

KÜRESEL KRİZİN ORTA VADELİ MALİ PLAN HEDEFLERİ ÜZERİNDEKİ ETKİSİ

Abuzer Pınar¹

ÖZET

Mali uyumsuzluk yaşayan ekonomiler için öne çıkarılan en önemli kavramlardan birisi mali disiplindir ve mali disiplini sağlamanın temel araçlarından birisi orta vadeli mali plan (OVMP) uygulamasıdır. Çok yıllık bütçeleme mantığı ile hazırlanan OVMP, bütçe dengelerinin yıllık olarak değil 3 yıllık bir orta vadede öngörülmesini hedeflemektedir. Türkiye bu uygulamaya 5018 sayılı yasa ile geçmiş ve 2006-2008 yıllarını kapsayan ilk plan 2005 yılında yapılmıştır. OVMP hedeflerinin tutturulması elbette bütçenin objektif doğruluk ilkesi doğrultusunda hareket eden siyasal iktidarın davranışı ile doğrudan bağlantılıdır. Ancak bu ilkeye uygun olarak hareket edilmesi, makroekonomik hedeflerde belirgin sapmalara neden olan iktisadi kriz dönemlerinde ciddi sorunların ortaya çıkmasına engel olamamaktadır. Bu çalışmada, OVMP'ye ilişkin teorik arka plan ve ülke uygulamalarına dayanılarak, Türkiye'de OVMP hedeflerinden sapmalar 2006-2011 dönemi için analiz edilecek ve 2008 küresel krizinin etkisi tartışılacaktır.

¹Harran Üniversitesi, İ.İ.B.F., Maliye Bölümü, abuzer.pinar@harran.edu.tr

1.GİRİŞ

Maliye yazınında bütçe ilkeleri arasında sayılmakla beraber, bütçenin yıllık denklığı devresel hareketlerden dolayı istisnai bir durumdur. Ayrıca mali disiplin, bütçe denklığınden ziyade bir ülkenin iktisadi gerçeklerine uygun olmak kaydıyla bütçe açıkları ve dolayısıyla borç stokunun sürdürülebilir bir biçimde yönetilmesi anlamına gelmelidir. Bu gerçekten hareketle 2003 yılında çıkarılan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile çok yıllık bütçelemeye geçilmiş ve bütçe disiplini zaten gerçekçi olmayan yıllık denklik yerine üç yıllık dönemler halinde bütçe dengesine ilişkin hedeflere yönelik olmuştur. Bu düzenlemenin temel amaçları makro disiplinin sağlanması, stratejik önceliklere göre kamu kaynaklarının dağıtılması ve bu kaynakların uygulamada etkin ve verimli bir şekilde kullanılmasıdır (Yılmaz, 1999:6). Siyasal karar alıcılara ve kamuoyuna doğru bilgi verilmesi açısından önemli olan bu düzenleme Türkiye’de 2006 yılından itibaren uygulanmaya başlamıştır (BUMKO, 2005).²

Çok yıllık bütçeleme daha gerçekçi ve yol gösterici olmakla beraber, bu işlevi görebilmesi için, üç yıl itibariyle yapılan öngörülerin “objektif doğruluk” ilkesi ile uyumlu olması gerekir (Mutluer *vd.*, 2011). Çok yıllık bütçeleme bile olsa elbette gerçeğe uygun olmayan tahminler yapılması mümkündür. Ancak objektif olarak belirlenmiş olsa bile öngörülemeyen konjonktür hareketleri nedeniyle tahminlerde sapmalar ortaya çıkabilir. Türkiye’de 2006 yılından itibaren başlayan orta vadeli mali plan (OVMP) uygulamasına ilişkin bazı veriler oluşmuş bulunmaktadır. Bu arada 2008 yılından itibaren küresel düzeyde etkili olan ekonomik kriz 2009 yılı itibariyle Türkiye’de de belirginleşmiştir. Dolayısıyla uzun dönemli bir zaman serisi analizi mümkün olmamakla beraber eldeki verilerle OVMP’yi değerlendirmek ve krizlerin etkisini değerlendirmek mümkün görünmektedir.

Bu çalışmada 2006-2012 yıllarındaki OVMP’ler değerlendirilmekte ve tahminlerin gerçekçiliği ve özellikle krizin etkisiyle ortaya çıkan sapmalar analiz edilmektedir. İkinci bölümde orta vadeli program ve orta vadeli mali plan uygulaması ile beraber bütçede “objektif doğruluk” ilkesi tartışılmaktadır. Üçüncü bölümde 2006 yılından itibaren hazırlanan orta vadeli mali planda yer alan hedefler, gerçekleştirmelerle karşılaştırılarak sapmalar analiz edilmektedir. Bazı sonuçlar son bölümde tartışılmaktadır.

² Türkiye’de 2000’li yıllara kadar olan dönemde kamu mali yapısı ve saydamlığa ilişkin sorunlar konusunda geniş bilgi ve tartışma için bkz. DPT (2000).

2. ÇOK YILLI BÜTÇELEME VE BÜTÇEDE OBJEKTİF DOĞRULUK İLKESİ

Çok yıllık bütçe uygulaması, esasen mali disiplini sağlamak ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamak üzere orta ve uzun dönem dikkate alınarak bütçe hazırlanmasıdır. Bütçe bir yasa olarak bir yıl için yapılır. Ancak projeksiyon düzeyinde de olsa ekonomi yönetimi ve bütçeden etkilenen tarafların önlerini görebilmeleri açısından birkaç yıllık bütçenin yapılması yararlıdır. Uygulamada 2-4 yıl için yapılan çok yıllık bütçeleme Türkiye’de üç yıllık olmak üzere 2006 yılında başlamıştır (Tüğen ve Özen, 2004).

Bütçe yıllık bile olsa önceden hazırlanan bir yasadır ve bağlayıcılığı konusunda sorunlar bulunmaktadır. Bütçeyi diğer yasalardan ayıran temel özellik, samimi bile davranılsa bazı ekonomik gelişmelerin önceden mutlak doğru olarak tahmin edilememesi dolayısıyla bütçe rakamlarının da tutmamasıdır. Bütçe yasalarının bazı bağlayıcı unsurları olsa bile, bazı rakamların bağlayıcılığı bir yana alt ve üst sınırlarının belirlenmesi bile mümkün değildir. Örneğin, bütçe ödeneklerinde bir üst sınır vardır. Parlamentonun olurundan geçmeyen 1 TL bile yasanın mantığı gereği harcanamaz. Ancak ayrılan ödeneklerin tamamının kullanılmaması mümkündür. Bu anlamda kamu harcamalarının bir üst sınırı olmakla birlikte, alt sınır konusu tartışmalıdır.

Kamu gelirlerinde ise, bütçede rakamlar yer alsın bile, üst veya alt sınırdan sözetmek pek mümkün değildir. Çünkü tahmin edilemeyen bir genişleme döneminde vergi gelirleri beklenenden yüksek olabileceği gibi, beklenmedik bir ekonomik daralma sonucunda beklenenin çok altında vergi geliri elde edilebilir (Alesina ve Perotti, 1996). Bu anlamda yasal olarak istenilse bile bir bağlayıcılığın oluşturulması pek gerçekçi görünmemektedir. Kamu harcamaları ve vergi gelirleri açısından ortaya çıkan bu belirsizlik sonuç olarak bütçe dengesine bağlı borçlanmaya elbette yansıtacaktır. Gelir tahminlerinin tutmaması halinde ya harcamalar yıl içerisinde kısıllacak veya ek gelir önlemleri alınacaktır. Bunların bir veya ikisinin yapılamaması halinde borçlanma miktarı tahmin edilenden fazla olacaktır. Borçlanmanın arttırılması bütçe hakkı çerçevesinde ancak ek bütçe ile mümkündür.³

³ 2009 yılı başında krizin etkisi belirginleşmesi ve borçlanma limitinin aşılabacağına kesin gözüyle bakılması sonucunda torba yasa ile borçlanma limiti arttırılmıştır (TEPAV, 2009:6).

Bütçe yasasının bu özellikleri bütçede doğruluk ilkesi açısından tartışılmak zorundadır. Doğruluk ilkesi iki boyutuyla düşünülebilir (Mutluer *vd.*, 2011). Objektif doğruluk ilkesi, bütçenin ilişkili olduğu yıl beklenen ekonomik gelişmelere uygun olarak yapılmasını gerektirir. Örneğin, cari yılı takip eden yıl için bütçe yapılıyorsa, ulusal ve uluslararası düzeyde bir ekonomik genişleme bekleniyorsa, vergi gelirlerinin artacağı ve işsizlik sigortası gibi otomatik bazı unsurları nedeniyle kamu harcamalarının azalacağı düşünülebilir. Ters durumda bir daralma bekleniyorsa, vergi gelirlerinin azalacağı ve kamu harcamalarının bir miktar artacağı tahmin edilmelidir. Daralma yılı olduğu halde vergi gelirlerinin artacağı ve kamu harcamalarının azalacağı yönünde yapılacak tahminler objektif doğruluk ilkesine aykırı olacaktır.

Bütçe objektif olarak doğru yapılırsa bile, yıl içerisinde başta politik kaygılar olmak üzere değişik nedenlerle uygulamadaki bazı gevşeklikler nedeniyle hedeflerden sapabilir. Bu da politikacı ve bürokratların sübjektif doğruluğuna ilişkindir. Örneğin bütçe objektif doğruluk ilkesine uygun yapıldığı halde bir seçim yılına denk gelmesi halinde hükümet vergi toplamada çekingen veya kamu harcamaları konusunda “cömeri” davranırsa hedefler tutmayacaktır. Bu durumda hedeflerin tutmaması yapılan bütçenin yanlışlığından değil, ekonomi yönetiminin uygulamada kararlı olmamasından kaynaklanmış olacaktır. Güçler ayrılığı ilkesinin belirgin olması halinde birincisinin yasama, ikincisinin ise yürütmeden kaynaklandığı düşünülebilir. Ancak Türkiye gibi bir parlamenter yapıda bunlar iç içe geçmektedir.

Bu çerçeveden çok yıllık bütçelemeye bakıldığında, Türkiye’de orta vadeli harcama sistemine geçiş mali disiplin ve kaynakların verimli kullanılması açısından olumlu bir gelişmedir. İlk OVMP 2005 yılında yapılmış ve 2006 yılını kapsayan üç yıllık bütçeye geçilmiştir.⁴ 2 veya 4 yıl için yapan ülkeler de vardır. Çok yıllık bütçelemeye öncülük eden ülke 1961 yılından itibaren uygulamasını yapan İngiltere sayılabilir. Mali disiplin ve kaynakların etkin kullanımı açısından yararı tartışılmaz olan çok yıllık bütçelemenin gelişmekte olan ülkeler açısından ayrıca ele alınması gerekir. Başarılı olabilmesi için istikrarlı bir ekonomik yapı ve kurumsal kapasite gerektiren çok yıllık bütçelemede, yıllık bütçeleri bile yönetmede sorunu olan gelişmekte olan ülkelerde başarılı olup olamayacağına ilişkin tereddütler vardır (Boex *vd.*, 2000). Ancak, mutlak bir başarıdan ziyade bir referans olarak kullanılması ve zaman içerisinde kabullenilmesi mümkün olduğundan, koşullar yetersiz bile olsa bu aracın kullanılması yararlı olacaktır. En azından ekonomi yönetimleri için başarının kaba bir ölçütü olarak kullanılabilir.

Çok yıllık bütçeleme bir yönüyle daha gerçekçidir. Çünkü bütçenin bir yıl için her zaman denk olması mümkün değildir. Bir yıl için yapılan bütçeler de genellikle uzak görüşlü olmamaktadır. Daralma ve genişleme dönemlerinin birkaç yıl sürdüğü düşünülürse, bütçenin bir yıl için değil, ekonomik döngüyü içeren birkaç yıl içerisinde denkleştirilmesi daha gerçekçi olacaktır. Ayrıca bireylerin ve kurumların geleceğe yönelik vergi yüklerini ve hükümet harcamalarını görerek hareket etmeleri, buna göre tasarruf ve yatırım kararlarını gözden geçirmeleri ekonominin sağlıklı işleyişi açısından önemlidir.

⁴ İlk olarak 2006-2008 yıllarını kapsayan orta vadeli mali plan 02.07.2005 tarih ve 25863 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

3.ORTA VADELİ MALİ PLANLARIN NİCEL ANALİZİ

Orta vadeli mali planlarda esasen makroekonomik gelişmeler tahmin edilerek bunlarla uyumlu kamu bütçeleri hazırlanmaya çalışılır. Makro hedef mali disiplinin sağlanarak borçlanmanın kontrol altına alınması olmakla beraber, bu makro hedeflerin tutturulması bütçe bileşenlerine bağlıdır. Otomatik bazı unsurları nedeniyle kamu harcamalarındaki değişme iktisadi büyüme ile negatif ilişki içerisindeyken, vergi gelirleri pozitif ilişki içerisinde. Dolayısıyla daralma döneminde harcamaların artması ve vergi gelirlerinin azalması sonucunda borçlanma gereği artarak borç yükünü artırır. Tersine genişleme döneminde harcamalar azalırken, vergi gelirleri artar ve borç yükünde düşme beklenir. Borç yükü için bir hedef konulması halinde daralma, hedeflerin tutturulması için faiz dışı fazla verilerek sözkonusu denge tutturulmaya çalışılır.

Borç stoku B ve borç stokundaki değişme ΔB ile gösterilirse,

$$\Delta B = (r - g) B$$

ilişkisi tanımlanabilir. Denklemdaki r reel faizleri ve g iktisadi büyüme oranını göstermektedir. Dolayısıyla reel faizlerin iktisadi büyüme oranından büyük olması halinde aradaki farkın borç stoku ile çarpımı kadar borç artışı olur. Gayri safi yurtiçi hasıla Y ile gösterilirse, borç yükünün değişmemesi için $(\Delta B/Y)$ kadar faiz dışı fazla verilmesi gerekir (Pınar, 2012:137). Bu ilişkide genel harcama ve vergi yapısının değişmediği varsayılmaktadır.

Bu çalışmada OVMP'ye geçilen dönemin makroekonomik ve kamu mali verileri kullanılmaktadır. 2006 yılından itibaren üç yıllık dönem için makroekonomik tahminler/hedefler konulmuş ve bu çerçevede geleceğe yönelik bütçe planları yapılmıştır. Elimizde konuya ilişkin 2006-2014 dönemine ilişkin üç yıllık veriler bulunmaktadır. Ancak OVMP verilerinin doğruluk ilkesi çerçevesinde değerlendirilebilmesi için gerçekleştirmelere de ihtiyaç duyulmaktadır. Bu yüzden gerçekleştirmeler itibarıyla 2006-2011 verileri değerlendirilebilecektir. Çalışmada ele alınan makroekonomik göstergeler büyüme ve enflasyon oranlarıdır. Bütçe verileri ise giderler, gelirler (vergi gelirleri), bütçe dengesi, faiz dışı denge ve kamu net borç yüküdür.

3.1.Makroekonomik Hedeflerdeki Sapmalar

OVMP 2005 yılından itibaren yayınlandığından, Tablo 1’de görüldüğü gibi 2006 yılı için sadece bir yıl önceki tahmin mevcuttur. 2007 yılı için iki yıllık ve diğer yıllar için ise üç yıllık tahminler bilinmektedir. Tablodan görülebileceği gibi büyüme oranı ele alınan dönemde dalgalı bir seyir izlemektedir. 2006 ve 2007 yılları “normal” yıllar olarak ele alınabilir. Ancak 2008 yılında ABD’de finansal kriz ortaya çıkmış ve hızla dünyaya yayılarak küresel bir krize dönüşmüştür. Bu yüzden 2008 yılı küresel krizin başlangıcı ve 2009 yılı ise krizin derinleştiği yıl olarak düşünülebilir. Türkiye’de 2006 ve 2007 yıllarında sırasıyla %6,9 ve %4,5 büyüyen ekonomi, 2008 yılında ancak binde 7 civarında büyüebilmiş ve 2009 yılında %4,7 civarında küçülmüştür. Baz yılı etkisiyle 2010 yılında %9 civarında büyüyen ekonomi, 2011 yılında da yüksek düzeyde büyümeye devam etmiştir. Hedefler itibariyle bakıldığında 2006 yılında %5, 2007 itibariyle %7, sonraki yıllarda ise %5 civarında büyüme öngörülmüştü. Tablo 2’de görüldüğü gibi ortaya çıkan sapma ele alınan dönem itibariyle ortalama 1,7 puana tekabül etmektedir. Pozitif işaret, hedeflerin gerçekleşenden daha yüksek olduğu anlamına gelmektedir.

Ortalamada gerçekleşenden daha yüksek hedef konulduğu halde, ele alınan dönemdeki yılların sapmasına bakıldığında, bu sapmanın sistematik olmadığı görülmektedir. 2006 yılındaki sapma -1,9 puan olurken, 2007 yılındaki sapma 1,5 puan, 2008 ve 2009 yıllarındaki sapma sırasıyla 5,1 ve 10,6 puandır. En yüksek sapma küresel krize denk düşen bu iki yılda ortaya çıkmaktadır. 2010 ve 2011 yıllarındaki sapma ise sırasıyla -4,0 ve -2,7 puandır. İşaretin negatif olması hedeflerin gerçekleşmelerden daha düşük konulduğu anlamına gelmektedir. Bu sonuçlar, büyüme hedeflerinin bir miktar yüksek belirlendiği göz ardı edilmemekle beraber, ülke koşullarında hedeflerin belirlendiği, ancak küresel krizin etkisiyle aşağı yönlü belirgin bir sapma ortaya çıktığı ve sonraki yıllarda hedefler aynı düzeyde konulduğu halde baz etkisiyle beklenenden yüksek büyüme ortaya çıkması ile yukarı yönlü sapma ortaya çıktığını göstermektedir.

İkinci önemli makroekonomik gösterge enflasyon oranıdır. Tablo 2’de görüldüğü gibi ele alınan dönemde enflasyon oranında 2,2 puanlık bir yukarı yönlü sapma ortaya çıkmaktadır. Yani ortalamada enflasyon hedefi düşük belirlenmektedir. Ancak yıllar itibariyle ortaya çıkan sapmalar değişmektedir. 2008 yılındaki sapma 4 puanın üzerindedir. Diğer yıllarda ortaya çıkan sapmalar daha düşüktür. Genel olarak enflasyon hedeflerinin düşük belirlendiği bilinmektedir. Merkez Bankası’nın bazen tahminleri daha yüksek olduğu halde hedeflerde ısrar edilmektedir. Geçmişin yüksek enflasyon deneyimleri ve 2001 krizinin etkisiyle Türkiye’de enflasyon oranı ciddiye alınmakta ve hedefler konusunda hassas davranılmaktadır. Ayrıca enflasyonun en azından bir bölümünün yapısal (yapışkan) olduğu düşünüldüğünden, enflasyon bekleyişlerinin kırılması amacıyla da hedeflerin düşük tutulduğu düşünülebilir. Büyüme ve enflasyon oranları açısından bakıldığında, ortalamada büyüme hedefinin yüksek, enflasyon hedefinin ise düşük konulduğu görülmektedir.

3.2.Bütçe Hedeflerindeki Sapmalar

Kamu giderlerindeki ortalama sapma 2,3 puan civarındadır. Ancak yıllar itibariyle sapmalar büyük ölçüde değişmektedir. 2006-2008 yılları için konulan hedeflerden sapma %6'yı geçmektedir. Sonraki yıllarda ise sapma aşağı yönlü olmakla beraber düşük oranlardadır. Kamu giderleri büyük ölçüde siyasal kararlara bağılıdır ve %80'e yakını konjonktürden bağımsız olarak ortaya çıkar. Personel harcamaları ve cari giderlerin önemli bir bölümü üzerinde tasarruf yapmak pek mümkün değildir. Yatırım harcamalarının ise büyük ölçüde konjonktüre ve hükümet programına bağılı olduğu düşünülebilir. Bu yüzden başlangıçta yüksek hedeflendiği halde, genişleme döneminde GSYİH'ya oranlı daha düşük olacaktır. Tersine daralma döneminde beklenenden yüksek olacaktır. 2009 ve sonrasında daralmanın etkisi açıkça görülmektedir. Burada milli gelirdeki revizyonu da göz ardı etmemek gerekir.

Toplam kamu gelirleri ve vergi gelirlerindeki sapma ise sırasıyla 2,9 ve 3,3 ile kamu giderlerinden daha yüksektir. Bunun nedeni kamu gelirlerinin konjonktüre daha duyarlı olmasıdır. Vergi gelirleri doğrudan ekonomik faaliyetlerle ilgilidir. Genişleme döneminde gelir, tüketim ve ithalat artarken vergi gelirleri artmakta, daralma döneminde ise tersine düşmektedir. 2009 yılındaki daralmanda kamu harcamaları düzeyi bir ölçüde korunurken, vergi gelirlerinde beklenenden daha fazla düşüş olmuştur. Bu yüzden kamu giderlerinin milli gelire oranındaki sapma negatife dönerken, vergi gelirlerindeki sapma 3,3 puan civarında devam etmiştir.

Kamu giderleri ve kamu gelirlerinin bir sonucu niteliğindeki bütçe dengesindeki sapma aynı dönemde ortalama 1 puan civarındadır. Bu da zaten kamu giderleri ve kamu gelirlerindeki sapmaların farkına denk düşmektedir. 2006 yılında aşağı yönlü bir sapma ortaya çıkarken, 2007 ve 2008 yıllarındaki yukarı yönlü sapma düşük düzeyde, daralma yılı olan 2009 yılındaki sapma 4,9 puan ile en yüksek düzeyine ulaşmıştır. Yani gerçekleşen bütçe açığının GSYİH'ya oranı hedeflenenden yaklaşık olarak %5 daha yüksek çıkmıştır. 2010 yılında sapma 1,8 puana düşmüş ve 2011 yılında beklenenin de altında gerçekleşmiştir. 2001 krizi sonrasında uygulanan ekonomi politikalarının en önemli göstergesi olan faiz dışı dengedeki sapma da 1,9 puan ile bütçe dengesinin üzerinde seyretmektedir.

Son olarak, kamu net borç yükündeki gelişmelere bakmak gerekmektedir. Ele alınan dönem ortalamasına bakıldığında, GSYİH'ya oranla kamu net borç stokundaki sapma sifıra yakındır. Negatif işaret, borç yükünün beklenenden daha yüksek olduğu anlamına gelmektedir. 2006-2008 yıllarındaki aşağı yönlü sapma (beklenenden daha düşük olarak gerçekleşmesi) zaman içerisinde azalmakta ve 2009 yılında 14 puanlık bir yukarı yönlü sapma ile maksimum noktasına ulaşmaktadır. Sonraki yıllarda bu yukarı yönlü sapma azalmakla beraber işaret negatif kalmaktadır (beklenenden yüksek gerçekleşmektedir). Bu sonucun ortaya çıkması, büyük ölçüde kamu gelirlerindeki daralmadır.

Özetle, üç yıllık mali planlar mali disiplini sağlamaya yönelik olmakla beraber, konjonktürel değişimler ve hükümetlerin iyimser beklentiler oluşturma eğilimleri planlardan sapmalara neden olmaktadır. Büyüme, vergi gelirleri ve faiz dışı denge genellikle yüksek hedeflenmekte ve enflasyon, kamu giderleri, bütçe açığı ve borç yükü genellikle düşük hedeflenmektedir. Bulgular bu eğilimleri doğrulamaktadır. Diğer yandan, üç yıllık tahminler yapıldığından,

sonraki yıllarda genellikle hedeflerin revizyonu yapılabilmektedir. Kriz yıllarında bu eğilim belirgin olmamakla beraber, istikrarlı yıllarda bu eğilim gözlenmekte ve üç yıl öncesinde yapılan tahminlerdeki sapmalar daha yüksek olduğu halde, iki yıl ve bir yıl önceki tahminlere bakıldığında, sapmaların düştüğü gözlenmektedir.

Tablo 3’de üç yıllık hedeflerin ortalamasından yüzde sapmalar gösterilmektedir. 2006 yılında sadece bir yıllık tahmin olduğundan yetersiz bir bilgi olmakla beraber, ortama sapma %75 civarındadır. 2007 yılında iki yıl öncesinde yapılan tahminden %47, bir yıl önceki tahminden ise %33 sapma olmuştur. 2008 yılında küresel krizin etkisiyle sapma ortalamaları %126’ya çıkmış ve krizin derinleştiği yıl olan 2009 yılında üç yıllık sapmalar azalsa da %655’e çıkmıştır. Bir yıl gecikmeli sapma %495’e düşmüş olsa da normal zamanlardan çok daha yüksek düzeylerde kalmıştır. 2010 yılı için üç yıl öncesinden yapılan tahminden %152 sapma varken, iki yıl öncesinde %87’ye, bir yıl öncesinde ise %20’ye düşmektedir. 2011 yılı için yapılan tahminlerdeki sapmalar ise %19’a kadar düşmüştür. Yıllar itibariye ortalama sapmalardaki eğilime bakıldığı zaman, gecikme dönemi uzadıkça sapmanın arttığı, gecikme dönemi kısaldıkça sapmanın azaldığı belirginleşmektedir. Tablonun son sütununda görüldüğü gibi, ele alınan dönem ortalamasına bakıldığında, üç yıl önceden konulan hedeflerden sapma %262 iken, iki yıl önceki hedeflerden sapma %207, bir yıl önceki hedeflerden sapma ise %168’dir. Kriz yılları dikkate alınmadığı takdirde ortalama sapmalar çok daha düşük olacaktır.

Konjonktürel hareketler itibariyle bakıldığı zaman ortaya çıkan sapmalar özellikle daralma yılı olan 2008 ve negatif büyümenin gerçekleştiği 2009 yılında derinleşmektedir. En büyük sapmalar 2008 ve 2009 yılında ortaya çıkmaktadır. Kamu harcamaları belirgin bir şekilde yukarı yönlü bir sapma gösterirken kamu gelirlerinde istikrarlı bir yapı ortaya çıkmaktadır. Tablo 4’de görüldüğü gibi, vergi gelirlerindeki sapmanın bir bölümü vergi dışı gelirlerden sağlanırken, daha büyük bir bölümü borç stokuna yansımakta ve borç yükü artmaktadır.

Çok yıllık bütçe yerine önceden yapıldığı tek yıl için bütçe yapılsa bile, bütçe rakamları, özellikle de kamu gelirleri, nihayetinde tahmin niteliğindedir. Bu yüzden sapmaların ortaya çıkması her durumda beklenebilir. Ancak 2001 krizi öncesinde sistematik olarak her yıl ek bütçe yapıldığı hatırlanırsa, 5018 sayılı yasa sonrasında bütçe sürecinde dikkate değer iyileşmeler sağlandığı görülecektir. Yukarıdaki değerlendirmeler ise, çok yıllık bütçeleme ve orta vadeli mali planlar konusunda henüz alınacak çok yol olduğunu göstermektedir.

4.SONUÇ

Çok yıllık bütçeleme ve orta vadeli mali plan esasen kamu kaynakların etkin kullanımı ve mali disiplinin sağlanması amacına yöneliktir. Bu bütçe yöntemi sözü edilen hedefler açısından tek başına yeterli olmasa da önemli bir gösterge olarak kullanılabilir. OECD ülkelerinin çoğunda kullanılan bu yöntem gelişmekte olan ülkeler ve geçiş ekonomilerinde de uygulanmaya başlamıştır. Türkiye’de 2006 yılında uygulamaya başlanan orta vadeli mali plan, ele alınan altı yıllık dönem itibariyle bir başarı öyküsü gibi görünmemektedir. Bunun bir nedeni, Türkiye’nin 2001 yılında tarihinin en derin krizlerinden birini yaşamış olması ve kriz sonrası başta mali yönetim olmak üzere birçok alanda dikkate değer reformlar yapılmış olmakla beraber henüz geçiş sürecinde olduğu kabul edilmesi gereğidir. Diğer bir neden ise, küresel düzeyde ortaya çıkan finansal krizin sadece Türkiye’de değil, başta gelişmiş ülkeler olmak üzere bütün dünyada hesapları altüst etmiş olmasıdır. Yapılan analizler, sapmaların özellikle krizin derinleştiği yıllara denk düştüğünü göstermektedir.

Çok yıllık bütçelemenin başarılı olabilmesinin elbette teknik koşulları vardır. Örneğin, politikacıların ve bürokrasinin samimiyeti ve kararlılığı, tarafların yararına inanması ve mali yönetime ilişkin diğer yasal ve kurumsal düzenlemelerin tamamlanmış olması gerekli koşullardır. Ancak unutmamak gerekir ki, yasal, kurumsal ve teknik altyapı yanında ciddiye alınması gereken yapısal bir unsur da vardır. Bu da ekonomide belirli bir büyüme eşiğine gelinmiş olması ve istikrardır. Türkiye gibi hızlı gelişmekte olan ülkelerde devletten ve kamu bütçesinden çok şey beklenmektedir. Sermaye birikiminin yetersizliği ve piyasa mekanizmasının yeterli bir büyüklük ve kalitede gelişmiş olmaması kamunun telafi edici işlevini öne çıkarmaktadır. Bu yüzden de bir yıl için bile ciddi tartışmalara neden olan bütçe sürecinin orta vadede herkesin kabul edeceği şekilde düzenlemek ve sorunsuz uygulamak fazla iyimser bir beklenti olacaktır.

Son yıllarda yapılan uygulamalara bakılırsa, Merkez Bankası’nın enflasyon tahminleri ile hedefleri arasındaki farklara benzer şekilde, orta vadeli mali plan uygulaması, sapmalara rağmen yararlı bir araç olarak kullanılmaktadır. Bütçe süreci başlamadan planın açıklanması, akademik çevreler, medya ve ekonomik karar alıcılar tarafından tartışılması ve değerlendirilmesi yeterince yararlıdır. Kamuoyunca ciddiye alınması ve gecikmesi halinde bunun tartışma gündemine alınması bunun bir göstergesidir. Mevcut haliyle sadece cari yılı takip eden yıl için daha çok ciddiye alındığını göstermektedir. Ancak ekonominin belirli bir eşiğe gelmesi, enflasyonun nispeten kontrol altına alınması ve bazı yapısal iyileştirmeler sonucunda cari açığın da kabul edilebilir düzeylere çekilmesi halinde, orta vadeli mali plan uygulaması daha yararlı bir araç olarak güçlenerek uygulanabilecektir.

Tablo 1.Makroekonomik Göstergeler ve Bütçe Verileri (2006-2011)

	Dönem	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Büyüme	<i>t-3</i>			4,3	11,8	-3,2	-1,5
	<i>t-2</i>		0,5	6,3	10,4	-3,4	-3,5
	<i>t-1</i>	-1,9	2,5	4,8	9,7	-5,4	-3,0
	T	6,9	4,5	0,7	-4,7	8,9	7,5
Enflasyon (TÜFE)	<i>t-3</i>			-0,5	-6,5	-6,4	-2,3
	<i>t-2</i>		1,4	-6,1	-2,5	0,1	-2,9
	<i>t-1</i>	0,4	-4,4	-6,1	1,0	-1,1	-2,5
	T	9,7	8,4	10,1	6,5	6,4	7,8
Giderler	<i>t-3</i>			1,9	-1,5	0,4	-1,5
	<i>t-2</i>		3,4	4,7	0,6	-4,2	2,3
	<i>t-1</i>	6,4	6,3	7,5	-4,8	0,9	1,3
	t	23,5	24,2	23,9	28,2	27,0	24,4
Toplam Gelirler	<i>t-3</i>			3,1	4,6	4,1	-1,4
	<i>t-2</i>		3,0	6,1	5,3	-1,5	-0,1
	<i>t-1</i>	3,6	6,5	6,6	-0,6	0,0	0,3
	T	22,9	22,6	22,1	22,6	23,0	22,7
Vergi Gelirleri	<i>t-3</i>			5,9	5,5	4,2	-2,3
	<i>t-2</i>		5,7	6,6	5,5	-1,3	-1,2
	<i>t-1</i>	4,4	6,8	6,5	-0,2	-0,3	-0,9
	T	19,9	18,1	17,7	18,1	19,1	20,0
Bütçe Dengesi	<i>t-3</i>			2,5	6,1	3,7	0,0
	<i>t-2</i>		3,6	1,4	4,6	2,7	-2,3
	<i>t-1</i>	-2,8	0,2	-0,8	4,1	-0,9	-1,1
	T	-0,6	-1,6	-1,8	-5,5	-4,0	-1,7
Faiz Dışı denge	<i>t-3</i>			2,2	5,5	4,6	1,4
	<i>t-2</i>		1,3	2,1	5,3	2,6	-0,3
	<i>t-1</i>	0,3	1,5	2,1	3,6	0,2	0,0
	T	5,4	4,2	3,5	0,1	0,5	1,2
Kamu Net Borç Stoku	<i>t-3</i>			8,3	-11,1	-11,7	-17,8
	<i>t-2</i>		13,4	-0,4	-10,4	-18,3	9,0
	<i>t-1</i>	11,4	4,7	-0,1	-20,5	6,7	0,8
	T	45,1	39,4	39,5	45,5	42,3	39,8

Not: Her değişken için son satır (*t*) gerçekleştirmeleri, diğer veriler ise OVMP’de yer alan tahminleri göstermektedir. *t-1* bir yıl önceki tahmini, *t-2* iki yıl önceki tahmini, *t-3* ise 3 yıl önceki tahmini göstermektedir.

Tablo 2. Makroekonomik hedefler ve Bütçe tahminlerindeki sapmalar (2006-2011)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Ortalama
Büyüme	-1,9	1,5	5,1	10,6	-4,0	-2,7	1,5
Enflasyon (TÜFE)	0,4	-1,5	-4,2	-2,7	-2,5	-2,6	-2,2
Giderler	6,4	4,8	4,7	-1,9	-1,0	0,7	2,3
Toplam Gelirler	3,6	4,7	5,3	3,1	0,9	-0,4	2,9
Vergi Gelirleri	4,4	6,2	6,3	3,6	0,9	-1,5	3,3
Bütçe Dengesi	-2,8	1,9	1,0	4,9	1,8	-1,1	1,0
Faiz Dışı denge	0,3	1,4	2,1	4,8	2,5	0,4	1,9
Kamu Net Borç Stoku	11,4	9,1	2,6	-14,0	-7,8	-2,7	-0,2

Tablo 3. Makroekonomik hedefler ve bütçe tahminlerindeki Sapmalar (%)

Dönem/Yıl	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Ortalama (Gecikme)
t-3			112	755	152	29	262
t-2		47	148	715	87	35	207
t-1	75	33	119	495	20	19	127
Ortalama (Yıllar)	75	40	126	655	87	28	168

Tablo 4. Makroekonomik Göstergeler

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Büyüme	6,9	4,5	0,7	-4,7	8,9	7,5
Enflasyon (TÜFE)	9,7	8,4	10,1	6,5	6,4	7,8
Giderler	23,5	24,2	23,9	28,2	27,0	24,4
Toplam Gelirler	22,9	22,6	22,1	22,6	23,0	22,7
Vergi Gelirleri	19,9	18,1	17,7	18,1	19,1	20,0
Vergi Dışı Gelirler	3,0	4,5	4,4	4,5	3,9	2,7
Bütçe Dengesi	-0,6	-1,6	-1,8	-5,5	-4,0	-1,7
Faiz Dışı denge	5,4	4,2	3,5	0,1	0,5	1,2
Kamu Net Borç Stoku	45,1	39,4	39,5	45,5	42,3	39,8

KAYNAKLAR

- Alesina, A. ve R. Perotti (1996). "Fiscal Discipline and the Budget process", *The American Economic Review*, 86/2, 401-407.
- Boex, L. F. J., J. Martinez-Vazquez ve R. M. McNab (2000). "Multi-Year Budgeting: A Review of International Practices and Lessons for Developing and Transitional Economies", *Public Budgeting & Finance*, C. 20, N.2, s.91-112.
- BUMKO (2005). *Mali Reformlar Kapsamında Yeni Bütçeleme Anlayışı*, Ankara.
- DPT (2000). *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık, Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara.
- Mutluer, K., E. Öner ve A. Kesik (2011). *Bütçe Hukuku*, 3. Baskı, Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Pınar, A. (2012). *Maliye Politikası*, 5. Baskı, Turhan Kitabevi.
- TEPAV (2009). *Mali İzleme Raporu*, 2009 Yılı Nisan Ayı Bütçe Sonuçları.
- Tüğen, K. ve A. Özen (2004). "Çok Yıllı (Orta Vadeli) Bütçeleme Sistemi ve Uygulamaları", *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 6/3, 113-136.
- Yılmaz, H. H. (1999). *Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması; Dünya Bankası Orta Vadeli Harcama Sistemi*, DPT. Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü, Finansman Dairesi, Ankara.