.*
- e) *Kuruluşun bütçesi kuruluşun bütün faaliyetlerini yansıtacak yapıda olmalıdır.*
- f) *Öncelikler değiştiğinde kaynakların bu alanlara tahsisini kolaylaştıracak (esnek) mekanizmalar geliştirilmelidir.*

Bakanlar, programlanan hizmetlerin istenen düzeyde ve kalitede sağlanabilmesi için bağlı kuruluşlara yetki devretmeli, ancak bu yetkinin nasıl kullanıldığını gerek uygulama aşamasında gerekse uygulama sonrasında denetlemelidir. Kurumların harcama alanları için yapılan detaylı analizler gelirler için de yapılmalı, kaynak yapısı bütçe hazırlanması sürecinde ayrıntılı bir şekilde ortaya konulmalıdır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun hazırlık çalışmaları sırasında; kalkınma planları ile bütçeler arasında sıkı bir bağ kurulamaması, bazı malî işlemlerin bütçelerde yer almaması, bütçe uygulamalarında kamu idarelerine yeterli inisiyatif tanınmaması, bütçe uygulamalarının malî yılla sınırlı olması ve çok yıllık bütçeleme sisteminin olmaması sistemin önde gelen eksiklikleri olarak belirlenmiştir. 5018 sayılı Kanunla getirilen düzenlemelerde; bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde etkinliğin artırılması amacıyla, bütçe hazırlama çalışmalarına daha erken başlanılmakta, kamu idarelerinin bütçeleri üzerinde daha ayrıntılı hazırlık ve sağlıklı tahmin yapması sağlanmakta ve malî yönetimde çok yıllık bütçeleme sistemine geçilmektedir. Bu çerçevede, plan-bütçe ilişkisi güçlendirilerek kamu idarelerinin stratejik plan hazırlamaları ve bütçelerini bu plana dayandırmaları öngörülmekte, amaçların ve hedeflerin bütçe büyüklükleri ve sürdürülebilir finansman planı düzeyinde hangi ekonomik koşullarda gerçekleştirileceğine ilişkin olarak kamu idarelerine orta vadeli program ve malî plan ile yol gösterilmektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda da bütçe hazırlama süreci şu şekilde ifade edilmektedir:

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 programı kabul etmesiyle başlar. Orta vadeli program, aynı süre içinde Resmî Gazetede yayımlanır.

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 içeren ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan orta vadeli malî plan, Haziran ayının onbeşine kadar Yüksek Planlama Kurulu tarafından karara bağlanır ve Resmî Gazetede yayımlanır.

Bu doğrultuda, kamu idarelerinin bütçe tekliflerini ve yatırım programını hazırlama sürecini yönlendirmek üzere; Bütçe Çağrısı ve eki Bütçe Hazırlama Rehberi Maliye Bakanlığınca, Yatırım Genelgesi ve eki Yatırım Programı Hazırlama Rehberi ise Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığınca hazırlanarak Haziran ayının sonuna kadar Resmî Gazetede yayımlanır.

Bütçe Hazırlama Rehberi ile Yatırım Programı Hazırlama Rehberi, bütçe tekliflerinin hazırlanmasına esas olmak üzere, kamu idarelerince uyulması gereken genel ilkeleri, nesnel ve ölçülebilir standartları, hesaplama yöntemlerini, bunlara ilişkin olarak kullanılacak cetvel ve tablo örneklerini ve diğer bilgileri içerir.

Kamu idareleri, merkez ve merkez dışı birimlerinin ödenek taleplerini dikkate alarak gider tekliflerini hazırlar. Genel bütçe gelir teklifi Maliye Bakanlığınca, diğer bütçelerin gelir teklifleri ilgili idarelerce hazırlanır.

Gider teklifleri, ekonomik ve malî analiz yapılmasına imkân verecek, hesap verilebilirliği ve saydamlığı sağlayacak şekilde Maliye Bakanlığınca belirlenmiş kurumsal, işlevsel ve ekonomik sınıflandırma sistemine; gelir teklifleri ise ekonomik sınıflandırma sistemine uygun olarak hazırlanır.

Kamu idareleri, stratejik planları ile Bütçe Hazırlama Rehberinde yer alan esaslar çerçevesinde, bütçe gelir ve gider tekliflerini gerekçeli olarak hazırlar ve yetkilileri tarafından imzalanmış olarak Temmuz ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığına gönderir. Kamu idarelerinin yatırım teklifleri, değerlendirilmek üzere aynı süre içinde Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına verilir.

Gelir ve gider tekliflerinin hazırlanmasında; orta vadeli program ve malî planda belirlenen temel büyüklükler ile ilke ve esaslar, kalkınma planı ve yıllık program öncelikleri ile kurumun stratejik planları çerçevesinde belirlenmiş ödenek tavanları, kamu idarelerinin stratejik planları ile uyumlu çok yıllık bütçeleme anlayışı, idarenin performans hedefleri dikkate alınır.

Bütçe teklifleri Maliye Bakanlığına verildikten sonra, kamu idarelerinin yetkilileriyle gider ve gelir teklifleri hakkında görüşmeler yapılır.

Makroekonomik göstergeler ve bütçe büyüklüklerinin en geç Ekim ayının ilk haftası içinde Yüksek Planlama Kurulunda görüşülmesinden sonra, Maliye Bakanlığınca hazırlanan merkezî yönetim bütçe kanun tasarısı ile millî bütçe tahmin raporu, malî yıl başından en az yetmiş beş gün önce Bakanlar Kurulu tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur.

Merkezî yönetim bütçe kanun tasarısına, Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülmesi sırasında dikkate alınmak üzere;

- a) Orta vadeli malî planı da içeren bütçe gerekçesi,
- b) Yıllık ekonomik rapor,
- c) Vergi muafiyeti, istisnası ve indirimleri ile benzeri uygulamalar nedeniyle vazgeçilen kamu gelirleri cetveli,
- d) Kamu borç yönetimi raporu,
- e) Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin son iki yıla ait bütçe gerçekleştirmeleri ile izleyen iki yıla ait gelir ve gider tahminleri,
- f) Mahallî idareler ve sosyal güvenlik kurumlarının bütçe tahminleri,
- g) Kamu iktisadi teşebbüsleri ile kamu şirketi niteliğindeki kuruluşlar hariç olmak üzere, merkezî yönetim kapsamındaki idarelerin, hizmet amaçlarıyla ilgili olan diğer kurum ve kuruluşlarından Maliye Bakanlığınca belirlenecek olanların bütçe tahminleri,
- h) Merkezî yönetim kapsamında olmayıp, merkezî yönetim bütçesinden yardım alan kamu idareleri ile diğer kurum ve kuruluşların listesi eklenir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde görüşülüp kabul edilen merkezî yönetim bütçe kanunu malî yıl başından önce Resmî Gazetede yayımlanır.

Kamu yatırım programı, merkezî yönetim bütçe kanununa uygun olarak Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı tarafından hazırlanır ve anılan Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren on beş gün içinde Bakanlar Kurulu kararıyla Resmî Gazetede yayımlanır. (KMYKK, m. 16-19)

DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Dünya Bankası, makro disiplinin sağlanmasını, stratejik önceliklere göre kamu kaynaklarının dağıtılmasını ve kaynakların uygulamada etkin ve verimli bir şekilde kullanılmasını temin etmek amacıyla Orta Vadeli Harcama Sistemi (Medium Term Expenditure Framework - MTEF) olarak adlandırdığı ve çok yıllık (üç yıl) bütçe projeksiyonlarına dayanan bir kamu kaynak kullanım sistemi geliştirmiştir.

Çok yıllık bütçeleme yapmayı esas alan bu sistem, karar alıcıların orta vadedeki harcama limitlerini öngörmelerine yardımcı olan ve bu limitlerin orta vadedeki harcama politikaları ve maliyetleri ile ilişkilendirmesine imkan veren kamu harcama programlarını geliştirmeye yönelik bir süreçtir.

Esasında; birey, aile ve işletme için genellikle "önce gelirlerin belirlenmesi, sonra harcamaların yapılması" kuralı geçerlidir. Genellikle aile ve özel işletme için bir mali sorumluluk ahlakının varlığından söz etmek mümkündür. Ancak devlet işleyişinde maalesef bu anlayış çoğunlukla söz konusu değildir. Klasik devlet yönetimi anlayışında “giderlerin önceliği” gibi bir bütçe ilkesi benimsenerek, “önce harcamalar, sonra gelirler belirlenir” kuralı geçerli olmaktadır. Her kurum mümkün olduğu ölçüde fazla ödenek almak için yarışmaktadır. Üstelik aldıkları bu ödenekleri de çoğunlukla tutumlu ve verimli olarak kullanamamaktadırlar. Bunun neticesinde de kamu harcamalarında israf ve savurganlık çok artmıştır. Dolayısıyla harcamalar da sürekli artmakta, vergi ve borç yükü ağırlaşmakta ve bütçe açığı da büyümektedir. Adeta bir kısır döngü içerisinde ekonomik sorunlar giderek ağırlaşmaktadır. Bunun üstesinden gelebilmek ve mali disiplini sağlayabilmek için mevcut kaynak yapısının belirleyiciliğinde bir bütçe oluşturulması amacıyla Orta Vadeli Harcama Sistemi önerilmektedir.

Orta Vadeli Harcama Sistemi’nin başarıya ulaşmasında sistemi uygulamaya çalışan ülkenin mali, ekonomik ve sosyal şartları önem arz etmektedir. Mali politikaların dengeden uzak olduğu, mali disiplinin sağlanamadığı, ekonomideki kaynak yapısı ile giderler arasında büyük uçurumlar olduğu, planlama ve bütçeleme arasında bağın kurulmadığı ülkelerde güvenilir bir Orta Vadeli Harcama Sistemi’nin uygulamaya geçirilmesi çok zor olacaktır. Dolayısıyla mali sistemlerinin işleyişinde yapısal problemleri olan ülkeler öncelikle geniş bir harcama reformu gerçekleştirmelidirler.

Ayrıca gelişmekte olan ülkelerde sosyal devlet anlayışının ağırlıklı olduğu, kalkınmak için yatırım harcamalarına ağırlık vermeleri gerektiği, bu harcamaların önceliği konusunda bir ayırım yapmanın çok zor olduğu, aynı anda birden fazla önceliklerinin olduğu ve bunların hemen hemen tümünün hayati nitelik taşıdığı, buna karşılık kaynaklarının yetersiz kaldığı göz önüne alınırsa bu tür ülkelerde sistemin önemli bir açmazla karşı karşıya olduğu gerçeği gözden kaçırılmamalıdır.

Diğer yandan bütçeyi hazırlayanlar, borçlanma gereğini ve bütçe açığını düşük göstermek amacıyla giderleri olduğundan düşük gelirleri de beklenenden yüksek gösterme eğilimindedirler. Bu yüzden başlangıç ödenekleri ile yıl sonu ödenekleri arasında büyük farklar ortaya çıkmaktadır. Bu şekilde bütçelerin sağlıklı, gerçekçi olmayan bir biçimde hazırlanmaları sonucunda hemen hemen her yıl ek bütçeler çıkarılmakta ve ödenek üstü harcamalar da hiç tartışılmadan Kesin Hesap Kanunu ile birlikte yasallaşmaktadır. Bütçelerin gerçeklikten uzak

ve samimiyetsiz hazırlandıkları böyle ekonomilerde bütçenin bir yıl yerine çok yıllık olmasının bir anlam ifade etmeyeceği de akıldan uzak tutulmamalıdır.

Orta Vadeli Harcama Sisteminin başarıya ulaşabilmesi için politik kararlılık ve toplumun tam desteği olmalı, yukarıdan aşağıya doğru kurumlara bir yetki devri, kurumlardan ve kurumsal yapılardan ise aşağıdan yukarıya doğru bir raporlama yükümlülüğü olmalı, bu yapıda görev alanların rol ve sorumlulukları açıkça tanımlanmalı ve bütçe mutlaka hükümetin bütün mali işlemlerini kapsayacak bir yapıda olmalıdır.

Kamusal reformların başarılı olabilmesi için ciddi bir siyasi irade gerekmektedir ve politik istikrar da hayati öneme sahiptir. Politik istikrarın olmadığı, politikacıların ve gelen hükümetlerin daha kısa vadeli amaçlar üzerine yoğunlaştığı bir ortamda da OVHS’nin uygulanabilme şansı çok düşüktür.

Çok yıllık bütçe uygulaması sırasında gerek kaynakların yeniden dağılımı gerekse de aşırı harcama yoluyla bozulmasının önüne geçebilmek için kamu harcamalarının kontrolü sıkı tutulmalıdır.

Özellikle enflasyonist bir ekonominin varlığı, çok yıllık bütçe yapmak açısından zorluklar yaratabilecektir. Ancak, son dönemlerde enflasyon rakamlarının aşağıya doğru bir seyir izlemesi ve daha kontrol edilebilir bir enflasyon oranının oluşması zamanla çok yıllık bütçeleme başarısına ulaşacağı konusunda umut vaat etmektedir.

Çok yıllık bütçe hazırlamanın önemli risklerinden biri de, sonuçları orta veya uzun vadede ortaya çıkan ve bütçeye büyük maliyetler yükleyecek olan yatırım projelerinin sürekli ertelenmesi olasılığıdır. Bu riskin önüne geçecek mekanizmalar oluşturulmalıdır.

Yine çok yıllık bütçe yaklaşımının potansiyel olumsuzluklarından olan ileriye yönelik tahminlere aşırı güvenme, mali politikalarda atalet ve esneklik kaybına yol açabilir. Ayrıca aşırı iyimser çok yıllık projeksiyonlar, aksi bir durumda, savunulması güç kamu harcama programları için bir mazeret olarak kullanılabilir. Bu sorunların üzerinden gelebilmek için sistematik olarak daha ihtiyatlı varsayımlarda bulunulmalıdır. Mesela, gelir tahminleri ekonomik gidişat konusundaki uzlaşmadan biraz daha kötümser olabilir (Biraz daha düşük ekonomik büyüme veya daha yüksek faiz oranları tahmin etme gibi).

Çok yıllık bütçe yaklaşımında; siyasi hedefler, bütçe sürecinde rol alan kurumların yapıları ve gelenekleri, idarenin imkanları ve kapasitesi veya idari kaynakların elverişliliği açısından ülkeler arasında farklılıklar olabilir. Bu yüzden

Ülkemizde de orta vadeli harcama sistemi mali Şart ve imknlarımızla uyumlu kendimize özel siyasi ihtiyaçlara özgü olarak tasarlanmalı ve kendi çok yıllık bt yaklaşımımız (orta vadeli harcama sisteminin temel unsurları korunarak) geliştirilmelidir.

Türkiye’de son yıllarda hayata geçirilmeye çalışılan “kamu mali yönetim reformu” kapsamında Orta Vadeli Harcama Sistemi’ne geçiŐe de yer verilmektedir. Buna göre kamu idarelerinin kalkınma planı, yıllık programlar ve ekonomik imknlar çerçevesinde stratejik plan hazırlamaları ve btlerini stratejik planlarına dayandırmaları ve orta vadeli harcama programı çerçevesinde hazırlanacak btlerde izleyen iki yılın bt tahminlerine de yer verilmesi suretiyle çok yıllık bt sistemine geçiş imknı sağlanmaktadır. Ancak bt sistemimizdeki aksaklıkları sadece Orta Vadeli Harcama Sistemi ile bertaraf etmek mümkün görünmemektedir. Sisteme geçiş gereklidir fakat geniş bir yapısal reform gerçekleŐtirilerek, bu sistemin mali saydamlık, mali sorumluluk, performans yönetimi-denetimi, muhasebe sistemi ve etkin bir denetim için Sayıştay’ın yeniden yapılandırılması gibi alanlarda da alt yapı çalışmaları ile desteklenmesi gerekmektedir. Ülkemizde gerekli alt yapı çalışmaları oluŐturulmadan uygulanmaya çalıŐılacak bir Orta Vadeli Harcama Sistemi’nin sadece kağıt üzerinde bir reform olarak kalacağı ve geçmiŐte program btye geçiŐte klasik btden uzaklaŐlamadıđı gibi yeni reformun da istenilen performansı sağlayamayacağı muhakkaktır. Çünkü sistem kötü iŐliyorsa her kurum ve uygulama bunun bir parçası olmaktadır. nemli olan ülkenin dinamiklerini de harekete geçiren, kurumsal yapıyı iyi kavrayan, rolleri ve sorumlulukları ortaya iyi bir Şekilde koyan bir reform sürecini baŐlatabilmek ve tüm riskleriyle beraber sürdürebilme kararlılığını ve becerisini gösterebilmektir.

KAYNAKÇA

- ATIYAS**, İzak ve **SAYIN**, Şerif: Siyasi Sorumluluk, Yönetmel Sorumluluk ve Bütçe Sistemi, TESEV Yayını, (İstanbul, 1997).
- BOEX**, Jameson ve **MARTINEZ-VAZQUEZ**, Jorge ve **McNAB**, Robert: “Çok Yıllı Bütçeleme: Uluslararası Uygulamaların İncelenmesi ve Gelişmekte Olan Ülkeler ile Geçiş Aşamasındaki Ülkeler İçin Çıkarılacak Dersler”, Çev. Ayşe GÜNAY ve Ersan ÖZ. Maliye Dergisi, Sayı:138, (Eylül-Aralık 2001).
- COŞKUN**, Gülay: Bütçe Reformu Nedenleri ve Program Bütçe Sistemi, TODAİE Yayınları, (Ankara, 1976).
- DEAN**, Peter: The Relevance of a Medium Term Expenditure Framework to the Needs of Developing and Transitional Countries, Draft, World Bank, (May 1997).
- World Bank**: Public Expenditure Management Handbook, (Washington, 1998).
- World Bank**: PREM Note Version, Washington 1998.
- World Bank**: “Turkey Public Expenditure and Institutional Review – Reforming Budgetary Institutions for Effective Government”, Report No: 22530-TU, 20 August 2001.
- ENGİN**, İsmail: “Orta Vadeli Harcama Sistemi Üzerine Eleştirel Bir Analiz”, Maliye Seçme Yazılar, (Ankara, 2003).
- Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT, 2000.
- KARABACAK**, Serkan: Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: İsveç Örneği, DPT, (Ankara, 1999).
- KARAKAŞ**, Eser: “Dünya’da Kamu Mali Yönetimi ve Şeffaflık”, XV. Türkiye Maliye Sempozyumu, 15-17 Mayıs 2000, Antalya.
- Le HOUEROU**, Philippe ve **TALIERCIO**, Robert: Medium Term Expenditure Frameworks : From Concept to Practice – Preliminary Lessons from Africa, World Bank, (February 2002).
- Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü**: 2005 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi, (Ankara, 2004).

MUGGERIDGE, Elizabeth: “Mozambique: Assistance with the Development of a Medium Term Expenditure Framework”, Draft Report, World Bank, (June 1997).

Oxford Policy Management: Supporting Strategies for Economic and Social Reform, (May 2000).

SCHICK, Allen: “Managing Public Expenditures”, World Bank, (November 2001).

YILMAZ, H. Hakan: Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Dünya Bankası Orta Vadeli Harcama Sistemi, (Ankara, 1999).

YILMAZ, H.Hakan: Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Yeni Zelanda Örneği, DPT Yayını, (Ankara, 1999).