



**T.C.
BURSA ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
MALİYE BİLİM DALI**

**TÜRKİYE'DE ORTA VADELİ PROGRAM
ÇERÇEVESİNDE MALİ KURALLARIN
UYGULANABİLİRLİĞİ**

(YÜKSEK LİSANS TEZİ)

Enes KARA

BURSA-2024



**T.C.
BURSA ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
MALİYE BİLİM DALI**

**TÜRKİYE’DE ORTA VADELİ PROGRAM
ÇERÇEVESİNDE MALİ KURALLARIN
UYGULANABİLİRLİĞİ**

(YÜKSEK LİSANS TEZİ)

Enes KARA

**Danışman
Dr. Öğr. Üyesi Reyhan LEBA**

BURSA-2024

TEZ ONAY SAYFASI

T. C.

BURSA ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Maliye Anabilim Dalı, Maliye Bilim Dalı'nda 702212010 numaralı Enes KARA'nın hazırladığı "Türkiye'de Orta Vadeli Program Çerçevesinde Mali Kuralların Uygulanabilirliği" konulu Yüksek Lisans Tezi ile ilgili savunma sınavı, .././.... günü-..... saatleri arasında yapılmıştır. Sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda adayın (başarılı/başarısız) olduğuna (oybirliği/oyçokluğu) ile karar verilmiştir.

Üye
(Tez Danışmanı ve Sınav Komisyonu Başkanı)
Dr. Öğr. Üyesi Reyhan LEBA
Bursa Uludağ Üniversitesi

Üye
Prof. Dr. Ufuk SELEN
Bursa Uludağ Üniversitesi

Üye
Dr. Öğr. Üyesi Rıdvan ENGİN
Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi

.../.../2024



**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
YÜKSEK LİSANS / DOKTORA İNTİHAL
YAZILIM RAPORU**

**BURSA ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI BAŞKANLIĞINA**

Tarih:18/11/2024

Tez Başlığı / Konusu: TÜRKİYE’DE ORTA VADELİ PROGRAM ÇERÇEVESİNDE MALİ KURALLARIN UYGULANABİLİRLİĞİ

Yukarıda başlığı gösterilen tez çalışmamın a) Kapak sayfası, b) Giriş, c) Ana bölümler ve d) Sonuç kısımlarından oluşan toplam **163** sayfalık kısmına ilişkin, **17/11/2024** tarihinde şahsım tarafından **TURNITIN** adlı intihal tespit programından (Turnitin)* aşağıda belirtilen filtrelemeler uygulanarak alınmış olan özgünlük raporuna göre, tezimin benzerlik oranı **% 13**’tür.

Uygulanan filtrelemeler:

- 1- Kaynakça hariç
- 2- Alıntılar hariç
- 3- 5 kelimedenden daha az örtüşme içeren metin kısımları hariç

Bursa Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Çalışması Özgünlük Raporu Alınması ve Kullanılması Uygulama Esasları’nı inceledim ve bu Uygulama Esasları’nda belirtilen azami benzerlik oranlarına göre tez çalışmamın herhangi bir intihal içermediğini; aksinin tespit edileceği muhtemel durumda doğabilecek her türlü hukukisorumluluğu kabul ettiğimi ve yukarıda vermiş olduğum bilgilerin doğru olduğunu beyan ederim.

Gereğini saygılarımla arz ederim.

Tarih ve İmza
18/11/2024

Adı Soyadı: ENES KARA

Öğrenci No: 702212010

Anabilim Dalı: MALİYE

Program: MALİYE

Statüsü: ☒ Y.Lisans ☐ Doktora

Danışman: Dr.Öğr. Üyesi Reyhan LEBA, 18.11.2024

* Turnitin programına Bursa Uludağ Üniversitesi Kütüphane web sayfasından ulaşılabilir.

YEMİN METNİ

Yüksek lisans olarak sunduğum “Türkiye’de Orta Vadeli Program Çerçevesinde Mali Kuralların Uygulanabilirliği” başlıklı çalışmanın bilimsel araştırma, yazma ve etik kurallarına uygun olarak tarafımdan yazıldığına ve tezde yapılan bütün alıntıların kaynaklarının usulüne uygun olarak gösterildiğine, tezimde intihal ürünü cümle veya paragraflar bulunmadığına Şerefim üzerine yemin ederim.

Tarih ve İmza
18/11/2024

Adı Soyadı: Enes KARA

Öğrenci No: 702212010

Anabilim Dalı: Maliye

Programı: Maliye

Tezin Türü: Yüksek Lisans Tezi

ÖZET

Yazar Adı ve Soyadı	Enes Kara
Üniversite	Bursa Uludağ Üniversitesi
Enstitü	Sosyal Bilimler Enstitüsü
Anabilim Dalı	Maliye
Bilim Dalı	Maliye
Tezin Niteliği	Yüksek Lisans Tezi
Mezuniyet Tarihi	.../.../2024
Tez Danışmanı	Dr. Öğr. Üyesi Reyhan LEBA

TÜRKİYE’DE ORTA VADELİ PROGRAM ÇERÇEVESİNDE MALİ KURALLARIN UYGULANABİLİRLİĞİ

Yıllık olarak yapılan bütçenin yol açtığı kısıtlamaları ortadan kaldırmayı hedefleyen orta vadeli harcama sistemi, mali planlama ve yönetim açısından önemli bir strateji olarak karşımıza çıkmaktadır. Mali kurallar ise, ülkelerin makroekonomik anlamda genel mali performans göstergelerine getirilen daimi sınırlardır. Bu kurallar, ülkelerin ihtiyaçlarına ve tercihlerine göre farklılık gösterebilmektedir. Orta vadeli program kapsamında belirlenen ve uyulması gereken mali kuralların varlığı kaynakların etkin bir biçimde kullanılmasına olanak sağlar. Türkiye’de henüz “mali kural” adı altında bir düzenleme uygulamaya girmemesine rağmen, 2000’li yıllardan itibaren mali kural uygulamalarına yasal zemin oluşturan birtakım adımlar atılmıştır. Bu çalışmanın amacı, orta vadeli program kapsamında mali kuralların Türkiye’de uygulanabilirliğini ve bu kuralların uygulanması durumunda ne tür katkılar sağlayabileceğini incelemektir. Orta vadeli program, mali kuralların uygulanabilirliği ve mali disiplinin sağlanması açısından son derece etkili bir araçtır. Ancak Türkiye’de uygulanan orta vadeli programların bazı temel eksiklikleri bulunmaktadır. Bu eksikliklerin dikkate alınması ve giderilmesi sonucunda hazırlanan orta vadeli programlar ve uygulanabilir mali kurallar, Türkiye’nin ekonomik hedeflerine ulaşmasında etkili olacak ve ekonomisinin sürdürülebilir olmasına katkı sağlayacaktır.

Anahtar Kelimeler: Orta Vadeli Program, Mali Kural, Mali Kaynak

ABSTRACT

Name and Surname	Enes KARA
University	Bursa Uludag University
Institute	Social Science Institution
Field	Public Finance
Subfield	Public Finance
Degree awarded	Master
Date of degree awarded	.../.../2024
Supervisor	Assist. Prof. Reyhan LEBA

APPLICABILITY OF FISCAL RULES WITHIN THE FRAMEWORK OF THE MEDIUM TERM PROGRAM IN TURKIYE

The medium-term expenditure system, which aims to eliminate the constraints caused by the annual budget, is an important strategy for fiscal planning and management. Fiscal rules, on the other hand, are permanent limits imposed on countries' macroeconomic general fiscal performance indicators. These rules may vary according to the needs and preferences of countries. The existence of fiscal rules, which are determined within the scope of the medium-term programme and which must be complied with, enables the efficient use of resources. Although a regulation under the name of ‘fiscal rule’ has not yet been put into practice in Turkiye, some steps have been taken since the 2000s to create a legal basis for fiscal rule implementations. The aim of this study is to examine the applicability of fiscal rules in Turkiye within the scope of the medium-term programme and what kind of contributions these rules can provide if they are implemented. Medium-term programme is a highly effective tool for the applicability of fiscal rules and ensuring fiscal discipline. However, medium-term programmes implemented in Turkiye have some fundamental shortcomings. Medium-term programmes and enforceable fiscal rules, which are prepared by taking these shortcomings into consideration and eliminating them, will be effective in achieving Turkiye's economic targets and will contribute to the sustainability of its economy.

Keywords: Medium Term Program, Fiscal Rule, Financial Resource

ÖNSÖZ

Tez çalışmasında emeğini ve hoşgörüsünü esirgemeyen özellikle tez danışman hocam Dr. Reyhan LEBA ve Uludağ Üniversitesindeki tüm hocalarıma, desteğinden dolayı sevgili eşim Nurseli KARA'ya teşekkürü borç bilirim.

Bursa, 2024

Enes KARA

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER	iv
TABLO LİSTESİ.....	vi
ŞEKİL LİSTESİ.....	vii
KISALTMALAR	viii
GİRİŞ	1
BİRİNCİ BÖLÜM.....	4
ORTA VADELİ HARCAMA SİSTEMİ	4
1.1. Orta Vadeli Harcama Sistemi	4
1.1.1. Orta Vadeli Harcama Sisteminin Tanımı.....	4
1.1.2. Orta Vadeli Harcama Sisteminin Amaçları	10
1.1.3. Orta Vadeli Harcama Sisteminin Tarihçesi	11
1.1.4. Orta Vadeli Harcama Sisteminin Başarı Şartları	13
1.2. Orta Vadeli Harcama Sisteminin Aşamaları	14
1.3. Orta Vadeli Harcama Sisteminin Geleneksel Bütçelemeden Farkı	26
1.4. Türkiye’de Orta Vadeli Harcama Sistemi.....	27
1.4.1. Türkiye’de Orta Vadeli Harcama Sistemine Geçiş Nedenleri	28
1.4.2. Türkiye’de Orta Vadeli Harcama Sisteminin Yasal Olarak Dayanağı	32
1.4.3. Türkiye’de Orta Vadeli Harcama Sisteminin Uygulanma Süreci.....	36
1.5. Türkiye’de Orta Vadeli Programlar	48
1.6. Orta Vadeli Harcama Sistemi Kullanan Ülke Örnekleri.....	97
İKİNCİ BÖLÜM.....	102
MALİ KURAL KAVRAMI VE MALİ KURAL UYGULAMALARI	102
2.1. Mali Kural Kavramı ve Özellikleri	102

2.2. Mali Kuralların Ortaya Çıkması ve Uygulanma Gerekçeleri.....	104
2.2.1. Mali Kuralların Ortaya Çıkması: Devletin Başarısızlığı Teorisi	104
2.2.2. Mali Kuralların Uygulanma Gerekçeleri	106
2.3. Mali Kuralların Türleri.....	113
2.4. Mali Kuralların Düzenlenme Yöntemleri	117
2.5. Dünyada Bazı Mali Kural Uygulamaları	118
2.5.1. Avrupa Birliğinde Mali Kural Uygulamaları.....	121
2.5.2. Amerika Birleşik Devletleri’nde Mali Kural Uygulamaları	128
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM	131
TÜRKİYE’DE MALİ KURAL BENZERİ UYGULAMALAR VE ORTA VADELİ	
PROGRAM ÇERÇEVESİNDE MALİ KURALLARIN	
UYGULANABİLİRLİĞİ	131
3.1. Türkiye’de 2000 Yılı Öncesi Dönem.....	131
3.1.1. 2000 Yılı Öncesi Dönemde Anayasalarda Yer Alan Mali Kural Benzeri	
Hükümler	132
3.2. Türkiye’de 2000 Yılı Sonrası Dönem	136
3.2.1. IMF Programları Kapsamında Mali Kural Benzeri Uygulamalar.....	136
3.2.2. Anayasa Kapsamında Mali Kural Benzeri Uygulamalar	139
3.2.3. Yasal Düzenlemeler Kapsamında Mali Kural Benzeri Uygulamalar	140
3.3. 2017 Anayasa Değişikliği	147
3.4. Türkiye’de Orta Vadeli Program Çerçevesinde Mali Kuralların Uygulanabilirliği	
.....	148
SONUÇ.....	151
KAYNAKÇA	155

TABLO LİSTESİ

Tablo 1. Kapsamlarıyla OVHS Aşamaları	17
Tablo 2. 1985 Yılında Mali Kural Uygulayan Çeşitli Ülkeler	120
Tablo 3. Türkiye ile AB Üyesi Ülkelerin 2021 Yılındaki Maastricht Kriterlerine Uyum Verileri	125
Tablo 4. Amerika Birleşik Devletleri'nde Federal Devlet Genelinde Uygulanan Mali Kurallar	130
Tablo 5. IMF ile Türkiye Arasında Gerçekleştirilen Stand-by Anlaşmaları	138
Tablo 6. 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanunda Yer Alan Mali Kural Maddeleri	142
Tablo 7. T.C. Anayasası'nda Bütçeye İlişkin Gerçekleştirilen Yasal Düzenlemeler	148

ŞEKİL LİSTESİ

Şekil 1. OVHS Sürecindeki Adımlar	6
Şekil 2. Bütçe-Politika-Plan İlişkisi	7
Şekil 3. 3 Yıllık Süreçleri Kapsayan ve Birbirini İzleyen OVHS İşleyiş Yapısı	9
Şekil 4. Orta Vadeli Harcama Sisteminin Aşamaları	19
Şekil 5. Türkiye’de Planlama ve Bütçeleme Süreci	35
Şekil 6. Türkiye’de Orta Vadeli Harcama Süreci	39
Şekil 7. Türkiye’de Üretim Yoluyla Gerçekleştirilen GSYİH Büyümesi ve Sektörel Katkılar (%).....	93
Şekil 8. 1985 ila 2015 Yılları Arası Mali Kuralların Ülkelerin Gelişmişlik Düzeyine Göre İlerlemeleri	119
Şekil 9. 1990 ila 2020 Yılları Arası Avrupa Birliğinde Uygulanan Sayısal Mali Kurallar	122
Şekil 10. 1999 ila 2013 Yılları Arası Türkiye’nin IMF’ye Olan Borcu (milyar SDR)	139

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
a.g.e.	: Adı Geçen Eser
a.g.m.	: Adı Geçen Makale
a.g.r.	: Adı Geçen Rapor
a.g.t.	: Adı Geçen Tez
AR-GE	: Araştırma-Geliştirme
BM	: Birleşmiş Milletler
C.	: Cilt
CBO	: Kongre ve Bütçe Ofisi
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
Ed.	: Editör
GSYİH	: Gayri Safi Yurt İçi Hasıla
IMF	: Uluslararası Para Fonu
KMYKK	: Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
KOBİ	: Küçük-Orta-Büyük İşletme
OECD	: Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
OMB	: Yönetim ve Bütçe Ofisi
OVHS	: Orta Vadeli Harcama Sistemi
OVMP	: Orta Vadeli Mali Plan
OVP	: Orta Vadeli Program
p.	: Page
RG	: Resmi Gazete
S.	: Sayı
s.	: Sayfa
ss.	: Sayfalar
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
vb.	: Ve Benzeri
vd.	: Ve Diğerleri

GİRİŞ

Orta vadeli harcama sistemi (OVHS), genellikle bütçenin yıllık bir döngüye odaklanma eğiliminden daha uzun bir süreyi kapsayan bir döneme geçiş yapmayı temsil eder. Bu tanım, bütçenin geleneksel yaklaşımının ötesine geçerek daha geniş bir zaman dilimini hedef aldığını göstermektedir. Bu bağlamda orta vadeli sistem, mali planlamanın daha geniş bir perspektiften ele alınmasını sağlamaktadır.

OVHS yaklaşımı, karar vericilere orta vadeli harcama sınırlarını tahmin etme ve bu sınırları orta vadeli harcama politikaları ve maliyetler ile bağdaştırma olanağı sağlamaktadır. Bu, kamu harcama programlarının geliştirilmesine yönelik bir süreçtir ve mali kaynakların etkin ve verimli bir şekilde kullanılmasını sağlamaktadır.

OVHS, politika belirleme, strateji geliştirme ve bütçeleme oluşturma süreçleri arasında bir bağlantı oluşturmaktadır. Bu bağlantı ilişkisi, bir yıllık bütçenin getirdiği kısıtlamaları aşmayı hedeflemektedir. Bu sistem sayesinde, daha geniş bir zaman diliminde mali planlama yapılır, böylece tek yıllık bütçenin sınırlamaları aşılır. Orta vadeli harcama sisteminin, kamu kaynaklarının etkili bir şekilde yönetilmesini ve stratejik hedeflere uygun şekilde tahsis edilmesini sağlamak amacıyla tasarlandığı görülmektedir. Bu sistem ayrıca politika sürekliliğini ve özerkliği artırarak, kaynakların etkin kullanılmasına ve bütçe sınırlarının belirlenmesine katkıda bulunmaktadır. Bu temel amaçlar, kamu harcamalarının daha sürdürülebilir, adil ve verimli bir şekilde yönetilmesini hedeflemektedir.

Ülkelerin makroekonomik anlamda genel mali performans göstergelerine getirilen daimi sınırlara mali kurallar denilmektedir. Mali kurallar, ülkelerin ihtiyaçları ve tercihleri doğrultusunda farklı tür ve niteliklerde olabilmektedir¹. Söz konusu farklılıklardır doğrultusunda mali kurallar öncelikle “katı” ve “esnek” olmak üzere iki gruba ayrılmaktadır. İktisadi koşullardaki ya da hükümetlerin politik tercihlerindeki değişiklikler doğrultusunda değişebilen kurallar esnek olarak tanımlanırken, değişmeyen mali kurallar katı olarak nitelendirilmektedir².

¹ Coskun Can Aktan, “Mali Kurallar: Ekonomi Politikası Yönetiminde Anayasal ve Yasal Mali Kurallar”, *Mali Kurallar, Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar*, (Ed. Coşkun Can Aktan, Ahmet Kesik ve Fatih Kaya), Ankara: Hazine ve Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, No.2010/408, 2010, s.88.

² Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyici ve İstiklal Yaşar Vural, *Kurumsal Maliye Politikası: Ekonomi Politikası Yönetiminde, Mali Kurallar ve Kurumlar*, İstanbul: Seçkin Yayıncılık, 2007, s.122.

Esnek mali kurallar; orta vadeli programlar, mali sorumluluk yasaları, koalisyon anlaşmaları ya da yıllık bütçe yasaları ile oluşturulmakta ve yıllık bazda hazırlanmaktadır. Mali kuralları birbirinden ayıran ikinci ölçüt ise kuralların “anayasal” ve “yasal” olmasıdır. Anayasal kurallar yasal kurallara göre katı ve süreklilik arz eden kurallardır³.

Mali kuralın amacı sadece bütçenin sağlıklı bir şekilde yönetilmesini değil, aynı zamanda bu süreçte düzenli bilgi akışının sağlanmasını da içermektedir. Bu durum, mali yönetimin daha şeffaf, hesap verebilir ve etkin bir şekilde gerçekleştirilmesini hedeflemektedir. Mali kuralın bu özellikleri, bir ülkenin mali politikalarının daha iyi planlanmasına, uygulanmasına ve izlenmesine olanak tanımaktadır. Mali kurallar, ülkelerin kaynaklarını stratejik önceliklere göre dağıtmaları ve kullanmaları, kamu hizmetlerinin sunumunda etkinlik ve verimliliğin artması, makroekonomik istikrar ve ekonomik büyümenin sağlanması noktasında oldukça önemlidir.

Öte yandan, mali kuralların uygulanabilmesi için ülkelerin bazı reformları gerçekleştirmesi gerekmektedir. Bunlar arasında, bütçe dengesinin oluşturulması, borçlanmaya getirilen sınırlandırmalar, kamu gelirlerinin daha etkin bir şekilde denetim ve gözetim altına alınarak nitelikli harcamalara yönlendirilmesi öne çıkan unsurlardır. Bu reformlar, mali politikaların daha sağlam temellere oturtulması ve ekonomik istikrarın güçlendirilmesi amacını taşımaktadır.

Yukarıda da değinildiği üzere mali kurallar ülkeden ülkeye farklılık gösterebilmektedir. Türkiye’de henüz “mali kural” adı altında bir düzenlemenin uygulamaya koyulmadığı görülmektedir. Ancak 2000’li yıllardan itibaren mali kural uygulamalarına yasal zemin oluşturan düzenlemeler yapılmaya başlanmış ve bu doğrultuda örtük mali kurallar yürürlüğe koyulmuştur. Literatürde genel olarak mali kural ile ilgili çalışmalar olmakla birlikte Orta Vadeli Program kapsamında mali kuralların uygulanabilirliği üzerinde pek fazla durulmadığı görülmektedir. Bu noktada çalışmanın amacı, Türkiye’de Orta Vadeli Program kapsamında mali kuralların uygulanabilirliğini araştırmaktır.

Bu tez çalışması üç ana bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, orta vadeli harcama sistemi üzerinde durulmaktadır. Orta vadeli harcama sistemi tanımlanarak, amaçları, tarihçesi ve başarı şartları hakkında bilgiler verilmektedir. Ardından orta vadeli harcama sisteminin aşamaları açıklanarak,

³ Aktan, a.g.m., s.89.

bu sistemin geleneksel bütçelemeden farkına yer verilmektedir. Ayrıca Türkiye’de orta vadeli harcama sistemi ele alınmakta ve bu kapsamda sisteme geçiş nedenleri, sistemin yasal dayanağı ve uygulanma süreci açıklanmaktadır. Ardından Türkiye’de orta vadeli programlar hakkında detaylı bilgi verilmektedir. Bu bölümde ayrıca, orta vadeli harcama sistemi kullanan ülke örnekleri olarak İngiltere, Avusturalya ve ABD’ye yer verilmiştir.

İkinci bölümde, mali kural konusu üzerinde durulmaktadır. Mali kural kavramının tanımı yapıp, temel özellikleri, ortaya çıkması ve uygulanma gerekçeleri açıklanmaktadır. Ardından mali kuralların türleri ele alınmakta ve düzenlenme yöntemleri hakkında bilgiler verilmektedir. Bu bölümde ayrıca, dünyadan mali kural uygulamalarına örnek olarak Avrupa Birliği ve ABD’ye yer verilmiştir.

Üçüncü bölümde ise, Türkiye’de mali kural benzeri uygulamalar ve orta vadeli program çerçevesinde mali kuralların uygulanabilirliği ele alınmaktadır. Bu bölümde, ilk olarak 2000 yılı öncesi dönemde anayasalarda yer alan mali kural benzeri hükümler hakkında bilgiler verilmektedir. Ardından 2000 yılı sonrası dönem ele alınmakta ve bu bağlamda, IMF programları, anayasa ve yasal düzenlemeler kapsamında mali kural benzeri uygulamalar üzerinde durulmaktadır. Ayrıca 2017 yılındaki anayasa değişikliği ile bütçeye ilişkin gerçekleştirilen yasal düzenlemeler belirtilmektedir. Bu bölümde ayrıca, Türkiye’de orta vadeli program çerçevesinde mali kuralların uygulanabilirliğine yönelik bir değerlendirme yapılmaktadır. Son olarak da, sonuç ve önerilere yer verilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

ORTA VADELİ HARCAMA SİSTEMİ

1.1. Orta Vadeli Harcama Sistemi

1.1.1. Orta Vadeli Harcama Sisteminin Tanımı

Dünya Bankası'nın literatüründe Orta Vadeli Harcama Sistemi (OVHS), Medium Term Expenditure Framework (MTEF) şeklinde bilinmektedir. Bu sistem, bütçe disiplinlerinde genellikle “*orta vadeli harcama planlaması ve tahminleri*” veya “*çokyıllı bütçeleme*” terimleriyle ifade edilmektedir⁴. Bu yaklaşım, mali planlamanın daha stratejik ve öngörülebilir bir hale getirilmesine yardımcı olmaktadır. Bu hem kamu sektörünün etkinliğini artırmak hem de mali istikrarı sağlamak için önemlidir.

Orta vadeli harcama sistemi genellikle, bütçenin yıllık bir döngüye odaklanma eğiliminden, daha uzun bir süreyi kapsayan bir döneme geçiş yapmayı temsil eder⁵. Bu tanım, bütçenin geleneksel yaklaşımının ötesine geçerek daha geniş bir zaman dilimini hedef aldığını göstermektedir. Bu bağlamda orta vadeli sistem, mali planlamanın daha geniş bir perspektiften ele alınmasını sağlamaktadır.

Dünya Bankası'na göre OVHS, “*harcamaların politik önceliklere göre yönlendirilmesini ve kaynak kullanımında stratejik bir politika ve harcama planlamasını*” temel almaktadır⁶. Bu tanım, kaynakların sorumlu bir şekilde kullanılmasını ve stratejik hedeflere ulaşmayı hedeflediğini vurgulamaktadır. Bu yaklaşım, mali kaynakların etkin ve verimli bir şekilde kullanılmasına yardımcı olmaktadır.

Orta vadeli harcama sistemi, bazı Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) ülkelerinde çeşitli adlarla uygulanmaktadır ve Uluslararası Para Fonu (IMF) tarafından “*orta vadeli harcama sistemi*” olarak adlandırılmaktadır. Bu, mali tahminlerle ilişkili mali politikaları ve bütçeyi orta vadede birleştiren bir yaklaşımdır. Ayrıca IMF, “*hükümetin güncel politikalarını yansıtan orta vadeli bütçe tahminlerini bir disiplin süreci*” şeklinde

⁴ Tolga Demirbaş, “Kamu Harcama Yönetimi Bağlamında Orta Vadeli Harcama Sistemi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Bursa: Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2006, s.17.

⁵ Malcom Holmes and Alison Evans, *A Review of Experience In Implementing Medium Term Expenditure Frameworks In A PRSP Context: A Synthesis of Eight Country Studies*, London: Overseas Development Institute, 2003, p.5.

⁶ World Bank, *The World Bank Annual Report 1998*, 1998, p.48.

açıklamaktadır⁷. Bu açıklama, mali planlamanın daha geniş bir perspektiften ele alınarak netlik kazanmasına olanak sunmaktadır.

OVHS yaklaşımı, karar vericilere orta vadeli harcama sınırlarını tahmin etme ve bu sınırları orta vadeli harcama politikaları ve maliyetlerle bağdaştırma olanağı sağlamaktadır. Bu, kamu harcama programlarının geliştirilmesine yönelik bir süreçtir ve mali kaynakların etkin ve verimli bir şekilde kullanılmasını sağlamaktadır⁸. Tanımlaması yapılan bu süreç, kamu harcama programlarının geliştirilmesi için temel olarak üç bileşen üzerinden hareket etmektedir. Bunlar⁹:

- 1) Makroekonomik çerçeve ile uyumlu biçimde, kamu harcamaları adına ayrılacak kaynakların yukarıdan aşağıya (top to down) öngörülmesi,
- 2) Mevcut ve de yeni başlatılacak olan proje ve faaliyetlerin gerçekleştirilebilmesi için gerekli maliyetlerin aşağıdan yukarıya (bottom- up) öngörülmesi,
- 3) Bu maliyetlerle toplam kaynakları ilişkilendiren ve karşılaştırarak kıyaslama yapan bir işleyişin oluşturulması.

Bu üç bileşen, etkili bir kamu harcama programının temel taşlarını ifade etmektedir. Bu bileşenler, mali kaynakların etkin ve verimli bir şekilde kullanılmasında önemlidir. Orta vadeli harcama sistemi Şekil 1’de görüldüğü üzere 3 adımda gerçekleşen bir sistemden oluşmaktadır.

⁷ OECD, “Budgeting in Greece”, *OECD Journal on Budgeting*, 2008, <http://www.oecd.org/dataoecd/59/20/42007249.pdf>, (Erişim Tarihi: 17.04.2024).

⁸ Peter Dean, *The Relevance of Medium Term Expenditure Framework to the Needs of Developing and Transitional Countries*, Draft Report, 1997, p.1.

⁹ Hakkı Hakan Yılmaz, *Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Dünya Bankası Orta Vadeli Harcama Sistemi*, Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı, 1999, ss.17-18.

Şekil 1. OVHS Sürecindeki Adımlar



Kaynak: Elizabeth Muggeridge, *Mozambique: Assistance with the Development of a Medium Term Expenditure Framework*, Draft Report, 1997, p.8.

Orta vadeli harcama sisteminin en önemli yeniliği olarak karşımıza, sunulacak kamu hizmetlerinin boyutunun mevcut kaynaklar kapsamında belirlenmesi ve bu durumun doğal bir sonucu olarak kaynakların belirlenen stratejik önceliklere göre dağıtılması çıkmaktadır¹⁰. Bu yenilik, hizmetlerin boyutunu ve kaynak dağılımını daha stratejik ve etkin bir şekilde yönetmeyi sağlamaktadır. Bu da mali kaynakların etkin ve verimli bir şekilde kullanılmasını desteklemektedir.

Orta vadeli yaklaşım, tüm harcamaları birleştirerek, yönetim politikalarını ve bütçe olanaklarını entegre ederek, mali disiplini sağlayan kapsamlı, etkin ve verimli bir çerçeve oluşturmaktadır. Bu bağlamda OVHS'nin mali değerlerdeki mevcut disiplini bozucu etkileri azalttığını söylemek mümkündür¹¹. Bu sistem ayrıca, strateji geliştirme, planlama ve bütçeleme süreçlerinin birbirine bağlanmasında potansiyel bir çözüm noktası olarak kabul edilmektedir¹². Bu kabul, bu süreçlerin daha etkin ve verimli bir şekilde yönetilmesini sağlayarak mali kaynakların etkin ve verimli bir şekilde kullanılmasını sağlamaktadır. Bu bağlamda Dünya Bankası plan-bütçe-politika ilişkisini Şekil 2 ile ifade etmiştir.

¹⁰ Hakkı Hakan Yılmaz ve Mustafa Biçer, "Türkiye'de Mali Reformlar Sonrası Değişen Politika Oluşturma, Planlama, Bütçeleme Süreci ve Orta Vadeli Harcama Sisteminin Uygulanabilirliği", *İktisat İşletme ve Finans*, C.25, S.287, 2010, s.44.

¹¹ World Bank, a.g.r., p.31.

¹² Philippe Le Houerou and Robert Taliercio, *Medium Term Expenditure Frameworks: From Concept to Practice Preliminary Lessons from Africa*, World Bank Africa Region Working Paper Series, 2002, p.28.

Şekil 2. Bütçe-Politika-Plan İlişkisi



Kaynak: World Bank, a.g.r., p.32.

Şekil 2 üzerinde ifade edilen bu süreç, ekonomide yer alan planlama uygulama ve bütçe stratejilerinin oluşumunu ve aralarındaki ilişkiyi akış diyagramıyla ifade etmektedir. İlk adımda, eski dönem politikalarının gözden geçirildiği ve bu değerlendirmeye dayanarak, ekonomiden ayrılacak olan kaynaklar belirlendiği görülmektedir. Bu aşamada, amaçlar, politikalar ve bu çerçevede geliştirilen stratejiler kapsamında kamu harcama öncelikleri belirlenmektedir.

Değerlendirmelerin yapılmasının ardından gelen ikinci adımda, birinci adımda elde edilen verilerin göz önünde bulundurulmasıyla yeni kaynak planlamalarının yapılması, yeni hedeflerin belirlenmesi ve stratejilerin planlanması gerçekleştirilmektedir.

Bir sonraki aşamada, kamu adına ayrılan, ekonomiden çekilerek kullanılması planlanan kaynakların hangi alanlara gideceği hakkında tahsis işlemleri başlatılarak hazırlanan bütçenin uygulamasına geçilir ve planlanan faaliyetlerin yerine getirilmesi süreci başlatılır. Daha sonraki adımda, geliştirilerek uygulamaya sürülen strateji ve uygulamaların denetiminin sağlanarak değerlendirmesinin yapılması söz konusudur. Denetleme kapsamında gerçekleştirilen kontroller, belgeler ile kayıt altına alınmaktadır. Son olarak yapılan denetimlerin verimliliği ve etkinliği, çeşitli hesaplamalar yapılmasıyla belirlenmektedir. Bu süreç, denetim faaliyetinin yerine getirilmesi ile tamamlanmaktadır¹³. Bu, mali kaynakların etkin ve verimli bir şekilde kullanılmasını sağlamaktadır.

¹³ Yılmaz, a.g.e., ss.23-24.

Orta vadeli harcama planlamasının en kritik ve temel ögesi, mali yılın çok yıllık bir yapıya sahip olmasından ziyade, ödenek ve bütçelerin uzun yıllar boyunca değerlendirilmesidir¹⁴. Bu temel, mali planlamanın daha geniş bir perspektiften ele alınmasına imkân sunmaktadır.

Önceki Orta Vadeli Harcama Planı'nın bütçe yılı, gelecek üç yılı kapsayan bir süreç başlatmaktadır. Bu süreç, $OVHS_{t+1}$ de başlayarak $OVHS_t$ 'nin bütçe yılı olan yılı takip eden ilk yılı (2. yıl) içermektedir. $OVHS_{t+1}$, bu bütçe yılının planlamasını yapmakta ve bir sonraki yıl (3. yıl) ile birlikte süreci devam ettirmektedir.

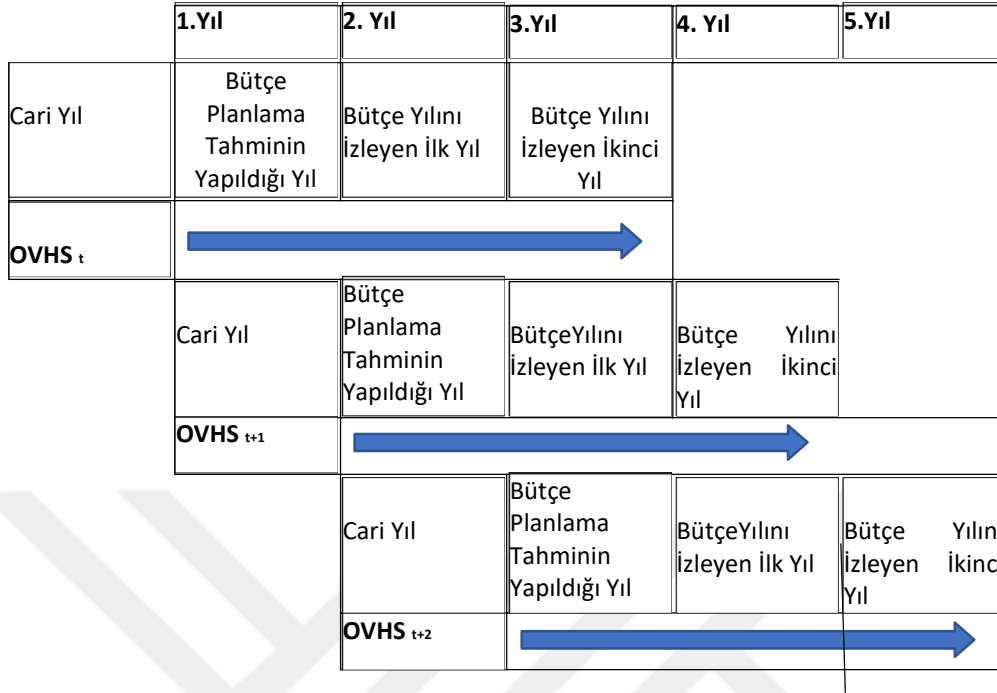
Şekil 3'te gösterildiği gibi, $OVHS_{t+1}$ 'in bütçe yılı, $OVHS_t$ 'nin bütçe yılı olan yılı takip eden ilk yıldır (2. yıl). Bu aşamada, kaynak kullanım süreci planlaması bir sonraki yılı (3. yıl) içermektedir. $OVHS_{t+1}$, bu şekilde bir yılı daha ileriye taşıyarak toplamda üç yılı kapsayan bir döngü oluşturmaktadır.

$OVHS_{t+2}$ de aynı prensibi takip etmektedir. $OVHS_{t+1}$ 'in bütçe yılı olan yılı takip eden ilk yılı (3. yıl) içermekte ve kaynak kullanım sürecinin planlamasını bir yıl daha genişleterek toplamda beş yılı kapsamaktadır (4. yıl ve 5. yıl).

Bu süreç, her OVHS'nin bütçe yılından başlayarak gelecek üç yılı kapsayan tutarlı bir planlama sağladığını göstermektedir. Bu sayede, orta vadeli harcama planları birbirini takip eden yıllar boyunca uyumlu bir şekilde ilerlemektedir. Her bir OVHS, önceki planın sona erdiği yılı takip eden birinci yıldan başlayarak bir sonraki üç yılı kapsamakta, bu da uzun vadeli bir perspektif sağlamaktadır.

¹⁴ Harun Cansız, "Bazı Ülkelerde ve Türkiye'de Çok Yıllı Bütçeleme Uygulamaları", *Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C.9, S.1, 2007, s.97.

Şekil 3. 3 Yıllık Süreçleri Kapsayan ve Birbirini İzleyen OVHS İşleyiş Yapısı



Kaynak: Yılmaz, a.g.e., ss.23-24.

Bu sistematik yaklaşım, kaynak tahsisatının uzun vadeli stratejilerle uyumlu bir şekilde yapılandırılmasını mümkün kılmaktadır. OVHS'ler arasındaki bu sürekli takip, organizasyonun bütçe planlamasını, kaynak yönetimini ve stratejik hedeflere ulaşma sürecini güçlendirmektedir.

Sonuç olarak, bu çok yıllık süreç, organizasyonun gelecekteki harcamalarını planlamak ve kaynakları etkili bir şekilde yönetmek için sağlam bir çerçeve sunmaktadır. Her OVHS, öncekini takip ederek ve bir önceki bütçe yılından başlayarak gelecek üç yılı kapsayarak, uzun vadeli başarı için tutarlı bir yol haritası oluşturur.

Tanımlardan yola çıkılarak genel ve ortak bir sonuç olarak OVHS, 1'den çok yılın gelir ve gider tahminlerini içererek genellikle üç yılı kapsayan bir süreç biçiminde şekillenmektedir. Bu sistem, kamu idarelerinin kaynaklarını etkin bir şekilde yönetmelerine ve harcamalarını bu kaynaklara göre planlamalarına olanak tanımaktadır.

OVHS, organizasyonlar için bir stratejik planlama aracı olarak işlev görmektedir. Bu sistem, gelecekteki bütçe yıllarını öngörmek ve buna göre harcama yapmak suretiyle,

kaynak tahsisinde etkinliği artırmaktadır. Üç yılı kapsayan bir döngü içinde sürekli olarak güncellenen bu plan, uzun vadeli hedeflere ulaşmak için bir çerçeve oluşturmaktadır.

Kamu idareleri, orta vadeli harcama sistemini kullanarak gelir ve gider tahminlerini dikkate almakta ve bu bağlamda bütçe oluşturabilmektedir. Bu durum, kaynaklarındoğru ve etkili bir şekilde kullanılmasına yardımcı olmakta, aynı zamanda organizasyonların önceden belirlenmiş stratejik hedeflere odaklanmasına ve kaynaklarını bu hedeflere yönlendirmesine imkân tanımaktadır.

Sonuç olarak, orta vadeli harcama sistemi, kamusal kaynakların verimli bir şekilde kullanılmasını sağlayarak kamu idarelerinin mali yönetimini güçlendirir ve uzun vadeli sürdürülebilirlik için önemli bir araçtır.

1.1.2. Orta Vadeli Harcama Sisteminin Amaçları

OVHS, politika belirleme, strateji geliştirme ve bütçeleme oluşturma süreçleri arasında bir bağlantı oluşturmaktadır. Bu bağlantı ilişkisi, 1 senelik bütçenin getirdiği kısıtlamaları aşmayı hedeflemektedir¹⁵. Bu sistem sayesinde, daha geniş bir zamandiliminde mali planlama yapılır, böylece tek yıllık bütçenin sınırlamaları aşılr.

OVHS'nin ana hedefleri şunlardır¹⁶:

- Makroekonomik dengeyi iyileştirmek amacıyla gerçekçi ve tutarlı bir kamu kaynak yapısının oluşturulması,
- Kaynakların, göz önünde bulundurulan stratejik öncelikler kapsamına sektörler içinde ve arasında dağıtılmasının iyileştirilmesi,
- Uygulanan stratejiler ve ayrılan kaynakların tahmin edilebilirliği ile birlikte, gerçekleştirilen faaliyetlerin devamlılığının sürdürülmesi,
- Fonların etkin ve verimli kullanımını teşvik etmek, harcama yapan kuruluşların özerkliğini artırmak ve sıkı bütçe sınırları belirlemek.

Bu hedefler, orta vadeli harcama sisteminin, kamu kaynaklarının etkili bir şekilde yönetilmesini ve stratejik hedeflere uygun şekilde tahsis edilmesini sağlamak amacıyla tasarlandığını göstermektedir. Ayrıca, politika sürekliliği ve özerkliği artırarak,

¹⁵ Menşure Kolçak, “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun Türk Mali Sistemine Getirdikleri (5436 Sayılı Kanun Değişiklikleriyle)”, *Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C 7, S.1, 2006, s.380.

¹⁶ World Bank, *Public Expenditure Management Handbook*, 1998, p.48, <http://www.worldbank.org/publicsector/pe/handbook/pem98.pdf>, (Erişim Tarihi: 25.05.2024).

kaynakların daha etkin bir biçimde kullanılmasına ve bütçe sınırlarının belirlenmesine katkıda bulunmaktadır. Bu temel amaçlar, kamu harcamalarının daha sürdürülebilir, adil ve verimli bir şekilde yönetilmesini hedeflemektedir.

Yukarıda belirtilen temel hedeflere ek olarak, süreç boyunca vurgulanan iki dolaylı amaç daha bulunmaktadır¹⁷:

1. ***“Yatırım programı, borçlanma kapasitesi, harcama politikalarının ve önceliklerinin değişmesi gibi orta vadeli konularla yıllık bütçe arasındaki ilişkinin geliştirilmesi”***: Orta vadeli harcama sistemi, yıllık bütçe ile ilişkili olarak orta vadeli konuların yönetimini ve planlamasını içermektedir. Bu içerik, yatırım programlarının belirlenmesi, borçlanma kapasitesinin değerlendirilmesi, harcama politikalarının ve önceliklerinin belirlenmesi gibi konularda bir köprü işlevi görmektedir. Bu sayede, yıllık bütçe süreci, orta vadeli stratejik hedeflerle uyumlu bir şekilde planlanabilir.
2. ***“Harcama politikalarının uygulamaları sonucunda ortaya çıkan maliyetler konusunda siyasi karar alıcılara gerekli olan bilgilerin sağlanması”***: Ortavadeli harcama sistemi, harcama politikalarının uygulanması sonucunda ortaya çıkan maliyetlerin belirlenmesi ve değerlendirilmesi konusunda da önemli bir rol oynamaktadır. Bu süreç, siyasi karar alıcılara gerekli olan bilgileri sağlayarak, politika kararlarının mali etkilerinin anlaşılmasına katkıda bulunmaktadır. Bu da karar alıcılara daha bilinçli ve stratejik kararlar alma imkânı tanımaktadır.

Bu hedefler, orta vadeli harcama sisteminin daha geniş bir perspektife sahip olduğunu ve sadece yıllık bütçe değil, aynı zamanda orta vadeli planlama ve stratejik yönetim açısından da önemli bir araç olduğunu vurgulamaktadır.

1.1.3. Orta Vadeli Harcama Sisteminin Tarihçesi

Orta Vadeli Harcama Sisteminin ve dolayısıyla çok yıllık bütçelemenin sistematik olarak geliştirilmesi İngiltere’de 1960’larda Plowden Komitesi tarafından kamu harcamalarının kontrolünün sağlanması düşüncesi üzerine önerilmiştir. Komite, toplam harcama kapasitesini belirleyen birimlerin birbirlerinden ayrı hareket ettiğini ve ülkede kısa vadede alınan harcama kararlarında geleceğe yönelik kaynak düzeyi hususunun düşünülmediğini fark etmiştir. Dolayısıyla bu durumun gelecek dönemde yaratacağı

¹⁷ Dean, a.g.r., p.5.

maliyetlerin önceden görülmediği değerlendirilmiştir. Ayrıca, İngiltere’de gelişmiş maliyetleme yöntemleri kullanılmasına rağmen teknik açıdan bütçe sürecinin yeterli olmadığı da gözlemlenmiştir. Komite elde ettiği bu bulgular üzerine kamu harcama planlamasının gelecek birkaç yılı içerecek şekilde düzenlenmesini önermiştir. Böylece, çok yıllık bütçeleme, İngiltere ile birlikte diğer gelişmiş ülkelerde yeni programları tespit etme ve gelecek yıl bütçelerinde onlara gerekli olan finansmanı sağlamaya yönelik öngörülerde bulunma görevini üstlenmiştir. Çok yıllık bütçeleme sisteminin bu ilk şeklini uygulayan ülkelerin karşılaştığı sorunlar şunlardır:

- İlk olarak yeni programları belirlemede çok yıllık bütçe tahminlemeleri yapıldığında ekonomik büyüme oranını fazla tahmin etme eğilimi, planlama döneminde elde edilebilir kaynakların aşırı tahmin edilmesine neden olmuştur.

- Harcamacı kuruluşların orta vadeli harcama tahminlerini kendilerine verilen harcama yetkisi olarak görmeleri kamu harcamalarında yeniden gözden geçirmeleri güçleştirmiştir.

- Yapılan planlarda reel ifadeler yer aldığından 1970’lerde yaşanan ekonomik büyümedeki azalış ve enflasyondaki artış, harcama tahminlerinin fiyat artışlarına otomatik olarak ayarlanmasını sağlarken gelirlerde sıkıntı yaşanmıştır.

Bu durum kamu maliyesi üzerinde baskı oluşturmuştur. 1980’lerden sonra küreselleşmenin de etkisiyle yeni bütçeleme yaklaşımı olan kamu harcama yöntemi çerçevesinde kaynak kullanımında etkin yönetim ve verimlilik üzerine yeni arayışlara gidilmesinin sonucunda çok yılı içeren bütçeleme sistemi eksiklikleri ile yeniden şekillendirilip gelecekte yapılacak harcamaları kısıtlama görevini yerine getirmesi konusunda geliştirilmiştir¹⁸.

1980’li yılların ikinci yarısından itibaren, birçok gelişmiş ülke bütçe sistemlerinde önemli reformlar yapmış ve mali yapılarını yeniden düzenlemiştir. 1990’lı yılların başında, Dünya Bankası’nın ülkelerin kamu mali yönetimlerine yönelik politikalarında bir değişim süreci gözlemlenmiştir. Bu değişim, özellikle Dünya Bankası tarafından ülkelerin kamu mali yapılarını incelemek ve gerekli değerlendirmeleri yapmak amacıyla düzenli olarak hazırlanan kamu harcamaları raporlarında belirginleşmiştir. Söz konusu raporlar doğrultusunda, gelişmekte olan ve geçiş sürecindeki ülkeler de bütçeleme süreçlerinde kayda değer reformlar gerçekleştirmiştir. Türkiye’deki reform çabaları ise, birçok ülkede olduğu gibi, ekonomik ve mali krizler sonrasında gündeme gelmiş ve IMF ile Dünya

¹⁸ Çiçek Çiftçi, “Çok Yıllı Bütçeleme: Kavramsal Çerçeve ve Dünya Örnekleri”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2022, s.8.

Bankası'nın geliştirdiği harcama sistemine (Orta Vadeli Harcama Sistemi) uyumlu bir şekilde hayata geçirilmeye çalışılmıştır¹⁹.

1.1.4. Orta Vadeli Harcama Sisteminin Başarı Şartları

Orta vadeli harcama sisteminin başarılı olabilmesi için çeşitli şartlar ve unsurlar bulunmaktadır. Orta vadeli harcama sisteminde, kamu kaynaklarının etkili ve verimli bir şekilde kullanılabilmesi için temel prensiplerin sağlanması önemlidir. Bu durum, kaynakların optimum şekilde yönetilmesini, bütçenin etkili bir şekilde planlanmasını ve uzun vadeli hedeflere ulaşılmasını sağlamak amacıyla belirli ilkelere odaklanmayı içermektedir.

Bu bağlamdaki ilkeler ve başarı şartları şunlardır²⁰:

1. **Stratejik Hedeflerle Uyum:** Orta vadeli harcama sistemi, kamu idaresinin belirlediği stratejik hedeflerle uyumlu olmalıdır. Harcamaların bu hedeflere katkı sağlaması ve organizasyonun uzun vadeli vizyonunu desteklemesi önemlidir.
2. **Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik:** Başarılı bir sistem, harcamaların ve bütçenin hazırlanmasıyla ilgili süreçlerde şeffaf olmalıdır. Kamu kaynaklarının nasıl harcandığı açıkça anlaşılmalı ve bu süreçlere ilişkin hesap verebilirlik sağlanmalıdır.
3. **Katılımcı Planlama:** Kamu idareleri, orta vadeli harcama planlarını oluştururken ilgili paydaşları dahil etmelidir. Çeşitli paydaşların görüşleri ve ihtiyaçları dikkate alınarak daha kapsamlı ve etkili planlar oluşturulabilmektedir.
4. **Esneklik ve Uyarlanabilirlik:** Orta vadeli harcama sistemi, değişen koşullara uyum sağlayabilen esnek bir yapıya sahip olmalıdır. Yeniliklere ve değişen koşullara hızlı bir şekilde adapte olabilme yeteneği önemlidir.
5. **Etkin Performans İzleme ve Değerlendirme:** Harcama programlarının ve politikalarının etkilerini değerlendirebilmek için etkin bir performans izleme ve değerlendirme sistemi kurulmalıdır. Bu sayede, başarılar ve iyileştirme alanları belirlenerek stratejik hedeflere daha etkili bir şekilde ulaşılabilir.
6. **Mali Disiplin:** Orta vadeli harcama sistemi, mali disiplini sağlamak amacıyla sıkı

¹⁹ Hayrettin Tüleykan, "Kamu Bütçeleme Sistemleri ve Çok Yıllı Bütçeleme", *Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi*, S.2, 2009, s.9.

²⁰ Kamil Tüngen, *Devlet Bütçesi*, İzmir: Bassaray Matbaası, 2013, s.163.

bir kontrol ve denetim mekanizması içermelidir. Bütçe sınırları belirlenmeli ve bu sınırlara uyulmalıdır.

7. **Uzun Vadeli Sürdürülebilirlik:** Başarı için sistemin uzun vadeli sürdürülebilirlik sağlaması önemlidir. Kaynakların dengeli ve sürdürülebilir bir şekilde kullanılması, gelecek nesillere yönelik sorumlulukları içermelidir.
8. **Yasallık:** Mali karar alma mercilerinde görev alan kişilerin yasalara uygun hareket ve davranışlar sergilemesi gerekmektedir.
9. **Öngörülebilirlik:** Kamu politikalarının ve programlarının etkili ve verimli bir biçimde hayata geçirilebilmesi için, öngörülebilirlik seviyelerinin yüksek olması gerekmektedir. Mevcut stratejilerin finanse edilebildiği, makro politikalarda istikrarın sağlandığı bir çerçevede, kamu sektöründe görülen verimlilik ve performans artmaktadır.
10. **Rekabet:** Rekabet, bir kuruluşun performansını sürekli olarak artırmak için bir katalizör görevi görmektedir. Bu, kuruluşun kendini sürekli olarak yenilemesini ve pazarın dinamiklerine ayak uydurmasını sağlar.
11. **Bilgi:** Doğru ve güvenilir bilgiler kamusal bütçeye olan güvenin artmasını sağlamaktadır.

Bu şartlar, orta vadeli harcama sisteminin etkili ve başarılı bir şekilde işleyebilmesi için temel oluşturan kriterlerdir.

1.2. Orta Vadeli Harcama Sistemi Aşamaları

Yıllık bütçe sürecinde kullanılan bir planlama yaklaşımını ifade eden orta vadeli harcama sistemi, bütçenin hazırlanması ve yönetilmesi sürecinde “yukarıdan aşağıya” (top-down) bir bakış açısını benimsemektedir. Yani, bu süreçte, üst yönetim veya merkezi otorite, genel bütçe hedeflerini belirlemekte ve buna göre harcama kalemlerine kaynak tahsisatı gerçekleştirmektedir. Bu planlama sürecinde, öncelikle genel hedefler ve politikalar belirlenmekte, ardından bu hedeflere ulaşmak için gereken harcamalar netleştirilmektedir²¹. Bu aşamada, yıllık bütçe süreci başlamadan önce üst düzey yöneticilerin belirlediği hedeflere uygun olarak harcama kalemleri ve bütçe miktarları planlanır.

Diğer yandan, mevcut kısa ve orta vadeli politika maliyetleri ise “aşağıdan yukarıya” (up-

²¹ World Bank, The World Bank Annual Report 1998, p.48.

down) bir perspektifle tahmin edilmektedir. Bu perspektif, bölgesel veya birim düzeyindeki alt yönetim ya da ilgili birimlerin, belirlenen genel politika hedeflerine ulaşmak için ihtiyaç duydukları mali kaynakları belirleyerek üst yönetimle paylaşımlarını içermektedir²². Yani, alt düzeydeki birimler, kendi operasyonel ihtiyaçlarına göre maliyet tahminleri yapmakta ve bu bilgileri üst düzey yönetimle paylaşmaktadır.

Makroekonomik modellerle bütünleşmek hedefiyle sektörler, sıfır tabanlı bütçeleme yaklaşımına benzer bir bakış açısını benimseyerek faaliyet gösterirler. Bu yaklaşım, sektör içindeki ödenekleri optimize etmeye odaklanarak sektör politikalarını ve faaliyetlerini inceleyen bir yöntemi ifade etmektedir. İlk basamak olarak kabul edilen bu süreç, aşağıdan yukarıya doğru gerçekleştirilen gözden geçirmelerle şekillenmektedir²³. Bu yaklaşımın temelinde, sektörler kendi özel dinamiklerini ve ihtiyaçlarını değerlendirmektedir. Sıfır tabanlı bütçeleme, mevcut kaynakların sıfır noktasından başlayarak her bir harcama kaleminin önemini ve önceliğini yeniden değerlendirme esasına dayanmaktadır.

Çeşitli ülkelerde, politika maliyetlerinin doğruluğunun değerlendirilmesi ve ücretsiz temel eğitim gibi önemli hizmetlere erişim kolaylığının sağlanması, planlama ve bütçeleme sistemlerinin karşılaştığı zorluklar arasında yer almaktadır. Ancak bu bilgi, sektör harcamalarındaki artış veya azalışın etkilerini önceden tahmin etmek açısından hayati bir öneme sahiptir²⁴. Bu sistemlerin, kamu kaynaklarının etkili bir şekilde yönetilmesini ve sosyal hizmetlerin etkili bir şekilde sunulmasını desteklemek amacıyla belirlenmesi gerekmektedir. Ek olarak, sektör harcamalarındaki değişikliklerin ekonomik ve sosyal denge üzerindeki potansiyel etkilerini analiz etmek, politika değişikliklerine uygun stratejiler geliştirmek ve sürdürülebilir kalkınma için uygun çözümler üretmek, planlama ve bütçeleme sistemlerinin öncelikli hedefleri arasında bulunmaktadır. Bu makroekonomik çerçevede, politika maliyetlerinin doğruluğunu artırmak ve toplumun genel refahını iyileştirmek adına bu sistemlerin etkin bir şekilde kullanılması önemlidir.

Sektörler, ikinci basamağı oluşturan bu up-down adımda, kendi iç dinamiklerine uygun olarak bütçe ihtiyaçlarını belirlemekte ve bu ihtiyaçları makroekonomik modellerle entegre etme çabası göstermektedir. Bu süreçte, sektör politikaları ve faaliyetleri gözden geçirilerek kaynakların etkili bir şekilde kullanılması için stratejiler geliştirilmekte ve

²² World Bank, The World Bank Annual Report 1998, p.48.

²³ Houerou and Taliario, a.g.e., p.2.

²⁴ Muggeridge, a.g.r., p.8.

sektöre özgü hedeflere odaklanılmaktadır. Bu nedenle sektörler, sektörel politika ve faaliyetleri optimize etmek, verimliliği artırmak ve sürdürülebilir bir bütçeleme modeli oluşturmak amacıyla aşağıdan yukarıya doğru bir analiz sürecine dâhil olmaktadır²⁵. Yani, bu aşağıdan yukarı gözden geçirme süreci, sektörlerin özgün ihtiyaçlarını ve hedeflerini anlamalarına, bütçelerini optimize etmelerine ve makroekonomik modele uyumlu bir şekilde hareket etmelerine yardımcı olan bir stratejik planlama ve yönetim sürecini temsil etmektedir. Bu yaklaşım, sektörel etkinliği artırmak ve kaynakları verimli bir şekilde kullanmak için önemli bir araç sunmaktadır.

Maliyetlerle kaynaklar arasındaki uyum süreci, orta vadeli harcama sisteminin kapsamlı bir son aşamasını temsil etmektedir. Bu uygulamanın en önemli katkılarından biri olarak, sunulması planlanan kamusal hizmetlerin boyutunun, mevcut kaynaklara uygun biçimde belirlenmesi gerekmektedir. Farklı bir söylemle bu süreç, mevcut kaynak paketi ve karar alma mekanizması arasında sıkı bir bağlantı kurularak kaynak tahsisindeki öncelik sırasının belirlenmesinin vurgulanmasına yol açmaktadır²⁶. Bu yenilik, doğal bir sonuç olarak kaynakların etkin bir şekilde yönetilmesini ve kamu hizmetlerinin optimal düzeyde sunulmasını sağlamaktadır. Üçüncü aşama olarak nitelendirilebilecek bu son evrede, harcama çerçevesine sektör ofislerinin kaynak tahsis konusundaki kararları entegre etmek ön plandadır. Bu bilgilerin ve kaynakların nasıl tahsis edileceğine dair karar alınmasında harcama çatısı içinde yer alması hedeflenmektedir. Sistem, ihtiyaçların kaynakları aştığı durumda, hedefler ve özel politikaların maliyetlerini belirleyerek bu durumu gösterebilecektir. Harcama çerçevesi, politika maliyetlerinin en iyi şekilde tanımlanmasını, tüm sektör ofislerinde ve ilgili kurumlarda etkili bir şekilde uygulanmasına imkan sunacaktır²⁷. Kaynaklar, yukarıdan aşağıya doğru gerçekleşen ve aşağıdan yukarıya yapılan sektör programlarıyla entegre edilen yasal karar alma süreçleri tarafından tamamlanmaktadır. Bu bağlamda, Dünya Bankası, tahminlerin güçlendirilmesini ve planlama, politika ve bütçeleme basamaklarının etkinliğini artırmak için merkezi hükümet ile ilişkili kurumların işleyişini destekleyerek stratejik kaynak tahsis kararlarının alınmasını önermektedir.

Yukarıdan aşağıya bakış açısıyla oluşturulan kaynak boyutu, esasen hükümetin programına entegre ettiği mali zorunluluklar ve kamu hizmeti reformu gibi yüksek

²⁵ Kamil Mutluer, Erdoğan Öner ve Ahmet Kesik, *Bütçe Hukuku*, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2005, s.168.

²⁶ Mutluer, Öner ve Kesik, a.g.e. , s.168.

²⁷ Muggeridge, a.g.r., p.8.

maliyetli programları içeren mali hedefleri gösteren bir makroekonomik formdur²⁸. Bu model, gelirleri ve giderleri tahmin ederek, hükümetin mali politikalarını yönlendirmek amacıyla tasarlanmıştır. Bu modelde belirlenen kaynakların, yukarıdan aşağıya doğru belirlenen sıralamasında, makroekonomik yapıyla uyumlu ve doğru bir şekilde tahmin edilmesi gerekmektedir²⁹. Bu durum, planlama sürecinde kullanılan kaynakların, genel ekonomik çerçeveye uygun olması ve doğru bir şekilde tahmin edilerek bütçenin sağlıklı bir temele dayanmasını sağlamak amacıyla önemlidir.

Yukarıdan aşağıya doğru bir perspektifle gerçekleştirilen bu süreç, birinci birinci aşama olarak nitelendirilmekte ve elde var olan iç ile dış kaynakların orta vadeli (üç veya beş yıllık dönemlerde) tahminini içermektedir. Tahminlerin oluşturduğu bu öngörüler, makroekonomik çerçevenin hazırlanmasına ve mevcut çerçevenin güncellenmesine katkıda bulunarak gelecekteki kaynakların etkili bir şekilde değerlendirilmesini sağlamaktadır³⁰.

Tablo 1. Kapsamlarıyla OVHS Aşamaları

OVHS Aşamaları	Aşamaların Özellikleri
<i>Makroekonomik - Mali Çatının Oluşturulması</i>	Ekonomik süreçlerin ve kaynak tahsisatının belirlenmesi için kullanılan makroekonomik modellerin orta vadeli (çok yıllık) gelir ve harcama planlamalarını kapsayan bir perspektifi ifade etmektedir.
<i>Sektörel Programların Oluşturulması</i>	Bir sektörün hedefleri doğrultusunda elde edilecek çıktılar ve gerçekleştirilecek faaliyetler konusunda uzlaşma sağlanmasını, ayrıca programlar ve alt-programların oluşturulmasıyla düzenli olarak gözden geçirilmesiyle program maliyetlerinin öngörülmesi sürecini ifade etmektedir.
<i>Sektörel Harcama Sistemlerinin Oluşturulması</i>	Hem iç hem de dış sektördeki ticaretin analiz edilmesini, stratejik kaynak tahsisinin üzerinde uzlaşma sağlanmasını ifade etmektedir.
<i>Sektörel Kaynak Tahsisinin Tanımlanması</i>	Bir sektörün orta vadeli bütçe sınırlarının belirlenmesini ve bu sınırların Bakanlar Kurulu tarafından onaylanmasını ifade etmektedir.
<i>Sektörel Bütçe Hazırlıklarının Yapılması</i>	Sektörlerin orta vadeli dönemdeki bütçe sınırlarına dayalı olarak programlarının hazırlanmasını ifade etmektedir.
<i>Siyasi Onay</i>	Bu aşama, bir ülkenin bütçe tahminlerinin, Bakanlar Kurulu tarafından hazırlanarak Meclis'in onayına sunulma sürecini ifade etmektedir.

Kaynak: World Bank, The World Bank Annual Report 1998, pp.47-51.

Tablo 1’de Orta Vadeli Harcama Sistemi’ni oluşturan basamaklar ve bu basamakların özellikleri açıklanmıştır. Birinci basamağı oluşturan “Makroekonomik-Mali Çatının

²⁸ Houerou and Taliércio, a.g.e., p.2.

²⁹ Mutluer, Öner ve Kesik, a.g.e., s.168.

³⁰ Muggeridge, a.g.r., p.8.

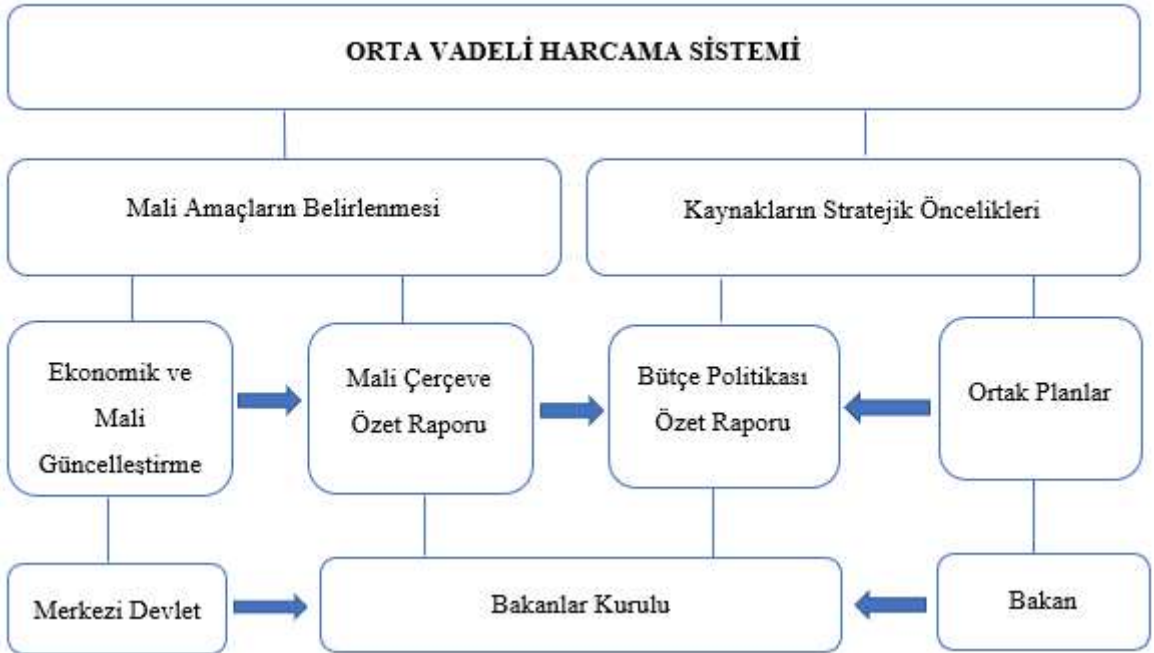
Oluşturulması” bağlamında ekonomik modeller, gelecek birkaç yıl içindeki gelir ve harcamaların tahmin edilmesi, bütçenin oluşturulması ve kaynakların etkili bir şekilde yönetilmesi için kullanılmaktadır. Bu sayede, uzun vadeli ekonomik stratejilerin oluşturulması ve sürdürülebilir kalkınma hedeflerine ulaşmak için ekonomik planlamaların yapılmasının temeli atılmaktadır. Sektörel programların oluşturulması aşamasında ise, belirli bir sektördeki amaçların belirlenmesi, bu amaçlara ulaşmak için planlanan çıktılar ve gerçekleştirilecek faaliyetlerin belirlenmesi, aynı zamanda programların ve alt-programların geliştirilmesi ve düzenli olarak gözden geçirilmesi süreçleri vurgulanmaktadır. Bu aşama, sektörün stratejik hedeflere uygun şekilde ilerlemesini ve performansını sürekli olarak değerlendirmesini amaçlayan bir yönetim ve planlama yaklaşımını yansıtmaktadır. Üçüncü aşamayı oluşturan sektörel harcama sistemlerinin oluşturulması da bir ekonominin içinde ve dışında gerçekleşen ticaretin detaylı bir biçimde incelenmesini kapsamaktadır. Aynı zamanda, stratejik kaynakların nasıl tahsis edileceği konusunda ortak bir anlayışa varılması ve uzlaşma sağlanması faaliyetleri de bu süreçte yer almaktadır. Bu basamağa dahil edilen planlama ve bütçeleme faaliyetleri, ticaretin yönetilmesi, kaynakların etkili bir şekilde kullanılması ve ekonomik stratejilerin belirlenmesi için kritik bir analitik ve planlama aşamasını temsil etmektedir³¹. Bu bağlamda, stratejik harcama çerçevesinin bir kere oluşturulmasıyla hükümet dördüncü aşamada yer alan, kaynak tahsis tanımlaması kapsamında, sektörel kaynakların tahsisinin belirlenmesiyle bu sektörlere yönelik program ve bütçelerin oluşturulması söz konusudur.

Orta vadeli harcama sisteminin yukarıda belirtilen süreçle gerçekleştirmeyi amaçladığı iki temel hedef bulunmaktadır. İlk hedef, mali hedeflerin belirlenmesi, ikinci hedef ise bu hedefler içinde stratejik önceliklere göre kaynakların belirlenmesini sağlamaktır. Stratejik önceliklerin tespiti, devletin geniş çapta ön planda tuttuğu konuları belirlemeyi gerektirmektedir ve bu süreçte bakanların bireysel önceliklerinin de dikkate alınması gerekmektedir. Şeffaflık ilkesi gereği, devletin öncelik verdiği hususlar “Bütçe Politika Özet Raporu’nda” (*Budget Policy Statement*) açıklanırken, bakanların bireysel öncelikleri de “Ortak Planlarında” (*Corporate Plans*) ifade edilmektedir³². Bu, harcamaların planlanması ve yönetilmesinde hem genel hedeflere hem de bireysel bakanönceliklerine uyumun sağlanmasını amaçlayan bir yaklaşımı temsil etmektedir.

³¹ Houerou and Taliércio, a.g.e., p.3.

³² World Bank, The World Bank Annual Report 1998, p.1.

Şekil 4. Orta Vadeli Harcama Sisteminin Aşamaları



Kaynak: World Bank, The World Bank Annual Report 1998, p.1.

Şekil 4 üzerinde de görüldüğü üzere, orta vadeli harcama sistemini oluşturan iki temel adım bulunmaktadır. Bu adımlar mali amaçların belirlenmesi ve mevcut kaynaklarının stratejik önceliklerinin belirlenmesinden oluşmaktadır. Mali hedeflerin belirlenmesi ekonomik ve mali güncelleştirme ile mali çerçeve özet raporu olmak üzere iki alt basamakla gerçekleştirilmektedir.

Orta vadeli harcama sistemi, genel olarak üç temel yapı üzerine kurulmuştur: “Orta Vadeli Mali Yapı”, “Orta Vadeli Bütçe Yapısı” ve “Orta Vadeli Harcama Yapısı”. Orta Vadeli Mali Yapı, maliye politikasına dair hedeflerin, mali amaçların ve geleceğe yönelik perspektiflerin bulunduğu geniş kapsamlı yapıdır. Orta Vadeli Bütçe Yapısı, mali hedeflere ve önceliklere dayalı olarak kaynakların dağılımının belirlenmesini sağlayan yapıdır. Son olarak “Orta Vadeli Harcama Yapısı” da bütçenin gerçekleştirilmesinde çıktı odaklı bir yaklaşımın benimsendiği yapıyı ifade etmektedir. Orta vadeli harcama sisteminin oluşumunu belirleyen bu aşamalar, mali hedeflerin belirlenmesi, kaynakların dağılımının planlanması ve bütçe süreçlerinin uzun vadeli bir perspektife dayalı olarak yürütülmesini içermektedir³³. Bu sistem, mali yönetimin sadece kısa vadeli değil, aynı zamanda orta vadeli hedeflere odaklanmasını sağlamaktadır.

³³ Haluk Egeli ve Mehmet Dağ, “Türkiye’de Orta Vadeli Harcama Sisteminin Bütçe Uygulamalarına Yansımaları: Ampirik Bir Analiz”, *Finans Politik ve Ekonomik Yorumlar*, S.585, 2013, s.42.

Dünya Bankası'nın Orta Vadeli Harcama Sistemine dair benimsemiş olduğu aşamalar yedi basamaktan oluşmaktadır. Ekonomi alanında, kamunun kaynak kullanım sistemine getirilen yeni bir perspektif olan OVHS, stratejik bir planlama süreci üzerinden hazırlanmakta ve uygulanmaktadır. Bu süreç, yukarıdan aşağıya ve aşağıdan yukarıya birbirine bağlı, birbirini besleyen yedi aşamadan oluşmaktadır. Bu aşamalar³⁴:

- 1) Makroekonomik perspektifin oluşturulması.
- 2) Sektörel alanların (kamu hizmet alanlarının) incelenmesi.
- 3) Maliye Bakanlığı başta olmak üzere çeşitli bakanlıkların bir araya gelerek görüşmelerde bulunması.
- 4) Harcama perspektifinin detaylarının incelenmesiyle 3 yıllık süreci kapsayacak olan bakanlık bütçe sınırlarının çizilmesi.
- 5) Oluşturulan taban ve tavan sınırlılıklarının Bakanlar Kurulu tarafından onaylanması.
- 6) Bakanlar Kurulu onayının alınmasıyla hazırlanan sınırlılıklar dahilinde bütçe belirlemelerinin yapılması.
- 7) Hazırlanan bütçe tasarılarının Maliye Bakanlığı tarafınca incelenerek bir sakınca görülmemesi halinde Bakanlar Kurulunun onayı dahilinde Parlamente'ye sunulması.

Yukarıda bahsi geçen aşamalar, orta vadeli stratejik makroekonomik planlamanın temelini oluşturmaktadır. Bu aşamalar, kamunun maliye politikası amaçları, hedefleri ve projeksiyonları belirlemede kullanılmaktadır. Tez çalışması kapsamında yukarıda bahsi geçen aşamalar maddeler halinde ele alınacaktır.

- **Makroekonomik perspektifin oluşturulması:** Bu adım Orta Vadeli Harcama Sisteminin ilk basamağını oluşturmaktadır. Bu birinci aşamanın temel amacı, ekonomide elde edilebilir kaynakların belirlenmesinde rol oynayan makroekonomik perspektifin oluşturulmasıdır. Makroekonomik perspektif, ekonominin genel büyüme, enflasyon, işsizlik, tüketim, yatırım, dış ticaret dengesi gibi temel makroekonomik göstergeleri içermektedir. Bu aşama, orta vadeli perspektifte kullanılabilir kaynakların perspektifini sunarak, sistemin temelini oluşturur. Plan, başlangıç noktasını oluşturmasının yanı sıra, yıl içinde periyodik olarak güncellenmekte ve sistemin ilerleyen aşamalarında da önemli bir

³⁴ World Bank, The World Bank Annual Report 1998, p.51.

rol oynamaktadır³⁵. Bu basamakta, raporlama yükümlülüklerinin getirilmesi önerilmekte ve bu raporların denetiminin, bağımsız bir denetim organı olan Sayıştay tarafından gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Denetim süreci, konulan varsayımları da içerecek şekilde detaylı bir şekilde yürütülmelidir. Bu düzenleme, uygulamanın etkinliğini artırarak şeffaflığı ve hesap verebilirliği destekleyecektir³⁶.

- **Kurumsal alanların incelenmesi:** Bu adım orta vadeli harcama sisteminin ikinci basamağını oluşturmaktadır ve aynı zamanda birinci basamakla paralel ilerleme kat etmektedir. Bu basamak kapsamında bakanlıkların ve kamusal sektörlerin hedefleriyle uygulamaları karşılaştırılarak analiz edilmekte ve daha sonra elde edilen veriler bir maliyet çerçevesine aktarılmaktadır³⁷.

Sektörün incelenmesi üç adım şeklinde gerçekleşmektedir. Bu adımlar³⁸:

1. **Hedeflerin, Çıktıların ve Uygulamaların Gözden Geçirilmesi:** İncelemenin ilk aşamasını oluşturan bu adım, belirli bir sektör veya bakanlık içindeki hedeflerin, çıktıların ve faaliyetlerin kapsamlı bir değerlendirmesini içermektedir. Bu değerlendirme, mevcut durumun analizini, hedeflerin belirlenmesini ve mevcut faaliyetlerin bu hedeflere ne kadar uygun olduğunun değerlendirilmesini içermektedir. Ayrıca, sektördeki değişikliklere uyum sağlamak için gerekli düzeltmeleri veya iyileştirmeleri belirlemek de bu aşamanın bir parçası olarak değerlendirilmektedir.
2. **Sektörel/Bakanlığın Üzerinde Anlaşılan Programlar ve Alt Programların Gözden Geçirilmesi:** İkinci aşama, sektör veya bakanlık düzeyinde kabul edilmiş olan genel programlar ve alt programların değerlendirilmesine odaklanmaktadır. Bu adım, belirlenen hedeflere ulaşmak için başlatılan stratejik programların etkinliğinin ve uygunluğunun değerlendirilmesini içermektedir. Ayrıca, bu programların belirlenen amaçlara ne kadar katkıda bulunduğu ve potansiyel iyileştirmelerin neler olabileceği de bu adımda incelenmektedir.

³⁵ Demirbaş, a.g.t., s.68.

³⁶ Yılmaz, a.g.e., s.35.

³⁷ Murat Arslan, “Orta Vadeli Harcama Sistemi (Çok Yıllı Bütçeleme) ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, *Sayıştay Dergisi*, S.54, 2004, s.12.

³⁸ World Bank, The World Bank Annual Report 1998, p.52.

3. Üç Yıl İçin Kabul Edilen Programların Maliyetlerinin Hesaplanması:

İncelemenin üçüncü ve son adımını oluşturan bu aşama, belirlenen programların ve alt programların üç yıllık bir süre için maliyetlerinin hesaplanmasını içermektedir. Bu hesaplama, bütçe planlamasını, kaynak tahsisini ve mali stratejileri barındırmaktadır. Bu aşama, belirlenen hedeflere ulaşmak için gereken finansmanın belirlenmesini ve bu kaynakların etkili bir şekilde nasıl kullanılacağını planlamayı içermektedir.

Bu üç aşama, bir sektörün veya bakanlığın performansını değerlendirmek, stratejileri revize etmek ve hedeflere ulaşmak için bir çerçeve sunmaktadır³⁹. Her aşama, planlama, değerlendirme ve uygulama süreçlerini içererek, etkili ve sürdürülebilir bir yönetim yaklaşımının temelini oluşturmaktadır.

Bu süreçte, önceliklerin belirlenmesi, faaliyetlerin öncelik sırasına konulması ve bazı faaliyetlerin ertelenmesi ya da bütçeden çıkarılması, bir sektör veya bakanlığın kaynaklarını etkili bir şekilde yönetmeyi amaçlayan stratejik bir planlama yaklaşımını yansıtmaktadır. Bu aşamada, önceliklerin belirlenmesinde dikkate alınan önemli faktörlerden biri, faaliyetlerin topluma olan katkısı ve verimliliğidir. Hangi faaliyetlerin toplum için daha önemli olduğu belirlenir ve bu faaliyetler öncelikli olarak değerlendirilir. Bu sayede, kaynaklar en etkili şekilde kullanılabilir ve topluma en fazla fayda sağlayacak faaliyetlere öncelik verilebilmektedir. Ayrıca, kamu ve özel sektör ayrımı da yapılmaktadır. Bu bağlamda, hangi hizmetlerin kamuya ait olup olmadığı değerlendirilmektedir. Temel hizmetlerin kamu tarafından sunulması gerektiği belirlenirken, özel sektöre devredilebilecek veya ortaklaşa yürütülebilecek faaliyetler incelenmektedir⁴⁰. Bu, kaynakların daha etkili kullanılması veya rekabetçi bir şekilde yönetilmesi amacıyla özel sektörle işbirliği düşünülmesini içermektedir.

Bütçe ve kaynak yönetimi de bu sürecin önemli bir parçasını oluşturmaktadır. Belirlenen öncelikler doğrultusunda bütçe planlaması yapılmakta ve bu bütçe, hangi faaliyetlere ne kadar kaynak ayrılacağını belirlemektedir. Bazı faaliyetlerin bütçeden çıkarılması veya ertelenmesi, sınırlı kaynakların en etkili şekilde

³⁹ World Bank, The World Bank Annual Report 1998, p.52.

⁴⁰ Arslan, a.g.m., s.12.

kullanılmasına imkân sunmaktadır⁴¹.

Son olarak, stratejik planlama ve uygulama süreci, belirlenen önceliklere ulaşmak için kademeli bir yaklaşımı içermektedir. Bu süreç, kaynakların etkili bir şekilde kullanılmasını ve toplum için en fazla değeri sağlamayı hedeflemektedir. Ancak, bu sürecin doğru ve adil bir şekilde gerçekleştirilmesi önemlidir, çünkü belirlenen öncelikler ve faaliyetler toplumun genel refahını etkileyebilecek potansiyeldedir.

- **Hazine ve Maliye Bakanlığı başta olmak üzere çeşitli bakanlıkların bir araya gelerek görüşmelerde bulunması:** Üçüncü basamağı oluşturan bu aşama, önceki aşamada gerçekleştirilen sektör incelemesinin ortaya çıkardığı çıktılar üzerinde detaylı müzakereleri içermektedir.

Bu aşamada söz konusu görüşmeler, sektör incelemesinin sonuçlarına dayalı olarak belirlenen hedefler, programlar ve alt programlar doğrultusunda bakanlıklar arası uyumu sağlamak amacını taşımaktadır. Hazine ve Maliye Bakanlığı ile diğer bakanlıklar arasındaki bu müzakereler, bütçe planlaması, kaynak tahsisi ve programların etkin bir şekilde uygulanması gibi konularda ortak bir anlayışın oluşturulmasını hedeflemektedir⁴².

Bu aşama aynı zamanda bakanlıklar arası işbirliğini güçlendirmeyi ve belirlenen stratejik hedeflere ulaşmak için koordinasyonu artırmayı amaçlamaktadır. Yürütülen müzakereler, mali kaynakların doğru bir şekilde tahsis edilmesi ve sektördeki belirlenen önceliklerin başarıyla uygulanması adına önemli bir adımdır. Dolayısıyla, Dünya Bankası'nın çalışmasındaki bu üçüncü aşama, sektör incelemesi sonuçlarının pratik uygulamaya dönüşmesini sağlamak adına bakanlıklar arası işbirliğini destekleyen ve ortak bir anlayışın oluşturulmasına katkıda bulunan kritik bir aşamayı temsil etmektedir.

- **Harcama perspektifinin detaylarının incelenmesiyle 3 yıllık süreci kapsayacak olan bakanlık bütçe sınırlarının çizilmesi:** Bu basamak Dünya Bankası tarafından öngörülen dördüncü aşamayı oluşturmaktadır. Bu basamakta Hazine ve Maliye Bakanlığı, geliştirilen makroekonomik perspektif ve sektör incelemelerinin sonuçlarını değerlendirerek stratejik harcama perspektifini geliştirmektedir. Bu perspektif, bütçe yılını ve bu yılı takip etmekte olan iki yılın sektör harcamalarının tavan değerlerinin belirlenerek bütçe sınırlarının

⁴¹ Arslan, a.g.m., s.12.

⁴² World Bank, The World Bank Annual Report 1998, p.52.

çizilmesini içermektedir⁴³.

Geliştirilen stratejik harcama çerçevesi, belirlenen sektörel hedeflere ulaşmak amacıyla tahsis edilecek finansmanın yönetilmesini sağlamaktadır. Bu çerçeve, makroekonomik öngörüler ve sektör değerlendirmesinin sonuçlarına dayanarak, Hazine ve Maliye Bakanlığına bütçe yılı ve önümüzdeki iki yıl için önerilen harcama miktarları hakkında rehberlik etmektedir. Ayrıca, kamu kurumlarına iletilen harcama tavanları, bu kurumların bütçe teklif sürecinde uymak zorunda oldukları maksimum harcama tutarlarını belirlemek amacıyla kullanılmaktadır⁴⁴. Bu tavanlar, kamu kaynaklarının etkili bir şekilde yönetilmesini ve belirlenen stratejik hedeflere uygun harcamaların gerçekleştirilmesini sağlamak için önemli bir araçtır.

Bu aşama, Dünya Bankası'nın desteklediği planlama sürecinin bir parçası olarak, mali yönetimde şeffaflığı artırarak, kaynakların etkili ve sürdürülebilir bir şekilde kullanılmasını hedeflemektedir. Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından geliştirilen stratejik harcama çerçevesi, sektörel hedeflere ulaşmak için bütçenin doğru şekilde yönetilmesine rehberlik ederek, planlama ve uygulama süreçlerini daha sağlam bir temele oturtmaktadır.

- **Oluşturulan taban ve tavan sınırlılıklarının Cumhurbaşkanı tarafından onaylanması:** Bu basamak Orta Vadeli Harcama sisteminin beşinci aşamasını oluşturmaktadır. Bu aşamada, önceki aşamada belirlenen sınırların Cumhurbaşkanı tarafından onaylanması gerçekleştirilmektedir. Harcama tavanlarının belirlenmesi sürecinin en önemli aşaması bu adımdır. Çok yıllık ve periyodik bütçeleme esnasında bu aşama, yalnızca bütçe tavan sınırlarının çizildiği basit bir adım değil; aynı zamanda devletin orta vadeli harcama sistemine dair önceliklerinin kesinleştiği bir adımdır. Bununla birlikte söz konusu adım, öncelikler doğrultusundaki politikaların ve devletin ekonomide yer alan rolünün bütçeleme sürecine nasıl yansıdığına dair kapsamlı bir aşamayı ifade etmektedir⁴⁵.

Cumhurbaşkanı tarafından onaylanan harcama tavanları, belirlenen stratejik hedeflere ulaşmak ve ekonomik kalkınmayı desteklemek amacıyla tahsis edilecek

⁴³ Arslan, a.g.m., ss.12-13.

⁴⁴ Miraç Gülçiçek, "Kamu Sektöründe Uygulanmakta Olan Orta Vadeli Harcama Sisteminin Ulusal ve Uluslararası Açıdan İncelenmesi", Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2010, s.29.

⁴⁵ Ahmet Kesik, "Yeni Kamu Mali Yönetim Sisteminde Orta Vadeli Program ve Mali Plan Çerçevesinde Çok Yıllı Bütçelemenin Uygulanabilirliği", 20. Türkiye Maliye Sempozyumu, Denizli: Pamukkale Üniversitesi İİBF Yayını, 2005, ss.56-57.

kaynakların sınırlarını belirlemektedir. Bu tavanlar, devletin bütçe teklif sürecinde uyması gereken maksimum harcama tutarlarını şekillendirir ve böylece hükümetin politika önceliklerinin mali yansımalarını belirlemede etkin rol oynar⁴⁶.

Bu aşama, sadece mali bir karar almakla kalmamakta, aynı zamanda hükümetin orta vadeli stratejilerini ve devletin ekonomideki rolünü belirlemede kilit bir rol oynamaktadır. Böylece bütçeleme süreci, sadece mali bir araç olmanın ötesine geçmekle birlikte, hükümetin ekonomik politikalarını şekillendiren bir araç halini almaktadır. Bu nedenle, harcama tavanlarının Cumhurbaşkanı tarafından onaylanması, uzun vadeli ekonomik hedeflere ulaşma ve sürdürülebilir kalkınma için kritik bir aşamayı temsil etmektedir.

- **Cumhurbaşkanı onayının alınmasıyla hazırlanan sınırlılıklar dahilinde bütçe belirlemelerinin yapılması:** Altıncı basamağı oluşturan bu aşamada, harcamacı sektörler nihai harcama tavanlarına göre genellikle üçer yıllık periyotlar halindeki orta vadeli bütçelerini detaylı bir şekilde hazırlamaktadırlar. Yani bu aşama, kamu kurumlarının bütçe tekliflerini oluşturdukları ve sundukları aşamayı ifade etmektedir. Harcamacı kuruluşlar, bu süreçte kendi stratejik planlarından ve performans programlarından yararlanarak bütçelerini detaylandırmaktadırlar⁴⁷.

Harcamacı kuruluşların orta vadeli bütçe hazırlama süreci, belirlenen harcama tavanlarına uygun olarak kaynakların tahsisini ve harcama önceliklerini belirleme sürecini ifade etmektedir. Bu süreç, kurumların stratejik hedeflere ulaşmak için bütçelerini nasıl planladıklarını ve bu hedeflere ulaşmak için izledikleri stratejileri içermektedir. Ayrıca, kurumlar bu aşamada kendi stratejik planları ve performans programları doğrultusunda bütçelerini şekillendirmektedirler. Bu durum, harcamacı kuruluşların belirlenen hedeflere ne kadar etkili bir şekilde ulaştığını ve performanslarını nasıl artırmabileceklerini değerlendirmelerine olanak tanımaktadır⁴⁸. Bu işleyiş, bütçe sürecinin daha geniş bir yönetim ve performans çerçevesine entegre edilmesini sağlamaktadır.

Sonuç olarak, altıncı aşama, harcamacı kuruluşların bütçelerini belirlenen hedeflere, stratejilere ve performans kriterlerine dayalı olarak hazırladıkları ve bu doğrultuda harcama planlamalarını detaylandırdıkları kritik bir aşamayı temsil

⁴⁶ Kesik, a.g.m., ss.56-57.

⁴⁷ Gülçiçek, a.g.t., s.33.

⁴⁸ Gülçiçek, a.g.t., s.33.

etmektedir.

- **Cumhurbaşkanlığı tarafından hazırlanan merkezi yönetim bütçe kanun teklifinin Cumhurbaşkanı tarafından Parlamenteoya sunulması:** Orta Vadeli Harcoma sisteminin oluşturulmasındaki yedinci ve son basamak olan bu aşama, bütçeleme sürecinin sonlandırıldığı adımdır. Son aşamayı oluşturan bu adımda Cumhurbaşkanlığı, çeşitli bakanlık kurumlarından gelen bütçe tahminlerini toplayarak gerekli incelemeleri gerçekleştirdikten sonra merkezi yönetim bütçe kanun teklifini hazırlamaktadır. Hazırlanan bütçe kanun teklifi, Cumhurbaşkanınca son kez gözden geçirildikten sonra resmi bir belge olarak Parlamenteoya sunulmaktadır. Parlamenteo, bütçe kanun önerisini inceleyerek, gerekli görülen düzeltmeleri yapmakta ve sonrasında bütçenin kanunlaşması için oylama başlatmaktadır. Bütçe, Parlamenteo tarafından onaylandıktan sonra yasal bir statü kazanarak resmi bir bütçe olarak uygulanmaya alınmaktadır. Bu aşama, bütçe sürecinin tamamlanmasını ve belirlenen hedeflere, stratejilere ve harcama tavanlarına uygun olarak mali kaynakların kullanılmaya başlanmasını temsil etmektedir. Parlamenteo onayı ile bütçenin kanunlaşması, mali politikaların yürürlüğe girmesini sağlayarak kamusal harcamaların belirlenen çerçeveye göre gerçekleşmesini güvence altına almaktadır.

1.3. Orta Vadeli Harcoma Sisteminin Geleneksel Bütçelemeden Farkı

Orta vadeli harcama sistemi ile geleneksel bütçe süreci arasında çeşitli temel farklılıklar bulunmaktadır. Bu farklılıklar, politika geliştirme, yöneticilerin özerkliği, planlama ve bütçeleme ilişkisi, hizmet sağlanması ve performans yönetimi ile kaynak akışının tahminini içermektedir. Bahsi geçen bu çeşitli farklılıklar, orta vadeli harcama sisteminin benimsenmesinin önemini vurgulamaktadır. Bu farklılıklar⁴⁹.

1. Yöneticilerin Özerkliği:

- Geleneksel bütçe sürecinde, yöneticiler genellikle sınırlı özerkliğe sahip olmakta ve bütçe tahsisleri genellikle yıllık olarak belirlenmektedir. Orta Vadeli Harcoma Sistemi ise, yöneticilere daha fazla esneklik ve uzun vadeli planlama imkânı tanımakta, böylece stratejik hedeflere daha etkili

⁴⁹ Yılmaz, a.g.e., s.56.

bir şekilde ulaşabilmeyi sağlamaktadır.

2. Politika Oluşturma, Planlama ve Bütçeleme İlişkisi:

- Orta Vadeli Harcama Sistemi, politika oluşturma, planlama ve bütçelemeyi entegre bir şekilde ele almaktadır. Geleneksel bütçeleme süreci genellikle bu unsurları ayrı ayrı ele almaktadır. OVHS, stratejik hedeflere odaklanarak politika, planlama ve bütçeleme süreçlerini birleştirmektedir.

3. Performans ve Hizmet Sağlanması:

- Orta Vadeli Harcama Sistemi, performans yönetimini vurgulayarak hizmet sağlanmasını değerlendirmektedir. Bu, bütçenin belirlenmesinde ve harcama yapılmasında performansın önemli bir kriter olmasını sağlamaktadır. Geleneksel bütçe süreci ise genellikle bu kadar vurgulu bir performans yönetimi modeline odaklanmaz.

4. Kaynak Akışının Tahmini:

- Orta Vadeli Harcama Sistemi, kaynak akışının daha uzun vadeli tahminine yoğunlaşmaktadır. Geleneksel bütçe süreci genellikle kısa vadeli tahminlere dayalıdır. Orta Vadeli Harcama Sistemi, kaynakların uzun vadeli planlamasını ve tahminini içermesiyle geleneksel bütçeleme yönteminden ayrılmaktadır.

Bu farklılıklar, Orta Vadeli Harcama Sistemi'nin benimsenmesinin önemini ortaya koymaktadır, çünkü bu sistem daha stratejik, esnek, performansa dayalı ve uzun vadeli bir mali yönetim yaklaşımını teşvik etmektedir. Bu da daha etkili ve sürdürülebilir bir kamu mali yönetimine olanak vermektedir.

1.4. Türkiye’de Orta Vadeli Harcama Sistemi

5018 sayılı “*Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu*”, ülkemizde kamudaki mali yönetimin ve denetleme sistemlerinin uluslararası standartlar ile uyumlu düzeye getirilmesi amacıyla 10 Aralık 2003 tarihinde kabul edilmiş ve 24 Aralık 2003 tarihinde yayınlanan 25326 Sayılı Resmi Gazete ‘de ilan edilmiştir. Bu kanun, stratejik amaçlar temelinde kamu politikalarının şekillendirilmesi ve kaynak tahsisinin bu doğrultuda yapılması hedefiyle oluşturulmuştur. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, OVHS’nin uygulanabilirliğini ve verimliliğini etkileyen faktörleri hukuki bir

zemine oturarak, bu bağlamdaki uygulamaları içermektedir. Bu noktadaki faaliyetler “*Stratejik Planlar*”, “*Orta Vadeli Mali Program*”, “*Orta Vadeli Mali Plan*” ve “*Harcama Tavanları*” gibi uygulamaları kapsamaktadır⁵⁰. Bu düzenlemeler, kamu mali yönetiminde şeffaflığı artırarak, kaynakların daha etkili ve verimli bir şekilde kullanılmasını sağlamayı hedeflemektedir.

Bu kapsamda, 5018 sayılı Kanunun sunduğu yasal çerçeve ile kamu kaynaklarının daha etkin bir şekilde kullanılması ve kamu politikalarının belirlenmesi süreçlerine şeffaflık ve denetlenebilirlik getirilmiştir. Bu düzenlemeler, ülkemizin mali yönetimini dahagüçlü, sürdürülebilir ve uluslararası standartlara uygun bir şekilde düzenlemeyi amaçlamaktadır. Bu hedeflere yönelik kanun, Avrupa Birliği standartları ile uyumlu ve uluslararası standartları kapsayacak şekilde kamu mali denetlemesini ve yönetimini sağlamıştır⁵¹.

2006 yılında yürürlüğe giren yeni bütçe sistemine geçişin sağlanmasıyla beraber, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, orta vadeli harcama sisteminin uygulanmasına dair hükümleri içermektedir. Kanunun 14. Maddesi uyarınca, “*Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin kamu gelirlerinin azalmasına veya kamu giderlerinin artmasına neden olacak ve kamu idarelerini yükümlülük altına sokacak kanun tasarılarının getireceği mali yükü, orta vadeli program ve mali plan çerçevesinde, en az üç yıllık dönem için hesaplar ve tasarılar eklenecek*” hükmüne yer verilmektedir.

01 Ocak 2006 tarihi itibarıyla, OVHS’ne dayanan çabalar başlatılmış ve bu çerçevedeki kamu kurumlarına ilişkin çalışmalar hız kazanmıştır. 2005 yılında hazırlanmış olan ve 2006 ile 2008 yılları arası dönemini içeren OVMP’da belirtilmiş olan; “*Bütçenin hazırlanması ve uygulanmasında etkinliğin artırılması, mali disiplinin güçlendirilmesi, kamu maliyesi politikası hedeflerinin öncelikleri arasında yer almaktadır. Bu bağlamda, ilk defa uygulamaya konulacak çok yıllık bütçeleme anlayışı, bu hedeflere ulaşmak için önemli bir katkı sunacaktır*” ifadesiyle çok yıllık süreci kapsayan bütçeleme anlayışının, OVHS’ye geçişte önemli rol oynayacağının vurgulanması yapılmaktadır. Çok yıllık bütçeleme yaklaşımı, gelecek yıl bütçesi ile takip eden ikiyılın bütçe sınırlarının çizilmesini amaçlamaktadır⁵².

1.4.1. Türkiye’de Orta Vadeli Harcama Sistemine Geçiş Nedenleri

⁵⁰ Birol Kovancılar, *Kamu Mali Yönetimi*, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Açıköğretim Fakültesi, 2013, s.90.

⁵¹ T.C. Maliye Bakanlığı, *2006 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri ve Beklentiler Raporu*, 2006, <http://www.bumko.gov.tr/Eklenti/964,2006raporupdf.pdf>, (Erişim Tarihi: 30.05.2024).

⁵² Cansız, a.g.m., s.111.

1970'lerin sonlarında, dünya ekonomisinde başlayan önemli bir dönüşüm süreci, küreselleşme ile birlikte hız kazanmıştır. Bu dönem, dünya ticareti ile bilhassa uluslararası finansman ilişkilerini, önceki dönemlere kıyasla önemli ölçüdedeğiştirmiştir. Bu değişikliklerin bir sonucu olarak, gelişim göstermekte olan ülkelerin yanı sıra tüm ülkeler adına etkili bir kamu harcama yönetiminin ve buna bağlı olarak kaynak-harcama denkliliğinin stratejik bir karar alma mekanizması sayesinde sağlanmasının önemi ön plana çıkmaktadır⁵³. Bu süreç, ülkelerin bütçe yapılarında önemli değişikliklere yol açmış, bütçe sürecini daha uzun vadeli bir çerçevede planlamalarını sağlamıştır. Bu sayede devletler, kaynaklarını daha etkin bir şekilde yönetmek ve harcamalarını dengelemek amacıyla bütçe süreçlerine daha yakından odaklanmışlardır.

1980 sonrasında Türkiye ekonomisi, yapısal sorunlarla karşı karşıya gelerek çeşitli zorluklarla mücadele etmek zorunda kalmıştır. Bu dönemde Türkiye'de ekonomik bozukluklar, artan borç yükleri, kontrolsüz enflasyon, yüksek faiz oranları, dengesiz büyüme, bütçelerde açıklık, kamu kaynaklarının israf edilmesi ve kamu açıkları gibi problemler ortaya çıkmış, bununla birlikte yolsuzluklar da giderek artmıştır.

Bu bağlamda, ülkede kaynakların daha etkin bir şekilde kullanılması, kamu borçlarında ve bütçe açıklarında azalma elde edilmesi, hizmet kalitesinin artırılması, yürütmedeki ve kamu kaynakları üzerindeki siyasi denetimle beraber siyasi yükümlülüklerin güçlendirilmesi söz konusu olmuştur. Bu çerçevede, kamuda şeffaflığın sağlanması ve politikaların oluşturulmasıyla devamındaki yönetim sürecinde hesap verme mesuliyetinin geliştirilmesi gibi yaklaşımlar önem kazanmıştır⁵⁴. Bu prensipler, zaman geçtikte daha fazla kabul görmekte ve ülkedeki ekonomik yönetim ile politika uygulamalarında iyileştirmelerin yapılmasına yönelik çabaları desteklemektedir.

Ülkemizde OVHS'ye geçişin önde gelen nedenleri şunlardır⁵⁵:

Bütçenin Karar Mekanizması Olmaktan Uzaklaşma: Türkiye'nin orta vadeli harcama sistemine geçişinde etkili bir neden, bütçenin sadece kısa vadeli ihtiyaçları karşılamaktan ziyade uzun vadeli stratejik hedeflere odaklanmasının gerekliliğidir. Bu gereklilik, karar mekanizmasının sadece anlık ihtiyaçlara değil, aynı zamanda orta vadeli hedeflere uygun olarak şekillenmesini sağlamaktadır.

⁵³ Yılmaz ve Biçer, a.g.m., s.35.

⁵⁴ Duran Bülbül, "Türkiye'de Orta Vadeli Harcama Programının Çok Yıllı Bütçeleme Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi", *Prof. Dr. Aytaç Eker'e Armağan, Kamu Maliyesinde Seçme Yazılar*, (Ed. Tolga Saruç, Temel Gürdal ve Nurullah Altun), Sakarya: Sakarya Üniversitesi Yayınları, 2010, s.242.

⁵⁵ Duran Bülbül, *Bütçe*, Ankara: Gazi Kitabevi, 2014, s.81.

Mali Disiplinin Sağlanamaması: Orta vadeli harcama sistemine geçişin arkasındaki bir diğer önemli sebep, geleneksel bütçe süreçlerindeki mali disiplini sürdürmekte yaşanan zorluklardır. Bu kapsamda maliye ve bütçe planlamalarının geliştirilmesindeki yetkinin merkeze verilmemesi bu zorluğun en büyük etkenlerindendir. Yürütme organının yasama organından bu konuda daha üstün olmasıyla bütçe dışında kalan faaliyetler artmış ve ödeneklerde gevşeklik meydana gelmiş ve bu da ekonomik istikrarsızlığı doğurmuştur. Ortaya çıkan ihtiyaçların daha geniş bir perspektiften ele alınmasının harcamalardaki disiplini artırabileceğinden ve ekonomik istikrarı sağlayabileceğinden OVHS'ne geçişe ihtiyaç duyulmuştur.

Kaynak Tahsisinde Etkinlik ve Verimliliğin Sağlanamaması: Planlamalar ve programlamalar arasındaki iletişimsizlik bütçenin uygulama alanının sınırlandırılmasına ve kaynakların verimsiz kullanılmasına yol açmıştır. Bu noktada orta vadeli harcama planlamasının, kaynak tahsisinde daha fazla etkinlik ve verimlilik sağlama potansiyeline sahip olması, geçiş için yeterli cazibeyi oluşturmuştur. Bu sistem, kaynakların daha iyi yönetilmesini ve uzun vadeli stratejik hedeflere odaklanarak daha etkili kullanılmasını mümkün kılmaktadır.

İleriye Yönelik Tahmin Yapılamaması: Geleneksel bütçe süreçleri genellikle kısa vadeli odaklanma içermekte ve geleceğe dair tahminlerde bulunmayı zorlaştırmaktadır. Bu zorluklar nedeniyle geçmiş raporlar doğru bir şekilde yorumlanamamış ve gelecek ekonomik tahminler gerçekleştirilememiştir. Orta vadeli harcama sistemine geçmek, ekonomik koşulları ve gelecekteki harcama ihtiyaçlarını daha doğru bir şekilde öngörebilme yeteneğini artırabileceğinden geçiş için ideal sistem konumunu almıştır.

Hesap Verilebilirlik, Mali Saydamlık ve Denetimin Sağlanamaması: Orta vadeli harcama sistemleri, bütçe harcamalarının daha şeffaf, hesap verilebilir ve denetlenebilir olmasını sağlamaktadır. Bu imkânlar, kamu harcamalarının daha güvenilir bir şekilde yönetilmesine ve kamu kaynaklarının daha etkili bir şekilde kullanılmasına olanak tanımaktadır.

Bu nedenlerle, Türkiye'nin orta vadeli harcama sistemine geçişi, daha stratejik, sürdürülebilir ve etkin bir mali planlama ve yönetim yaklaşımını benimsemeyi amaçlamaktadır. Bu bağlamda hedeflenen uygulamalar arasında şunlar yer almaktadır⁵⁶:

Gerçekçi ve Tutarlı Kamu Kaynak Yapısı Oluşturmak: Ortak bir vizyon ve strateji

⁵⁶ T.C. Maliye Bakanlığı, *2006 Yılı Bütçe Gerekçesi*, Ankara, 2005, s.139.

doğrultusunda gerçekçi ve tutarlı bir kamu kaynak yapısının oluşturulmasını sağlayarak, makroekonomik dengede stabilizasyonu yakalamak. Bu hedef ekonomik istikrarın sürdürülebilirliğine katkıda sağlanması yönündedir.

Mali Disiplini Sağlamak ve Öncelikli Alanları Belirlemek: Kamu kaynaklarının yönlendirileceği öncelikli birimlerin belirlenmesi ile bu alanlarda mali disiplinin sağlanması hedeflenmektedir. Bu sayede kamu yönetimi sisteminde şeffaflığı artırarak, ilgili bilgilerin kamuoyuna ve piyasalara sunulması amaçlanmaktadır.

Öngörülebilirlik ve Bütçe İstikrarını Sağlamak: Mali kamu yönetim programında öngörülebilirliği artırmak ve bütçe faaliyetlerindeki istikrarı temin etmek hedeflenmektedir. Bu hedef, planlama ve uygulama süreçlerinde belirginlik sağlayarak ekonomik süreçlere karşı daha dirençli bir yapı oluşturmayı amaçlamaktadır.

Kaynakların Stratejik Dağılımını Sağlamak: Mevcut mali kaynakların, kurumlardaki önceliklerin göz önünde bulundurulmasıyla adil bir şekilde dağılımını sağlamak bir diğer hedefi oluşturmaktadır. Böylece hükümet öncelikleri ve hedefleri ile kurumsal öncelikler arasındaki uyumun bütçeler aracılığıyla gerçekleştirilmesi sağlanacaktır.

Etkin ve Verimli Kaynak Kullanımını Teşvik Etmek: Kamu idarelerine tahsis edilen mali kaynakların verimli ve etkili bir biçimde kullanılmasına yönlendirilmesi hedeflenmektedir. Bu teşvik, kaynakların daha etkili kullanılmasını sağlayarak kamu hizmetlerinde kalite ve etkinlik artışına katkıda bulunmayı amaç edinmektedir.

Uzun Süreli Plan ve Program İmkânı Sağlamak: Kamu kurumlarına ve bütçe uygulayıcılarına yönelik uzun vadeli program oluşturma ve planlama yapma imkânı tanıyarak, kurumsal kültürü bu yönde geliştirmek hedeflenen bir diğer unsurdur. Bu sayede stratejik hedeflere daha tutarlı bir şekilde odaklanmayı desteklemek hedeflenmektedir.

Maliyet Bilgisini Siyasi Karar Alıcılara Sunmak: Bütçe stratejilerinin faaliyetleri sonucunda meydana gelen, maliyetler hakkındaki siyasi karar mekanizmalarına gerekli bilgiyi temin etmek hedeflenmektedir. Bu hedef, karar alıcıların politika tercihlerini daha bilinçli bir şekilde yapmalarına imkan sunmaktadır.

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından belirlenen bu hedeflerin bir araya gelmesi, ekonomik istikrarın sürdürülebilirliğine katkıda bulunarak, kamusal kaynakların etkili bir şekilde kullanılmasını ve kamu hizmetlerinde kalite artışını desteklemeyi amaçlamaktadır.

1.4.2. Türkiye’de Orta Vadeli Harcama Sisteminin Yasal Olarak Dayanağı

Özellikle 1994, 2000 ve 2001 yılı dönemlerinde ülkemizde yaşanan ekonomik krizlerin ardından alınan tedbirlerle beraber kamu mali yönetiminde reform çabalarına yönelme meydana gelmiştir. Bu çerçevede 2003 yılına gelindiğinde “*Muhasebe-i Umumiye Kanunu*”nda düzenlemeye gidilerek 5018 sayılı “*Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu*” kabul edilmiştir. Bu kanunla orta vadeli harcama sistemine geçiş sağlanmıştır. Geçişin arkasındaki nedenler, yukarıda açıklanan krizlerin etkileriyle birlikte, aynı zamanda orta vadeli harcama sistemine geçiş amacını da içermektedir. Bu yüzden OVHS’nin yasal dayanağı olarak 5018 sayılı *Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu*’nu göstermek mümkündür.

Yukarıda ifade edildiği gibi, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun (KMYKK) temel dinamikleri arasında “mali saydamlık”, “hesap verilebilirlik”, “stratejik planlama” ve “performans esaslı bütçeleme” yer almaktadır. Bu dört ana faktör, OVHS’nin gelişmesinde önemli bir rol oynamaktadır. Mali saydamlık, kamu harcamalarının ve gelirlerinin açıkça ifade edilmesini, detaylı bir şekilde raporlanmasını ve bu bilgilerin kamuya açık olmasını içermektedir. Hesap verilebilirlik ise kamu kaynaklarının etkili ve verimli bir şekilde kullanılmasının sağlanmasında sorumluluk ve hesap verme mekanizmalarını içermektedir. Stratejik planlama unsuru ise kamunun uzun vadeli hedeflerini belirlemesini ve bu hedeflere ulaşmak için kaynakların nasıl kullanılacağını planlamasını gerçekleştirmektedir. Performans esaslı bütçeleme ise harcamaların sadece miktarına bağlı kalarak değil, aynı zamanda elde edilen sonuçların da dikkate alınmasıyla bütçe oluşturmayı ve harcamaları değerlendirmeyi amaçlamakta olan unsurdur.

Bu dört temel unsur, orta vadeli harcama sisteminin oluşturulmasını zorunlu kılmaktadır. Bunun nedeni, bu unsurların kamunun mali yönetimini daha şeffaf, hesap verebilir, stratejik hedeflere odaklı ve performans odaklı bir şekilde düzenlemesini sağlamasından kaynaklanmaktadır. Orta vadeli harcama sistemine geçiş, bu dinamikleri güçlendirerek kamu kaynaklarının etkili bir şekilde yönetilmesini ve kamu politikalarının daha etkin bir şekilde uygulanmasını hedeflemektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun maddelerine göz atıldığında, çoğu madde içerisinde OVHS ‘ye vurgu yapan hükümlere rastlanmaktadır⁵⁷:

- **9. Madde:** “*Kamu idarelerinin, kamu hizmetlerini istenilen düzeyde ve kalitede*

⁵⁷ Yılmaz ve Biçer, a.g.m., s.48.

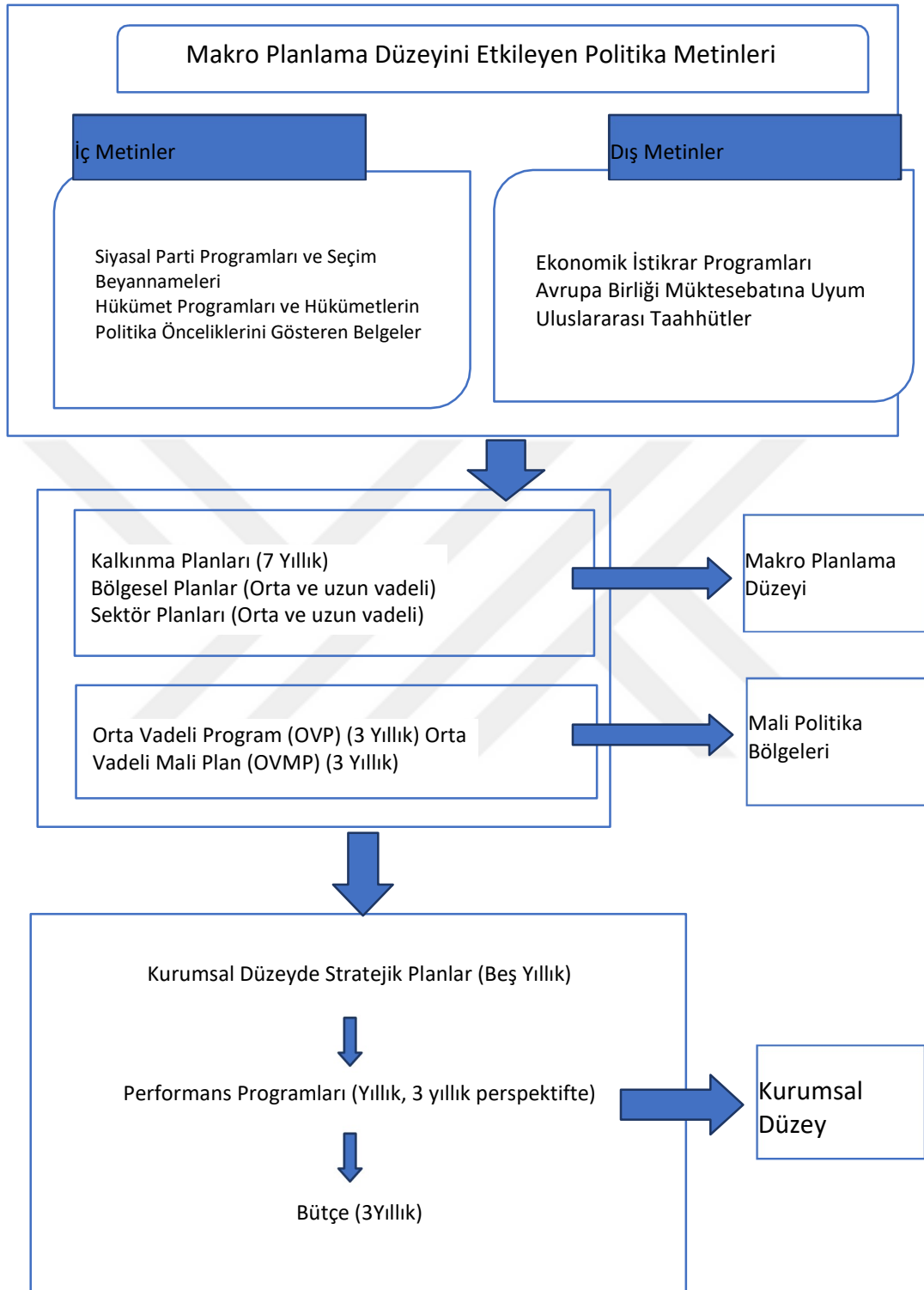
sunabilmek için bütçelerini, programlarını ve projelerini stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorunda oldukları” belirtilmektedir. Bu ifade, stratejik planlama çerçevesi dâhilinde performans temelli bütçeleme sistemine geçiş yapılacağına bir göstergesi olarak değerlendirilebilir.

- **13. Madde (d) Bend:** Mali kamu bütçelerinin, stratejik planların göz önünde bulundurulmasıyla, o yıl ve o yılı izleyen iki yıl olmak üzere 3 yıllık dönemin bütçe öngörülerinin belirlenmesiyle beraber müzakerelerin düzenleneceği ve analizlerin irdeleneceği ifade edilmektedir.
- **14. Madde:** Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin, kamu gelirlerini azaltacak veya kamu giderlerini artıracak ve kamu idarelerini mali yükümlülük altına sokacak olan kanun tekliflerinin beraberinde getireceği mali yükü orta vadeli program ve mali plan çerçevesinde en az üç yıllık dönem için hesaplamaları ve tasarıya eklemeleri gerektiği belirtilmektedir. Özellikle sosyal güvenlik doğrultusundaki kanun tekliflerindeyse minimum yirmi yılı kapsayan dönemlerdeki aktüeryal hesaplamalara yer verilmektedir. Bu hukuksal yaklaşım, mali karar alma süreçlerinde öngörülebilirlik ve uzun vadeli mali planlama ihtiyacını vurgulamaktadır. Böylece, kamu maliyesi politikalarının sürdürülebilirliği ve etkinliği artırılarak, gelecekteki mali sorumluluklar daha sağlam bir temelde değerlendirilmiş olmaktadır.
- **15. Madde:** KMYKK’nda yer alan bu kanun Merkezi yönetim bütçe kanununda, bütçede belirtilen yıl ve o yılı izlemekte olan iki sıralı yılın gider ve gelir öngörülerinin yer alması gerektiği vurgulanmaktadır. Bu madde, merkezi yönetim altındaki kamu idarelerinin gelir ve gider tahminlerini belirleyen, bu tahminlerin uygulanması ve yürütülmesine ilişkin yetki ve izinleri içeren temel bir düzenlemedir. Bu kanun, ülkenin mali yönetiminde kilit bir rol oynamaktadır, çünkü belirlediği bütçe çerçevesiyle kamu kaynaklarının etkili bir şekilde yönetilmesini sağlamaktadır. Aynı zamanda bu madde, kamu harcamalarını ve gelirlerini dengelemeyi amaçlayarak mali disiplini güçlendirmektedir.
- **16. Madde:** Bu madde, orta vadeli harcama sistemine dayalı bütçenin hazırlanmasına odaklanarak, gelecek üç yıla dair gelir ve gider tahminlerini içeren Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafınca hazırlanmış olan OVMP’nin yayımlanmasına dair hükümleri içermektedir. Bu madde, orta vadeli harcama sistemine uygun bir şekilde bütçe oluşturulmasına yönelik programlar ve mali planlarla ilgili detaylı

düzenlemeleri içermektedir. Aynı zamanda, bu sürecin değerlendirilmesini içeren faaliyet raporlarına dair düzenlemeler de 5018 sayılı Kanun'un 41. maddesinde detaylı bir şekilde ele alınmıştır.

Bu maddede ele alınan mali planlamaların akış diyagramı Şekil 5 üzerinde gösterilmektedir. Bu bağlamda iç metinler kapsamındaki siyasal parti programları belgesi, bir siyasi partinin temel ilkelerini, hedeflerini, politika önceliklerini ve vaatlerini içeren belgeleri nitelemektedir. Seçim beyannameleri ise genellikle seçim döneminde yayımlanan ve aday partinin seçim sürecinde izleyeceği politikaları, vaatleri ve hedefleri içeren resmi açıklamalardır. Bu belgeler, seçmenlere sunulan politika seçeneklerini anlamalarına yardımcı olur ve bir siyasi partinin yönetim anlayışını açıklayan belgelerdir. Hükümet programları metinleri ise bir hükümetin belirli bir dönemde izleyeceği politikaları, stratejileri ve öncelikleri belirten resmi belgelerdir. Bu programlar genellikle bir hükümetin göreve gelmesinin ardından kamuoyuna sunulmaktadır. Acil Eylem Planları gibi özel belgeler ise hükümetin acil çözüm bekleyen sorunlara yönelik politika önceliklerini belirten ve hızlı uygulama gerektiren durumları ele alan planlardır. Bu tür belgeler, hükümetin politika hedeflerini ve eylem planlarını net bir şekilde iletmeyi amaçlamaktadır.

Şekil 5. Türkiye’de Planlama ve Bütçeleme Süreci Diyagramı



Kaynak: Yılmaz ve Biçer, a.g.m., s.48.

- **17. Madde (c) Bend:** Bu madde, kamu idare bütçelerinin stratejik planlarıyla uyumlu olan ve çok yıllık dönemleri kapsayan şekilde hazırlamasını öngören bir hüküm içermektedir. Bu madde, bütçe hazırlama sürecinde stratejik planlamaya önem verilmesini ve uzun vadeli hedeflere uygun bütçe oluşturulmasını sağlamayı hedeflemektedir.
- **18. Madde (e) Bend:** Bu madde kamu idarelerine ait son iki yılı kapsayan şekilde gelişmiş olan bütçelerle, o yılı izlemekte olan iki yılın gelir ile gider öngörülerinin, Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde müzakere edilerek bütçe kanun teklifi tasarısına ekleneceğini belirten bir hükümdür. Bu düzenleme, bütçe tahminlerinin ve gerçekleştirmelerin meclis tarafından değerlendirilmesini ve onaylanmasını sağlayarak şeffaflığı ve denetlenebilirliği artırmayı amaçlamaktadır.

Bu maddeler, kamu mali yönetiminin stratejik bir perspektife dayalı olarak uzun vadeli planlamasını ve bütçe uygulamasını güçlendirmeyi hedeflemektedir. Aynı zamanda, TBMM’nin bütçe sürecine daha etkin bir şekilde katılımını sağlayarak demokratik denetimi artırmaktadır.

Bu sistem, 2006 mali yılıyla birlikte başlatılmış olup, bu yıldan sonra ardı sıra gelen 2007 ve 2008 yıllarını kapsayacak şekilde gelir ve gider öngörülerini içermiştir. Uygulama, sadece merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri değil, aynı zamanda genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine, sosyal güvenlik kurumlarına ve mahalli idare bütçelerine de yayılmıştır. Bu durum, mali planlama ve bütçeleme süreçlerinin sadece merkezi yönetimle sınırlı kalmayarak geniş bir perspektife taşındığını göstermektedir. Bu çerçevede, kamu kaynaklarının daha etkili ve stratejik bir şekilde kullanılması, uzun vadeli planlamaların yapılması ve gelir-gider tahminlerinin şeffaflığının artırılması amaçlanmıştır.

1.4.3. Türkiye’de Orta Vadeli Harcama Sisteminin Uygulanma Süreci

Orta vadeli harcama sisteminin ehemmiyeti, hedef belirleme süreci ile bütçeleme kontrollerinin yıllık veya bir sonraki yıl odaklı olduğu durumlarda bütçe kontrolünün daha etkili bir şekilde gerçekleştirilmesini sağlamak açısından önem arz etmektedir. Yıllık bütçeleme uygulamalarının zorluklarına karşı bir çözüm olarak ortaya çıkan orta vadeli yaklaşım, bir dizi avantaj sunmaktadır. Öncelikle orta vadeli planlama, kurumların daha uzun vadeli stratejik hedefler belirlemelerine ve bu hedeflere ulaşmak

için kaynaklarını etkili bir şekilde tahsis etmelerine imkân tanımaktadır⁵⁸.

Yıllık bütçe süreçleri genellikle kısa vadeli odaklıdır ve uzun vadeli stratejik planlamayı kapsamlı bir şekilde ele alamaz. İkinci olarak, orta vadeli planlama, bütçe kontrol mekanizmalarını güçlendirmekte ve bütçe denetimlerini aşmayı zorlaştırmaktadır. Bunun nedeni daha uzun vadeli planlama sisteminin, harcamaların ve kaynak tahsislerinin daha dikkatlice gözden geçirilmesini ve değerlendirilmesini sağlamasından kaynaklanmaktadır. Bu sistem, bütçe uygulamalarının daha sıkı bir şekilde izlenmesini ve yönetilmesini mümkün kılmaktadır. Son olarak, OECD ülkelerinde giderek daha yaygın hale gelen çok yıllık bütçe uygulamaları, orta vadeli yaklaşımın benimsenmesinin bir yansımasını oluşturmaktadır. OECD üyesi birçok ülke, orta vadeli bütçe uygulamalarını hayata geçirerek daha sürdürülebilir ve stratejik bir mali yönetim anlayışını benimsemektedir. Bu da orta vadeli planlamanın kamu mali yönetimindeki önemini göstermektedir⁵⁹.

Türkiye’de 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı kapsamında oluşturulan “*Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu*”, çok yıllık bütçeleme sürecini değerlendirmektedir. Bu bağlamda mali süreç, ilk olarak ekonomik ve mali yapının kapsamlı bir analizi ile başlamaktadır. Bu aşamada, mevcut mali durum, ekonomik göstergeler ve diğer önemli faktörler detaylı bir şekilde değerlendirilmektedir. Analiz sonuçlarına dayanarak, o yılın ardından gelen üç yılı kapsayacak biçimde gelir ve harcama projeksiyonları yapmak üzere bir makroekonomik çerçeve oluşturulmaktadır. Bu çerçeve, belirli varsayımlar ve öngörülerle desteklenerek geleceğe yönelik bir perspektif sunmaktadır⁶⁰.

Belirlenen makroekonomik çerçeve çerçevesinde, gelecek yıl bütçesi ve onu takip eden iki yılın bütçe büyüklükleri titizlikle tespit edilmektedir. Bu aşamada, gelir ve harcamaların stratejik bir biçimde dağıtılması ve önceliklendirilmesi planlanmaktadır. Belirlenen bütçe büyüklükleri üzerinden makroekonomik politikalar tasarlanmakta, ekonomik büyümeyi destekleme, enflasyonu kontrol altında tutma ve istihdamı artırma gibi hedeflere yönelik politika çerçevesi oluşturulmaktadır. Son olarak, bu sürecin başarıyla uygulanabilmesi adına güçlü bir muhasebe ve raporlama sisteminin kurulması

⁵⁸ Devlet Planlama Teşkilatı, *Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara, 2000, s.24.

⁵⁹ DPT, a.g.e., s.24.

⁶⁰ DPT, a.g.e., s.24.

öngörülmektedir. Doğru ve güvenilir mali verilere dayalı muhasebe ve raporlama sistemi, belirlenen politikaların etkin bir şekilde izlenmesine ve değerlendirilmesine imkânlar sunmaktadır⁶¹.

Orta Vadeli Harcama Sistemi sürecinde yer alan merkezi kuruluşlar arasında Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Hazine ve Maliye Bakanlığı ve de Merkez Bankası gibi önemli birimler yer almaktadır. Bu birimlerin yanı sıra, dış denetim kuruluşları arasında Sayıştay gibi önemli bir rol oynayan kurumlar da bu sistemi önemli bir parçasını oluşturarak yetki ve sorumluluklar üstlenmektedir. Bu merkezi kuruluşların tümü, devletin ekonomik yapıdan beklediği görüş ve faaliyetlere göre hareket etmenin dışında, profesyonel bir biçimde şahsi inceleme kıstaslarına dayalı olarak veri yapılarının ve öngörülerin belirleyiciliğinde devletin mali stratejilerinin ekonomik etkilerine olan projeksiyonlarını hazırlamada sorumlu tutulmaktadır.

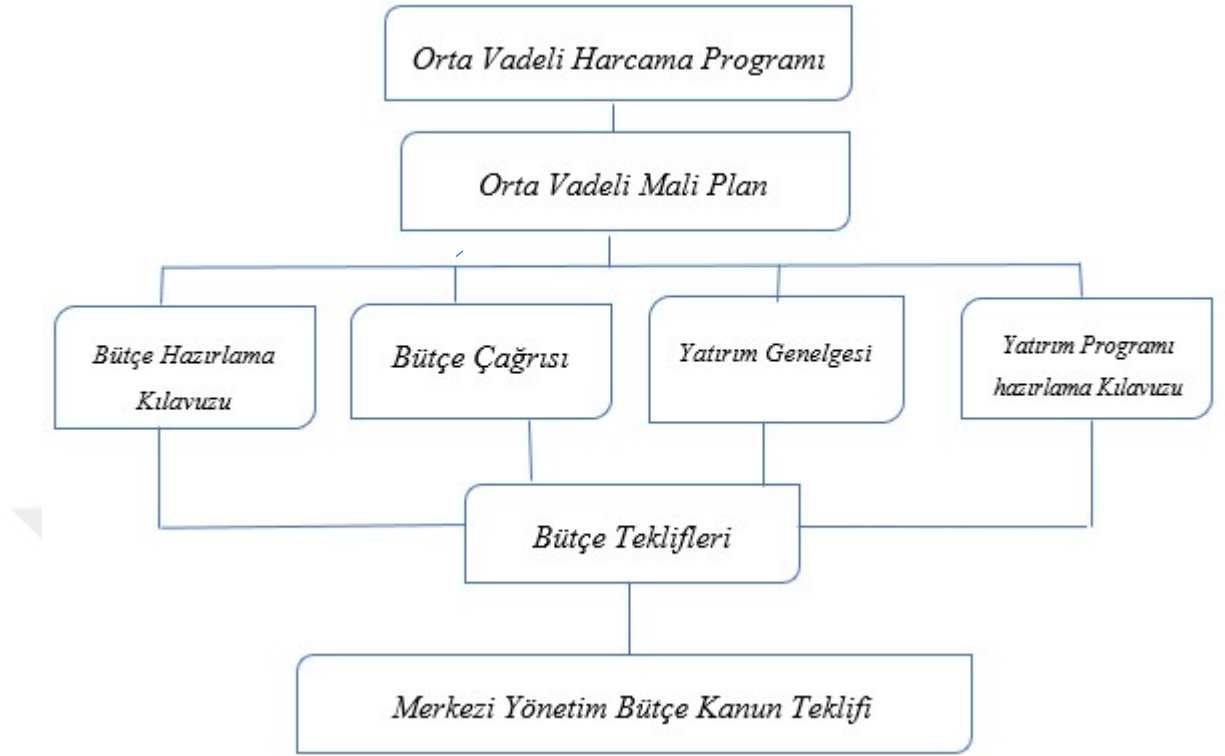
Bu adımda, raporlama sorumlulukları belirlenmektedir ve bu aşamadaki denetleme süreci, yürütme organlarından özerk bir denetim yapısı olarak ayrılan Sayıştay tarafından gerçekleştirilmektedir. Denetim süreci, konulan varsayımları da içeren şekliyle uygulamanın etkinliğini artırmak için önemli bir rol oynamaktadır. Denetleme ve raporlama mekanizması, mali politikaların uygulanmasının değerlendirilmesinde şeffaflık ve güvenilirlik sağlayarak sürecin dinamikliğini artırıcı etki göstermektedir⁶².

Türkiye’deki orta vadeli harcama sürecini Şekil 6’dan da görmek mümkündür.

⁶¹ DPT, a.g.e., s.24.

⁶² Arzu Alikadioğulları, “Kamu Mali Yönetiminde Yönetim Kalitesinin Artırılması İç Kontrol Uygulamaları”, Mesleki Yeterlilik Tezi, Ankara: Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, 2010, s.17.

Şekil 6. Türkiye’de Orta Vadeli Harcama Süreci



Kaynak: Doğan Alantar, *Türkiye’de Orta Vadeli Harcama Çerçevesi*, Ankara: Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 2009, s.16.

Şekil 6 üzerinde görüldüğü gibi ülkemizdeki orta vadeli harcama süreci orta vadeli harcama programının belirlenmesiyle başlamaktadır. Bu program dâhilinde ve belirlenen hedefler doğrultusunda orta vadeli mali plan hazırlanmaktadır. Mali planın hazırlanması bu süreçteki ikinci adımı oluşturmaktadır. Bu iki hazırlık sürecinin tamamlanmasıyla kamu kuruluşları kendi önceliklerini ve sınırlılıklarını belirleyerek mali bir bütçe teklifi oluşturmaktadır. Bu çerçevede öngörülen tekliflerin bakanlıklara sunulmasıyla ve ardından Cumhurbaşkanlığına sunulmasıyla kanun tasarısı oluşturulmaktadır. Bir sorun görülmediği takdirde sunulan bütçe tasarıları onaylanarak kanuna dönüştürülmektedir. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’na göre çok yıllık bütçeleme sistemi şu aşamalardan oluşmaktadır⁶³:

1. Orta Vadeli Program (OVP):

- Bu aşama, Türkiye’nin ekonomik ve mali politikalarını belirleyen Orta Vadeli Program’ın hazırlanmasını içermektedir. Program, genellikle üç yıllık bir dönemi kapsamakta ve ekonomik amaçları, stratejileri, öncelikleri ve mali çerçeveyi

⁶³ Egeli ve Dağ, a.g.m., s.45.

içermektedir.

2. Orta Vadeli Mali Plan (OVMP):

- OVP'nin belirlediği stratejik hedeflere uygun biçimde Orta Vadeli Mali Plan oluşturulmaktadır. Bu plan, OVP'den türetilen bütçe hedeflerini ve mali politikaları içermektedir. Orta Vadeli Mali Plan, genellikle üç yıllık bir dönemi kapsamakta ve bütçe stratejisinin temelini oluşturmaktadır.

3. Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Belgelerin Hazırlanması:

- Kamu kurumları, Orta Vadeli Program ile Orta Vadeli Mali Plan doğrultusunda kendi bütçe hazırlıklarını yapmaktadırlar. Bu aşamada, bütçe hazırlıkları sırasında kullanılacak belgeler, hedeflere ulaşmak için planlanan harcamalar ve projeler detaylı bir şekilde belirlenmektedir.

4. Bütçe ve Yatırım Tekliflerinin Gönderilmesi ve Görüşülmesi:

- Kamu kurumları, belirledikleri bütçe ve yatırım tekliflerini ilgili bakanlıklara göndermektedirler. Bu tekliflerin, orta vadeli programın ve orta vadeli mali planının hedefleri doğrultusunda olması gerekmektedir. Bakanlıklar, gelen teklifleri değerlendirerek uygunluklarına göre görüş bildirmektedirler.

5. Bütçe Tasarısının Onaylanması ve Kanunlaşması:

- Bütçe ve yatırım tekliflerinin değerlendirilmesi ve görüşülmesinin ardından, bakanlıkların uygun gördüğü tekliflerle birlikte hazırlanan bütçe tasarısı Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde (TBMM) görüşülmektedir. TBMM tarafından onaylanan bütçe tasarısı kanunlaşarak yürürlüğe girmekte ve belirtilen dönem için resmi bütçeyi oluşturmaktadır.

Bu aşamalar, 5018 Sayılı Kanun kapsamında Türkiye'de çok yıllık bütçeleme sürecinin temelini oluşturmaktadır. Bu süreç, ekonomik hedeflere ulaşmak için kaynakları stratejik planlamayı desteklemek üzere en iyi şekilde kullanmak amacıyla tasarlanmıştır. Bu tez çalışması kapsamında yukarıda belirtilen maddeler alt başlıklar halinde ele alınarak detaylandırılacaktır.

Türkiye'de Orta Vadeli Program

Ülkemizde OVHS yapısının top-down bakış açısına sahip adımlarının başlangıcını, Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından hazırlanan “Orta Vadeli Program” oluşturmaktadır. Anayasada yer alan 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 16. Maddesi uyarınca Orta Vadeli Program

(OVP), her sene Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığınca oluşturulmaktadır. Bu süreçte OVP; kalkınmaya dair planları, makro politikaları, nizamları, amaçları ve ekonominin temel büyüklükleriyle birlikte stratejik planları kapsayacak şekilde detaylı bir biçimde hazırlanmaktadır. Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından oluşturulan OVP, daha geniş bir perspektiften ekonomik ve mali politikaların belirlenmesine yönelik önemli bir belge olarak kabul edilmektedir. OVP, hazırlanmasının ardından Cumhurbaşkanı'nın onayına sunulmakta ve Cumhurbaşkanı kararıyla onaylanan belge aynı süre dahilinde Resmi Gazetede yayınlanmaktadır. Bu süreç, merkezi düzeyde planlama ve politika belirleme aşamasını temsil etmektedir. OVP'nin kabul edilmesiyle birlikte, orta vadeli harcama süreci daha alt birimlerde, özellikle bakanlıklar ve diğer kamu kurumları düzeyinde devam etmektedir. Bu da Türkiye'nin ekonomik ve mali politikalarının orta vadeli perspektif içinde yönetilmesini sağlayan bir sistemin başlangıcı olarak işlemektedir⁶⁴.

Orta Vadeli Program (OVP), stratejik hedefler doğrultusunda bütçe sürecini başlatmakta ve kamu politikalarını ve uygulamalarını şekillendirmektedir. Bu program, kaynak dağılımını bu hedefler doğrultusunda yönlendirmektedir. Bununla birlikte hem kamu hem de özel sektör için bir yol haritası işlevi görerek öngörülebilirliği artırmaktadır. Son yıllardaki sosyal ve ekonomik ilerlemelerin daha sağlam bir temelde devam etmesini sağlayarak güven ve istikrarı desteklemektedir.

Aynı zamanda OVP, çeşitli alanlarda birbiriyle uyumlu hedefler, politikalar ve öncelikler sunmaktadır. Makro ölçekli politikalarla birlikte temel gelişim eksenlerini ve ana sektörleri de barındırmaktadır. Sektör ve bakanlık bütçelerinin geliştirilmesi, hukukive idari organizasyonların yapılması süreçlerinde, programın hedefleri ve öncelikleri göz önünde bulundurulmaktadır (Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü). OVP'nin sunduğu bu çerçeve, kamu idarelerine yol göstererek kaynak yönetiminin stratejik bir şekilde gerçekleştirilmesine imkân tanımaktadır.

Program, her yıl ekonomik ve güncel değişimleri dikkate alarak yenilenir ve dinamik bir yapıya sahiptir. Bu özelliğiyle OVP, devletin ve kamu idarelerinin karar alma süreçlerine esneklik kazandırmaktadır. Yıllık güncellemeler, ekonomik koşulların değişimine hızlı bir şekilde adapte olunmasını sağlamaktadır.

⁶⁴ Egeli ve Dağ, a.g.m., s.46.

OVP'nin bir diğerk önemli işlevi, kamu idarelerinin kaynak kullanımını belirli sınırlar içinde planlamalarına ve öncelikli hedeflere göre tahsis yapmalarına rehberlik etmektir. Bu sayede, bütçe ve harcama politikaları, belirlenen stratejik amaçlar doğrultusunda şekillenmekte ve ekonomik kalkınma hedeflerine uygun bir şekilde yönetilmektedir. Süreci başlatan bu bütünsel yaklaşım, Türkiye'nin kalkınma hedeflerine ulaşmak için koordineli ve stratejik bir çerçeve içinde hareket etmesine olanak tanımakta ve böylece ekonomik büyüme ile sürdürülebilir kalkınma mümkün hale gelmektedir⁶⁵.

Orta vadeli program, devletin makro düzeyde uygulayacağı politikaları, ekonominin temelinde yer alan büyüklükler vasıtasıyla orta vadeli perspektiflerle ifade etmektedir. Bunun yanı sıra bu program; sağlık, eğitim, kentsel altyapı ve çevre, teknoloji ve bilim, tarım, sanayi, enerji, madencilik, haberleşme ve ulaşım gibi sektörlerde uygulanacak temel politikaların hayata geçirileceğı stratejiler konusunda bilgi vermektedir⁶⁶.

Orta Vadeli Program kapsamında ekonomik büyümenin belirlenmesinin doğru bir şekilde gerçekleştirilmemesi durumunda, kamu harcamalarında azalma gözlenemeyeceğı hatta bu harcamaların artış göstereceğı ve para şişkinliğinin yaşandığı enflasyon dönemlerinde reel kamu gelirlerinde meydana gelen azalmalara rağmen, kamu harcamaları hususunda geliştirilen orta vadeli program perspektifindeki artışların olması durumunda, kamu açığının ortaya çıkabileceğı göz önüne alınmalıdır⁶⁷.

Bu ifadeler, ekonomik büyüme üzerindeki belirsizliklerin, kamu harcamalarını olumsuz etkileyebileceğini ve enflasyon gibi faktörlerin reel kamu gelirlerini azaltabileceğini vurgulamaktadır. Özellikle orta vadeli planlarda kamu harcamalarında artış öngörülmesi durumunda, bu durumun kamu açığını tetikleyebileceğı vurgulanmaktadır.

Türkiye'de Orta Vadeli Mali Plan (OVMP)

Türkiye'de mali yönetimin ve politikaların belirlenmesinde önemli bir rol oynayan Orta Vadeli Mali Plan, genellikle üç yıllık bir süreci kapsamaktadır. Orta Vadeli Mali Plan (OVMP), devletin ekonomik hedeflerini, mali politika stratejilerini, bütçe hedeflerini, vergi politikasını, harcama politikasını ve diğerk mali konulardaki önceliklerini belirleyerek bir çerçeve oluşturmaktadır. Bu plan, ekonominin genel durumunu ve maliye

⁶⁵ Egeli ve Dağ, a.g.m., s.47.

⁶⁶ Egeli ve Dağ, a.g.m., s.48.

⁶⁷ Jon R. Blöndal, "Budget Reform in OECD Member Countries: Common Trends", *OECD Journal on Budgeting*, Vol.2, No.4, 2003, p. 12, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/budget-v2-art20-en.pdf?expires=1731785345&id=id&accname=guest&checksum=405E53F27B23EFDE15A18F90167AC481>, (Erişim Tarihi: 05.06.2024).

politikasının uzun vadeli yönelimini belirleme amacı taşımaktadır. Genellikle Türkiye'nin ekonomik performansını artırmak, enflasyonu kontrol altında tutmak, istihdamı desteklemek ve sürdürülebilir bir mali yapı oluşturmak gibi hedefleri içermektedir. OVMP'nin hazırlanması Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığınca yapılmaktadır. Planın içeriği, toplam gider tahminleriyle toplam gelir tahminlerini, bütçe açığı hedeflerini ve borçlanma politikaları gibi mali konuları kapsamaktadır. OVMP'nin kabul edilmesi ve uygulanması, Türkiye'nin mali istikrarını sağlamaya yönelik önemli bir adımdır ve 5018 Sayılı Kanun'un 16. Maddesi hükmünce, Hazine ve Maliye Bakanlığınca orta vadeli program ile uyumlu olarak hazırlanması gereken stratejik bir belge niteliğindedir⁶⁸. Tüm bunların yanı sıra OVMP, kamu idarelerinin sundukları ödenek tekliflerinin sınırlarını da içermektedir. Bu belge, hazırlandığı yıl içerisinde en geç 9. ayın ikinci haftasının sonuna kadar Cumhurbaşkanı tarafından karara bağlanmakta ve Resmi Gazetede yayınlanmaktadır.

OVMP, genellikle makroekonomik harcamalar ve gelir büyüklükleri ile bütçe açığı ve borçlanma, bütçe fazlalığı hedefleri gibi temel ekonomik göstergelere odaklanan bir mali planlama belgesidir. Yani bu plan, ülkenin genel ekonomik performansını etkileyen büyük harcama kalemleri ile gelir büyüklüklerini içermektedir. Aynı zamanda bu belge, devletin bütçe açığı veya fazlasına yönelik hedeflerini ve borçlanma politikasını belirleyerek mali istikrarı sağlama amacını taşıyan ve bununla birlikte Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından kullanılan kritik bir politika aracı olarak değerlendirilmektedir. Anayasanın 5018 sayılı kanununun 5. maddesi gereğince, maliye politikasının hedefleriyle makroekonomik amaçlar arasındaki uyum ilişkisinin kurulması, Orta Vadeli Mali Plan uygulamasıyla gerçekleştirilmektedir. Bu bağlamda OVMP, maliye politikasının temel amaçlarıyla genel ekonomik hedefler arasında bir denge kurmayı amaçlayarak, 5018 sayılı yasa çerçevesinde belirtilen hedeflere uyum sağlamayı hedeflemektedir⁶⁹.

OVMP sürecinde belirlenen politika önceliklerine ve çok yıllık bütçeyle oluşturma yaklaşımına uygun olarak kamu harcamalarının yönetilmesi ön planda tutulmaktadır. Kamu kurumlarının, kendilerine ayrılan bütçeyi etkin, ekonomik ve kazançlı bir şekilde kullanmaları beklenmektedir⁷⁰.

⁶⁸ Egeli ve Dağ, a.g.m., s.48.

⁶⁹ Egeli ve Dağ, a.g.m., s.49.

⁷⁰ T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, *Orta Vadeli Mali Plan (2014-2016)*, <https://www.hmb.gov.tr/bumko-orta-vadeli-mali-plan-ve-ekleri>, (Erişim Tarihi: 02.05.2024).

Öte yandan OVMP, yalnızca sayısal verileri değil, aynı zamanda gelecek yıllar için kamu gelirlerini artırma ve kayıt dışı ekonomiyle mücadele etme vb. gibi mali stratejileri de kapsamaktadır. OVMP, sürdürülebilir mali politikaların yanı sıra ekonomik büyümeyi desteklemek ve mali istikrarı güvence altına almak için çeşitli stratejileri öngörmektedir. Bu çerçevede, mali planlama süreci sadece harcama politikasını değil, aynı zamanda gelir artırıcı ve ekonomiyi düzenleyici stratejilere odaklanarak kapsamlı bir yaklaşımı benimsemektedir.

Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Belgelerin Hazırlanması

Kamu kurumlarının ve sektörlerinin, bütçe tekliflerine ve yatırım programlarına dair hazırlaması gereken çeşitli belgeler bulunmaktadır. Bu belgeler, bütçe planlamasını ve kaynakların etkili bir şekilde kullanılmasını sağlamak üzere önemli rehberlik ve koordinasyon araçları niteliğindedir. Öncelikle, kurumların performans programlarını hazırlaması gerekmektedir. Bu programlar, kurumların hedeflerini ve stratejik amaçlarını belirlemekte ve bütçe kaynaklarının bu hedeflere yönlendirilmesine katkıda bulunmaktadır. Bu belgelerin hazırlanması da OVMP oluşturulmasına benzer şekilde belirli bir süreç içermektedir. Yani bu belgelerin de hazırlandığı yıl içerisinde programa uygun biçimde 9. ayın 2. haftasının sonuna kadar hazırlanması ve Resmi Gazete’de yayınlanması gerekmektedir.

Ayrıca, Cumhurbaşkanlığı tarafınca hazırlanmış olan “*Yatırım Programı Hazırlama Rehberi*”, “*Bütçe Çağrısı*” ve eki “*Bütçe Hazırlama Rehberi*” kamu kurumları ödenek kılavuzlarını belirlemektedir. Bu kılavuzlar, harcama kalemlerini, bütçe sınıflandırmalarını ve diğer bütçe hazırlama kriterlerini içermektedir. Söz konusu ödenek kılavuzları, bütçe tekliflerinin belirlenen standartlara uygun olmasını sağlamak amacıyla kullanılmaktadır (Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü)

“*Bütçe Çağrısı*” ve ek olan “*Bütçe Hazırlama Rehberi*”, orta vadeli harcama sistemi uygulamasına geçişte önemli bir aşama olarak öne çıkmaktadır. Bu belge, mali disiplini öncelikli tutarak makroekonomik yapıya uygun hedefleri içeren ve analitik bütçenin sınıflandırılmasına dayanarak hazırlanmıştır. Bu yaklaşım, mali politika ve harcama planlamasında daha etkili ve tutarlı bir çerçevenin oluşturulmasına katkı sağlamayı amaçlamaktadır.

İlâveten, 2006 mali yılı itibarıyla hazırlanmaya başlanan “*Yatırım Programı Hazırlama Rehberi*”, üç yıllık art arda gelen yılları kapsayacak biçimde hazırlanan bir belgedir.

Kılavuz niteliğindeki bu belge Bütçe Hazırlama Rehberi'nden daha geniş bir kapsama sahiptir. Bu durum, yatırım programlarının hazırlanmasında “Orta Vadeli Makro Hedefleri” göz önünde bulunduran ve bu hedefleri çok yıllık bir perspektiften değerlendiren anlayışın uygulandığını göstermektedir. Bu sayede hem bütçe hem de yatırım programları açısından daha kapsamlı, tutarlı ve sürdürülebilir bir planlamasüreci hedeflenmiştir. Son olarak, iç kontrol ve denetim standartları da bütçe sürecinin güvenilirliğini ve şeffaflığını artırmak için oluşturulan önemli bir belge türüdür. Bu standartlar, mali kaynakların etkili bir şekilde kullanılmasını ve bütçe hedeflerine uygunluğun sağlanmasını amaçlamaktadır. Bu belgeler, kamu kaynaklarının doğru ve etkili bir şekilde yönetilmesini temin ederek bütçe hazırlama sürecine rehberlik etmektedir⁷¹.

Hazırlanan Bütçe ve Yatırım Tekliflerinin İlgili Bakanlıklara Sunulması ve Görüşülmesi

5018 sayılı yasanın 17. maddesi uyarınca gider ve gelir tekliflerinin düzenlenmesinde dikkate alınması gereken 4 temel faktör bulunmaktadır. Bu faktörler şunlardır⁷²:

1. **Orta Vadeli Program ve Mali Plan:** Gelir ve gider tekliflerinin hazırlanmasında, OVP ve OVMP'da belirlenmiş olan temel büyüklüklerle birlikte esas ve ilkeler göz önünde bulundurulmalıdır. Bu belgeler, ekonomik büyüme, mali disiplin, enflasyon hedefleri gibi makroekonomik hedefleri içermektedir.
2. **Kalkınma Planı ve Yıllık Program Öncelikleri:** Gelir ve gider tekliflerinin hazırlanmasında, “Kalkınma Planı” ve yıllık program öncelikleriyle kurumların hazırlamış oldukları stratejik planları dâhilinde belirlenmiş olan ödenek sınırları dikkate alınmalıdır. Bu faktör, hükümetin belirlediği kalkınma hedefleri ve yıllık program önceliklerine uygun bir bütçe oluşturmayı amaçlamaktadır.
3. **Kamu İdarelerinin Stratejik Planları ile Uyumlu Çok Yıllı Bütçeleme Anlayışı:** Gelir ve gider tekliflerinin hazırlanmasında, kamu idareleri ile stratejik planların uyum içerisinde bütçelenmesi göz önünde bulundurulmalıdır. Bu, kamu idarelerinin uzun vadeli hedefleri doğrultusunda bütçe oluşturulmasını sağlamayı amaçlamaktadır.
4. **İdarenin Performans Hedefleri:** Gelir ve gider tekliflerinin hazırlanmasında,

⁷¹ Egeli ve Dağ, a.g.m., s.52.

⁷² Egeli ve Dağ, a.g.m., s.52.

ilgili idarenin de performans hedeflerinin dikkate alınması gerekmektedir. Böylece bütçe, idarenin kurumsal hedefleri doğrultusunda etkili bir şekilde kullanılabilmekte ve performans artırıcı bir yaklaşımı desteklemektedir.

Bu unsurlar genellikle gelir ve gider tekliflerinin hazırlanmasında bir çerçeve oluşturarak, mali yönetimde şeffaflığı, tutarlılığı ve performans odaklı bir anlayışı sağlamayı amaçlamaktadır.

5018 sayılı Kanun'un 17. maddesi çerçevesinde kamu idareleri, stratejik planlarıyla Bütçe Hazırlama Rehberi'nde belirlenen esaslara uygun olarak hazırlamış oldukları bütçe gelir ve gider tekliflerini en geç 9. ayın sonuna kadar Cumhurbaşkanlığına sunmakla yükümlüdürler. Bu düzenleme, bütçe ve yatırım planlamasının belirlenen prosedür ve esaslara göre zamanında ve düzenli bir şekilde gerçekleştirilmesini amaçlamaktadır. Aynı zamanda 5018 sayılı Kanun'un 18. maddesinde ise Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Sayıştay'la birlikte Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların da inceledikleri bütçeleri en geç 9. ayın sonuna kadar doğrudan Meclis'e sunmaları gerekmektedir. Bu birimlerin eş zamanlı olarak bu bütçeleme belgelerinin bir nüshasını da Hazine ve Maliye Bakanlığına sunmaları gerekmektedir⁷³. Bu kapsamda Bakanlıklar bu bütçelemeleri analiz ederek bir değerlendirme yapmakta ve ardından görüşlerini açıklamaktadır.

Bütçe Tasarısının Onaylanması ve Kanunlaşması

Bu adım Türkiye'de oluşturulan orta vadeli harcama sisteminin son basamağını oluşturmaktadır. Bu basamak kapsamında bakanlıklarca sunulmuş olan tüm bütçeleme teklifleri Cumhurbaşkanlığı çatısı altında toplanmaktadır. Ardından Cumhurbaşkanlığı tarafından hazırlanan merkezi yönetim bütçe kanun teklifinin Cumhurbaşkanınca son kez gözden geçirildikten sonra Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunulmasıyla süreç tamamlanmaktadır. Bu tasarı "*Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Teklifi*" olarak adlandırılmaktadır ve 5018 sayılı kanunun 18. Maddesi kapsamında hüküm altına alınmıştır⁷⁴.

Bu aşamada Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Tasarısına ek olarak gerek duyulan belgeler 5018 sayılı kanun kapsamında şöyle belirtilmektedir⁷⁵:

⁷³ Osman Saraç, "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Yapılan Düzenlemelerin Değerlendirilmesi", *Maliye Dergisi*, S.148, 2005, s.148.

⁷⁴ Haydar Lütfü Ejder, "Stratejik Plan ve Performans Bütçe Tekniği Açısından Türkiye'de Bütçeleme Sürecinin Değerlendirilmesi", *Legal Mali Hukuk Dergisi*, S.30, 2007, s.1306.

⁷⁵ Ejder, a.g.e., s.1306.

- Bütçe gerekçesi içinde, Orta Vadeli Mali Planı da içerecek şekilde, bütçe önerisinin temelini oluşturan nedenleri ve hedefleri detaylı bir şekilde açıklayan bir belge.
- Genel ekonomik durumu, makroekonomik göstergeleri ve bütçe önerisinin ekonomik bağlamını değerlendiren bir yıllık analizi içeren yıllık rapor.
- Vergi muafiyeti, istisnası, indirim gibi uygulamalardan kaynaklanan vazgeçilen kamu gelirlerini detaylı bir şekilde gösteren cetvel.
- Kamu borçlarının yönetimi, borç stoku, ödeme planları ve diğer ilgili bilgileri içeren bir rapor.
- Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mali performansını gösteren geçmiş yıl bütçe gerçekleştirmeleri ile gelecek yıllara ait tahminleri içeren gelir-gider tahmini belgesi.
- Mahalli idareler ve sosyal güvenlik kurumlarının gelecek yıllara ilişkin bütçe tahminlerini içeren belgeler.
- Merkezi yönetim bütçesinden yardım alan ve merkezi yönetim kapsamında olmayan diğer kurum ve kuruluşları içeren liste.

5018 sayılı Kanun'un 19. maddesi uyarınca, Türkiye Büyük Millet Meclisi merkezi "*Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Tasarısı*" ile ilişkili metni maddeleyecektir. Bu süreçte referans alınan hüküm uyarınca, gelir ve gider cetvellerinin kamu idareleri aracılığıyla incelenmesi ve bölümlendirilmiş parçalar halinde onaylanacaktır. Bu düzenleme, bütçe teklifinin detaylı bir şekilde ele alınarak, her bir kamu idaresinin gelir ve giderleri üzerinde bölümlenmiş ayrı ayrı görüş ve onay sürecini içermektedir. Bu süreçte, anayasanın 162. maddesi hükmünce yalnızca komisyonlar tarafından görüşülme aşamasında bütçeye dair değişiklikler yapılabilmektedir. Bu bağlamda kamu idarelerinin talepleri doğrultusunda bütçe artırıcı ya da azaltıcı değişiklikler yapılabilmektedir.

Bu aşamada meclisin toplanamama durumunun meydana gelmesiyle normal bütçe süreçleri aksayabilmektedir. Bu durumda, geçici olarak bir sene önceki bütçenin belirli bir oranını kapsayacak şekilde kanun çıkarılabilmektedir. Bu geçici bütçe kanunu, devletin temel harcamalarını sürdürebilmesi için geçici bir önlem olarak uygulanmaktadır. Cari yıl bütçesinin yürürlüğe girmesiyle, geçici bütçe oranı da bu bütçe kapsamına alınmaktadır. Bu, geçici bütçenin, mevcut mali yılın harcamalarını finanse etmek için kullanılmasını sağlamaktadır. Aksamalar nedeniyle bütçe ödeneklerinin

yetersiz kalması durumunda, kanun ile bütçe eklemesi yapılabilmektedir. Bu, beklenmeyen harcamalar veya gelir düşüşleri gibi durumlarla başa çıkabilmek için bir mali önlem olarak uygulanmaktadır. Ancak, ek bütçe uygulamasının harcamaların disiplini zorlaştırmada etkisi bulunmaktadır. Bu durum, ek bütçenin kontrolsüz harcamalara veya mali disiplinsizliğe neden olabileceği anlamına gelmektedir⁷⁶.

Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafınca onaylanan bütçe kanunu tasarısı, onay sürecinin bir parçası olarak Cumhurbaşkanlığına sunulmaktadır. Cumhurbaşkanı'nın, Anayasa'nın 89. maddesi hükmünce bütçe kanunlarını iade etme yetkisi bulunmamaktadır. Cumhurbaşkanı'nın kanun tasarılarını onaylaması, tasarı halindeki kanunların yürürlüğe girmelerini sağlamaktadır. Onaylanan *merkezi yönetim bütçe kanununun*, mali yeni yıldan önce Resmî Gazetede yayımlanması gerekmektedir. Böylece mali yeni yılın başlangıcı olan 1 Ocak'ta kanun yürürlüğe girerek uygulanmaya başlamaktadır. Bu süreç, Türkiye'de OVHS'ne dair kanun yapma ve onama süreçlerinin temel aşamalarını kapsamaktadır.

1.5. Türkiye'de Orta Vadeli Programlar

2006-2008 Orta Vadeli Program

2005 yılında hazırlanan bu program ile ilk defa bütçeleme döneminde uzun vadeli bir planlama yapılmış ve mali kurallara uygun olarak düzenlenmiştir. Bu kapsamda temel yeniliklerden birisi çok yıllık bütçelemeye geçilmesidir. Bunun yanı sıra, bütçenin kapsamının genişletilmesi çerçevesinde, konsolide bütçe uygulamasından merkezi yönetim bütçe uygulamasına geçileceğinden, kamu idareleri bütçelerinin hazırlanması, uygulanması ve kontrolü bakımından önemli değişikliklerin yaşanacağı bir sürece girilmiştir⁷⁷. Bütçenin hazırlanması ve uygulanmasında etkinliğin artırılarak mali disiplinin güçlendirilmesi, kamu maliyesi politikası hedeflerinin başında gelmektedir. Bu kapsamda ilk defa uygulamaya konulacak çok yıllık bütçeleme anlayışının, bu amaca ulaşma çabalarına önemli bir katkı sağlayacağı değerlendirilmiştir. Öte yandan, uygulanan politikaların başarıya ulaşması, katılımcılığın artırılarak toplumda geniş bir destek görmesine ve bu politikaların tasarlanmasında ve uygulanmasında kamu idareleri arasında yeterli düzeyde iş birliği ve eşgüdümün sağlanmasına bağlıdır. Bu destek ve iş birliği, bütçe yönetiminde saydamlık ve hesap verilebilirliğin artırılmasına da yardımcı

⁷⁶ Ejder, a.g.e., s.1306.

⁷⁷ T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, *Orta Vadeli Program (2006–2008)*, Ankara, 2005, <https://www.sbb.gov.tr/orta-vadeli-programlar/>, (Erişim Tarihi: 15.09.2024).

olacaktır. Orta Vadeli Program dayalı olarak hazırlanacak 2006-2008 yılları bütçeleri, kamu harcamalarının kalitesini artıracak ve bu suretle halkın hayat standardını yükseltecek temel politika tercihlerini ve tedbirlerini içerecektir⁷⁸.

Programın amacı, stratejik amaçlar temelinde kamu politikalarını şekillendirmek ve kaynak tahsisini bu çerçevede yönlendirmek olduğu için, 10.12.2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu doğrultusunda ilk Orta Vadeli Program 2006-2008 dönemini kapsayacak şekilde hazırlanmıştır. Kamu ve özel kesim için öngörülebilirliği artıracak bir yol haritası niteliğinde olan bu Program, son yıllarda sosyal ve ekonomik alanda sağlanan gelişmelerin daha sağlam bir zeminde sürdürülmesi suretiyle güven ve istikrara katkıda bulunmayı hedeflemiştir. Çeşitli alanlarda birbirleriyle tutarlı bir amaç, politika ve öncelikler seti sunan Orta Vadeli Program, makro politikaların yanı sıra, temel gelişme eksenlerini ve ana sektörleri kapsamaktadır⁷⁹.

Programda, uzun vadeli amaçlara katkıda bulunacak şekilde, üç yıllık dönemde üzerinde yoğunlaşılacak öncelikler tespit edilmiştir. Bakanlık ve kurum bütçelerinin hazırlanmasında, idari ve yasal düzenlemelerin gerçekleştirilmesinde, kurumların karar alma ve uygulama süreçlerinde programın amaç ve öncelikleri esas alınacaktır. Bu önceliklerin hayata geçirilmesine dönük somut tedbir, proje ve faaliyetler, kamu kurum ve kuruluşlarının katkılarıyla oluşturulacaktır⁸⁰.

Öte yandan, uygulanan politikaların başarıya ulaşması, katılımcılığın artırılarak toplumda geniş bir destek görmesine ve bu politikaların tasarlanmasında ve uygulanmasında kamu idareleri arasında yeterli düzeyde iş birliği ve eşgüdümün sağlanmasına bağlıdır. Bu destek ve iş birliği, bütçe yönetiminde saydamlık ve hesap verilebilirliğin artırılmasına da yardımcı olacaktır⁸¹.

Rekabetçi bir ekonomik yapıyı etkili sosyal politikalarla bütünleştiren Program, büyümenin nimetlerinden tüm toplum kesimlerinin ve bölgelerin dengeli bir şekilde yararlanması bakımından da önemli bir işlev görecektir. Sağlam bir sosyal bünyeye, geniş katılıma ve nitelikli insan gücüne dayalı olarak sürdürülecek gelişme süreci, kamuda kapsamlı bir yeniden yapılanma ile desteklenecek ve etkin bir şekilde yönetilecektir⁸².

⁷⁸ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2006-2008).

⁷⁹ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2006-2008).

⁸⁰ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2006-2008).

⁸¹ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2006-2008).

⁸² Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2006-2008).

Bu dönemde gerçekleştirilen ekonomik programın ana hedefleri ve amaçları, program kapsamındaki “Temel Amaç ve Reform Alanları” başlığı altında açıkça ortaya konulmuş olup, Programın temel amacına hizmet etmek üzere, ülkemizin beşeri ve iktisadi varlıkları etkin bir şekilde değerlendirilerek;

- ✓ istikrarlı bir ortamda sürdürülebilir büyümenin sağlanması,
- ✓ ekonomide rekabet gücünün artırılması,
- ✓ insan kaynaklarının geliştirilmesi,
- ✓ sosyal içermenin güçlendirilmesi,
- ✓ bölgesel gelişmişlik farklarının azaltılması,
- ✓ kamuda iyi yönetişimin yaygınlaştırılması,
- ✓ fiziki alt yapının iyileştirilmesi

alanlarında gelişme sağlanması ve sürdürülmekte olan yapısal reformların tamamlanması öncelikli hedeftir⁸³.

Program dahilinde “Makroekonomik Politika ve Hedefler” başlığı altında, makroekonomik göstergeler üzerinde hedeflenmiş olan iyileştirmeler, geliştirmeler ve ekonomide sağlanan güven ve istikrarı artırarak devam ettirmek, ekonomik büyümeyi yüksek ve sürdürülebilir kılmak, istihdamı artırmak, enflasyonu daha da aşağı çekerek gelişmiş ülkeler seviyesine indirmek, kamu kesimi borçlanma gereğini program dönemi sonunda sıfırlamak, kamu borcunun milli gelire oranındaki düşüş eğilimini devam ettirmek Orta Vadeli Programın makroekonomik öncelikleridir. Bu bağlamda özel sektör ile iş birliği içinde ekonomik büyüme ve istihdamın geliştirilmesi, ekonominin rekabet gücü ve dış şoklara karşı direncin artırılması, orta vadede yurt içi üretimin ithalat bağımlılığının azaltılması, kamudan kaynaklanan belirsizlikler azaltılarak, işletmelerin uzun vadeli planlamaya dayalı olarak yürütülebilmesi için elverişli koşullar oluşturulması amaçlanmıştır⁸⁴.

Programın uygulanmasında dış açığın etkilerini azaltmak için orta vadede yurt içi üretimin ithalat bağımlılığının azaltılması amacıyla, sanayide kullanılan ithal ara girdilerin, rekabet koşulları altında, yurt içinde üretilmesini sağlayacak politikalar geliştirilecektir. Bu bağlamda, sanayide Ar-Ge faaliyetlerinin yaygınlaştırılması sağlanarak özellikle yüksek teknolojlili ara girdilerin yurt içinde üretilmesinin desteklenmesi amaçlanmıştır⁸⁵.

⁸³ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2006-2008).

⁸⁴ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2006-2008).

⁸⁵ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2006-2008).

Ayrıca rekabet gücü yüksek bir ekonomi ve sürdürülebilir bir kalkınma için eğitimin kalitesi yükseltilecek, eğitim ile istihdam arasındaki ilişki güçlendirilecek ve istihdam edilebilirlik artırılabilecektir. Makroekonomik politikalarla sağlanan büyümenin yaratacağı istihdam artışını desteklemek amacıyla aktif istihdam politikaları uygulanması amaçlanmıştır. Bu kapsamda eğitimin niteliğinin artırılması amacıyla müfredat, yenilikçiliği ve araştırıcılığı esas alacak şekilde güncellenecek, iş dünyasının talep ettiği nitelikteki işgücünün yetiştirilmesi amacıyla eğitim ile işgücü piyasası arasındaki iş birliğini güçlendirecek mekanizmalar oluşturulacaktır⁸⁶.

Bilim, teknoloji, yenilikte yetkinleşmek, bu yetkinliği ekonomik ve sosyal faydaya dönüştürmek bilim ve teknoloji politikasının temel amacıdır. Özel kesimin Ar-Ge kapasitesi ve talebini artırması desteklenecektir⁸⁷.

2007-2009 Orta Vadeli Program

2006 yılında hazırlanan bu program, 2007 yılı bütçe sürecini başlatarak stratejik amaçlar temelinde kamu politikaları ve uygulamalarını şekillendirecek ve kaynak tahsisini bu çerçevede yönlendirecektir. Aynı zamanda, kamu ve özel kesim için öngörülebilirliği artıracak bir yol haritası niteliğinde olan bu Program, son yıllarda sosyal ve ekonomik alanda sağlanan gelişmelerin daha sağlam bir zeminde sürdürülmesi suretiyle güven ve istikrara katkıda bulunacaktır. Programda, uzun vadeli amaçlara katkıda bulunacak şekilde, üç yıllık dönemde üzerinde yoğunlaşılacak öncelikler tespit edilmiştir. Bakanlık ve kurum bütçelerinin hazırlanmasında, idari ve yasal düzenlemelerin gerçekleştirilmesinde, kurumların karar alma ve uygulama süreçlerinde Programın amaç ve öncelikleri esas alınacaktır⁸⁸.

Ekonomide sağlanan güven ve istikrarı korumak, ekonomik büyümeyi yüksek ve sürdürülebilir kılmak, istihdamı artırmak, fiyat istikrarını sağlamak, kamu kesimi borçlanma gereğini sıfırlamak ve kamu borç stokunun milli gelire oranındaki düşüş eğilimini devam ettirmek Orta Vadeli Programın makroekonomik öncelikleri olacaktır. Bu kapsamda hazırlanan program çerçevesinde, Orta Vadeli Program döneminde ihracat odaklı bir büyüme hedeflenmektedir. Kamu kesimi, yapacağı alt yapı yatırımları ve düzenlemeler yoluyla özel sektör büyümesini hızlandırıcı bir rol oynayacak ve özel sektörün yüksek katma değer üreten sektörlerle daha fazla yoğunlaşmasını teşvik ederek,

⁸⁶ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2006-2008).

⁸⁷ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2006-2008).

⁸⁸ T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, *Orta Vadeli Program (2007-2009)*, Ankara, 2006, <https://www.sbb.gov.tr/orta-vadeli-programlar/>, (Erişim Tarihi: 15.09.2024).

yeni istihdam olanaklarının sağlanması, esneklik ve güvence arasında dengenin sağlandığı bir iş gücü piyasasının oluşturulması ve istihdam üzerindeki yüklerin azaltılması öncelikli olarak ele alınacaktır⁸⁹.

Makroekonomik istikrarın sürdürülmesini sağlamak amacıyla maliye, para ve gelirler politikalarının uyumu gözetilecektir. Kamu borç stokunun milli gelire oranının düşürülmesinin yanı sıra artan cari açığı da kontrol etmek amacıyla Program döneminde mali disipline titizlikle uyularak faiz dışı fazla verme politikasına devam edilecektir. Mali disiplinin devamına önemli katkı sağlayacak harcama reformuna ilişkin düzenlemeler sürdürülecektir. Kamu harcama sisteminde etkinlik, şeffaflık ve hesap verebilirliğin sağlanması amacıyla başlatılan ve mali disiplini, kaynak tahsisinde etkinliği ve tahsis edilen kaynakların iyi yönetimini hedefleyen düzenlemelerin titizlikle uygulanmasına devam edilecektir. Kamu yatırımlarının etkinliği artırılacak, öncelikli sosyal ihtiyaçları giderecek ve üretken faaliyetleri destekleyecek nitelikteki alt yapıya yönlendirilmesi ve sektörel, bölgesel ve AB'ye uyum yönündeki amaçların gerçekleştirilmesinde etkili bir araç olarak kullanılması sağlanacaktır⁹⁰.

Enflasyon hedeflemesi rejiminin uygulanmasında 'orta vadeli bakış' açısının ekonomideki tüm birimler arasında yaygınlaşması sistemin başarısı açısından büyük önem taşımaktadır. Mali disipline uygun hareket edilmesi, enflasyon hedeflemesi rejiminin başarısı açısından çok önemli bir faktör olmaya devam edecektir⁹¹.

Cari açığın sürdürülebilirliğinin sağlanması ve sağlam kaynaklarla finanse edilmesi temel amaçtır. Bu çerçevede; geleneksel ihracat sektörlerinde katma değeri yüksek üretimin sağlanmasına yönelik teşvik ve devlet yardımları uygulamaları etkinleştirilerek sürdürülecektir. Bu kapsamda, tasarım, marka, pazarlama ve tanıtım konusundaki mevcut destekler çeşitlendirilerek geliştirilecektir. İkili ve çok taraflı ticari ilişkiler kapsamında ihracatın geliştirilmesi amacıyla; kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları arasında koordinasyonu sağlayacak, ihracatçıların dış pazar imkanlarını artıracak mekanizmalar geliştirilecektir⁹².

Rekabetçi ölçeğe ulaşmış, kaynakları yatırıma yönlendirecek araç çeşitliliğine ve mali derinliğe sahip, uluslararası standartlarda düzenlenen ve denetlenen ve aracılık maliyetlerinin asgariye indirildiği bir finansal sistemin geliştirilmesinin sağlanması

⁸⁹ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2007-2009).

⁹⁰ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2007-2009).

⁹¹ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2007-2009).

⁹² Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2007-2009).

temel amaçtır. Bu çerçevede; sermayenin tabana yayılmasını sağlamak amacıyla şirketlerde azınlık hisse sahiplerinin hakları geliştirilecektir. Finansal piyasalarda ve bu piyasalardan kaynak temin eden reel sektörde kurumsal yönetim ilkelerinin uygulanması sağlanacaktır. Benzer işlemlerin vergilendirilmesi ve bilgiye erişim imkânı açısından, finansal kuruluşların türünden kaynaklanan rekabeti bozucu unsurlar ortadan kaldırılacaktır⁹³.

Bilim ve teknoloji politikasının temel amacı, bilim ve teknolojiye yetkinleşmek ve bu yetkinliği ekonomik ve sosyal faydaya dönüştürmek üzere özellikle özel sektörün yenilik yeteneğini artırmaktır. Bu çerçevede; bilim ve teknoloji alanında kurumlar arası iş birliğini ve özel kesimin sistem içindeki etkinliğini artıran bir ulusal yenilik sistemi oluşturulacaktır. Özel kesimin Ar-Ge kapasitesi ve talebini artırması desteklenecektir. Özel kesim ile üniversiteler ve araştırma kurumları arasındaki iş birliğini geliştirmeye yönelik destekler artırılacak ve etkinleştirilecektir. Üniversite ve araştırma kurumlarında Ar-Ge çalışmalarının artırılması ve piyasa talebi doğrultusunda yönlendirilmesi sağlanacaktır⁹⁴.

Enerji politikalarının temel amacı; artan nüfusun ve gelişen ekonominin enerji ihtiyacının sürekli, kaliteli ve güvenli bir arz sistemi içinde karşılanabilmesi ve bunun özel sektör yatırımlarının ağırlığını oluşturduğu, serbest rekabete dayalı şeffaf bir piyasa yapısı dahilinde gerçekleştirilmesidir. Bu çerçevede; enerji arz güvenliğinin artırılması için nükleer dahil alternatif enerji kaynaklarının azami ölçüde geliştirilmesine önem verilecek, birincil enerji kaynakları bazında dengeli bir kaynak çeşitlendirmesine gidilecek ve orijin ülke farklılaştırma çalışmaları sürdürülecektir. Bölgemizde bulunan enerji (petrol, doğal gaz ve elektrik) kaynaklarının uluslararası pazarlara ulaşmasında Türkiye'nin transit güzergahı ve terminal olması için çalışmalar sürdürülecektir⁹⁵.

2008-2010 Orta Vadeli Program

Kamu mali yönetiminde yapılan reform kapsamında yeni bir politika belgesi olarak ortaya çıkan Orta Vadeli Programın üçüncüsü hazırlanmış bulunmaktadır. 2008-2010 dönemini kapsayacak olan bu Program, Dokuzuncu Kalkınma Planı ile genel ekonomik koşulların gerekleri doğrultusunda hazırlanmıştır. Programda, uzun vadeli amaçlara katkıda bulunacak şekilde, üç yıllık dönemde üzerinde yoğunlaşılacak öncelikler tespit

⁹³ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2007-2009).

⁹⁴ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2007-2009).

⁹⁵ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2007-2009).

edilmiştir. Bakanlık ve kurum bütçelerinin hazırlanmasında, idari ve yasal düzenlemelerin gerçekleştirilmesinde, kurumların karar alma ve uygulama süreçlerinde Programın amaç ve öncelikleri esas alınacaktır⁹⁶.

Orta Vadeli Programın temel amacı, Dokuzuncu Kalkınma Planında ifadesini bulan “istikrar içinde büyüyen, gelirini daha adil paylaşan, küresel ölçekte rekabet gücüne sahip, bilgi toplumuna dönüşen, AB’ye üyelik için uyum sürecini tamamlamış bir Türkiye” vizyonunu esas alarak, insanımızın yaşam kalitesini artırmaya yönelik bir program ve bütçe süreci gerçekleştirmektir. Ekonomik ve siyasi istikrar, gerçekleştirilen reformlar, ülkemizin genç, eğitilmiş ve girişimci insan gücü, işleyen piyasa ekonomisi, uluslararası rekabete açık sanayisi, doğal ve kültürel değerleri toplumun refahının yaygınlaşarak artmasına katkıda bulunacaktır⁹⁷.

Ekonomide sağlanan güven ve istikrarı korumak, ekonomik büyümeyi yüksek ve sürdürülebilir kılmak, istihdamı artırmak, cari açığa sürdürülebilir nitelik kazandırmak, cari açığın sağlam kaynaklarla finanse edilmesini sağlamak, enflasyon oranını daha da aşağı çekmek ve yüksek düzeyde faiz dışı fazla vermek Orta Vadeli Programın makroekonomik öncelikleridir⁹⁸.

Orta Vadeli Program döneminde ihracat odaklı bir büyüme stratejisi sürdürülecektir. Kamu kesimi, yapacağı altyapı yatırımları ve yasal düzenlemeler yoluyla özel sektör yatırım ve üretimini hızlandırıcı bir rol oynayacak ve özel sektörün yüksek katma değerli üretim yapısına yönelmesini teşvik edecektir⁹⁹.

Makroekonomik istikrarın ve büyüme performansının sürdürülmesi amacıyla mali disipline devam edilecektir. Bunu gerçekleştirmek üzere mali kuralları belirleyen yasal düzenlemeler yapılacaktır. Böylece, kamu borç stokunun milli gelire oranı azaltılacak, yüksek bir faiz dışı fazla seviyesi tutturulacak ve bütçeye esneklik kazandırılarak kamu harcamaları önceliklendirilecektir. Bu politika, enflasyon oranının daha da aşağı çekilmesine ve cari açığın kontrol altında tutulmasına da katkıda bulunacaktır¹⁰⁰.

Kamu harcamaları, kaynak kısıtı ile iktisadi ve sosyal getirileri bağlamında potansiyel büyüme üzerindeki etkileri gözetilerek önceliklendirilecektir. Bu çerçevede yaratılacak mali alan, Programda yer alan gelişme eksenlerindeki öncelikler doğrultusunda

⁹⁶ T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, *Orta Vadeli Program (2008-2010)*, Ankara, 2007, <https://www.sbb.gov.tr/orta-vadeli-programlar/>, (Erişim Tarihi: 20.09.2024).

⁹⁷ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, *Orta Vadeli Program (2008-2010)*.

⁹⁸ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, *Orta Vadeli Program (2008-2010)*.

⁹⁹ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, *Orta Vadeli Program (2008-2010)*.

¹⁰⁰ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, *Orta Vadeli Program (2008-2010)*.

kullanılacaktır. Bu doğrultuda; kamu idarelerinde mali yönetim, iç kontrol ve iç denetim faaliyetlerinin etkin bir şekilde uygulanmasına yönelik tedbirler alınacaktır. Kaynak kullanımında etkililik, verimlilik ve tutumluluğu sağlamak üzere stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme sistemi yaygınlaştırılacaktır¹⁰¹.

Kamu yatırımlarının etkinliği artırılacak; yatırımlar, öncelikli sosyal ihtiyaçları giderecek ve üretken faaliyetleri destekleyecek nitelikteki altyapıya yönlendirilecek, sektörel, bölgesel ve AB'ye uyum yönündeki amaçların gerçekleştirilmesinde etkili bir araç olarak kullanılacaktır. Bu çerçevede; kamu yatırımlarının etkin, verimli ve zamanında gerçekleştirilmesini hedefleyen rasyonalizasyon çalışmalarına devam edilecektir¹⁰².

Borçlanma politikasının temel amacı; borçlanmanın vadesi, para ve faiz cinsinden kompozisyonu ve riskler dikkate alınarak, kamu finansman ihtiyacının en düşük maliyet ve riskle karşılanmasıdır¹⁰³.

Uygulanacak vergi politikalarının temel amacı; makroekonomik politikalarla uyumlu bir şekilde büyüme ve istihdamın desteklenmesine, ekonomide kayıt dışılığın azaltılmasına ve daha basit, adil ve geniş tabanlı bir vergi sisteminin oluşturulmasına katkıda bulunmaktır. Bu kapsamda; vergi mevzuatının sadeleştirilmesi ve vergi tabanının genişletilmesine yönelik çalışmalara devam edilecektir. Gerek kayıt dışılıkla etkin mücadele, gerekse yatırımların ve istihdamın desteklenmesine yönelik politikalar çerçevesinde, kamu finansmanının imkan verdiği ölçüde, işlemler ile istihdam üzerindeki vergi ve benzeri yüklerin düşürülmesine yönelik düzenlemeler yapılacaktır.

Cari işlemler açığının sürdürülebilir bir yapıda gelişmesi ve sağlıklı kaynaklarla finanse edilmesi esastır. Bu çerçevede; geleneksel ihracat sektörlerinde katma değeri yüksek üretim sağlanmasına yönelik teşvik ve devlet yardımları uygulamaları etkinleştirilerek sürdürülecektir. Bu kapsamda, tasarım, marka, pazarlama ve tanıtım konusundaki mevcut destekler çeşitlendirilerek geliştirilecektir. Orta vadede yurt içi üretimin ithalat bağımlılığının azaltılması amacıyla, sanayide kullanılan ithal ara girdilerin yurt içinde üretilmesini sağlayacak mekanizmalar geliştirilecektir¹⁰⁴.

Program döneminde yıllık ortalamada reel olarak özel tüketim harcamalarının yüzde 6,4, özel sabit sermaye yatırım harcamalarının yüzde 7,8, kamu tüketim harcamalarının

¹⁰¹ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2008-2010).

¹⁰² Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2008-2010).

¹⁰³ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2008-2010).

¹⁰⁴ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2008-2010).

yüzde 3,7 ve kamu sabit sermaye yatırım harcamalarının yüzde 0,7 oranında artması öngörülmektedir¹⁰⁵.

Rekabet gücünün artırılması, ekonomide haksız rekabetin önlenmesi ve kamu finansmanının sağlıklı bir yapıya kavuşturulması hedefi doğrultusunda kayıt dışılığın azaltılması temel amaçtır. Bu çerçevede; kayıt dışılıkla etkin mücadele kapsamında toplumun tüm kesimlerinin desteklediği bir strateji uygulanacaktır. Kayıt dışılıkla mücadele kapsamında, ödenmesi gereken verginin doğruluğunu sağlamaya yönelik olarak vergi sisteminde ürün izleme sistemi, ulusal marker uygulaması ve benzeri vergi güvenlik müesseselerinin oluşturulmasına ve etkin şekilde uygulanmasına yönelik çalışmalar sürdürülecektir¹⁰⁶.

Bilim ve teknoloji politikasının temel amacı, bilim ve teknolojiye yetkinleşmek ve bu yetkinliği ekonomik ve sosyal faydaya dönüştürmek üzere özellikle özel sektörün yenilik yeteneğini artırmaktır. Bu çerçevede; bilim ve teknoloji alanında kurumlar arası iş birliğini ve özel kesimin sistem içindeki etkinliğini artıran ulusal yenilik sistemi oluşturulacaktır. Özel kesimin Ar-Ge kapasitesi ve talebini artırması desteklenecektir. Araştırmacı insan gücü kaynağı nitelik ve nicelik yönünden geliştirilecek ve özel sektörde araştırmacı istihdamı teşvik edilecektir¹⁰⁷.

2009-2011 Orta Vadeli Program

Gelişmiş ekonomilerin finans piyasalarından başlayarak, bütün dünyada büyüme, enflasyon, kur gibi temel ekonomik göstergeleri olumsuz yönde etkileyen likidite ve kredi krizi odaklı küresel dalgalanmalar ülkemize de tesir etmektedir. Küresel ekonomik büyümedeki yavaşlamanın yanı sıra, enerji, gıda gibi ürün ve hammadde fiyatlarındaki aşırı artışlar dünyada enflasyonist bir ortam oluşturmaktadır. Küresel ve ulusal gelişmeler, ülkemizin risk primini etkilemektedir. Planlanan ve hedeflenen seviyeye gelme süreci elbette önemli zorluklar içermektedir. Küresel sistemle entegrasyon kalitesine her zamankinden daha fazla önem verilmektedir. Arz ve talep şoklarını etkin şekilde yönetmek ve rekabet gücünü artırmak amacıyla, küresel, ulusal ve bölgesel ölçekli projeler özel önem taşımaktadır. Bu program döneminde bu tür projelere öncelik verilecektir¹⁰⁸.

¹⁰⁵ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2008-2010).

¹⁰⁶ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2008-2010).

¹⁰⁷ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2008-2010).

¹⁰⁸ T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, *Orta Vadeli Program (2009-2011)*, Ankara, 2008, <https://www.sbb.gov.tr/orta-vadeli-programlar/>, (Erişim Tarihi: 20.09.2024).

Orta Vadeli Programın temel amacı, Dokuzuncu Kalkınma Planında ifadesini bulan "istikrar içinde büyüyen, gelirini daha adil paylaşan, küresel ölçekte rekabet gücüne sahip, bilgi toplumuna dönüşen, AB'ye üyelik için uyum sürecini tamamlamış bir Türkiye" vizyonunu esas alarak, insanımızın yaşam kalitesini artırmaya yönelik program ve bütçe sürecini yönetmektir. Ekonomik ve siyasi istikrar, gerçekleştirilen reformlar, ülkemizin genç, eğitilmiş ve girişimci insan gücü, işleyen piyasa ekonomisi, uluslararası rekabete açık sanayisi, doğal ve kültürel değerleri refahın yaygınlaşarak artması için uygun ortamı hazırlamaktadır¹⁰⁹.

Küresel piyasalarda yaşanan dalgalanmaların ekonomimiz üzerindeki olası olumsuz etkilerini en aza indirerek ekonomide sağlanan güven ve istikrarı korumak, ekonomik büyümeyi sürekli kılmak, tasarrufların ve yatırımların düzey ve oranını yükseltmek, istihdamı artırmak, cari açığa sürdürülebilir nitelik kazandırmak, cari açığın sağlam kaynaklarla finanse edilmesini sağlamak, enflasyon oranını aşağı çekmek, mali disiplini korumak ve kayıt dışılıkla etkin mücadele etmek, sektör temsilcileriyle birlikte sektörel değişim ve dönüşüm süreci için strateji belgesi oluşturmak ve uygulamaya koymak Orta Vadeli Programın makroekonomik öncelikleridir. Özel sektör de değişim dönüşüm süreci içinde bulunmaktadır. Farklılaşan iş yapma biçimlerine, yeniden şekillenmekte olan nispi dengelere uyum kadar, yatırım yanında tasarruflarda da artış sağlanabilmesi, özel sektör açısından da gelirin dolayısıyla büyümenin sürekli ve sürdürülebilir olması özel önem taşımaktadır¹¹⁰.

Bu çerçevede, Orta Vadeli Program döneminde yatırım, istihdam ve ihracat odaklı bir büyüme stratejisi sürdürülecektir. Yüksek katma değerli malların giderek ağırlık kazandığı bir üretim ve ihracat yapısına ulaşmak amacıyla gerekli politikalar ve kurumsal düzenlemeler hayata geçirilecektir. Kamu altyapı yatırımları ve yatırım ortamının iyileştirilmesine yönelik yasal ve idari düzenlemeler yoluyla özel sektörün yatırım yapması için elverişli bir ortam oluşturulacaktır¹¹¹.

Mali disiplin, makroekonomik istikrar ve enflasyonu düşürme amacından taviz vermeksizin; ekonominin rekabet gücünün artırılması, büyüme ve istihdamın desteklenmesi, borç stokunun GSYH'ya oranının düşürülmesi ve yerel idarelerin mali yapılarının güçlendirilmesi Program döneminde izlenecek maliye politikasının temel amaçlarıdır. Maliye politikasının, temel ekonomik göstergeler ve dengelerde istikrar

¹⁰⁹ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2009-2011).

¹¹⁰ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2009-2011).

¹¹¹ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2009-2011).

sağlamayı hedef alarak, belirlenecek mali kurala bağlı olarak yürütülmesi esastır. Maliye politikasının sürdürülebilirliği makro ve mikro çerçevede daha da güçlendirilecektir. Gelişmelere bağlı olarak, kritik bütçe kalemlerine yönelik gerekli inisiyatifler kullanılacaktır. Mali sonuç doğuracak düzenlemeler; kısa, orta ve uzun dönem etkileri dikkate alınarak yapılacaktır. Kamu kurum ve kuruluşlarının kendilerine tahsis edilen ödenekleri belirlenen politika ve öncelikler doğrultusunda tanzim etmesi, uzun süredir devam eden harcama programlarının etkinliğinin ve gerekliliğinin sorgulanması ve böylece kamu harcamalarının akılcı bir temele oturtulması esastır. Bu çerçevede verimlilik ve alternatif maliyetler dikkate alınacaktır. Maliye politikasının yürütülmesinde esas alınacak mali kurallara ilişkin yasal ve kurumsal altyapı oluşturulacaktır. Kamu kurum ve kuruluşları, bütçe kısıdını dikkate alarak, belirlenen öncelikler çerçevesinde kaynak tahsisini gözden geçireceklerdir. Bu kapsamda önceliğini yitirmiş faaliyetler ve projeler tasfiye edilecektir¹¹².

Program döneminde, ekonomide rekabet gücünün artırılmasına, haksız rekabetin önlenmesine ve kamu finansman kaynaklarının sağlıklı bir yapıya kavuşturulmasına katkıda bulunulması hedefi doğrultusunda kayıt dışı ekonominin boyutunun azaltılması temel amaçtır. Bu çerçevede; kayıt dışı ekonomiyle mücadele, oluşturulacak strateji kapsamında etkin bir şekilde sürdürülecektir. Kayıt dışılığın azaltılması amacıyla iş ve çalışma hayatına ilişkin mevzuat sadeleştirilecek, kurumlar arasında bilgi paylaşımı ve koordinasyonun artırılmasına yönelik tedbirler alınacaktır¹¹³.

Bilim ve teknoloji politikasının temel amacı, özel sektörün yenilik yeteneğini artırmak, bilim ve teknolojiye yetkinleşmek ve bu yetkinliği ekonomik ve sosyal faydaya dönüştürmektir. Bu çerçevede; ulusal yenilik sistemi bilim ve teknoloji alanında kurumlar arası işbirliğini ve özel kesimin sistem içindeki etkinliğini artıracak şekilde geliştirilecektir. Özel kesimin Ar-Ge kapasitesini ve talebini artırması desteklenecektir. Özel sektör ile üniversiteler ve araştırma kurumları arasındaki işbirliğini geliştirmeye yönelik destekler artırılacak ve etkinleştirilecektir. Üniversite ve araştırma kurumlarında Ar- Ge çalışmalarının artırılması ve piyasa talebi doğrultusunda yönlendirilmesi için gerekli düzenlemeler yapılacaktır¹¹⁴.

Bilgi ve iletişim teknolojilerinin yaygın ve etkin kullanılmasıyla bilgi toplumuna dönüşüm sürecinin hızlandırılması ve bu yolla ülkemizin rekabet gücünün ve refah

¹¹² Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2009-2011).

¹¹³ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2009-2011).

¹¹⁴ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2009-2011).

düzeyinin artırılmasına katkı sağlanması temel amaçtır. Bu çerçevede; bilgi ve iletişim teknolojileri altyapısının geliştirilmesi amacıyla elektronik haberleşme sektöründe alternatif altyapı ve hizmetlerin sunumuna önem verilerek sektörde rekabet artırılacaktır. Sektörde etkin rekabet ortamının tesis edilmesi amacıyla, başta Elektronik Haberleşme Kanunu olmak üzere ihtiyaç duyulan hukuki düzenlemeler tamamlanacak, mevcut düzenlemelerin ise zamanında ve etkin şekilde uygulanması sağlanacaktır¹¹⁵.

2010-2012 Orta Vadeli Program

2009 senesinde hazırlanmış olan program, dünya genelinde yaşanan hızlı durgunluk sonrasında ekonominin sürdürülebilir bir büyüme trendine girmesi gerektiğini belirtmektedir. Bu trendin yakalanabilmesi ve faydalarının sağlanabilmesi adına belirlenmiş olan politikaların zamanlamasının ve uygulanmasının önemi ifade edilmiştir. Programın dinamizmini sağlamak amacıyla, uygulamalar sırasında konjonktürün takip edilerek gerektiğinde gerekli düzenlemelerin yapılması planlanmıştır¹¹⁶.

Programda ayrıca, 90'larda uygulanmış olan hatalı politikalar sebebiyle ekonomi zayıflayarak kırılganlaşmış ve gerekli yapısal reformlar bu süreç zarfında gerçekleştirilememiştir. 2001 yılından itibaren planlanan bu reformlar hayata geçirilmeye başlanmış ve istikrarın devamlılığı adına gereksinim duyulan atılımların gerçekleştirildiği bir dönüşüm süreci başlatılmıştır. Ekonomideki mevcut rekabet düzeyinin artırılması hedefiyle finansal piyasalar, işgücü piyasaları, AR-GE, bilgi ve iletişim sektörleri, kamu yönetimi gibi alanlarda atılan adımlar olumlu sonuçlar vermiştir. 2003 ve 2007 yılları arasında yaşanan bu dönüşümler sonucunda elde edilen yıllık büyüme ortanı ortalama %6,9 seviyesine ulaşmış ve yıllık tüketici enflasyon fiyat oranı %39 seviyelerinden %8,4 seviyelerine indirilmiştir¹¹⁷.

2008 yılında ortaya çıkan küresel kriz, birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülke ekonomisini olumsuz yönde etkilemiştir. Bu 2008 krizinin etkileri 2009 yılında henüz netleşmemiş olsa da IMF ve OECD'nin ekonomik görünüm raporlarından çıkan beklentiler olumsuz bir tablo çizmiştir. Bu raporlar, ticaret hacimleri, enflasyon oranları, işsizlik oranları ve fiyat değişimlerine ilişkin beklentileri içermektedir. Programda, krizin Türkiye ekonomisine olan etkileri ve bu kriz doğrultusunda alınmış olan tedbirlerde

¹¹⁵ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2009-2011).

¹¹⁶ T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, *Orta Vadeli Program (2010-2012)*, Ankara, 2009, <https://www.sbb.gov.tr/orta-vadeli-programlar/>, (Erişim Tarihi: 15.05.2024).

¹¹⁷ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2010-2012).

detaylı bir şekilde ele alınmıştır¹¹⁸.

2008 krizinin gözle görülür en belirgin etkisinin ihracat sektöründe olduğu görülmektedir. İhracatta meydana gelen ciddi düşüş, ülke istihdamının ve üretiminin olumsuz şekilde etkilenmesine neden olmuştur. Ekonomide yer alan finansman kapsamında yaşanan daralma, sermaye çıkışlarına yol açmıştır. Bu durum, ekonomik istikrarın bozularak bireylerin ekonomiye olan güveninin zedelenmesine neden olmuştur. Programda, finansman piyasalarındaki düzenin kurulması ve kamu mali disiplinindeki otoritenin yeniden kazanılması adına bir dizi tedbir alınmıştır. Bu bağlamda alınan tedbirler, “Merkez Bankası”, “Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu” ve “Sermaye Piyasası Kurulu’nun aldığı önlemler ve özel sektördeki canlılığın artırılması adına yerel yönetimlere transferi gerçekleştirilen ilave kaynaklar gibi konulara yer verilmiştir. Ayrıca, vergi tahsilatını kolaylaştırmak, istihdam yükünü azaltmak ve yurt içi talebi canlandırmak adına da çeşitli değişikliklere gidilmesine başvurulmuştur¹¹⁹.

Program dahilinde “*Makroekonomik Politika ve Hedefler*” başlığı altında, makroekonomik göstergeler üzerinde hedeflenmiş olan iyileştirmeler, geliştirmeler ve stratejiler öne çıkmaktadır. Bu bağlamda özel sektörle iş birliği içinde bir sanayi politikasının geliştirilmesi, yeni teknolojilerin üretilmesinin ve mevcut teknolojilerin güncellenerek yükseltilmesinin sağlanması, sürdürülebilir büyüme sürecinde yapısal reformların oluşturulmasıyla ulusal tasarruf oranının artırılması gibi konulara vurgu yapılmaktadır. Bu program kapsamında kamu yatırımları üzerine geliştirilen politikalarla, Doğu Anadolu ve Güneydoğu Anadolu bölgeleriyle Konya ovası üzerinde geliştirilen projeler ile gelişmişlik düzeyindeki bölgesel farkın minimize edilmesi amaçlanmıştır¹²⁰.

Programın uygulanmasının planlandığı dönemde öne çıkan temel hedefin, cari açığın sürdürülebilirliği ile borç yükünün artırılmasına neden olmayacak dış kaynaklarla desteklenmesi olduğu görülmektedir. Bu hedef doğrultusunda, ihracatın güçlendirilmesiyle ithalatın desteklenmesinde bir artış elde etme amacına yönelik stratejik hedeflerin geliştirilmesi sağlanmıştır. Aynı zamanda bu hedefler arasında, ihracat oranının artmasını sağlamak ve bu artışı yüksek katma değerine sahip, AR-GE odaklı ve marka kimliği gelişmiş ürünler ve markalaşmış hizmetler ile gerçekleştirmek

¹¹⁸ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2010-2012).

¹¹⁹ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2010-2012).

¹²⁰ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2010-2012).

öncelikli olarak belirtilmiştir¹²¹.

Bahsi geçen tüm bu durumların yanı sıra programda tarımsal dönüşüm de ele alınmıştır. Tarımsal ürün ve gıda üretiminde yer alan sektörlerin modernleşmesi ve günümüz koşullarına uyum sağlaması, yüksek katma değerli, marka kimliği kazanmış ve tüketime hazır tarım ürünlerinin ihracatını artırmayı hedeflemektedir. Bu hedeflere ulaşmak için, tarımsal üreticilerin ticari kapasitelerinin artırılması ve kurumsallaşmasının sağlanması gerekmektedir¹²².

Yüksek ve orta seviyeli teknolojileri içeren ürünleri üretmekte olan üretim sektörlerinde, sanayi ürünlerinin ihracatıyla birlikte bu ürünlerin üretimini gerçekleştiren işletmelerin transformasyon proseslerinin finanse edilmesi gerekmektedir. Ürün kalitesinde artışa gidilmesi, savunma sanayisinde millileşme ve ustalık kazanımı, madencilik sektöründeki yeteneklerin maksimum düzeyde kullanılması ve doğalgaz ile petrol kaynak arayışında bulunma ve bu kaynakları üretme konusunda hem iç hem de dış uygulamalara başvurulması amaçlanmaktadır¹²³. Bu program, belirlenen hedeflerin gerçekleştirilmesini, yapısal reformların uygulanmasını ve üretimi gerçekleştiren ürünlerin ek katma değerlerinin oluşturulmasını beklemektedir.

2011-2013 Orta Vadeli Program

2010 yılı sonunda yayımlanan ve 2011, 2012 ve 2013 yıllarını kapsayacak şekilde hazırlanan orta vadeli program, bir önceki programın bir değerlendirmesi olarak görülebilir niteliktedir. Bu orta vadeli programın giriş bölümünde, 2008 yılında görülen küresel ekonomik krizin ardından dünya ve Türkiye ekonomisinde alınan önlemler ve ulaşılan durum hakkında bilgi verilmiştir. Daha sonra, makro boyutlu ekonomik amaçlar ve ekonomik politikalara dair bilgiler verilmektedir. 2010-2012 yılları adına hazırlanmış olan bu orta vadeli program, maliye ve döviz politikalarının etkin bir şekilde uygulanması sayesinde geniş kapsamlı bir kabul görmüştür.¹²⁴ Orta vadeli program, ekonomideki olumsuz durumu hızla iyileştirerek tüm ekonomik aktörlerin tüketim ve yatırım faaliyetlerinde pozitif yönlü ve kritik değişiklikler görülmesini sağlamıştır. Orta vadeli programın geliştirilmesi ve uygulanması noktasında Türkiye, sınırlı sayıda ülke arasına

¹²¹ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2010-2012).

¹²² Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2010-012).

¹²³ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2010-012).

¹²⁴ T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, *Orta Vadeli Program (2011-2013)*, Ankara, 2010, <https://www.sbb.gov.tr/orta-vadeli-programlar/>, (Erişim Tarihi: 10.04.2024).

girmiş ve ekonomik bir başarı elde etmiştir¹²⁵. Bu durum, Türkiye'nin diğer ülkeler arasındaki itibarını artırmıştır.

2009'da dünya genelinde yüzde 1,4 büyüklüğünde bir oranda daralma beklenirken, bu oran yüzde 0,6 olarak gözlenmiştir. Bu dönemde ülkelerin dünya genelindeki söz konusu orandan kendi özelliklerine göre etkilenmesi söz konusu olmuştur. Bu noktada gelişmişlik düzeyi yüksek olan ülkeler, gelişim göstermekte olan ülkelere nazaran daha çok etkilenmişlerdir¹⁰⁰. Bu dönemde krizin etkilemiş olduğu fiyat değerlerindeki artışın belirgin şekilde yavaşladığı görülmektedir. Aynı zamanda gelişmiş ülkelerdeki enflasyon değeri 3,3 puan azalma göstermiştir. 2010 yılının ardından dünya genelindeki ekonomide canlılık ve ekonomik açıdan büyüme hedeflenmiştir. Ancak, gelişmişlik düzeyi yüksek olan devletlerin bütçelerindeki açıklıkların fazlalıkları ve ekonomi alanındaki negatif yönlü performans sonuçları piyasalardaki belirsizlikler devam etmektedir¹²⁶.

Krizin etkileri, istihdam üzerinde de olumsuz sonuçlar doğurmuş ve işsizlik oranının %14 seviyelerine kadar çıktığı görülmüştür. Ancak, 2010 yılında ekonomide görülen toparlanma ve uygulamaya konulan istihdam politikaları sayesinde, istihdam miktarında bir artış yaşanmış ve işsizlik oranı yeniden düşmeye başlayarak yılın ilk 6 aylık döneminin ardından %10,5'e düşmüştür. Krizin doğurmuş olduğu cansız ortam ve ürün fiyatlarındaki düşüş, Tüketici Fiyat Endeksi'ndeki (TÜFE) artışı yavaşlatmıştır. 2009 yılında %3,5 oranında düşüş gösteren TÜFE'nin %6,5 seviyelerinde seyrettiği görülmektedir. 2009 yılında karşı karşıya kalınan bu durumun ardından, yılın son 3 aylık döneminde enflasyondaki artışlar, 2010 yılının ilk 3 aylık döneminde de devam etmiş ve gıda fiyatlarındaki yükselmelerle bağlantılı şekilde temmuz ayı ve eylül ayı arasında kalan 3 aylık dönem sonunda %9,2'ye ulaşmıştır. Ancak, 2009 yılının 6 aylık ikinci yarısı başlarında gerçekleştirilen orta vadeli programın önlem stratejileri sayesinde, büyüme hızı son üç aylık dönemde beklenenden daha yüksek olmuştur¹²⁷.

Son dönemde meydana gelen gelişmeler ve Türkiye'nin risk profilindeki olumlu değişimler, beklentilerin oluşturduğu pozitif tabloyu teyit etmektedir. Türkiye, tarihindeki bir ilk olarak iç piyasada 10 yıllık borçlanma gerçekleştirmiş ve ihracı gerçekleştirilen Euro bondlar 30 yıllık vadeye ulaşmıştır. Söz konusu Euro bondların faiz oranları, kredi puanı çok daha fazla olan çoğu devletin faiz oranlarından daha düşük

¹²⁵ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2011-2013).

¹²⁶ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2011-2013).

¹²⁷ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2011-2013).

konuma gelmiştir¹²⁸.

2010-2012 yılları arasını kapsayan orta vadeli programda görülen ilerlemeler dikkate alındığında, bölgesel düzeyde yapısal reformların devam etmesi ve gelişmişlik farklılıklarının ortadan kaldırılması gerektiği sonucuna varılmıştır¹²⁹. İşgücü bağlamında hem nitelik hem de miktar açısından gelişmeler sağlayacak stratejilerin geliştirilmesinin devamlılığı gerekmektedir. Özel sektörün büyüme sürecine katılması ve makroekonomik politikalarda büyümeyi teşvik etmek için tasarruf artırıcı önlemler öne çıkmaktadır. Hem özel sektörde hem de kamu sektöründe gerçekleştirilecek düzenlemeler kapsamında, mevcut kamu tasarruflarının artırılması hedeflenmektedir. Bölgesel potansiyellerin ortaya çıkarılması ve bu potansiyellerin ekonomik büyümeyi desteklemesi beklenmektedir. Önceliğin yüksek verimlilik potansiyeli olan sektörlerle verilmesiyle katkı sağlanması planlanmaktadır. Aynı zamanda, kamu yatırımları alanında öncelikli olarak belirlenmiş uygulamalara destek sağlanması adına gereksinim duyulan altyapı yatırımlarına ağırlık verilmesi beklenmektedir. Bu program kapsamındabilhassa bölgesel gelişmişlik seviyeleri farklılıklarını azaltmayı hedefleyen bölgesel projelerin hayata geçirilmesine özen gösterilecektir. Ayrıca, ülkeye giren sermayeler ile AR-GE çalışmaları ve mali yatırımların finanse edilmesinde kolaylık sağlanması hedeflenmektedir. Kamuya gelir sağlamak amacıyla, devlet hazinesinde yer alan ve kullanıma açık olmayan taşınmazların ekonomiye dâhil edilmesi hedeflenmektedir¹³⁰.

Orta vadeli bu program, çeşitli alanlarda bir dizi konuyu ele alırken, orta gelir tuzağına karşı alınacak doğrudan eylemlerin de sınırlarını çizmektedir. AR-GE faaliyetlerine yönelik geliştirilen eylemler, önceki programla uyumlu olup, faydalı bulunan eylemlerin sürdürülmesi ve güçlendirilmesi tavsiye edilmektedir. 2010 ila 2012 yılları arasını kapsayan programında stratejik bir madde olarak oluşturulan AR-GE çalışmalarından elde edilen tahayyüllerin ürün şeklini alması aracı, 2011 ila 2013 dönemini kapsayan ekonomi programında temel hedefe entegre edilmiştir. Bilgi ve iletişim teknolojilerinin genişletilmesi, tarım yapısının dinamikleştirilmesi, istihdam gücünün yükseltilmesi ve insan gelişimi eksenleri, önceki dönem programıyla eşdeğerlik göstermektedir¹³¹.

Katma değerinin fazla olduğu üretim sistemine geçilmesi hususunda, ülkemizin cezbedici hale getirilmesi hedeflenmiştir ve bu doğrultuda sektörlerin ve işletmelerin yeni stratejiler

¹²⁸ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2011-2013).

¹²⁹ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2011-2013).

¹³⁰ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2011-2013).

¹³¹ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2011-2013).

geliştirmesine dair düzenlemelere gidilmiştir. Sektör anlamındaki stratejiler kapsamında, yurt içindeki katma değer oranını yükseltici ve ithalata bağlı üretimin bağımlılığını azaltacak önlemler öne çıkmaktadır. Tüm bunların yanı sıra, bölgesel gelişmişlik düzeyleri arasındaki farklılıkların azaltılması adına sınır birlikteliği bulunan ülkeler ile oluşturulan ortak iş programlarının boyutlarının genişletilmesi planlanmaktadır. Aynı zamanda, bölgeler arası rekabetin artırılmasını destekleyecek sektörlere önem verilmesi, yerel uzmanlaşmayı teşvik edecek altyapı çalışmalarının başlatılması ve bölgelerin kapasiteleri ile bölgede yaşam sürdüren halkın işgücü özellikleri dâhilinde atılacak dönüşüm adımlarının oluşturulması hedeflenmektedir¹³².

2012-2014 Orta Vadeli Program

2011'in 10. ayında yayımlanmış olan orta vadeli program, son bir yılın gelişmelerini ele almıştır. Bu program, küresel düzeyde politik koordinasyonunun sağlanmasında yaşanan sorunların, politika yapıcıların gerektiği zaman doğru kararları alamamasının ve uygulayamamasının, aynı zamanda makroekonomik göstergelerle ifade edilen finans piyasalarındaki istikrarsızlığın ve belirsizliğin geride kaldığını belirtmektedir. Bu olumsuz durumlar, dünya genelindeki büyüme beklentilerinin negatif yönlü revize edilmesine yol açmıştır. Bu duruma istinaden ulusal düzeyde orta vadeli programın ana hedefini, büyüme eğiliminin devam ettirilmesi, cari açığın azaltılması ve küresel piyasalara karşın makro-ekonomik göstergelerde ve finans piyasalarında stabilliğin sağlanması oluşturmuştur¹³³.

Dünya ekonomisine genel bir bakış atıldığında, geçmiş dönemde belirgin bir iyileşme süreci yaşandığı görülmektedir. Bu pozitif yönlü gelişmeler, gelişim aşamasında olan ülke ekonomilerinde, gelişmişlik düzeyi yüksek olan ülkelerin ekonomilerine nazaran daha hızlı gerçekleşmiştir. 2010 yılında küresel ekonomik büyüme oranı %5,1 olarak kaydedilmiştir. Bu dönemdeki küresel ticaret hacminin, pozitif yönlü iyileştirme hareketlerinin sonucu olarak %12,8 artış gösterdiği görülmektedir. Gelişim aşamasında olan ekonomilerdeki hızlı büyüme, genel fiyat seviyelerinde artışa neden olmuştur. Bu etki beraberinde %6.1'lik bir TÜFE oranını getirmiştir. Ancak, olumlu hareketliliğe rağmen, işsizlik seviyelerinde beklentiyi karşılayacak düzeyde iyileşmeler elde edilememiş, tersine çoğu ülkede işsizlik oranlarında artış gözlemlenmiştir¹³⁴.

¹³² Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2011-2013).

¹³³ T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, *Orta Vadeli Program (2012-2014)*, Ankara, 2011, <https://www.sbb.gov.tr/orta-vadeli-programlar/>, (Erişim Tarihi: 19.05.2024).

¹³⁴ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2012-2014).

Planlanmış olan büyümenin desteklemesi adına gerek duyulan politikalar ve genel küresel çapta beklenti oluşturan stabilizasyon sürecinin beklentiyi karşılayamaması, kamu sektörünün ekonomi üzerindeki müdahale etme yeteneğini sınırlandırmaktadır. Bu nedenle, küresel düzeyde beklenen sonuçları elde etmek ve beklentilerin altını doldurabilecek pozitif yönlü gelişmeleri sağlamak için, büyüme ve istikrarın baştan şekillendirilebilmesi adına mali sorunların ve borç yapısında seyreden aksak durumun, kamuoyuna yansıtılan bir mali plan çerçevesinde çözülmesi büyük önem arz etmektedir. Ayrıca, planı desteklemek adına gevşek para politikasının uygulanması ve bankacılık, finans, istihdam ve ürün piyasalarının yapısında güçlendirmeye gidilmesine gerek duyulmaktadır¹³⁵.

2012-2014 yıllarını kapsayan orta vadeli programın ana hedefleri, ulusal tasarrufların teşvik edilmesi, cari açığın düşürülmesi ve bu sayede ekonomik istikrarın sağlanmasıdır. Bu dönem için, ekonomik gelişmelerin tahmin edilebilirliğinin artırılması ve ekonomiyi dış kaynaklı şoklara karşı daha dirençli hale getirecek önlemlerin oluşturulması planlanmıştır. Cari açık konusunun sıkça vurgulandığı bu orta vadeli programda, bu alanda köklü çıkar yolları bulmak adına önceliğin reformlara verilmesi gerektiği vurgulanmaktadır. Aynı zamanda bu program, orta gelir tuzağını aşmak için önemli adımlar atmaktadır. Bu kapsamda, pazarın ihracat ağıının büyütülmesi, işgücü niteliğinin artırılması ve bölgesel gelişimi destekleme gibi reformlar öne çıkmaktadır¹³⁶.

Programda yer alan “*Makroekonomik hedefler ve politikalar*” başlığıyla ifade edilen bölümde bulunan “*büyüme ve istihdam*” başlığının kapsamında ele alınan ilk madde, büyüme hedeflerine odaklanmaktadır. Global çerçevedeki büyüme oranlarının durgunlaşması ve kamu borç yapısıyla bağdaştırılan polemiklerin, 2012 yılındaki ekonominin genelinde bir yavaşlamaya neden olması öngörülmektedir. Bu bağlamda, Türkiye’nin GSYİH büyüme beklenti oranları; 2012’de yüzde 4 oranında, 2013 ve 2014’te ise yüzde 5 oranında belirlenmiştir¹³⁷.

Program dönemi süresince, kamu ve özel sektörün tasarruf eğilimlerinin artması ve tasarruf-yatırım açığının azaltılması hedeflenmektedir. İstihdam alanında ise, mevcut durum memnuniyet verici olmakla birlikte, daha da canlandırılması amaçlanmaktadır. Bu bağlamda, işgücüne katılım oranının %44,8 ve işsizlik oranının %9,9 oranlarında

¹³⁵ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2012-2014).

¹³⁶ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2012-2014).

¹³⁷ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2012-2014).

görülmesi beklenmektedir¹³⁸.

Program kapsamında ele alınan enflasyon bağlamında ise, talep yönlü düşüş trendinin süreceği ve mal fiyatlarının stabil kalacağı beklentisiyle, TÜFE'nin 3 yıllık program süreci esnasında öngörülen %5 beklentisine yakın bir seviyede gerçekleşmesi tahmin edilmektedir¹³⁹.

Bu programda makroekonomik politikaların büyüme ve istihdam alanında yeni eklemeleri bulunmaktadır. Tasarrufların artırılması ve israfın önlenmesi, bu yeniliklerin başında gelmektedir. İsrafın önlenmesi hem kamu sektörü hem de özel sektör için bir strateji olarak belirlenmiştir. Özel sektör ve uluslararası yatırımcıların yatırımlarıyla ihracat oranlarının artırılmasına dayalı politikalar, büyüme istikrarı için önemli birvurgu olmuştur.

Söz konusu orta vadeli programda bahsi geçen ödemeler dengesi konusunda, ithalata olan bağımlılığın azaltılması için yatırım mallarının ve ara malların yerli üretim olanaklarının güçlendirilmesi üzerinde durulmuştur. İhracat pazarının genişletilmesi, Eximbank olanaklarının ihracatçılara destek amacıyla artırılması ve kamu alımlarında milli ürünlerin tercihi, ödeme dengesine katkı sağlamak hedefiyle vurgulanan hususlardan bazılarıdır¹⁴⁰.

Programın kapsadığı dönemin gelişme eksenlerini incelediğimizde, önceki programlarla benzerlikler görüyoruz, ancak günümüzün koşullarına bağlı olarak şekillenmiş bazı yeni eklemeler de mevcuttur. Bu yeniliklerin en önemlilerinden biri, “finansal sistemin geliştirilmesi” başlığıyla ele alınan hane halkının borçluluk oranları ve özel sektörlerdir. Bu noktada, borçluluk oranının makul düzeylerde tutulması, uzun vadeli bir duruş ve Türk lirasının para birimi olarak teşvik edilmesi konularına değinilmiştir¹⁴¹.

Program metni kapsamında AR-GE ve yenilikçiliğin geliştirilmesi başlığına geniş yer verilmiş ve bu başlık altında belirlenen temel amaç beyanında çeşitli yenilikler yapılmıştır. Bu beyanda, programda sıkça vurgulanan dışa bağımlılığın azaltılması kavramı eklenmiştir. Bu hedefe ulaşmak için, ulusal teknoloji seviyesinin yükseltilmesinin gerekliliği vurgulanmış ve bu artışla örtüşecek yeni ürünlerin oluşturulmasına katkı sağlanacağı açıklanmıştır. Bilgi ve iletişim teknolojileri alanında

¹³⁸ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2012-2014).

¹³⁹ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2012-2014).

¹⁴⁰ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2012-2014).

¹⁴¹ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2012-2014).

çaba harcayan sektörlerin ihracata açılması konusu, 2012-2014 dönemi orta vadeli programında ilk kez ortaya atılmıştır¹⁴².

Yüksek katma değerli üretim yapısına geçiş politikaları arasında, Türkiye'nin ileri düzey ve orta düzey teknolojiye ihtiyaç duyulan ürünlerin üretiminde odak noktası haline getirilmesi önerilmektedir. Dış ülkelere bağılılığı yüksek olan ve bağımsız olamayan sektörler adına geri dönüşüm yatırımlarının önemli olduğu vurgulanmıştır. Önceki 3 yıllık dönemi kapsayan orta vadeli programda belirtilen, madencilik sektöründe yapılması gerekenlerin yanı sıra, bu dönemdeki orta vadeli programda madenlerin yüksek katma değerli ürünlere dönüştürülmesi önerilmektedir¹⁴³.

Bölgesel gelişme konusunda, "10. Kalkınma Planı"na uygun bölgesel stratejilerin geliştirilmesi ve bu stratejilerin kalkınma ajansları tarafından koordine edilerek uygulanması öngörülmüştür. Bölgesel büyüme alanında, yerel dinamiklere bağlı olarak politik analizler, tasarımlar ve uygulamaların etkinliği üzerinde durulmuştur. Ayrıca, bölgesel çapta, sektörlerle uyumlu altyapısal hazırlıkların sağlanması ve potansiyellerin belirlenmesi çalışmalarına önem verilmiştir¹⁴⁴.

Kalkınma ajanslarının, Avrupa Birliği'nden gelen teşvik fonlarının verimli kullanılmasında yer alan aracı vazifesinin desteklenmesi amaçlanmıştır. Kırsal alanlarda faaliyete geçirilen mali destek projelerinin birbirleriyle uyumlu hale getirilmesi beklentisi oluşmuş, politikaların kırsal ve kentsel alanların entegresini desteklemesi hedeflenmiştir¹⁴⁵.

2013-2015 Orta Vadeli Program

Bu dönemdeki orta vadeli programın Ekim 2012'deki başlangıcında, küresel krizin izlerini silmek için geçen 5 yılın ardından, küresel düzeyde istikrarın hala sağlanamadığı ve gelişmiş ülkelerin yol açtığı belirsizlik ortamıyla risk ortamlarının hala mevcuttuğu belirtilmektedir¹⁴⁶. Bu program döneminde Türkiye, olumlu performansını korumuştur. Dikkatle uygulanan ve odaklanılan orta vadeli programlar, bu performansa büyük bir destek sağlamıştır.

2013 ve 2015 yılları arasındaki dönemi kapsayacak şekilde tasarlanan bu orta vadeli

¹⁴² Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2012-2014).

¹⁴³ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2012-2014).

¹⁴⁴ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2012-2014).

¹⁴⁵ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2012-2014).

¹⁴⁶ T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, *Orta Vadeli Program (2013-2015)*, Ankara, 2012, <https://www.sbb.gov.tr/orta-vadeli-programlar/>, (Erişim Tarihi: 19.05.2024).

programın ana hedeflerine yeni hedefler eklenerek güçlendirilmesi sağlanmıştır. Bunlar arasında potansiyel büyüme hızının artırılması, enflasyonun kontrol altına alınması ve kamu sektörünün dengelenmesi yer almaktadır. Enflasyon ve kamu sektörü dengesi bu noktadaki en önemli unsurlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak, burada özellikle vurgulanması gereken güncelleme, potansiyel büyüme hızının programa dahil edilmesidir. Potansiyel büyüme kavramı, ekonomi için hayati öneme sahiptir. Potansiyel büyüme hızının elde edilmesi, ekonomik göstergelerin gelişmesine yardımcı olacak oldukça etkin bir unsurdur. Bu bağlamda, her ülke ekonomisinin kendi gelişimine has potansiyel büyüme hızları bulunmaktadır. Türkiye'nin sahip olduğu %5'lik bir büyüme hızı, potansiyel büyüme hızı olarak kabul edilmektedir¹⁴⁷.

Dünya ekonomisindeki gelişmeleri program dönemi kapsamında incelediğimizde, Avrupa'daki sorunların ticaretle bağlantılı ülkelere sıçradığı görülmektedir. Bu etkileşim sonucunda, küresel ekonomide yeni bir zayıflama dönemi başlamıştır. Gıda, enerji ve emtia fiyatlarındaki dalgalanmalar, küresel ekonomi üzerinde olumsuz etkiler oluşturmuştur. Ek olarak, 2011 yılında Japonya'da gerçekleşen deprem ve sonrasındaki tsunami afetleri, yaşamı durdurmuş ve uluslararası tedarik zincirinde büyük aksaklıklara neden olmuştur. Kuzey Afrika ve Orta Doğu'daki siyasi sorunlar da dahil olunca, küresel büyüme oranı %3,8'e kadar gerilemiştir. Büyüme oranları incelendiğinde, geçmiş deneyimlerde görüldüğü üzere, büyümenin gelişmiş ülkelerde daha kısıtlı, gelişmekte olan ülkelerde ise daha yüksek olduğu tespit edilmiştir¹⁴⁸.

Global çapta hizmet fiyatları ve mal fiyatları büyük bir yükseliş yaşamıştır. 2010 senesinde bu oranlarda %5,6'lık bir artış gözlemlenirken, bu oran 2011'de %11,2'ye çıkmıştır. Tüketici fiyat endeksi oranında, gelişmiş ülke ekonomilerinde %2,7'lik bir artış, gelişmekte olan ülkelerin ekonomilerindeyse %7,2 oranında bir yükseliş yaşanmıştır. Gıda, petrol ve metal ederlerindeki yükselişler ile Amerikan ve Avrupa Merkez Bankalarının geliştirmiş oldukları parasal genişleme politikalarının devam etmesi, bu artışların başlıca sebepleri arasında yer almaktadır¹⁴⁹.

Parasal genişleme politikalarının bir sonucu olarak, euro ve dolar kurlarındaki likidite kolaylığı ve faiz oranlarındaki düşüş, yatırımcıların ilgisini geliştirmekte olan ülkelere çekmiştir. Bu durum, kısa vadede oluşturulan sermaye akışlarının, gelişim aşamasındaki

¹⁴⁷ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2013-2015).

¹⁴⁸ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2013-2015).

¹⁴⁹ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2013-2015).

Ülkelerin para birimlerinin değerini yükseltmesine ve kredi puanlarının hızla artmasına neden olmuştur. Bu sayede ekonomik olarak rahatlığa kavuőan bu ülkelerde, ihracat ve ithalat dengesinde aksamalar yaşanmıştır. Bu dengesizlikleri yaşayan ülkelerin ekonomileri, kırılganlık bakımından oldukęa duyarlı hale gelerek ciddi bir tehditle karşı karşıya kalmıőtır¹⁵⁰.

Bu dönemde gelişmekte olan ekonomilerin büyüme oranları, gelişmiş ekonomilerin büyüme hızlarına bağlı olarak yavaşlama eğilimi göstermiştir. Örneğin, rekor büyüme oranlarına ulaşan in ekonomisi bile büyüme hızında hemen hemen 2 puanlık bir düşüş yaőamıőtır¹⁵¹. Bu durum, ekonomide bir durgunluk belirtisi olarak kabul edilmektedir.

Küresel lęekte ekonomik gelişmeler, uluslararası kuruluşların büyüme beklentilerini olumsuz yönde etkilemiş ve beklentiler negatif yönde güncellenmiştir. Ancak, 2013 yılı sonrası için olumlu bir görüşün hâkim olacağı öngörülmektedir. Büyüme oranlarının 2015 yılına dek %4,4 oranlarına çıkması beklentisi oluşmuştur. Pozitif yönlü bu beklenti, küresel ticaret hacminde de benzer bir eğilim göstermektedir. 2012 yılının sonlarında %3,2 olarak gerçekleşmesi beklenen küresel ticaret hacminin, 2015 yılının sonlarında %6,1'e erişmesi öngörülmektedir. Enflasyon verilerinde de küresel çapta bir düşüş eğilimi gözlemlenmektedir. 2012 yılının sonlarında bir önceki yıla nazaran %0,9 düşüş yaőanmasıyla %4 oranında ve 2013 yılının sonlarında %3,7 oranında olması beklenmektedir¹⁵².

2014-2016 Orta Vadeli Program

2013 Temmuz'unda TBMM tarafından onaylanan ve 2014-2016 yıllarını kapsayan 10. Kalkınma Planı, dört ana başlık altında düzenlenmiştir. Bu başlıklar; "*Nitelikli İnsan, Güçlü Toplum*", "*Yenilikçi retim, İstikrarlı Yüksek Büyüme*", "*Yaőanabilir Mekanlar, Sürdürülebilir evre*" ve "*Kalkınma İçin Uluslararası İş birliği*"dir¹⁵³. Bu başlıklar incelendiğinde, temelde orta vadeli programlarda hedeflenen ve orta gelir tuzağından kaçıő amacı güden adımlarla paralellik gösteren bir strateji anlayışının ne çıktığı görülmektedir. Bu nedenle, bu planın orta vadeli programlarla bağlantılı olduğunu belirtmek ve yer yer bu programlara atıfta bulunmak uygun olacaktır.

¹⁵⁰ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2013-2015).

¹⁵¹ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2013-2015).

¹⁵² Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2013-2015).

¹⁵³ T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, *Orta Vadeli Program (2014-2016)*, Ankara, 2013, <https://www.sbb.gov.tr/orta-vadeli-programlar/>, (Erişim Tarihi: 19.05.2024).

Ekim 2013'te yayınlanan bu orta vadeli program, şekil ve kapsam açısından çeşitli değişikliklerle yeniden düzenlenmiştir. Bu değişiklikler sonucunda program, belirli makroekonomik hedefler, stratejiler ve politikalarla oluşturulan bir yapıya dönüştürülmüştür. Bu çerçevede, konular doğrudan makroekonomik etkiye sahip politikalarla sınırlı hale getirilmiştir¹⁵⁴.

Bu dönemdeki orta vadeli programın giriş bölümünde de diğer programlarda olduğu gibi dünya genelinde yaşanan ekonomik gelişmelerin üzerinde durulmuştur. 2012 senesinde ABD'de gözlemlenen ekonomik büyüme oranı %2,8 olarak kaydedilmiş ve ekonomik görünümün olumlu seyri nedeniyle bu trendin devam etmesi beklenmiştir. IMF'nin ABD'nin büyüme oranlarına dair beklentileri, olumlu gelişmeler sayesinde düşüş eğiliminden çıkarak, 2013 yılı adına %1,6 ve 2014 yılı adına % 2,6 şekline revize edilmiştir. ABD Merkez Bankası'nın para politikalarında gerçekleştirdiği gevşetme hamleleri, krizin daha da derinleşmesini engellemiş ve ekonomide canlanma fırsatı yaratmıştır¹⁴⁴. 2013 yılında, Merkez Bankası'nın tahvil alımlarının belirli şartlar çerçevesinde sürdürülebileceğine dair açıklamalar, ekonomi çevrelerinde bu gevşetici politikanın terk edileceği formunda yorumlanmıştır. Bu durum, gelişim aşamasında olan ekonomilerin sermaye giriş oranlarında düşüslere ve buna bağlı olarak tahvil faiz oranlarında artışa, aynı zamanda para birimlerinde değer kayıplarına neden olmuştur.

2014-2016 yıllarını kapsayan bu orta vadeli dönemde Avrupa'daki ekonomik durum ne yazık ki olumlu bir seyir izlememektedir. Güven eksikliği nedeniyle ekonomik istikrarın sürdürülmesine dair çalışmalar da başarısız olmuştur. Bankacılık sektöründeki zayıflıklar, kamu borçlarının artışı ve büyüme başarımındaki düşüş, çözülemeyen sorunlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Gerekli müdahalelerin zamanında yapılamaması ve belirsizliğin hüküm sürmesi, bölgesel yatırım ve büyüme performansının olumsuz etkilenmesine yol açmıştır. Bu nedenle, programın kapsadığı ilk 3 aylık dönemdeki küçük artışa rağmen, bölgenin büyüme tahminleri yılsonunda %0,4'lük bir düşüş göstermiştir. Lakin 2014 yılına dair belirlenen büyüme öngörülleri, toparlanma eğilimiyle ilişkili olarak %1'lik bir artış göstermiştir¹⁵⁵.

Orta vadeli bu programda dünya genelinde hâkimiyet süren belirsizlik durumundan Türkiye'nin etkilenmemesi için mevcut maliye politikalarında dikkatli bir yaklaşımın devam ettirilmesi gerektiği vurgulanmıştır. 2012'deki büyüme oranlarında, iç ve dış

¹⁵⁴ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2014-2016).

¹⁵⁵ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2014-2016).

talebin dengelenmesi adına öngörülen ek tedbirlerle birlikte hafif bir düşüş yaşanmıştır. Bu düşüş, ihracatın büyümeye olumlu katkısına rağmen, özel sektörün tüketim veya yatırım harcamalarının beklenenden daha düşük olmasından kaynaklanmıştır. 2013 yılının ilk yarısının sonuna dek iç talepte yeni bir canlanma görülmüş ve kamu sektörünün sermaye yatırımları temelinde bir büyüme kaydedilmiştir. Yılsonu büyüme tahminleri, iç talebin pozitif etkisi ve ihracatın negatif etkisine dayanarak %3,6 oranında belirlenmiştir. Toplam faktör verimliliği, 2012’de büyümeye olumsuz bir etki yapmıştır. 2013’te de bu olumsuz etkinin devam etmesi beklenirken, 2012 yılına nazaran daha az olacağı tahmin edilmiştir. Fakat 2014’te toplam faktör verimliliğinin olumlu yönde ilerleme kat etmesiyle ve büyüme hızıyla potansiyel büyüme hızı arasındaki açığın azaltılması beklenmektedir¹⁵⁶.

2014-2016 orta vadeli programın ana hedefi, “Onuncu Kalkınma Planı’nın uzun vadeli kalkınma hedeflerini desteklemektir. Bu kapsamda, Türkiye’nin uluslararası alanda markalaşması, yoksulluğun tamamen ortadan kaldırılması ve adil bir gelir dağılımı sağlanması gerekmektedir. Bu hedeflere ulaşmak için, ulusal sermayenin artırılması, sanayileşme sürecinin hızlandırılması, toplam faktör verimliliğinin güçlendirilmesi ve üretim yapısının dönüştürülmesi gerekmektedir. Programın temel amacı, küresel belirsizliklerden Türkiye’nin minimum zararla çıkması ve cari açığın kademeli olarak azaltılmasıdır. Ayrıca, ulusal tasarruf ve istihdamın artırılması ve enflasyonun düşürülmesi programın öncelikleri arasındadır. Program dönemi boyunca belirlenen hedefler, küresel belirsizliklerin kademeli olarak artacağı öngörüsüne dayanmaktadır. Dünya genelinde büyümenin artacağı, ancak Türkiye’nin ticaret ortaklarının bu artıştan daha az yararlanacağı ve bu nedenle dış ticaret hacmindeki artışın sınırlı olacağı tahmin edilmektedir. Büyüme çabalarında, dışarıdan gelen sermayenin katkısının belirleyici olacağı belirtilmiştir¹⁵⁷.

Programda, 2014’te %4’lük GSYİH büyüme tahmininin 2015 ve 2016’da ulusal tasarruflarla desteklendiği ve verimlilik artışının potansiyel büyüme hızını %5’e çıkardığı belirtilmiştir. Özel sektörün tasarruf oranıyla şekillenen ulusal tasarruf miktarının arttığı ve programın sonunda %16’ya ulaştığı öngörülmektedir. Cari açığın giderildiği büyüme eğiliminde, 2012 ve 2013 yıllarında büyümeye negatif etkisi olan toplam faktör verimliliğinin 2014’te pozitive döndüğü ve %17 civarında gerçekleştiği tahmin

¹⁵⁶ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2014-2016).

¹⁵⁷ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2014-2016).

edilmiştir¹⁵⁸.

Kamu maliyesinde gerçekleştirilen düzenlemelerle, ekonomideki kamu açığının 2016 sonunda GSYİH'nin %0,5 oranına düşeceği öngörülmüştür. 2013'te ihracat alanında yaklaşık 50.000.000.000 \$'lık bir artış beklenirken, ithalat alanında da benzer bir artış öngörülmüştür. Beklentileri oluşturan büyüme performansı kapsamında, 2013'te GSYİH'nin %7,1'i olan açığın programın sonlarında %5,5'e düşmesi hedeflenmiştir¹⁵⁹.

Talebin enflasyon doğrultusundaki düşürücü etkisinin devam edeceği tahmin edilmiştir. 2014'te %5,3 olan TÜFE artışının 2016 yılının sonunda 0.3'lük bir düşüş yaşayarak %5'e düşeceği öngörülmüştür. İşgücüne katılım oranlarında bir artış beklenirken, yeni politikalar ve teşviklerle kadın bireylerin iş hayatına katılımının büyük bir katkı sağlayacağı düşünülmüştür. Buna bağlı olarak 2013 yılının sonunda %51 olan işgücüne katılım değerlerinin 2016 yılı sonunda %51,9'a yükseleceği beklenmektedir. İstihdam oranının 2013'te %46,2 iken program sonunda %47,3 olacağı oranlanmıştır. İşsizlik oranının 2013'te %9,5 iken 2016 sonunda %8,9 olacağı öngörülmüştür¹⁶⁰.

2015-2017 Orta Vadeli Program

2015 ve 2017 yılları arasındaki dönemi kapsayan orta vadeli program sürecinde dünya ekonomisi toparlanma sürecine girmiş, ancak bu durum ülkeler arasında farklılık göstermiştir. Gelişmişlik düzeyi yüksek olan ülkelerin büyüme hızları kademeli olarak canlanma gösterirken, gelişim aşamasında olan ülkelerin büyüme görünimleri zayıflamıştır¹⁶¹. 2013'teki küresel çaplı büyüme oranı %3,3 olmuş ve 2014 yılı için de benzer bir büyüme tahmin edilmiştir. Ancak, 2015 yılına dair daha iyimser bir büyüme beklentisi olan %3,8'lik oran öngörülmüştür¹⁶¹.

2014 yılının başlarında olağan bir başlangıç yapılırken, ilk üç aylık dönemin sonunda ABD hızla toparlanmış, ancak diğer ülkeler bu hızlanmanın gerisinde kalmışlardır. Avrupa'nın ekonomik istikrarsızlığı ve Japonya'nın vergileme politikalarında oluşum gösteren aksaklıklar gibi faktörler nedeniyle, büyüme tahminleri düşürülmüştür. Nisan ayında %2,2 olarak belirlenen büyüme öngörülürü, Ekim ayında %1,8'e düşürülmüştür¹⁶².

2015 yılı için gelişmiş ülkelerin ekonomilerinin büyüme tahminleri, ABD'nin büyüme

¹⁵⁸ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2014-2016).

¹⁵⁹ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2014-2016).

¹⁶⁰ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2014-2016).

¹⁶¹ T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, *Orta Vadeli Program (2015-2017)*, Ankara, 2014, <https://www.sbb.gov.tr/orta-vadeli-programlar/>, (Erişim Tarihi: 21.05.2024).

¹⁶² Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2015-2017).

ivmesine paralel şekilde revize edilerek %2,3 oranında belirlenmiştir. ABD'nin bu dönemdeki büyüme tahmini oranı ise %3,1'dir. Fakat Avrupa ülkelerinde görülen gelişmelerin sınırlı oluşu, büyüme performansının yeterli olmasını engellemiştir. Bilhassa Fransa, İtalya ve Almanya gibi lider ülkelerin düşük performans oranları, beklentilerin de aşağı yönlü olmasına sebebiyet vermiştir. Bu bağlamda, 2015 yılı için Euro bölgesi büyüme beklentisi oranı %1,3 olarak belirlenmiştir¹⁶³.

2013'te kamuya yönelik yatırımlar tüm hızıyla sürerken, özel sektör yatırımları daralmıştır. Gelir artışının üzerinde seyreden tüketim, ulusal tasarruf düzeyini düşürmüştür. Özel sektörün tüketim eğilimlerini sınırlamak için alınan makro boyutlu ekonomi önlemleri, ulusal talebin daralmasına neden olmuş ve tasarruf miktarının artacağı beklentisini oluşturmuştur. Ancak, hızla devam eden kamu yatırımı harcamaları kaynaklı kamu tasarrufu oranlarında düşük bir beklenti oluşmuştur. Bu gelişmeler ve beklentiler doğrultusunda, 2014'te toplam ulusal tasarruf oranının %14,9'a ulaşması öngörülmüştür¹⁶⁴. Lakin, bu kaynakların gayrimenkul rantına yönlendirilmesi, mevcut kaynakların kullanım verimliliğini sınırlamıştır. 2014 yılına dair gerçekleştirilen ekonomik büyüme öngörülleri %3,3 olarak belirlenmiştir. Toplam faktör verimliliği, büyümeyi küçük çapta azaltıcı yönlü etki yapmıştır. 2014'te bu etkinin devam etmesi beklenirken, 2015 yılı adına daha olumlu öngörüler sunulmuştur.

2013'te ekonomik faaliyetlerdeki ivme ve altın madenine dayalı ticaretteki artış, ithalatla yükselme meyili oluşturmuştur. İhracatın önceki dönemdeki oranlara eşdeğer seviyelerde gerçekleşmesi nedeniyle, dış ticaret açığında belirgin bir artış görülmüştür. Altına dayalı ticaretin normalleşmesiyle, 2014'te ithalatın düşmesi ve ihracatın yine paralel seviyelerde seyredeceği beklenmiştir¹⁶⁵.

Mal fiyatlarındaki düşme meyili, Türk lirasının değer kaybetmesi nedeniyle hız kazanmıştır. 2013'teki çekirdek enflasyon oranı %7,1, TÜFE oranı ise %7,4 olarak gerçekleşmiştir. 2014'ün son 3 aylık döneminde %8,9 olarak görülen TÜFE oranının yılsonunda %9,4'e çıkacağı tahmin edilmiştir. Konjonktürel gelişimler nedeniyle, Türkiye'ye girişi sağlanan yabancı sermaye oranlarında belirgin oynaklıklar yaşanmıştır. Bu dönemdeki siyasi gelişmeler ve küresel ekonomik riskler, bu oynaklıklarda artışa neden olmuştur. Bu dalgalanmalar, orta vadeli enflasyon hedeflerinin sapmasını

¹⁶³ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2015-2017).

¹⁶⁴ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2015-2017).

¹⁶⁵ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2015-2017).

beraberinde getirmiştir. Büyümenin düşük seyri, enflasyon yönelimi vb. gelişmeler, uyumlu politikaların gerekliliğini ve yapısal dönüşüm önemiyetlerini vurgulamaktadır¹⁶⁶.

2015 yılında %4 oranlarında seyretmesi beklenen GSYİH artışı, 2016 - 2017 yıllarında millî kaynaklar ile finanse edilmiş ve verimlilik artışına dayalı bir strateji ile büyümedeki potansiyel oran %5 olarak belirlenmiştir. Verimlilik artışını sağlama taktikleri sayesinde, toplam faktör verimliliği artırılmış ve bu artışın dönem sonuna dek hızlanması amaçlanmıştır. Büyümenin finansmanının ulusal tasarruf tarafından sağlanması ve bu tasarruf oranının %17,1 düzeylerine çıkması beklenmiştir¹⁶⁷. Özel sektörün tasarrufunun ulusal tasarruf artışında büyük bir paya sahip olması hedeflenmiştir.

Bu dönemdeki orta vadeli programda, büyümenin ve istikrarın sağlanması adına ön planda özel sektörün tutulduğu, dışa dönük, rekabetçi ve yenilikçi bir üretim sürecinin oluşturulmasının gerekliliği belirtilmektedir. Politikaların uyumlaştırılması ve istikrarın güçlendirilmesi bu programın temel hedeflerini oluşturmaktadır. Sürdürülebilirlik için ulusal kaynak miktarının artırılması, özel sektörün imalat yatırımlarına olan katkı paylarının artırılması, GSYİH dâhilinde endüstri alanının diğer alanlara nazaran daha çok pay alması ve insani kaynaklardaki verimliliğin artırılması gibi faktörler önemli görülmüştür. Aynı zamanda kamu sektörlerinin ve özel sektörlerin ve firmaların kurumsal kalitelerinin ve kapasitelerinin artırılmasının, ekonomik istikrar ve büyümeye katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

2016-2018 Orta Vadeli Program

2015 yılının Ekim ayında oluşturulan orta vadeli program, ekonomik canlanmanın liderliğini gelişmiş ülkelerin yaptığı bir küresel durumu dile getirmiştir. Aynı zamanda Çin'in finans sektöründeki sorunlarının, ekonomik durgunlukla birlikte, ticaret ve finansal bağlantılar aracılığıyla kendi bölgesine ve diğer gelişim aşamasındaki ülke ekonomilerine dolaylı bir şekilde zarar verdiği belirtilmiştir. Avrupa Birliği'nde hala devam eden yapısal sorunları ve büyüme hedefi beklentilerinin karşılanamaması önemli bir konudur¹⁶⁸.

Türkiye'deki genel seçimlerden sonra siyasi istikrarsızlık yaşanmaması, uluslararası

¹⁶⁶ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2015-2017).

¹⁶⁷ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2015-2017).

¹⁶⁸ T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, *Orta Vadeli Program (2016-2018)*, Ankara, 2015, <https://www.sbb.gov.tr/orta-vadeli-programlar/>, (Erişim Tarihi: 21.05.2024).

piyasalar için güven ortamı sağlamıştır. Bu durumda, 2016-2018 yıllarını kapsayan dönemdeki orta vadeli programın istikrarlılığı, kapsamlı bir büyüme eğilimini, disiplinli bir mali yapıyı ve düşük enflasyonu ana hedefler arasında değerlendirmiştir. Bu orta vadeli ekonomik dönem de diğer dönemlerde olduğu gibi, gelişim düzeyi yüksek olan ülkelerin yavaş hareket etmesi ve gelişim aşamasındaki ülkelerin zayıf görünümü devam etmiştir. Bu dönemde 2008 krizinden yedi yıl geçmesine rağmen, ekonominin tam anlamıyla toparlanıp makul bir büyüme eğiliminde bulunamadığı görülmektedir¹⁶⁹.

Bu program döneminde Türkiye ekonomisi genel olarak olumlu bir izlenim bırakmıştır. 2014 yılında büyüme oranları, beklenen verilerin üstünde seyretmiştir. 2015 yılının Eylül ayında GSYİH'deki artış yüzdesi %3,4 şeklinde kaydedilmiştir. Ancak, ihracattaki daralmanın ithalattaki azalmadan daha fazla olması nedeniyle, net ihracatın büyümeye negatif etkisi olmuştur. İç talebin destekleriyle 2015 yılının sonlarında GSYİH oranında %4'lük bir yükseliş beklenmektedir. Toplam faktör verimliliği, beklenenden daha olumsuz bir etki göstermiştir. Lakin 2015 için hala küçük bir pozitif yönlü etki beklentisi devam etmektedir. İşsizlik oranlarında görülen artış baskısı, son birkaç yıldır devam etmekte olup, 2014 yılında hız kazanmıştır¹⁷⁰. 2015 yılının ilk çeyreğini oluşturan dönemde bu baskı azalmış ve 2015 yılı boyunca işsizlikte görülen oran korunmuştur.

Türkiye'nin ihracat rakamları, ticari bağlantıları olan bölge ve ülkelerdeki negatif olaylara karşın yükselmiştir. 2013'te %7,9 olan cari açığın GSYİH'ye oranı, 2014'te %5,8'e düşmüştür ve bu düşüşün 2015'in sonlarında %4,4'e kadar devam etmesi beklenmektedir. 2015'te TÜFE yıllık artış oranı, bir önceki yıla nazaran %0,6 puan artarak %8,8'e ulaşmıştır. Ham gıda ürünlerinin enflasyon üzerindeki etkisi 2015 yılında da sürmüştür. Fakat para politikasının önemli bir rol oynadığı ve enflasyon dalgalanmalarına karşı sıkı, likiditeyi dengeleyici ve istikrarı destekleyici bir duruş sergilediği belirtilmektedir¹⁷¹.

Bu dönemdeki orta vadeli programın ana hedefleri, önceki dönemlerde geliştirilen programlarla benzerlik göstermektedir. Ancak, bu programın öne çıkan farklılığı, büyümenin kapsayıcılığına odaklanmasıdır. İstikrarın korunması, büyüme stratejisinin belirlenmesi, etkin işgücü yapısının güçlendirilmesi, teknolojinin kapsama alanının genişletilmesi ve inovasyonların teşvik edilmesi, güçlü fiziki altyapı ve iyileştirilmiş

¹⁶⁹ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2016-2018).

¹⁷⁰ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2016-2018).

¹⁷¹ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2016-2018).

kurumsal kapasitenin oluşturulması temel prensipler üzerine kurulmuştur. Programın öncelikli hedefleri arasında ulusal tasarruf seviyesinin artırılması da yer almaktadır¹⁷². 2016 yılında, siyasi risk faktörlerinin minimize edilmesi ve hayata geçirilen gelir politikasının iç talebi canlandırıcı etkisiyle büyümenin destekleneceği bir ortamın oluşacağı öngörülmektedir. Büyüme stratejisinin temel eksenlerine ek olarak, enerji verimliliği ve hem yerel hem de bölgesel gelişmede yapılan reformlar da önemli konulara dahil edilmektedir.

2016 yılında kamunun mali yapısında GSYİH'ye oranlama değerinin %0,3 değerine ulaşması beklentisi ortaya konulmuş ve bu seviyenin 2018 yılının sonuna kadar muhafaza edileceği öngörülmüştür. Dış ticarete, yıllık ihracat ortalamasının %12,7, ithalat oranı %11,8'lik artış göstermesi beklentisi oluşmuştur. Bu beklentiler doğrultusunda cari açığın milli gelire oranının %3,9 olması öngörülmüştür. Ancak, dış ticaret dengelerinin sağlam bir zemine oturtularak güçlendirilmesiyle bu oran değerinin 2018 yılının sonunda %3,5'e dek azaltılması amaçlanmıştır¹⁷³.

TÜFE verilerinde ise 2016 yılının sonlarında %7,5 olan enflasyon oranının, 2018 yılının sonlarına dek %5 oranlarına düşürüleceği planlanmaktadır. Bu hedeflerle birlikte, ekonomik istikrarın sağlanması, dış ticaret dengelerinin iyileştirilmesi ve enflasyonun kontrol altına alınması amaçlanmıştır¹⁷⁴.

2017-2019 Orta Vadeli Program

2017 ila 2019 yılları arasındaki dönemi kapsayan bu orta vadeli program, öncekiyle aynı temel hedeflere dayanarak, üretimin ve yatırımın teşvik edilmesi üzerine tasarlanmıştır. Öncelikler incelendiğinde, bu programın önceliklerinin önceki dönemlerdeki orta vadeli programlar ile örtüştüğü görülmektedir. Orta vadeli bu program esnasında, Onuncu Kalkınma Planı'nda belirtilen “*Öncelikli Dönüşüm Programları*” ve “*Hükümet Programı*” dahilindeki yapısal reformlar, rehberli bir uygulama çerçevesi oluşturmuştur¹⁷⁵.

Bu dönemde global ekonomide gözlenen büyüme oranları belirgin bir azalış göstermekte ve uzun vadeli ortalama değerlerin altında seyretmektedir. Bu dönemde ekonomi

¹⁷² Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2016-2018).

¹⁷³ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2016-2018).

¹⁷⁴ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2016-2018).

¹⁷⁵ T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, *Orta Vadeli Program (2017-2019)*, Ankara, 2016, <https://www.sbb.gov.tr/orta-vadeli-programlar/>, (Erişim Tarihi: 21.05.2024).

aktivitesi anlamında olumlu bir durum söz konusu olmamıştır. Dünya çapında, hala çözüm bulunamayan yapısal, finansal ve mali sorunlar, ekonomi üzerinde olumsuz etkilerini sürdürmekte ve programın hazırlanma sürecini etkilemiştir. Birleşik Krallık'ın birlikten ayrılma kararı, kırılgan finansal piyasalar, adaletsiz gelir dağılımı ve diğer olumsuz faktörler, dünya ekonomisinin sorunlarını daha da derinleştirmiştir. Ancak, küresel ekonomik büyüme beklentileri 2016 için %3,1 ve 2017 için %3,4 olarak büyüme yönünde gelmiştir. Genişlemeci politikaların başarısız olması, ABD ekonomisindeki durgunluğun çözülememesi ve Birleşik Krallık'ın birlikten ayrılmakararı gibi faktörler, riskli bir ortam yaratmış ve gelişmiş ülkelerin büyüme potansiyellerinin altında kalmasına yol açmıştır. Gelişmiş ekonomiler için büyüme beklentileri 2016 için %1,6 ve 2017 için %1,8 olarak belirlenmiştir¹⁷⁶.

Bu dönemde küresel ekonomide büyüme verilerinde dikkat çekici bir düşüş yaşanmış, uzun vadeli ortalamaların altında kalarak daha yavaş bir ilerleme hızına sahip olmuştur. Bu dönemdeki ekonomik hareketlilik olumlu bir şekilde ele alınamayacak bir konudur. Yapısal, mali ve parasal sorunlar gibi kalıcı ve çözülemeyen sorunlar küresel ekonomiyi olumsuz etkilemeye devam etmiştir. Birleşik Krallık'ın AB'den ayrılma kararı, kırılgan mali piyasalar, adaletsiz gelir dağılımı ve diğer çeşitli olumsuz unsurlar gibi faktörler bu sorunları daha da ağırlaştırmıştır. Bu zorlu ortama rağmen, küresel ekonomik büyüme konusunda 2016 yılı için %3,1, 2017 yılı için ise %3,4 öngörülleri oluşturulmuştur. Ancak genişlemeci politikaların başarısızlığı, ekonomideki durgunluğun aşılammaması gibi riskli bir ortamın varlığı, ABD ekonomisi ve İngiltere'nin birlikten ayrılması, gelişmiş ülkelerin büyüme potansiyelini sekteye uğratmıştır. Bunun sonucunda gelişmiş ülke ekonomilerinin büyüme beklentileri 2016 yılı için yüzde 1,6'ya, 2017 yılı için ise yüzde 1,8'e revize edilmiştir¹⁷⁷.

Türkiye, 2015 yılında orta vadeli stratejiye uygun olarak yüzde 4'lük bir büyüme kaydetmiştir. Bu büyüme, 2016 yılının ilk yarısının sonunda GSYİH'deki yüzde 3,9'luk artışla devam etmiştir. Bu dönemde, yerli ürünlere olan talep artmış, ancak net ihracatın büyüme üzerindeki etkisi olumsuz olmuştur. 15 Temmuz darbe girişimi, olumsuz etkilerinin yanı sıra, kalkınmayı da önemli ölçüde zarar verici şekilde etkilemiştir. Sonuç olarak, 2016 yılının ikinci yarısında beklenen büyüme %3,2 ile büyümenin düşükolması beklenmektedir. Toplam faktör verimliliği 2015 yılındaki büyüme üzerinde küçük da olsa

¹⁷⁶ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2017-2019).

¹⁷⁷ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2017-2019).

olumlu bir etki yaratmış ve 2016 yılı adına daha yüksek bir etki oranı beklentisi oluşmuştur¹⁷⁸.

2015 yılında işsizlik oranı yüzde 10,3 olup, 2016 sonunda işsizlik oranının yüzde 10,5 olması beklentisi oluşmuştur. Bu dönemde önceki dönemde yaşanan sıkıntıların etkileri sürerken, bölgeler arası yaşanan sorunlar ve Türkiye'nin ekonomik bağları olan ülkelerin ekonomik durgunluğu ve kötü performansları nedeniyle ihracattaki düşüş yüzde 8,7 olmuştur. Ayrıca alınan bağımlılık önlemleri ve enerji maliyetlerinin düşmesi gibi etkiler de ithalat üzerinde %14,4'lük bir düşüşe yol açmıştır. İthalattaki bu önemli düşüş nedeniyle tetiklenen ihracat oranlarındaki düşüşe rağmen cari açık bir önceki yıla nazaran azalarak %4,5'e ulaşmıştır. Bölgesel tehlikeler, zayıf küresel ekonomi, hizmet sunumundaki yavaşlama, güvenlik sorunları ve emtia fiyatlarındaki düşüşler ihracata yönelik tehdit oluşturmaya devam etmiştir. Bu nedenle 2015 yılında ihracat hacminin 143,8 milyar dolar olacağı tahmin edilirken, 2016 yılında ise 143,1 milyar dolar olması beklenmiştir¹⁷⁹.

2017 yılı sonunda TÜFE'nin yıllık artış oranının %6,5'e düşeceği ve 2019 yılının sonlarına doğru %5 seviyelerine inileceği tahmin edilmiştir. Ek tedbirlerin uygulanmasıyla istihdamın artacağı öngörülmüştür. İşgücüne katılım oranı 2017 yılı için %51,8 ve programın son dönemleri için %53,5 olarak belirlenmiştir. İstihdam oranise 2017 için %46,3 ve programın son dönemleri için %48,3 seviyelerinde öngörülmüştür. 2017 yılındaki işsizlik oranlarına dair tahminler %10,5 oranına ve 2019 yılının sonlarındaki orana dair öngörülürse %9,8'lik bir orana işaret etmiştir¹⁸⁰.

Bu program döneminde, makroekonomik politikaların önceliği büyüme olmuştur. Makroekonomik güçlenme ve mikro ölçekte sektörel reformlarla potansiyel büyümeyenin artırılması hedeflenmiştir. Özel ve kamu sektörlerinin temsilcilerinin kurumsallaşması da önemli bir hedef olmuştur. Uzay ve havacılık teknolojilerinde yenilikler yapılması için Uzay Ajansı'nın kurulması planlanmıştır. KOBİ'ler için tedbirler alınırken, lojistik ve ulaştırma altyapısına da önem verilmiştir. "Sınai Mülkiyet Kanunu" ile fikri mülkiyet haklarının korunması amaçlanmıştır. Enerji verimliliğine ve üretim maliyetlerinin düşürülmesine yönelik çevreci yöntemler ve yenilenebilir enerji kullanımı teşvik edilmiştir. Nükleer teknoloji yatırımlarının artırılması ve atıkların geri

¹⁷⁸ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2017-2019).

¹⁷⁹ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2017-2019).

¹⁸⁰ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2017-2019).

dönüştürülerek ekonomiye kazandırılması da programda yer almaktadır¹⁸¹.

2018-2020 Orta Vadeli Program

Son üç orta vadeli programın içeriği belirgin bir şekilde sadeleştirilmişken, bu dönemdeki orta vadeli programlar içerik ve tasarım açısından değişikliklere gitmiştir. İçerikler daha detaylı hale getirilmiş ve veriler grafiklerle zenginleştirilmiştir. Bu dönemde orta vadeli programlar, bütçeleme süreçlerini başlatan ve kaynak dağılımında rehberlik eden araçlar olarak tanımlanmıştır. Bu programlar, 5018 sayılı “Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu” uyarınca Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından her yıl, üç yıllık bir dönemi içerecek şekilde hazırlanır ve Cumhurbaşkanı kararıyla yürürlüğe girer¹⁸². Programın içeriği, öncelikler, amaçlar, makroekonomik amaçlar, öncelikli stratejiler ve önlemler ile bir yol haritası sunmaktadır. Bu özellikler, bu dönem programının giriş kısmında ayrıntılı olarak belirtilmektedir.

Gelişmiş ülke ekonomilerindeki büyüme eğilimleri, dünya ticaretinde olumlu beklentilere yol açmış ve orta vadede bu beklentiler pozitif yönde güncellenmiştir. Bu durum, 2016’da %2,3’lük bir artış oranıyla en düşük seviyesine ulaşan global ticaret hadlerinin 2017 yılında %4 ve 2018 yılında %3,9 oranlarında artış göstermesi beklenmektedir. Ancak, olumlu görünüm ve beklentilere rağmen, bazı tehditler hala mevcuttur. Euro Bölgesi’ndeki finansal kırılganlıklar, gelişim aşamasındaki ülke ekonomilerindeki yüksek özel sektör borçları, dönüşüm uygulamalarının yavaşlaması ve artan bölgesel sorunlar bu tehditler arasında yer almaktadır. Bu verilere dayanarak, 2017 yılı için küresel büyüme oranının %3,5 ve 2018 yılı büyüme oranının %3,6 olması beklenmektedir¹⁸³.

Türkiye, finansal ve ticari ilişkileri bulunan ülkelerden kaynaklanan küresel ekonomik gelişmelerden etkilenmektedir. Toparlanma trendi, petrol ederlerinde istenen düşüş, para politikalarının normalleşmesi ve yabancı sermaye akışı Türkiye’nin büyümesine pozitif katkıda bulunmaktadır. Lakin para politikaları kapsamında yaşanabilecek değişikliklerin, petrol ederlerinin beklenenin tersine yükselmesinin ve bölgesel risklerin, ekonomi üzerinde olumsuz etkiler doğurabileceği öngörülmektedir¹⁸⁴.

15 Temmuz darbe girişimi, bölgesel riskler, Rusya ile oluşturulan kriz ortamı ve de tarım

¹⁸¹ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2017-2019).

¹⁸² T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, *Orta Vadeli Program (2018–2020)*, Ankara, 2017, <https://www.sbb.gov.tr/orta-vadeli-programlar/>, (Erişim Tarihi: 23.05.2024).

¹⁸³ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2018-2020).

¹⁸⁴ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2018-2020).

sektöründeki olumsuzluklara rağmen, 2016 yılı Türkiye ekonomisinin köklü yapıya sahip olduğunu ve sağlam olduğunu göstermiştir. Alınan önlemlerle hızlı bir iyileşme sağlanmış ve 2017'nin ilk yarısında ekonomide olumlu bir hava hâkim olmuştur. Bu dönemde ekonomide %5,1 oranında büyüme görülmüştür. İhracat sektörlerinin büyümeye pozitif katkısı, özel tüketim harcamaları ve sermaye yatırımlarının desteklediği bir büyüme süreci yaşanmıştır¹⁸⁵. Ayrıca, iç talepteki canlılığın artması ve özel sektörün finansal kaynaklara daha kolay erişiminin sağlanması, büyüme performansını artırıcı yönde etkilemiştir. Küresel ölçekteki finansal kırılganlıkların büyük ölçüde ortadan kaldırılmasının ve yatırımcı kesimin risk pozisyonlarına açık hale gelmesinin büyümenin hızlanmasında etkili olacağı öngörülmektedir. Bu nedenle, 2017 yılı sonları için büyüme oranları %5,5 şeklinde öngörülmüştür. 2016 yılında toplam faktör verimliliği, büyüme üzerindeki beklentileri karşılayamamış olsa da 2017 yılına dair beklentiler pozitif yönlüdür.

2016'da işsizlik oranı %10,9'a çıkmış ancak 2017'de istihdamı iyileştirme tedbirleri ve yeni destekleme politikalarının geliştirilmesiyle bu oranın %10,8'e düşmesi öngörülmektedir. Aynı yıl, işgücü katılım oranının %52,7 ve istihdam oranının da %47 olması beklenmiştir. Enflasyon oranlarında, özellikle ham gıda fiyatlarındaki dalgalanmalar ve Türk lirasının değer kaybı gibi faktörler nedeniyle artış gözlenmiştir. 2017'nin haziran ve eylül ayları arasındaki dönemde TÜFE oranları %10,7'ye çıkmıştır, ancak yılsonunda %9,5'e düşmesi beklenmiştir¹⁸⁶.

2009-2015 yılları arasındaki 6 yıllık dönemde ortalama yıllık ulusal tasarruf oranının %23 olduğu kaydedilmiştir. 2008 krizinin ardından bireysel tasarruflarda artış meydana gelmiş ve 2015'te tasarrufun kullanılabilir gelire oranı %13,5'e çıkmıştır. 2016'da kamu kesiminin genel dengesi açığı oranının GSYİH 'e oranı %1,3 olmuştur ve 2017'de bu oranın %2,4'e yükselmesi beklenmektedir. Aynı zamanda ülke gelirlerinde ve devlet kesiminin harcamalarında bir düşüş öngörüsü oluşturulmuştur¹⁸⁷.

2018 ile 2020 yılları arasındaki dönemi kapsayan orta vadeli programın temel hedefleri, önceki programlara benzerlik göstermektedir. Fakat bu programda, kamu sektörünün kurumsal kapasitesinin artırılması ön plana çıkmaktadır. Enflasyon, büyüme, ödemeler dengesi, kamu ve istihdam maliyesi gibi konularda belirlenen somut hedeflerle,

¹⁸⁵ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2018-2020).

¹⁸⁶ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2018-2020).

¹⁸⁷ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2018-2020).

programın amacı dönemin sonuna dek yıl bazında ortalama %5,5 büyüme hedefine ulaşmaktır. 2018 yılında bu hedefin gerçekleştirilmesi adına hizmetler sektörünün üretim yoluyla büyümeye en çok desteği sağlaması beklenmiştir. Toplam talep destekli büyüme hesabında ise toplam tüketim oranının belirleyiciliği öngörülmüştür. 2019 ile 2020 yıllarında da hizmetler sektörünün üretim yoluyla büyümeye en büyük katkıyı sağlaması ve toplam tüketimin toplam talep yoluyla büyümeye belirleyici katkıyı sağlaması hedeflenmiştir. Fakat net ihracat oranlarının katkısı 2018 yılına kıyasla daha fazla olması beklenmektedir¹⁸⁸.

Program süresince alınacak önlemlerle, enflasyon oranının %5 seviyelerinde kalması amaçlanmıştır. Bu bağlamda vergi ile fiyat düzenlemelerinin enflasyon hedefiyle uyumlu olması ve temkinli para politikasının devam ettirilmesi öngörülmüştür. TÜFE'nin 2018 yılındaki artma oranı %7 olarak öngörülmüştür. Programın sonuna kadar enerji fiyatlarındaki artışların sınırlı olması ve ithalat fiyatlarındaki alçalmaların enflasyon üzerinde düşürücü bir etki yapması beklenmektedir¹⁸⁹.

Ödemeler dengesinin stabilizesinin bozulmaması için, geçmiş programlarda belirtilen öngörülere ek olarak, turizm sektöründe potansiyel düzeyde gelir elde edilmesi planlanmıştır. 2018 yılının sonlarında cari açık oranının GSYİH 'e olan oranının yüzde 4,3 olması ve bu oranın 2020 yılının sonlarında yüzde 3,9'a düşmesi planlanmıştır.

2018'de hem ihracat alanında hem de ithalat alanında bir artış öngörülmüştür. İhracat alanındaki beklenti artışının %5,8, ithalatta ise %4,7 oranlarında olması gerektiği hesaplanmıştır¹⁹⁰.

Kamu maliyesi hedefleri arasında, kamu tüketimi ve mili gelirden yer alan gelir miktarlarında sınırlamaya gidilmesi ile milli gelire dâhil payın etkinliğinin artırılması yer almaktadır. 2018 yılında devlet açığı oranının GSYİH 'e oranının %1,9 olması ve bu oranın 2020 yılının sonlarında ise %1,3 rakamlarına indirilmesi planlanmıştır. Ayrıca, devlet gelirleri ve harcama oranlarının GSYİH 'e oranlarının 2020'de 2018'e nazaran daha düşük seviyelerde seyretmesi beklenmektedir¹⁹¹.

2019-2021 Orta Vadeli Program

2019 ile 2021 yılları arasındaki dönemi kapsayan bu orta vadeli programın içeriğinde ve

¹⁸⁸ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2018-2020).

¹⁸⁹ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2018-2020).

¹⁹⁰ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2018-2020).

¹⁹¹ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2018-2020).

uygulanmasında belirgin farklılıkların olduğu görülmektedir. Bu program “*Yeni Ekonomi Programı*” olarak adlandırılmış ve ekonomi dengesi, disiplini ve değişimi gibi kavramlara odaklanmıştır. Bu program 2018 yılının eylül ayında Resmi Gazete ‘de yayınlanarak resmileştirilmiştir. Orta vadeli bu program önceki dönemlerde uygulanan programlardan, global ekonomiye ayrı bir başlık açmamasıyla ayrılmaktadır. Aynı zamanda bu program 7 ayrı bölümden oluşmakta ve ana temasını “*Dengeleme, Disiplin ve Değişim*” başlığı altında şekillendirmektedir¹⁹².

Programın ele aldığı konular altında, uygulanacak politikaların nitelikleri belirtilmiştir. Bu politikalar, piyasa ekonomisinin temel ilkeleri doğrultusunda, basit performans göstergeleri ile objektif bir şekilde izlenebilir, güvenilir, şeffaf, gerçekçi ve tutarlıdır. Bu bölümde, mevcut politik ve ekonomik durum da ele alınmıştır. Türkiye, Gezi Parkı olayları, 15 Temmuz Darbe Girişimi, 17-25 Aralık süreci gibi siyasi istikrarı tehdit eden olaylarla karşılaşmışken, 1 referandum ve 4 seçimle siyasi istikrar güçlendirilmiştir. Ancak, gerçekleşen durumların ekonomi üzerinde mecburi negatif yönlü etkileri olmuştur. Suriye’deki iç savaş sebebiyle ortaya çıkan bölgesel tehditler dolayısıyla, öncelik güvenlik politikalarına verilmiş ve ekonomiye dair reform çalışmaları ikinci plana atılmıştır. Bu nedenle 2018 yılının ilk 6 aylık döneminde sermaye akışında yavaşlamalar meydana gelmiştir. Bu dönemde, ülke finansına oluşan güven risk faktörleri nedeniyle azalmış ve Türk lirası değer kaybetmiştir.

Öte yandan, kurlardaki manipülatif artışlar nedeniyle fiyatlamalarda meydana gelen aksaklıklar, faiz ve enflasyon oranları üzerinde artışa neden olmuş, yatırım, büyüme ve tüketim duraklamış ve finansman erişiminde zorluklar yaşanmıştır. Dış talepteki artış trendi ve turizm alanındaki hızlanan gelirler, cari açığın önemli ölçüde azalmasını sağlamış ve ekonomi hareketlerinin dengeli dengelenme eğilimine katkıda bulunmuştur. “Yeni Ekonomi Programı” olarak adlandırılan bu program çerçevesinde güçlü ve sağlam Türkiye ekonomisinin oluşturulması hedeflenmektedir. Bu bağlamda Türkiye’nin düşük borç yapısına, canlı özel sektörlere, disiplinli maliye politikalarına, hızlanan siyasi mekanizmalara, ihracatçı yapılara ve sağlam işgüçlerine dayalı bir ekonomik yapıya sahip olduğu vurgulanmaktadır¹⁹³.

Dengeleme, Disiplin ve Değişim başlığı altında belirtilen politikaların uygulanmasını

¹⁹² T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, *Orta Vadeli Program (2019-2021)*, Ankara, 2018, <https://www.sbb.gov.tr/orta-vadeli-programlar/>, (Erişim Tarihi: 23.05.2024).

¹⁹³ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, *Orta Vadeli Program (2019-2021)*.

desteklemek için, TÜFE verilerinin 2020 yılının sonlarında tek haneli rakamlara düşürülmesi, 2021 yılının sonlarındaysa %6 seviyesine düşürülmesi planlanmaktadır. *Hazine ve Maliye Bakanlığı* çatısı altında “*Kamu Maliyesi Dönüşüm Ofisi*” kurulması planlanmıştır. Ek önlemler ile kamu maliyesinde köklü rehabilitasyonların elde edilmesi amaçlanmıştır. Genel devlet bütçesi oranının milli gelire oranı, program dâhilindeki üç yıllık esnada %2’lik değerin altında tutulması hedeflenmektedir. Sınırlamalarla oluşturulan mali alanın, gerektiğinde endüstri kökenli ekonomik yeniliklerin finanse edilmesinde kullanılabilir olması planlanmıştır. Ulusal tasarruf oranının yükseltilmesiyle cari açığın %3 oranının altına indirilmesi hedeflenmektedir. Ekonomi üzerinde söz hakkı bulunan kurumların yeniden yapılandırılması, mevcut piyasanın ve özel sektörün gereksinimlerine yanıt verecek bir anlayışla finansal sistem reformunun oluşturulması hedeflenmiştir¹⁹⁴.

Programın ikinci bölümünde ele alınan enflasyon konusunda 2018 yılının sonlarında TÜFE verilerinin %20.8’lik bir orana yükselmesi tahmin edilmektedir. Bu program kapsamında sunulan yeni tedbirler yardımıyla 2020 yılının TÜFE değerlerinin tek basamaklı değerlere indirgenmesi, 2021 yılının sonlarında ise %6 değerlerine kadar indirilmesi öngörülmektedir. Bu öngörülen hedefler doğrultusunda “*Finansal İstikrar ve Kalkınma Komitesi*” biriminin kurulması planlanmıştır. Ayrıca enflasyon değerlerinin değişkenliği üzerinde etkin rolü bulunan gıda fiyatlarının hareketliliğinin elde tutulması adına “*Ürün Gözetim Mekanizması*”nın oluşturulmasına odaklanılmıştır. Aynı zamanda ekonomiyi tüm boyutlarıyla kapsayacak “*Enflasyonla Topyekûn Mücadele Programı*” uygulamaya alınması planlanmıştır¹⁹⁵.

Programın üçüncü bölümü, kamu maliyesi üzerine odaklanmaktadır. Yeni ekonomi programının ana destekçisi olan mali disiplin, 2021 yılının sonlarına dek bütçe açığı oranını %2’nin altında tutmayı hedeflemektedir. 2018 yılının sonlarında %2,4 olan devlet açığının, program dâhilindeki son dönemde %1,6’ya düşmesi öngörülmektedir. Bu hedeflere ulaşmak için giderlerin azaltılması ve gelirlerin artırılması planlanmıştır. Bu hususta gerçekleştirilecek teşviklerin bütçeye ve makroekonomik hedeflere uygun olması önemlidir. Kamu sektöründeki işlevsiz bina ve araçların kullanımı ile bu konudaki harcamaların azaltılması da hedefler arasında yer almaktadır. Aynı zamanda “*İnteraktif Vergi Dairesi*” uygulaması ile tüm hizmetlerin internet aracılığıyla açıklanmasının

¹⁹⁴ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2019-2021).

¹⁹⁵ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2019-2021).

sağlanması planlanmaktadır¹⁹⁶.

Program kapsamında ele alınan dördüncü bölümün, cari açık konusuna odaklandığı görülmektedir. Program içerisinde, mali disiplinin yanı sıra büyük bir öneme sahip olan bir diğer husus, cari açığın sürdürülebilir bir seviyeye çekilmesidir. 2018'in ilk yarısında iç talep ve ithalat oranlarının ihracat oranlarını aşması sonucunda dış ticaret dengesinin sektöre uğramasıyla olumsuz bir etki gözlenmiş ve cari açık artışa geçmiştir. Ancak, yılın ikinci yarısında döviz kuru hızla yükselerek ihracat ve turizm gelirlerinde artışa neden olmuş ve cari açıda düşüş yaşanmıştır. Cari açığın 2019'da %3,3, 2020'de %2,7 ve 2021'de de %2,6 olması hedeflenmektedir. Bu hedeflere ulaşmak adına ithalata olan bağımlılığın azaltılması ve ihracat oranlarının artırılması planlanmaktadır. Cari açığın azaltılması amacıyla petrokimya, enerji, ilaç, yazılım ve kimya gibi sektörlerde yatırım önceliği verilmiştir¹⁹⁷.

Program içeriğini oluşturan sonraki bölümde büyüme ve istihdam verileri ön plana çıkmıştır. Türkiye ekonomisinde 2017 yılında %7,4'lük bir büyüme kaydedilirken, 2018 yılının ilk yarı döneminde bu oran %6,2 şeklinde gerçekleşmiştir. Ancak, 2018 yılının Temmuz ayından itibaren ekonomik canlanmada belirgin bir yavaşlama gözlenmektedir. Sonraki sıralı yıllarda büyümenin tahmin edilen potansiyel sınırlardan daha düşük seyredeceği öngörülmekte olup, 2021'de daha etkin bir toparlanma beklenmektedir. 2018 yılına dair büyüme beklentisi %53,8, 2019 için %2,3, 2020 içinde %3,5 ve 2021 için ise %5 olarak öngörülmektedir. Ekonomik dengenin sağlanması aşamasında işsizlik oranının 2019 yılında %12,1'e yükselmesi, dengelerin stabil hale gelmesinin ardından ise 2021'de %10,8'e gerilemesi öngörülmektedir. Bu esnada dijital dönüşümün desteklenmesi, işgücüne katılım sağlayan bireylerin iş hayatlarıyla kişisel hayatlarını dengeleyebilmeleri ve genç kesimin temel yetkinliklerini artırması için çabalar harcanması planlanmaktadır. Endüstriyel tasarım ve algoritma gibi alanlarda gençlerin temel yetkinlik kazanmalarına özel önem verilmesi vurgulanmaktadır¹⁹⁸.

2020-2022 Orta Vadeli Program

Bu program 2019 yılının ekim ayında Resmi Gazetede yayınlanarak resmileşmiş olup, 2020 ile 2022 yılları arasındaki dönemi kapsamaktadır. Bu orta vadeli programda; *Dengelenme, Disiplin ve Değişim* teması ile hazırlanan 2019-2021 Yeni Ekonomi

¹⁹⁶ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2019-2021).

¹⁹⁷ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2019-2021).

¹⁹⁸ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2019-2021).

Programı çerçevesinde fiyat istikrarı, finansal istikrar ve cari işlemler dengesinde son bir yılda elde edilen kazanımların korunup geliştirilmesi, üretim ve verimlilik odaklı sürdürülebilir büyüme ile adaletli paylaşıma yönelik ekonomik dönüşümün ve değişimin gerçekleştirilmesi amaçlanmaktadır¹⁹⁹.

Bu programın önemli hedeflerinden bazıları şöyledir:

- Tüketici enflasyonu, 2020 yıl sonu itibarıyla yüzde 8,5 seviyesine, 2022 yıl sonu itibarıyla da yüzde 4,9 seviyesine düşürülecektir.
- Program dönemi boyunca büyümenin yüzde 5 seviyesinde gerçekleşmesi beklenmektedir.
- Program dönemi boyunca, merkezi yönetim bütçe açığının GSYH'ye oranı yüzde 3'ün altında tutulacaktır.
- Bankacılık sektörünün aktif kalitesini iyileştirecek, mali yapısını güçlendirecek, kaynaklarını kaliteli ve sürdürülebilir büyümeyi destekleyici yönde kullanmasını sağlayacak adımlar atılmaya devam edilecektir.
- Kamu yatırım, harcama ve teşviklerinin etkinliğini artıracak değişim programları sürdürülecektir.
- Yapılacak olan vergi reformu ile mükellef hakları daha etkin bir şekilde korunacak, beyanname sistemi yaygınlaştırılacak, vergi tahsilatının etkinliği artırılacak, kurumlar vergisi kademeli olarak azaltılacak, halka yeni açılan şirketlere kurumlar vergisi indirimi sağlanacak, vergi oranlarında ve vergi politikalarında yapılacak diğer bazı düzenlemeler ile vergi gelirleri artırılacak ve vergi adaleti sağlanacaktır²⁰⁰.

Programın ikinci bölümü, fiyat istikrarı üzerine odaklanmaktadır. Para ve maliye politikalarının eşgüdümü ile mal ve hizmet piyasalarında rekabet ve verimliliği artıracak yapısal dönüşümün gerçekleştirilmesi ve enflasyonun kalıcı olarak düşük tek haneli seviyelere indirilmesi programın temel hedeflerindendir²⁰¹.

Programın üçüncü bölümünde ele alınan kamu maliyesi kısmında, mali disipline kararlılıkla devam edileceği vurgulanmaktadır. Bu kapsamda kaynakların verimli

¹⁹⁹ T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, *Orta Vadeli Program (2020-2022)*, Ankara, 2019, <https://www.sbb.gov.tr/orta-vadeli-programlar/>, (Erişim Tarihi: 28.10.2024).

²⁰⁰ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, *Orta Vadeli Program (2020-2022)*.

²⁰¹ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, *Orta Vadeli Program (2020-2022)*.

kullanılması ve belirlenen alanlarda tasarrufu sağlayacak yapısal değişikliklerin hayata geçirileceği belirtilmektedir. Bütçenin gelir performansının yükseltilmesi amacıyla sürekli ve kalıcı gelir kaynakları ile vergi tahsilatında etkinliğin artırılması ve ekonomide kayıt dışılığın azaltılması hedeflenmektedir. Böylece kamu borçluluğu düşük düzeylerde tutulacaktır. Teşvik ve destek sistemi sadeleştirilerek mükerrerliği önleyici bir yapıda kurgulanacak, yapılacak etki analizleri çerçevesinde etkin olmayanlar kaldırılacak, teşviklerin makroekonomik hedefler ve bütçe hedefleri ile uyumu sağlanacaktır. Vergide adaleti pekiştirmek amacıyla etkin olmayan istisna, muafiyet ve indirimler kademeli olarak kaldırılarak vergi tabanı genişletilecek ve vergi mevzuatı sadeleştirilecektir. Program süresince, vergi alacaklarına ilişkin yapılandırmaya gidilmeyecektir. Vergi incelemelerinde sektörel uzmanlaşma ve elektronik denetim artırılabilecektir. Kamu kaynaklarının kullanımının etkinliğini takip etmeyi kolaylaştıracak, şeffaflığı ve hesap verebilirliği artıracak program bazlı performans esaslı bütçeleme hayata geçirilecektir. Sosyal yardımların etkinliğini ve verimliliğini artırmak amacıyla başta yerel yönetimler olmak üzere tüm kamu kurum ve kuruluşlarıyla veri paylaşım altyapısı tamamlanacaktır²⁰².

Programın dördüncü bölümünde ele alınan büyüme ve istihdam konusu, makroekonomik dengeleri gözetken, yenilikçi, üretim ve verimlilik odaklı kapsayıcı bir büyüme anlayışı ile hazırlanmıştır. Program döneminde ekonomiyi daha dirençli kılmak ve büyümenin sürdürülebilirliğini sağlamak için büyümenin kalitesi ile iş ve yatırım ortamını iyileştirici, işgücü ve kaynakların verimliliğini artırıcı adımlar atılması hedeflenmiştir. Kredi Garanti Fonu'nun, bankaların talep ettiği tür veya nitelikte teminatı olmadığı için finansmana erişimde zorlanan firmalara, sektör odaklı olarak ve bankalarla adil risk paylaşımı esasını gözeterek kefalet sağlaması planlanmıştır. Türkiye Varlık Fonu'nun, petrokimya, madencilik ve yerli kaynağa dönük enerji üretimi alanlarında özel sektör iş birliklerine dayanan sabit sermaye yatırımlarında yer alacağı belirtilmiştir. Yerli üretimin ve teknolojik kabiliyetlerin geliştirilmesinde üst düzey karar almak üzere Cumhurbaşkanı başkanlığında ilgili kurumların en üst düzey yöneticilerinin katılımıyla "Sanayileşme İcra Kurulu" oluşturulması planlanmıştır. Ölçek ekonomisinden yararlanmak için firmaların büyümesini engelleyen durumları giderici adımlar atılacağı ve tarımda verimliliği artırmak üzere teknoloji kullanımının yaygınlaştırılacağı vurgulanmıştır²⁰³.

²⁰² Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2020-2022).

²⁰³ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2020-2022).

Program kapsamında ele alınan beşinci bölümün, cari işlemler dengesinde kalıcı bir iyileşme sağlanmasına odaklandığı görülmektedir. Yüksek katma değerli ürün ihracatının artırılması, ithalata olan bağımlılığın azaltılması ve turizm gelirlerinin önemli derecede artırılması hedeflenmiştir. Böylece, dış finansman ihtiyacı azalacak, dengeli ve sürdürülebilir büyüme eğilimi korunacaktır. İhracat teşvik sisteminin daha verimli ve etkin hale getirileceği ifade edilmiştir. Cari açığın düşürülmesi amacıyla öncelikli alanlarda yerli üretim göz önünde bulundurularak teknoloji ve Ar-Ge yatırımlarının desteklenmesi planlanmıştır. Sağlık turizminin geliştirilmesine yönelik projelerin hayata geçirileceği vurgulanmıştır²⁰⁴.

Programın altıncı bölümü, finansal istikrar üzerine odaklanmaktadır. Finansal istikrarın güçlendirilmesi, dolarizasyonun azaltılması, tasarrufların artırılması ve böylece dış finansmana bağımlılıktan kaynaklanan kırılganlıkların azaltılması amaçlanmaktadır. Finansal sistemin sermaye piyasası ayağının güçlendirilmesi hedeflenmiştir²⁰⁵.

2021-2023 Orta Vadeli Program

2018-2019 döneminde yaşanan dengelenme süreci sonrası 2019 yılının ikinci yarısında ekonomik faaliyet hız kazanmış, 2020 yılının mart ayında Covid-19 salgınının etkisiyle küresel ekonomiye entegre tüm ekonomiler gibi Türkiye ekonomisi de büyük bir sınamayla karşılaşmıştır. Covid-19 salgını ile dünya genelinde sosyal ve ekonomik hayatın işleyişi önemli ölçüde değişime uğramıştır. Ekonomideki iş yapış şekilleri, davranışlar ve tercihler yeniden biçimlenmiş, bu durum yeni normal olarak ifade edilmeye başlanmıştır²⁰⁶.

10 Ocak 2020 tarihinde oluşturulan Koronavirüs Bilim Kurulu'nun tavsiye niteliğindeki kararları doğrultusunda salgının yayılmasını engellemeye yönelik birçok önlem hızla hayata geçirilmiştir. Üretim, ihracat ve istihdamın devamlılığı 18 Mart 2020 tarihinde açıklanan Ekonomik İstikrar Kalkanı Paketi ile desteklenmiştir. Paketin kapsamı daha sonra ortaya çıkan ihtiyaçlar doğrultusunda alınan yeni tedbirler ile genişletilmiştir. Böylece toplumun tüm kesimlerinin bu süreçte desteklenmesi sağlanmıştır. Ekonomik İstikrar Kalkanı Paketi ve alınan diğer tedbirler kapsamında, ihtiyaç sahibi hane halkına nakit desteği sağlanmış, en düşük emekli aylığı yükseltilmiş, kısa çalışma ödeneğinin

²⁰⁴ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2020-2022).

²⁰⁵ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2020-2022).

²⁰⁶ T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, *Orta Vadeli Program (2021-2023)*, Ankara, 2020, <https://www.sbb.gov.tr/orta-vadeli-programlar/>, (Erişim Tarihi: 29.05.2024).

kapsamı genişletilerek süresi uzatılmış, telafi çalışma süresi artırılmış, istihdamın sürekliliği desteklenmiş ve bireylerin krediye erişim olanakları artırılmıştır²⁰⁷.

İşletmelerin vergi ve prim ödemeleri ertelenmiş, işletmelere sektörel odaklı vergi indirimleri yapılmış, kredi ödemelerinin ertelenmesi imkanı tanınmış, temerrüde düşen firmalara mücbir sebep açıklama olanağı getirilmiş ve kredi teşvikleri verilmiş, Kredi Garanti Fonu'nun limiti artırılarak teminat sıkıntısı yaşayan işletmelerin finansmana erişimine olanak sağlanmıştır. Covid-19 salgınının finansal piyasalardaki olumsuz etkilerinin sınırlandırılması, kredi kanallarının açık tutulması ve firmalara nakit akışında kesinti yaşanmaması amacıyla, finansal piyasalarda Türk lirası ve yabancı para likiditesinin etkin yönetimi doğrultusunda gerekli tedbirler, ilgili kurumların tam uyumu ve koordinasyonu ile hayata geçirilmiştir. Salgına karşı alınan sosyal hareketliliği kısıtlayıcı tedbirlerin etkisiyle ekonomik aktivite nisan ayında belirgin şekilde daralmıştır²⁰⁸.

Türkiye'de genel anlamda bir karantina uygulanmaması ve firmaların önemli bir kısmının tam kapasitede olmasa bile üretimlerine ve ihracata devam etmiş olması ekonomik aktivitedeki ve istihdamdaki daralmayı sınırlandırmıştır. Atılan adımların etkisi ve kademeli normalleşme süreci ile ekonomik aktivite mayıs ayında toparlanmaya başlamıştır. Satın alma yöneticileri endeksi, kapasite kullanım oranı ve güven endeksleri gibi öncü salgın kaynaklı risk algısındaki bozulma gelişmekte olan ülkelerden sermaye çıkışına, yurt içi finansal piyasalarda dalgalanmaya, döviz kurlarında baskıya ve kur geçişkenliği nedeniyle enflasyonda artışa neden olmuştur²⁰⁹.

Programın temel hedefleri kapsamında, enflasyonla tavizsiz bir şekilde mücadele edilmesi ve 2023 yılı sonunda tüketici enflasyon oranının yüzde 4,9 seviyesine indirilmesi amaçlanmaktadır. Covid-19 salgını ile mücadele nedeniyle ekonomide ortaya çıkan etkiyi bertaraf etmek için alınan kamu maliyesi tedbirlerinin geçici süreyle uygulanacağı bununla birlikte ekonomide kalıcı toparlanmayla bütçe dengesinde kademeli iyileşme sağlanacağı vurgulanmaktadır. Program dönemi sonunda bütçe açığının GSYH'ye oranının yüzde 3.5 olması hedeflenmiştir. Büyümenin seviyesinin yüksekliği kadar kaliteli, kapsayıcı ve sürdürülebilir olması için makroekonomik dengeleri gözetken ve stratejik reformlarla desteklenen yeni bir kalkınma modeli uygulanacağı belirtilmiştir.

²⁰⁷ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2021-2023).

²⁰⁸ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2021-2023).

²⁰⁹ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2021-2023).

Program dönemi boyunca büyümenin istihdam ve refah artışı ile birlikte vatandaşlara yansması hedeflenmiştir. Covid-19 salgınının küresel çapta getirdiği belirsizliklere karşın, salgının seyrini de göz önünde bulunduran ekonomi politikalarıyla ekonomik aktivitenin sürekliliğine ve yatırımların güçlenmesine öncelik verileceği vurgulanmaktadır. Vergi politikalarının vergide adalet ve eşitlik ilkelerini pekiştirecek şekilde sürdürülmesine devam edileceği, vergi tahsilatında etkinliğin artırılacağı ve kayıt dışı ekonomiyle mücadelenin sürdürüleceği, program süresince vergi affına gidilmeyeceği ifade edilmiştir²¹⁰.

Programın ikinci bölümünde, yenilikçi ve yüksek katma değerli üretim ve ihracat odaklı yeni büyüme modelinin güçlendirileceği vurgulanmaktadır. Programın ekonomik büyüme yaklaşımının temelinde kapsayıcılık, teknoloji odaklılık ve sürdürülebilirlik kavramları bulunmaktadır. Büyümenin istihdam artışı ile refah artışını bütün vatandaşlara yayması, teknoloji yoğunluğu giderek artan yatırımlara ve ihracata dayanması, çevre dostu olması ve makroekonomik dengelerle uyumlu olması hedeflenmektedir. Hazırlanan yargı reform paketleriyle adalet erişimin kolaylaştırılması, şeffaflığın artırılması, yargısal süreçlerin hızlandırılması ve makul sürede yargılanma hakkının korunmasına yönelik faaliyetlere devam edileceği belirtilmiştir. Güven veren ve erişilebilir adalet sisteminin, iş ve yatırım ortamının iyileştirilmesine katkıda bulunarak ekonomik ve sosyal kalkınmayı destekleyeceği vurgulanmıştır²¹¹.

Programın üçüncü bölümünde, para ve maliye politikalarının güçlü eşgüdümünün sürdürülmesi ile mal ve hizmet piyasalarında rekabet ve verimliliğin artırılması, yapısal politikaların hayata geçirilmesiyle enflasyonun kalıcı olarak düşük tek haneli seviyelere indirilmesi hedeflenmektedir. Enflasyonun düşürülmesiyle; öngörülebilirlik artırılabilecek, belirsizlik kaynaklı risk primleri düşürülecek, finansal aracılık sisteminin ve reel sektör sabit sermaye yatırımlarının verimliliği yükseltilecek, uzun vadeli Türk lirası finansman kaynakları geliştirilecek, böylece ekonomik ve finansal istikrar güçlendirilecektir. Mal ve hizmet piyasalarında rekabeti korumak, geliştirmek, yeni doğrudan yatırımlar için daha elverişli bir ortamın tesisine katkı sağlamak, rekabet ihlallerini orantılı biçimde sonlandırmak, ekonomiyi ve tüketicileri kartelleşmeye karşı güvence altına almak için Rekabet Kurumu çalışmalarını sürdürecektir. Tarımda verimi artırmak, ekilebilir arazilerin boş kalmasını engellemek, ithal edilen ürünlerin ülkemizde üretimini artırmak,

²¹⁰ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2021-2023).

²¹¹ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2021-2023).

sezon dışı dönemde vatandaşın ihtiyaç duyduğu sebze ve meyvenin üretimine katkı sağlamak için münavebeli ekim programı oluşturulacağı vurgulanmaktadır²¹².

Programın dördüncü bölümünde, mali disiplinin kararlılıkla sürdürüleceği Program döneminde, sürekli ve kalıcı gelir kaynakları ile vergi tahsilatında etkinliğin artırılması ve ekonomide kayıt dışılığın azaltılması hedeflenmektedir. Kamu hizmet sunumunun ve idari yapısının etkinliğini artıracak ve gereksinimlerini dinamik bir yapıda karşılayacak program bütçe sistemine 2021 yılında geçilerek kamu kaynaklarının verimli kullanımının sağlanacağı vurgulanmıştır. Salgın sürecinin ekonomi üzerindeki olumsuz etkilerini ortadan kaldırmaya yönelik alınan tedbirler nedeniyle bütçeye yansıyan maliyetlerin, salgınla mücadelede yakalanan başarıyla orantılı olarak azalacağı, ekonomik faaliyetlerde yaşanan iyileşmeye bağlı olarak bütçe gelirlerinin artacağı belirtilmiştir²¹³.

Programın beşinci bölümünde, uluslararası alanda rekabetçi ve güçlü istihdam potansiyeli olan öncelikli sektörlerin desteklenmesiyle sürdürülebilir ihracat artışının sağlanması, yurt içi üretim kapasitesinin artırılarak ithalata olan bağımlılığın azaltılması ve artan turizm gelirleriyle cari işlemler dengesinde iyileşmenin sağlanması amaçlanmaktadır. Ayrıca teknoloji transferi sağlayan doğrudan yabancı sermaye yatırımlarının katkısıyla ödemeler dengesindeki iyileşmenin desteklenmesi hedeflenmektedir. Karadeniz'deki doğal gaz keşfi kaynaklı olarak yapılacak yeni doğal gaz kontratlarında fiyatların daha rekabetçi olmasının sağlanacağı ve 2023 yılında doğalgazın kullanılmaya başlanacak olmasının enerji ithalatına olumlu yönde katkı yapacağı vurgulanmaktadır. Salgının dünya ekonomisi ve ticaretinde oluşturduğu gerilemenin Program döneminde tedrici olarak ortadan kalkması beklenmektedir. Dış talepteki artış, turizm gelirlerinde beklenen güçlü toparlanma ve altın talebinde normalleşme ile cari açığın 2021 yılında ılımlı seyretmesi öngörülmektedir. Bu durum dış finansman ihtiyacını azaltarak reel kesimin dış borç azaltma sürecini destekleyecektir²¹⁴.

Programın altıncı bölümünde, finansal piyasalarda stratejik reformlar yoluyla tasarrufların artırılması, kaynak dağılımında etkinliğin desteklenmesi, finansal okuryazarlık seviyesinin yükseltilmesi ve finansal sistemin sermaye piyasası ayağının güçlendirilmesi amaçlanmaktadır. Program dönemi boyunca, ekonominin sağlıklı bir şekilde işlemesi ve şoklara karşı dirençli kılınması için finansal istikrarın güçlendirilmesi,

²¹² Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2021-2023).

²¹³ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2021-2023).

²¹⁴ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2021-2023).

finansal sektörün aracılık faaliyetinin yüksek katma değerli ve üretken sektörleri destekler yapıda önceliklendirilmesi ve böylece dış finansmana bağımlılıktan kaynaklanan kırılganlıkların azaltılması hedeflenmektedir²¹⁵.

2022-2024 Orta Vadeli Program

2022 ile 2024 yılları arasındaki süreci kapsayan dönemin göz önünde bulundurulmasıyla hazırlanan bu orta vadeli program Türkiye ekonomisini, istihdam, büyüme, ödemeler dengesi, fiyat istikrarı ve kamu maliyesi unsurları çerçevesinde değerlendirmiştir. Aynı zamanda bu programın temel amaçlarına ve makroekonomik hedeflerle bu doğrultudaki politikaları da belirtmektedir²¹⁶.

Türkiye'nin ekonomik durumu, 2020 yılının nisan ve haziran aylarında karşı karşıya kalınan Covid-19 salgınının etkisiyle %10,4 oranında bir küçülme yaşamıştır. Ancak, 2020 yılının ilk yarısının sonlarında salgın bulaşışının önlenmesi amacıyla uygulanan kısıtlamalarda genişlemeye gidilmesi ve teşvik önlemlerinin devreye alınmasıyla birlikte, ekonomik uygulamalarda hızlı bir toparlanma gözlemlenmiştir. Bu olumlu gelişmeler, özellikle sanayi sektöründe toparlanma zorluğunun etkisiyle, ekonominin eylül ayı itibarıyla sağlıklı bir performans sergilemesine katkı sağlamıştır²¹⁷.

2020 yılının Haziran itibarıyla başlayan ikinci yarı döneminde, Türkiye ekonomisi yıllık bazda %6,2'lik bir büyüme göstermiştir. Bu dönemde, sanayi sektörü önceki yıllara eş zamanına kıyasla %10,2, tarım sektörü %6,3 ve hizmet sektörleri de %3,2'lik bir büyüme sergilemiştir. Bu dönemde salgın döneminde ertelenmiş olan talep artışının ekonomik büyümeye olumlu etkisi gözlemlenmiştir. Özellikle, 2020'nin ikinci 6 aylık döneminde toplam tüketim değeri %7,1'lik bir oranda artış göstermiştir. Bu dönemde aynı zamanda sektörel yatırımların etkisi sayesinde toplam sabit sermaye yatırım harcamaları %16,8 oranında artış göstermiştir²¹⁸.

2020 yılında, Covid-19 salgınının sağlık sistemine ve genel ekonomiye yönelik olumsuz etkilerine karşı koyma çabası içinde olan Türkiye ekonomisi, %1,8'lik bir büyüme oranı ile 2008 Küresel Finansal Kriz sonrası süregelen büyüme trendini devam ettirmiştir. Bu başarı, Türkiye'yi yıl boyunca OECD ve G-20 ülkeleri arasında büyümeyi sürdürebilen

²¹⁵ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2021-2023).

²¹⁶ T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, *Orta Vadeli Program (2022-2024)*, Ankara, 2021, <https://www.sbb.gov.tr/orta-vadeli-programlar/>, (Erişim Tarihi: 25.05.2024).

²¹⁷ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2022-2024).

²¹⁸ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2022-2024).

az sayıdaki ülkelerden biri yapmıştır. Bu olumlu gelişme, sağlık alanındaki krizin ekonomi üzerine olan negatif yönlü etkilerin hafifletilmesi doğrultusunda uygulanan politikaların bir sonucu olarak değerlendirilmektedir²¹⁴. Bu politikalar arasında, gelir kaybı yaşayan hane halklarına ve firmalara sağlanan mali destekler, kısa çalışma ödenekleri, vergide ertelemeler ve indirimler bulunmaktadır. Bu dönemdeki üretimin kesintiye uğramaması ve ekonomi uygulamalarının minimum düzeyde etkilenmesi için kısmi kapanma gibi hibrit salgın politikalarının uygulanması, Türkiye ekonomisinin diğer ülkeler arasından pozitif bir sıvırlmayla ayrışmasında önemli bir rol oynamıştır. Bu durum, Türkiye'nin kriz yönetimindeki başarısını ve ekonomik direncini göstermektedir²¹⁹.

2021 yılının ilk üç aylık döneminde başlatılan ve ikinci üç aylık dönemde hız kazanan aşılama süreci, salgının seyrine dair beklentileri olumlu yönde etkilemiştir. Bu süreçte, sanayi sektörünün üretim ve ihracat faaliyetlerini güçlük oluşturan koşullara rağmen sürdürmesi, ekonomik büyümenin güçlü bir görünüm sergilemesine olanak sağlamıştır. 2021 yılının ilk 3 aylık döneminde %11,7 oranında büyüme sergileyen sanayi sektörü, ikinci 3 aylık dönemde %40,5'lik bir büyüme ile Gayri Safi Yurt İçi Hasıla'nın büyümesine önemli bir katkı sağlamıştır²²⁰.

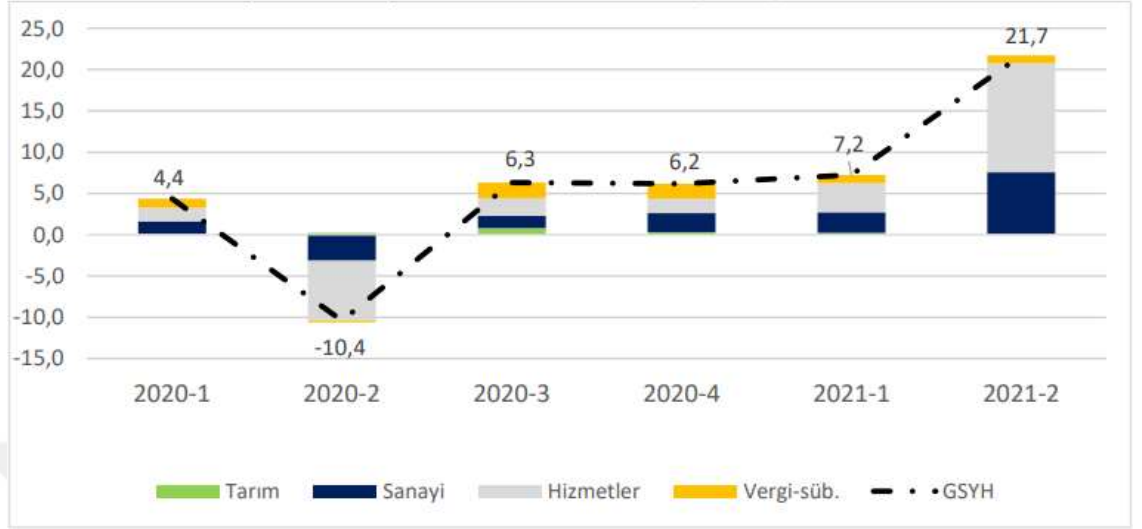
Mart ayında vaka sayılarının azalmasıyla birlikte kısmi kapanmanın kaldırılmasıyla hizmet sektörünün 2021 yılının ilk 3 aylık döneminde %5,4 ve ikinci 3 aylık dönemde %20,5 oranında büyüme ile salgın sürecindeki maksimum yıllık büyüme düzeyine erişmesi mümkün kılınmıştır. Tarım sektöründe bu orta vadeli program esnasında görülen katma değer oranı 2021 yılının ilk 3 aylık döneminde %8,7 ve ikinci 3 aylık döneminde ise %2,3 oranında artış göstermiştir²¹⁷. Bu gelişmeler ışığında, yılın ilk 3 aylık döneminde %7,2'lik bir büyüme oranı kaydeden ülkemiz ekonomisi, düşük baz etkisi nedeniyle yılın ikinci 3 aylık döneminde %21,7'lik bir oranla yüksek bir büyümeye ulaşmıştır. Bu durum, Türkiye ekonomisinin direncini ve salgın koşullarına rağmen büyüme potansiyelini göstermektedir. Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) verilerinden hareketle, üretim yoluyla elde edilen gayrisafi yurtiçi hasıla büyümesi ile sektörel katkı yüzdeleri aşağıda verilen Şekil 7 üzerinde gösterilmektedir²²¹.

²¹⁹ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2022-2024).

²²⁰ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2022-2024).

²²¹ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2022-2024).

Şekil 7. Türkiye’de Üretim Yoluyla Gerçekleştirilen GSYİH Büyümesi ve Sektörel Katkılar (%)



Kaynak: <https://www.tuik.gov.tr/>, (Erişim Tarihi: 19.05.2024).

Türkiye ekonomisindeki büyüme harcamalar açısından incelendiğinde, 2021 yılının ilk 3 aylık döneminde özel tüketim harcamalarının %7 oranında artmış olduğu, ikinci 3 aylık dönemde ise bu artışın %22,9’a çıktığı görülmektedir. Kamu tüketim harcamaları ise 2021 yılının ilk 3 aylık döneminde %0,7, ikinci üç aylık dönemde ise %4,2 oranında artış göstermiştir. Toplam sabit sermaye yatırımları, 2021 yılının ilk üç aylık döneminde %12,4 oranında artarken, ikinci 3 aylık dönemde %20,3’e yükseldiği görülmektedir. Mal ve hizmet ihracatının net büyümeye katkısı, ilk üç aylık dönemde 1,1 puan iken, ikinci üç aylık dönemde 6,9 puana yükselmiştir²²².

Bu veriler, 2021 yılında Türkiye ekonomisinin harcamalar yönünden büyüme dinamiklerini ve bu dinamiklerin zaman içinde nasıl değiştiğini göstermektedir. Bu durum, ekonomik büyümenin çeşitli bileşenlerinin farklı dönemlerde nasıl değiştiğini ve bu değişimin ekonomik büyüme üzerindeki etkisini anlamak için önemlidir²²³.

2020’nin ikinci 6 aylık döneminde ekonomik aktivitedeki hızlı iyileşme, istihdamda olumlu bir etki yaratmıştır. Fakat Covid-19 salgınının 2020’nin ilk 6 aylık döneminde yarattığı olumsuz etkiyle, toplam istihdamda 1 milyon 268 bin kişilik bir azalma görülmüştür, bunun 812 bini hizmet sektöründendir. İşsizlik oranı, salgın nedeniyle işgücüne katılımdaki düşüşün etkisiyle %13,2’ye gerilemiştir, bu oran 2021-2023

²²² Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2022-2024).

²²³ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2022-2024).

arasındaki üç yıllık dönemi kapsayan Yeni Ekonomi Programı (YEP) tahmininin %13,8 altındadır. Bu durum, işgücü piyasasının salgın koşullarında nasıl değiştiğini göstermektedir²²⁴.

Bu dönemde Covid-19 salgınının işgücü piyasasına etkilerini hafifletmek için bir dizi önlem alınmıştır. Fesih yasağı, kısa çalışma ödeneği ve normalleşme desteği gibi uygulamalar bu önlemler arasında yer almaktadır. Bu önlemler sayesinde, salgının özellikle hizmet sektöründe yarattığı istihdam ile işgücüne katılım kayıplarının büyük bir kısmı giderilmiştir. 2021 yılının ikinci 3 aylık döneminde inşaat, tarım ve sanayi sektörlerinde istihdam, salgın öncesi seviyelerin üstüne çıkmıştır. Hizmet sektöründe ise istihdam, son dönemde toparlanmaya başlamış ancak henüz salgın öncesi seviyelere ulaşamamıştır. 2021'in ikinci 3 aylık döneminde istihdam oranının %44,4, işsizlik oranının ise %12,4 seviyelerinde gerçekleştiği görülmektedir. Yılın geri kalanında ekonomideki olumlu seyirle birlikte işgücüne ve istihdama olan katılımın artacağı, aynı zamanda işsizlik oranının sene sonunda %12,6 olacağı öngörülmektedir²²⁵.

Program kapsamındaki fiyat istikrarına bakıldığında, 2020 yılı boyunca yıllık TÜFE oranlarının tahmin edilen seviyelerde seyrettiği görülmektedir. Ancak, yılın son üç aylık döneminde, küresel emtia fiyatlarındaki büyük artışlar ve gıda ile dayanıklı mal fiyatlarındaki yükselişler nedeniyle TÜFE'de hızlı bir artış görülmüştür. Bu durum sonucunda 2020 yılının sonundaki TÜFE yıllık artış oranına dair artış, YEP tahmininin (%10,5'lik seviyenin) üzerine çıkarak %14,6 oranına ulaşmıştır²²⁶.

2020 yılında, Covid-19 salgınının etkisiyle dış talepte belirgin bir düşüş yaşanmış ve bu durum ihracatımızı olumsuz yönde etkilemiştir. Ancak, yılın 6. ayından itibaren salgının küresel mal ticaretine olan etkisi azalmış ve mal ihracat oranları bu dönemdeki orta vadeli harcama sistemi beklentisi olan 3.700.000.000 \$'ın üzerine çıkarak, 169.600.000.000 \$ olarak gerçekleşmiştir. Salgın sürecinde petrol fiyatlarında görülen net düşüş enerji ithalatını azaltırken, salgın kaynaklı oluşum gösteren olumsuz etkileri hafifletmek için uygulanan politikalar ve artan iç talep oranları, para ikamesi eğilimini güçlendirmiştir. Bu durum, altın ithalatında meydana gelen artışla birlikte ithalatın bir önceki yıla nazaran yükselmesiyle 219.500.000.000 \$ ile 2021-2023 dönemini kapsayan program tahmininin 15.500.000.000 \$ üzerinde gerçekleşmesine yol açmıştır²²⁷.

²²⁴ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2022-2024).

²²⁵ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2022-2024).

²²⁶ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2022-2024).

²²⁷ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2022-2024).

Salgın süreciyle birlikte küresel çapta hayata geçirilen sınırlayıcı tedbirler, uluslararası turizmi neredeyse durdurmuş ve Türkiye dahil olmak üzere tüm dünyada seyahat gelirlerinde büyük bir düşüşe yol açmıştır. Bu durum sonucunda, 2020 yılındaki turizm getirileri bir önceki seneye kıyasla %65,7 oranında azalarak 10.200.000.000 \$'a düşmüştür. Bu gelişmeler ışığında, 2020 yılında 37.300.000.000 \$ olarak kayda geçirilen cari işlemlerdeki açık, GSYİH'ye oranla %5,2 oranıyla 2021-2023 dönemlerini kapsayan yeni ekonomik programın öngörüsünden 1,7 puan daha yüksek bir seviyede gerçekleşmiştir. Ayrıca, 2020 yılında salgın nedeniyle gelişmekte olan ülkelere yönelik sermaye akımlarında görülen azalma, portföy yatırımlarından kaynaklanan net sermaye çıkışına neden olmuştur. Ancak, doğrudan yabancı yatırımlar ve diğer yatırımlardan kaynaklanan net sermaye girişleri devam etmiştir²²⁸.

2021 yılının temmuz ayına kadarki döneminde, Türkiye'nin ihracatı bir önceki yılın aynı dönemine kıyasla %34,9'luk bir artışla 121.400.000.000 \$'a çıkmıştır. Bu artışta, ana ihracat pazarlarında yaşanan talep artışının, reel sektörün rekabet gücündeki yükselişin ve destekleyici politikaların etkisi büyük olmuştur.

İhracatın yıl boyunca büyümeye devam etmesi ve 2021'de toplamda %24,4'lük bir artışla 211.000.000.000 \$'a ulaşması beklenmektedir. Aynı dönemde, ithalat %25,8 oranında artarak 146.800.000.000 \$'a yükselmiştir. Bu artışta, küresel emtia fiyatlarındaki yükseliş ve iç talepteki artış etkili olmuştur. Aynı zamanda enerji ithalatında bir artış görülürken, altın ithalatında bir düşüş yaşanmıştır. 2021 yılında ithalatın %17,5 artarak 258 milyar dolara ulaşması öngörülmektedir. Uluslararası turizm gelirlerinin, Covid-19'un etkisinin azalmasıyla birlikte toplanarak 2021'de 17 milyar dolara çıkması beklenmektedir. Emtia fiyatlarındaki artışa rağmen, güçlü ihracat performansı, seyahat gelirlerindeki toplanma, altın ithalatındaki düşüş ve sıkı para politikası sayesinde, cari işlemler dengesinde bir iyileşme beklenmektedir. Bu bağlamda, 2021'de cari işlemler açığının GSYİH'ye oranının %2,6 olması tahmin edilmektedir²²⁹.

Türk bankacılık sektörü, sağlam sermaye yapısı sayesinde pandemi dönemindeki olumsuzluklara karşı direncini göstermiştir. 2021 yılının temmuz ayından itibaren bankaların beklenmeyen kayıplara karşı dayanıklılık göstergesi olan “sermaye yeterlilik rasyosu” %17,4 olarak kaydedilmiştir. Bu oran, Basel III kriterlerine göre belirlenen yasal minimum oranın (%8) ve BDDK tarafından belirlenen hedef oranın (%12) üzerindedir.

²²⁸ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2022-2024).

²²⁹ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2022-2024).

Ayrıca, “çekirdek sermaye yeterlilik rasyosu” değeri %13,4 oranıyla yasal sınır olarak belirlenen %4,5’lik orandan oldukça yüksektir. Bu dönemde bankacılık sektörünün kısa vadeli likidite durumu da güçlü bir profil çizmektedir. Pandemi döneminde likidite karşılama oranlarına verilen muafiyetlerin sonlandırılmasına rağmen, bankalar bu duruma uyum sağlamış ve finansal şoklara karşı güçlü bir döviz likidite tamponu oluşturmuştur²³⁰.

2020 yılında, salgının ekonomik ve sosyal sonuçlarını hafifletmek amacıyla etkili bir mali politika uygulanmıştır. Gelir ve harcamalar üzerine odaklanan çeşitli önlemlerle hane halkı, istihdam ve reel sektör korunmuş, vergi indirimleri ve ertelemeler hayata geçirilmiştir. Bu önlemler ve ekonomik iyileşme, bütçe gelirlerini olumlu yönde etkilemiş, fakat harcamalarda bir artış meydana gelmiştir. GSYİH’ye oranla, 2020 yılındaki merkezi yönetime ait bütçe gelirler oranlarında 0,1 puanlık, harcama oranlarında ise 0,7 puanlık artış ve bütçe açığında da 0,6 puanlık artış görülmüştür²³¹.

Söz konusu dönemde devletin genel toplam gelir oranları GSYİH’ye oranla 0,7 puan düşüş yaşarken, toplam harcama oranları 0,2 puanlık bir artış göstermiştir. Aynı zamanda devletin genel cari gideri oranlarında 0,3 puan, yatırım gideri oranında 0,1 puan azalış, transfer harcama oranlarındaysa 0,6 puanlık bir artış yaşanmıştır. Bu durumda, GSYİH’ye oranla genel devlet açığı %3,9, genel devlet faiz dışı açığı ise %1,1 olarak kaydedilmiştir. Kamu kesimi borçlanma gereği GSYİH’ye oranla 0,7 puan artarak %3,9’a çıkmış, AB tanımlı genel yönetim borç stoku ise bir önceki yıla göre 7,1 puan artarak %39,8’e ulaşmıştır²²⁹. 2021’de, merkezi yönetim bütçe gelir ve harcamalarının GSYİH’ye oranı 2020’ye kıyasla her biri için 1,2 puan azalması beklenmektedir. Bu durumda, bütçe açığının %3,5, faiz dışı açığın ise %0,8 olarak gerçekleşmesi tahmin edilmektedir. Genel devletin toplam gelirlerinin GSYİH’ye oranında 1,8 puan, toplam harcamalarının ise 2,1 puan azalması öngörülmektedir. Cari giderlerin 1,2 puan, transfer harcamalarının 1 puan azalması, yatırım harcamalarının ise 0,1 puan artması beklenmektedir. 2021’de genel devlet açığının GSYİH’ye oranının bir önceki yıla göre 0,3 puan iyileşerek %3,6, genel devlet faiz dışı açığının ise %0,7 olarak gerçekleşmesi öngörülmektedir. Kamu kesimi borçlanma gereği oran değerinin GSYİH’ye oranının %3,9 seviyesinde kalması, AB tanımlı genel yönetim borç stokunun ise bir önceki yıla göre 3,2 puan azalarak

²³⁰ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2022-2024).

²³¹ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2022-2024).

%36,6'ya düşmesi öngörülmektedir²³².

1.6. Orta Vadeli Harcama Sistemi Kullanan Ülke Örnekleri

Orta vadeli harcama sistemi geliştirmekte olan ülkeler de dahil olmak üzere dünya çapında birçok ülke tarafından benimsenen bir bütçe planlama aracıdır. Bu tez çalışması kapsamında örnek ülkeler olarak İngiltere Avustralya ve ABD ülkeleri ele alınacaktır.

İngiltere

İngiltere, 1961 yılında başlayan ve Kamu Harcama Tetkiki adı verilen çok yıllık harcama planlaması sistemi ile orta vadeli harcama sisteminin geliştirilmesine öncülük etmiştir. Ülkede kamu harcamalarının orta vadede planlanması ve kontrolü iki temel mali kurala dayanmaktadır. Bunlar: Altın kural (kamu kesiminin sadece sermaye yatırımı için ihtiyaç duyduğu kadar borçlanmasını ve geriye kalan cari harcamasını vergi ve diğer gelirlerinden finanse etmesini gerektirir) ve sürdürülebilir yatırım kuralı (net kamu borcunun GSYH'ye oranı istikrarlı ve makul olmalı) dır. Ülkede harcama planları ve gelir tahminleri üç yıllık olarak hazırlanmaktadır²³³.

Bu bağlamda çok yıllık bütçeleme yaklaşımı, genel olarak gider taahhütlerinin çok yıllık etkileri ve hükümetin orta vadeli ekonomik hedeflerini gerçekleştirmesi için ne gibi tedbirlerin alınması gerektiği üzerinde yoğunlaşmakta ve bütçe politikalarını orta vadeli bir perspektiften kamu yöneticilerine sunmaktadır. Orta vadeli harcama sisteminin İngiltere uygulamasında harcamalar üç yıllık bir plana bağlanmakta, vergi politikası önerileri sadece gözden geçirilen yıl bütçesi için geçerli olmakta ve çok yıllık gelir tahminleri izleyen üç yıllık dönemi kapsamaktadır. 1990'lı yıllarda İngiltere'de mali disiplini sağlamak amacıyla uygulanan sıkı maliye politikaları, kamu yatırımlarının daralmasına ve kamu hizmet üretiminin azalmasına neden olmuştur. Söz konusu yıllarda ülke, OECD ülkeleri içinde kamu yatırımları GSYH'ye oranı en düşük olan ülkelere biri haline gelmiştir. Bu nedenle, ortaya çıkan eğitim, sağlık ve kamu ulaşımı gibi temel hizmetlerin kalitesinin geliştirilmesi ihtiyacına çözüm olarak hükümet 1997 yılında, özellikle kamu hizmet sunumunda etkinliği artırmak amacıyla yeni bir mali yönetim yaklaşımı geliştirerek harcama planlaması ve kontrolünde değişikliğe gitmiştir. Bu değişiklikle 1961 yılından beri uygulanan sistem (Kamu Harcama Tetkiki) terk edilerek üçer yıllık dönemler halinde hazırlanan harcamacı bakanlık bütçelerinin iki yıllık

²³² Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2022-2024).

²³³ Tügen, a.g.e., s.165.

aralıklarla tekrar gözden geçirilmesini içeren Kapsamlı Harcama İncelemesi yaklaşımı getirilmiştir. Buna göre söz konusu tahminler, her iki yılda bir Hazinesin gözetiminde gözden geçirilerek değerlendirilmeye tabi tutulmaktadır. Böylece yeni orta vadeli yaklaşım, daha saydam bir mali yapıya oturtulmakta ve her bir harcamacı kuruluş düzeyinde üç yıllık sabit bir dönem esas alınarak harcama tahminlerinin yapılmasını gerektirmektedir. Buna göre, mali çerçevenin belirlenmesinin ardından Kapsamlı Harcama İncelemesi süreci başlamakta olup kuruluş bütçeleri ve kamu hizmet sözleşmeleri belirlenen hedeflere uygun olarak hazırlanmaktadır. Kuruluş bütçeleri için ödenek tahminleri, yıl sonu kaynak esnekliği ve kaynak hesapları şeklinde birbirini takip eden süreçlere bağlı olarak yapılmaktadır. Harcamacı birimler cari yıl içinde kullanmadıkları kaynakları ertesi yıl harcama planlarına dâhil edebilmektedir. Kamu yatırım sözleşmeleri için ise kuruluş yatırım stratejileri ve yıllık kuruluş raporları şeklinde bir süreç izlenmektedir. Bu süreçlerin sonunda, kuruluşların kaynak hesapları ile ilgili bilgileri içeren raporlar bir sonraki Kapsamlı Harcama İncelemesinde kullanılmak üzere hazırlanarak planlama döngüsü tamamlanmış olmaktadır²³⁴.

Avustralya

Avustralya, kamu harcamalarını kontrol etmek için ileriye dönük tahminler anlamına gelen orta vadeli harcama sistemini ilk kez uygulayan ülkedir²³⁵. İngiltere’de 1963 yılında başlatılan “Kamu Harcaması Araştırması”, OVHS uygulaması kapsamında yapılan ilk çalışma olmuştur. Ancak, kamu harcamalarındaki artışı kontrol etme amacıyla OVHS’yi hayata geçiren ilk ülke Avustralya olmuştur. Avustralya, 1973 yılından itibaren bu tür bir çalışmayı yürütmeye başlamıştır²³⁶.

Avustralya’nın bu tür bir uygulamayı başlatmaya yönlendirilmesinde etkili olan faktör, hükümet politikaları ve programları ile bu politika ve programların uygulanabilmesi için ayrılacak kamu kaynakları arasındaki uyumsuzluktur. Bu nedenle geleceğe yönelik öngörüler, kaynak tahsisine ilişkin kararların alınmasında temel bir rol oynamaya başlamıştır²³⁷.

Avustralya’da ileriye dönük tahminlerin uygulanması, 1970’lerin sonlarından 1980’lere kadar süren bir gelişim süreci içerisinde gerçekleşmiştir²³⁸. 1983 ila 1984 yıllarına dek, kamu kurumlarının sunduğu program teklifleri, bütçe yılı dışında herhangi bir analize tabi

²³⁴ Haluk Egeli ve Mehmet Dağ, “Orta Vadeli Harcama Sistemi ve Ülke Uygulamalarının Değerlendirilmesi”, *International Journal of Academic Value Studies*, C.3, S.16, 2017, s.490.

²³⁵ World Bank, The World Bank Annual Report 1998, p.166.

²³⁶ World Bank, The World Bank Annual Report 1998, p.166.

²³⁷ World Bank, The World Bank Annual Report 1998, p.166.

²³⁸ World Bank, The World Bank Annual Report 1998, p.166.

tutulmadan Maliye Bakanlığı tarafından onaylanmıştır²³⁹. Bu durum, bütçe yılını takip eden tahminlerin genellikle rasyonel olmayan bir talepler bütünü temsil etmesine yol açmıştır²⁴⁰.

Maliye Bakanlığı, sonraki yıllarda yeni bir yaklaşım benimsemiştir. Bu yaklaşım kamu kurumlarında var olan ve oluşturulacak yeni program stratejilerine ilişkin harcama tahminlerini müzakere etmeye başlamıştır. Bu bağlamda gerçekleştirilen tahminler, enflasyon gibi ekonomik göstergelerdeki değişiklikleri aksetmek için belirli zaman aralıklarında revize edilmiştir. Bu noktada harcama tahminlerindeki değişikliği tetikleyen başka bir önemli faktör ise hükümet politikalarındaki farklılaşma olmuştur.

Yeni yaklaşımla beraber bütçe hazırlık sürecinde bakanların dikkati, daha önce belirlenmiş politikalardan ziyade yeni politika önerilerine yönlendirilmiştir²⁴¹. Bu bağlamda stratejik kararların alınmasına ihtiyaç duyulan noktalara odaklanarak, hükümet politikaları ile bütçe arasındaki bağlantının gücünün artırılması amaçlanmıştır. Hayata geçirilen bu sistem, kamu kurumlarına, mevcut hükümet politikalarında bir değişiklik olmadığı sürece, kamu kaynaklarının ileriye dönük belirlenen tahminlere göre sağlanacağına dair bir taahhüt vermektedir²⁴².

1983'te geleceğe yönelik öngörülerin yayınlanmasına dönük bir karar alınmış ve bu karar, uygulama sürecinde önemli bir evreye geçiş olarak kabul edilmiştir. Bu geçişin ana nedeni, üç yıllık gelir-gider öngörülerinin parlamentoya ve toplumla paylaşılmasını sağlayan bir denetim mekanizması oluşturulması isteği olarak değerlendirilmektedir²³⁹. Bu durum, tahminlerin şeffaflığını artırarak kamu harcamalarının daha etkin bir şekilde izlenmesine olanak sağlamaktadır. Bu durum hem hükümetin hem de vatandaşların, kamu kaynaklarının nasıl kullanıldığına dair daha fazla bilgi sahibi olmasına imkân sağlamıştır.

Sistemdeki gelişimlerin artmasıyla bütçe belgesi içerisinde yıllar bazında ileriye dönük tahminlerde meydana gelen güncellemelerin miktarları ve sebepleri belirtilmeye başlanmıştır. Bu durum, bürokratların ve bakanların perspektifini yıllık bütçe hazırlama sürecinden orta vadeli bir bakış açısına doğru kaydırmayı amaçlamaktadır²⁴³.

²³⁹ World Bank, The World Bank Annual Report 1998, p.167.

²⁴⁰ Richard Allen and Daniel Tommasi, *Managing Public Expenditure A Reference Book For Transition Countries*, OECD, 2001, p.21.

²⁴¹ Salvatore Schiavo-Campo and Daniel Tommasi, *Managing Government Expenditure*, Asian Development Bank, 1999, p.4.

²⁴² World Bank, The World Bank Annual Report 1998, p.167.

²⁴³ World Bank, The World Bank Annual Report 1998, p.167.

Avustralya, gelişmişlik düzeyi yüksek devletler arasında yıl bazındaki kamu harcamalarına ilişkin artış oranlarının denetimini ele alan öncü bir konumda bulunmaktadır²⁴⁴. Bu ülkede kamu harcamalarına ilişkin verilerin tamamı OVHS kapsamında yer almaktadır. Avustralya’da uygulanmaya başlayan bu sistem başarıyla sürdürülmektedir ve bunu sağlayan etkenler şunlardır²⁴⁵:

- Siyasi liderlerin bu orta vadeli sistemi benimsemesi
- Orta vadeli sisteme ilişkin kurallara olan bağlılık
- Sivil toplumun güçlü mevcudiyeti
- Ekonomistler, ekonometrisler, muhasebeciler ve sektör uzmanları gibi alanında yetkin kişilerin varlığı
- İdari yönden ve sosyal açıdan şeffaf, hesap verebilir süreçlerin varlığı
- Kamu kuruluşlarındaki personel yönetimine ve kamu harcamasına dair esnekliklerin sağlanması
- İlerideki yıllarda elde edilecek kamu gelir değerlerinin öngörülebilirliği
- Kültürel alanda, etnik ve dini bağlamda homojen bir nüfusa sahip olunması

Bu faktörler, Avustralya'nın kamu harcamalarını etkili bir şekilde yönetmesine ve sürdürülebilir bir ekonomik yapı oluşturmaya katkıda bulunmaktadır.

ABD

Orta Vadeli Harcama Sistemi'nin Amerika’da oluşturulma süreci, “*Bütçe ve Yönetim Ofisi*”, “*Ekonomik Danışmanlar Kurulu*” ve “*Hazine Bakanlığı*”nın ortak çalışmasıyla gerçekleşmektedir. Ancak, makroekonomik öngörülerin gerçekleştirilmesi sürecinde kullanılmakta olan metodoloji Avustralya’da olduğu gibi kamuoyuna açılmamaktadır. Bu tahminler, yasama organı tarafınca incelenmektedir ve beş yıllık bir dönemi içeren, izleyen yılın bütçesini de kapsayan bir perspektifle geliştirilmektedir. Bu bağlamda makroekonomik öngörüler, senede iki kere kontrol edilmektedir²⁴⁶.

İlerideki yıllara yönelik harcama tahminlerinin geliştirilmesinde mevzuattan, makroekonomik resmi tahminlerden, demografik farklılıklardan ve dönemin devlet başkanı tarafınca önerilen mevzuat değişikliklerinden yararlanılmaktadır. Bu süreç, gelecekteki harcamaların ve bütçenin etkilerini dikkate alarak planlama yapmayı amaçlamaktadır. Ancak, bu sürecin ayrıntıları kamuoyu ile paylaşılmamaktadır ve

²⁴⁴ Schiavo-Campo and Tommasi, a.g.e., p.4.

²⁴⁵ Schiavo-Campo and Tommasi, a.g.e., p.5.

²⁴⁶ Haluk Egeli ve Mehmet Dağ, “Orta Vadeli Harcama Sistemi ve Ülke Uygulamalarının Değerlendirilmesi”, *International Journal of Academic Value Studies*, C.3, S.16, 2017, ss.490-491.

belirlenmiş gizli bir metodoloji kullanılmaktadır.

ABD’de bütçenin hazırlanmasından sorumlu olan kurum *Bütçe ve Yönetim Ofisi*’dir ve bu birimde totalde 600 kişi görev almaktadır²⁴⁷. Bütçe süreci mali yılın başlamasından önce 18 aylık bir dönemi kapsayacak şekilde hazırlanmaktadır. Hazırlanan program kapsamındaki bütçe çağrısı ise mali yılın başlamasından 16 ay önce kamu kurumlarına ulaştırılmaktadır. Bütçe ve Yönetim Ofisi tarafınca yayınlanmış olan bütçe çağrısı, kamu kurumlarının bütçe hazırlıklarının şekillendirilmesine yönelik kuralların ve kullanılması planlanan formları içermektedir.

Kamu kurumları ile gerçekleştirilen bütçeye yönelik müzakereler 3 aylık bir dönemi kapsamakta olup mali yılın başlamasından 13 ay evvel başlamakta 10 ay evvel sonlandırılmaktadır. Bütçeyi kabul etme yetkisi ise Kabineye mali yeni yıldan 9 ay önce verilmektedir.

Bütçe hazırlık sürecinde, merkezi bütçe otoritesi ve kamu kurumları arasında çıkan karmaşalar, sonuç olarak Başkan tarafınca çözüme kavuşturulmaktadır. Bütçe, yeni mali yılın başından 9 ay önce yasama organına sunulmaktadır²⁴⁸. Ancak, bütçenin yasama organı tarafından kabul edilmesi için belirli bir zaman dilimi yoktur. Bütçenin tamamının onaylanması sürecinde, kamu hizmetlerinde herhangi bir aksama yaşanmaması adına geçici geçerliliği olan yasalar kabul edilmektedir²⁴⁹.

²⁴⁷ Yiğit Karahanoğulları, “ABD’nin Federal Bütçe Süreci”, *Maliye Dergisi*, S.160, 2011, s.272.

²⁴⁸ Bilal Kocabaş, “Amerika Birleşik Devletleri’nde Federal Bütçenin Hazırlanması Süreci ve Orta Vadeli Harcama Çerçevesinin Oluşturulması”, *Sayıştay Dergisi*, S.69, 2008, s.93.

²⁴⁹ Egeli ve Dağ, “Orta Vadeli Harcama Sistemi ve Ülke Uygulamalarının Değerlendirilmesi”, s.491.

İKİNCİ BÖLÜM

MALİ KURAL KAVRAMI VE MALİ KURAL UYGULAMALARI

2.1. Mali Kural Kavramı ve Özellikleri

Mali kural kavramını açıklayan çeşitli tanımlamalar bulunmaktadır. İlk tanıma göre, mali kural, maliye politikasını etkileyen yasal veya anayasal sınırlamalara dayalı olarak bütçe ve borç dengesi, vergileme ya da harcama gibi mali göstergelere sınırlar getiren bir kavramdır²⁵⁰. Bir ülkenin, belirli bir bütçe dengesini sağlamak, borç seviyelerini kontrol altında tutmak veya belirli harcama ve vergileme politikalarını uygulamak için bu mali kuralları takip etmesi gerekmektedir.

İkinci tanıma göre, mali kurallar, hükümetin politika seçeneklerini belirli bir çerçeve içinde kalıcı bir biçimde sınırlayan düzenlemelerdir²⁵¹. Yani, mali kurallar, hükümetin serbestçe politika oluşturma yeteneğini kısıtlayarak belirli hedeflere ulaşmasınayardımcı olabilecek politikalar olarak değerlendirilmektedir. Bu tür kısıtlamalar, genellikle ekonomik istikrarı sağlamak, borç yükünü kontrol etmek veya bütçe açıklarını önlemek gibi amaçları güden mali politikaların etkin bir şekilde uygulanmasını amaçlamaktadır.

Hallerberg vd.'nin tanımı kapsamında mali kural kavramı, bütçe gelişiminde yer alan politikalara ek olarak sistemli bilgi akışlarını destekleyen kuralları ifade etmektedir. Bu tanım, mali kuralların sadece bütçe disiplini sağlamakla kalmayıp aynı zamanda bilgi yönetimi ve şeffaflığı teşvik etmek gibi daha geniş bir rolü olduğunu vurgulayarak, mali yönetim süreçlerinin daha kapsamlı bir perspektiften ele alınması gerektiğini ifade etmektedir²⁵².

Buna göre, bir mali kuralın amacı sadece bütçenin sağlıklı bir şekilde yönetilmesini değil, aynı zamanda bu süreçte düzenli bilgi akışının sağlanmasını da içermektedir. Bu durum, mali yönetimin daha şeffaf, hesap verebilir ve etkin bir şekilde gerçekleştirilmesini hedeflemektedir. Mali kuralın bu özellikleri, bir ülkenin mali politikalarının daha iyi planlanmasına, uygulanmasına ve izlenmesine olanak tanımaktadır.

Mali kuralların oluşturulmasında genellikle benimsenen dört temel yöntem

²⁵⁰ Suzanne Kennedy, Janine Robbins and François Delorme, “The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance” *Fiscal Rules Conference*, 2001, p.237.

²⁵¹ George Kopits and Steven Symansky, “Fiscal Policy Rules”, Occasional Paper, 162, IMF, 1998, p.28.

²⁵² Mark Hallerberg, Rolf Strauch and Jürgen Von Hagen “The Design of Fiscal Rules and Forms of Governance in European Union Countries”, *European Central Bank Working Paper Series*, No.419, 2004. p.31.

bulunmaktadır. Bu yöntemler şunlardır²⁵³: “Bütçe dengesi kuralları”, “borçlanmaya ilişkin kurallar”, “harcama kuralları” ve “gelirlere ilişkin kurallar”. Bu kuralların çeşitliliğine rağmen özellikle mali sürdürülebilirliğin ortak hedef olduğu görülmektedir²⁵⁴.

Bahsi geçen sınıflandırmaya göre mali kurallar şu şekilde ifade edilmiştir²⁵⁵:

1. **Denk Bütçe Kuralları (Deficit Rules):** Açık kuralları, altın kuralı ve açık limiti içeren denk bütçe kurallarını ifade etmektedir. Bu kurallar, bütçenin gelirleri ile harcamaları arasında dengeyi sağlamayı amaçlamaktadır.
2. **Borç Kuralları (Debt Rules):** Toplam veya net kamu borcu üzerindeki sınırlamaları içermektedir. Bu kurallar, bir ülkenin borçlanma düzeyini kontrol etmeyi amaçlamaktadır.
3. **Harcama Kuralları (Expenditures rules):** Toplam harcamalarını (nominal ya da reel harcama büyümesi) ya da belirli harcama sınıflarını bir tavan sınırla belirlemeyi amaçlamaktadır. Bu tür kurallar, harcamaların kontrollü bir şekilde yönetilmesine odaklanmaktadır.
4. **Gelir Kuralları (Revenue Rules):** Vergi yüküne ilişkin sınırların koyulmasını ya da dönem öncesinde öngörülemeyen gelir artışlarını dengelemeyi amaçlamaktadır. Bu tür kurallar, vergi politikalarını ve gelir dağılımını düzenlemeyi hedeflemektedir.

Yukarıda bahsedilen sınıflandırmalar, mali kuralların belirli hedeflere yönelik olarak nasıl oluşturulduğunu ve uygulandığını anlamak için kullanılmaktadır.

Türkiye, maliye politikasında sıkı bir duruş sergilerken, aynı zamanda kamu hizmetini ve altyapısını geliştirmeyi, mali teşvikler vermeyi ve vergi sistemi bozukluklarını gidermeyi hedefleyen anahtar mali politikalarla karşılaşmıştır. Bu çerçevede, bütçe disiplini ve mali istikrarın korunması, kamu hizmet kalitesinin artırılması, altyapının güçlendirilmesi, ekonomik büyümeyi destekleyen sektörlerle yönelik takviyeler ve vergi sistemi düzenlemeleri gibi unsurlar Türkiye’nin mali politika stratejileri içinde önemli bir

²⁵³ İhsan Günaydın ve Levent Yahya Eser, “Maliye Politikasındaki Yeni Trend: Mali Kurallar”, *Maliye Dergisi*, S.156, 2009, s.55.

²⁵⁴ IMF, *Fiscal Rules-Anchoring Expectations For Sustainable Public Finances*, 2009, p.16.

²⁵⁵ Günaydın ve Eser, a.g.m., s.55.

yer tutmaktadır²⁵⁶.

Mali kuralların faaliyete geçirilebilmesi ve belirli bir etkinliğe sahip olabilmesi adına çeşitli nitelikleri taşıması gerekmektedir. Literatür incelemesi sonucunda elde edilen veriler ışığında mali kuralların taşıması gereken temel özellikler şu şekilde sıralanabilmektedir²⁵⁷:

- Mali kural metnlerinin açık ve basit bir anlatıma sahip olması,
- Mali kuralların şeffaf ve anlaşılabilir nitelikte olması,
- Mali kuralların bünyelerinde belirsizlik barındırmaması ve usullerin iyi şekilde tanımlanmış olması,
- Mali kuralların belirli sınırlar çerçevesinde çeşitli durumlarda esnetilebilir nitelikte olması,
- Uygulamaya alınacak mali kuralların herhangi bir hukuki dayanağının bulunması,
- Mali kuralların belirlenmiş hedefler doğrultusunda oluşturulması ve bu bağlamda kolay uygulanabilir olması,
- Mali kuralların diğer politika kuralları ile örtüşmesi,
- Mali kural yapılarının takip edilebilir ve denetime tabi tutulabilir olması,
- Mali kural yapılarının çeşitli yenilikler tarafından teşvike açık olacak şekilde hazırlanması gerekmektedir.

Yukarıdaki maddeler mali kuralların taşıması gereken özellikleri belirtmektedir. Bu maddelerde yer alan nitelikleri taşıması halinde mali kuralların kullanılabilirliği önemli ölçüde artacaktır. Bu sayede mali yapılar belirlenen kurallar çerçevesinde sürdürülebilir nitelik kazanacaktır.

2.2. Mali Kuralların Ortaya Çıkması ve Uygulanma Gerekçeleri

2.2.1. Mali Kuralların Ortaya Çıkması: Devletin Başarısızlığı Teorisi

Geleneksel iktisat teorisinde uzun süre geçerliliğini koruyan piyasa başarısızlığı teorisi, Neo-klasik ve Keynesyen iktisatçılar tarafından geliştirilmiştir. Bu teori, piyasaların kendiliğinden ortaya çıkan başarısızlıklarını çözmek için devlet müdahalelerini savunmuştur. Özellikle Keynesyen iktisatçılar, devletin ekonomiye müdahale ederek

²⁵⁶ Ian Hawkesworth, Daniel Bergvall, Richard Emery and Joachim Wehner “Budgeting in Greece”, *OECD Journal on Budgeting*, 2008, <http://www.oecd.org/dataoecd/59/20/42007249.pdf>, (Erişim Tarihi: 17.04.2024).

²⁵⁷ Kopits and Symansky, a.g.e., p.48.

piyasa kaynaklı olumsuz sonuçları ortadan kaldıracılabileceğini öne sürmüşlerdir. Ancak, 1950'lerden 1970'lerin sonuna kadar devlet müdahalesinin artışı ve kamu sektörünün genişlemesi, yeni ekonomik sorunlara yol açmıştır. Bu durum, piyasa başarısızlığı teorisi-ne alternatif olarak “devletin başarısızlığı” teorisinin doğmasına neden olmuştur. Kamu tercihi teorisi literatüründe ele alınan bu yeni yaklaşım, devlet müdahalelerinin ekonomik dengeyi olumsuz etkileyebileceğini vurgulamaktadır.

Kamu tercihi teorisi, kamusal alandaki karar alma süreçlerini ekonomik analiz yöntemleriyle inceleyen bir yaklaşımdır. Bu teori, bireylerin kamu ekonomisinde kendi çıkarlarını maksimize etme eğiliminde olduklarını varsayar. Kamu tercihi teorisinin modern anlamda gelişimi 1950'li yıllara rastlarken, Kenneth Arrow, Duncan Black ve James Buchanan gibi iktisatçılar, bu teorisinin gelişimine önemli katkılar sağlamışlardır. Teori, kamu yönetiminin verimsizliğini ve devletin genişlemesinin getirdiği olumsuz etkileri analiz eder.

Kamu tercihi teorisi, piyasa ekonomisinin olduğu gibi kamu ekonomisinin de başarısızlığa uğrayabileceğini savunur. Devletin aşırı büyümesi ve yönetimdeki bireylerin yetkilerinin sınırsız olması, devletten beklenen işlevlerin yerine getirilememesi sonucunu doğurabilir. Bu bağlamda, devlet müdahalelerinin kaçınılmaz olarak bazı başarısızlıklara yol açabileceği ve bu müdahalelerin dikkatle ele alınması gerektiği belirtilir. Kamu tercihi iktisatçılarına göre, devletin ekonomiye yaptığı müdahalelerdeki başarısızlıkları göz önünde bulundurmak önemlidir²⁵⁸.

Kamu tercihi teorisi, devletin küçültülmesi, özelleştirme ve piyasa ekonomisine işlerlik kazandırılması vb. konuları savunur. Türkiye’de de 1980’li yıllarda gündeme gelen bu teori, özellikle 1990’larda politik yozlaşmaların çözümüne yönelik anayasal reform önerileriyle dikkat çekmiştir. Bu bağlamda, kamu tercihi teorisi, devletin ve bürokrasinin etkinliğini artırmaya yönelik bazı öneriler sunar²⁵⁹.

Kamu tercihi teorisyenleri, hem bireylerin hem de devletin hak, yetki, güç ve sorumluluklarının mümkün olduğu kadar kesin çizgiler ile belirlenmesi gerektiği üzerinde durmuşlar ve bu bağlamda anayasal iktisat kuramını geliştirmişlerdir²⁶⁰. Kamu

²⁵⁸ Coşkun Can Aktan, “Devletin Büyümesi ve Devletin Başarısızlığının Anatomisi”, *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, C.3, S.1, 2011, ss.40-41.

²⁵⁹ Rüveyda Kızılböğâ, “Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat Teorilerinin Değerlendirilmesi”, *Necmettin Erbakan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C.2, S.1, 2012, s.94.

²⁶⁰ Turgay Uzun, “Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat Kuramı Üzerine Bir Değerlendirme”, *Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, S.23, 2009, <https://dergipark.org.tr/en/pub/musbed/issue/23517/250561>, (Erişim Tarihi: 10.03.2024).

tercihi teorisi aslında anayasal iktisat teorisinin alt yapısını oluşturmaktadır. Anayasal iktisadın bir disiplin olarak doğuşu ve önem kazanması 1970’li yılların sonlarına rastlamaktadır²⁶¹. Anayasal iktisat teorisi temel olarak kamu tercihi teorisine dayanmaktadır. Bununla birlikte, kamu tercihi teorisi daha çok sorunların tespitine odaklanırken, anayasal iktisat teorisi ise çözüme yönelik öneriler sunmaktadır. Anayasal iktisat teorisini benimseyen iktisatçılar, geleneksel maliye teorisine karşı çıkmakta ve hükümetlerin harcama, vergilendirme, borçlanma vb. konularda keyfî müdahalelerini engelleyecek mali ve ekonomik kuralların anayasal güvence altına alınması gerektiğini savunmaktadırlar.

Friedman, Buchanan vb. iktisatçılar, mali anayasaların oluşturulması konusunda çeşitli öneriler sunmuşlardır. Örneğin, Friedman vergileme yetkisinin sadece belirli kurumlarda toplanması ve vergi oranlarının anayasal olarak sabitlenmesi gerektiğini savunurken; Buchanan, vergilendirme ve harcama kararlarının oybirliği ile alınması gerektiğini vurgulamaktadır. Almanya, Kanada, İngiltere vb. ülkelerde bütçe denkliliğini sağlamaya yönelik anayasal düzenlemeler yapılmıştır. Bu uygulamalar, devletin mali politikalarda denetimini artırarak, bütçe açıkları ve ekonomik dengesizlikleri azaltmayı amaçlamaktadır²⁶².

Mali kuralların uygulanmasında farklı yasal dayanaklar söz konusu olabilmektedir. Nitekim bu kurallar anayasa, yasa, politika kuralları, uluslararası anlaşmalar vb. ile düzenlenebilmektedir. Anayasa, yasalar, orta vadeli mali planlar, uluslararası anlaşmalar mali kuralların hayata geçirilmesi bakımından yasal bir zemin hazırlamaktadırlar.

2.2.2. Mali Kuralların Uygulanma Gerekçeleri

Son yarım asırdan itibaren mevcut olan dönem içinde ulusal ekonomilerin mali yapılarında meydana gelen çarpıklıklar nedeniyle belirgin hale gelen ve yaygınlaşan mali kurallar gözlemlenmektedir. Her ne kadar her bir ülkenin ekonomik düzeni farklı faktörlere dayansa da genel olarak kamu borçlarının yükselmesine neden olan durumlar ve eylemler benzerlik göstermektedir. Bu bağlamda mali yapıyı olumsuz etkileyen bazı faktörler aşağıdaki gibi belirtilmiştir ²⁶³:

²⁶¹ Coşkun Can Aktan, *Ekonomik Anayasa*, Ankara: TİSK Yayını, 1997, s.37.

²⁶² Abdulkadir Işık, Mustafa Sakal ve Metin Meriç, “Anayasal İktisat Teorisi ve Mali Kurallar: Türkiye’de Uygulanabilirliği”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C.15, S.2, 2010, ss.15-16.

²⁶³ Zafer Yükseler, *Örtülü Mali Kuraldan Açık Mali Kuralara Geçiş*, TCMB Yayını, ss.7-8, <http://www.tcmb.gov.tr> (Erişim Tarihi: 12.03.2024).

- Gelişmişlik düzeyi yüksek ülkelerdeki mevcut nüfusun yaşlanma süreci ve refah devleti yaklaşımının bir neticesi olarak sosyal güvenlik harcamalarında meydana gelen artış, gelişim aşamasındaki ülkelerdeyse kamu borçlarının büyüyen hacmi.
- Mali politikaların uygulanmasında keyfi davranışlar sergileyerek politik çürümeye yol açan ve oy kazanımını en üst düzeye çıkarmayı amaçlayan politikacılar.

Mali düzenlemelerin oluşum sürecinde belirli faktörlerin öne çıktığı görülmekte olup, bu süreçte mali yapılarını yeniden düzenleme gereksinimi duyan ülkelerin çabaları ve Avrupa Birliği tarafından gerçekleştirilen düzenlemelerin ele alınması büyük önem arz etmektedir. Bu çerçevede mali düzenlemelerin hayata geçirilmesine yönelik belirlenen kurallar, iki ana hedefe erişmeyi amaçlamaktadır. İlk hedef, kamu borcunun makul düzeylere indirilmesi ve kamu açığının ekonomik istikrarı destekleyecek şekilde düşürülmesidir (kamu borçları/ Gayrisafi Yurtiçi Hasıla oranı, bütçe açığı/Gayrisafi Yurtiçi Hasıla oranı). İkinci hedef ise orta ve uzun vadeli dönemlerde sürdürülebilir borçlanma seviyelerinin korunmasıdır ²⁶⁴.

Bu bağlamda hükümetlerle parlamentoların mali disiplini temin etmek, mali istikrarı sürdürmek ve orta ile uzun vadeye yönelik amaçlarına erişebilmek adına mali kuralları hayata geçirme yoluna başvurduğu görülmektedir ²⁶⁵.

Bu süreçte mali kuralların uygulanmasını gerekli kılan unsurlar arasında şu maddeleri sıralamak mümkündür:

- Mali disiplinin sağlanması,
- Makroekonomik dengeye katkı sunulması,
- Mali istikrarın devamlılığının temini,
- Siyasi popülizmin önlenmesi,
- Bütçe sürecinden kaynaklanan sorunların azaltılması,
- Kamu sektörünün optimizasyonu,
- Hükümet politikalarının itibarının korunması,
- Diğer mali stratejilerin desteklenmesi amacı.

²⁶⁴ Nevzat Şenses, “Maliye Politikasını Kurala Bağlayan Yaklaşımlar: Mali Kural ve Türkiye Uygulaması”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul: Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2012, s.34.

²⁶⁵ Ayşe Günay, “Mali Disiplinin Sağlanmasında A nayasal Denk Bütçe Yaklaşımı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2007, s.88.

Ele alınan bu tez çalışması kapsamında yukarıda belirtilen ve mali kural uygulamalarının hayata geçirilmesini gerekli kılan nedenleri teker teker açıklamak çalışmanın seyri açısından daha verimli olacaktır.

A) Mali Disiplinin Sağlanması

Bir ülkenin ekonomik denge ve gelişimini sürdürebilmesine yönelik öne çıkan zorunluluklardan biri, mali disiplinin sağlanmasıdır. Devletin ana gelir kaynaklarından biri olan vergilendirme yetkisinin düzensiz ve seçici bir biçimde kullanılması, devlet harcamalarının sürekli bir artış göstermesi, bütçe açıklarının finanse edilmesinde herhangi bir kısıtlamanın bulunmaması veya aşırı düzeyde hem iç hem de dış borçlanmaya başvurulması, mali disiplini tehlikeye atmakta ve mali sağlığın zarar görmesine yol açmaktadır. Bu durumun kaçınılmaz neticesi olarak mali disiplinsizlik sebebiyle artış gösteren bütçe açıkları ve kamu borçlanması, bir taraftan ulusal yatırım ve tasarruf miktarlarını olumsuz yönde etkileyerek ekonomik büyümeyi baskı altına almakta, öteki taraftan maliyetleri artırıcı etkisiyle vergi kaçırma davranışını teşvik etmekte ve gayri resmi ekonominin büyümesine sebebiyet vermektedir.

Totaldeki borç miktarının yükselmesi, faiz harcamalarını artırarak devletin bütçe dengesini olumsuz yönde etkilemektedir. Bu durum, faiz yükü sebebiyle negatif bir üretim ortamının ekonomiyi daraltmasına yol açarken spekülasyon gelirlerinin artmasına sebebiyet vermektedir. Kamu harcamaları üzerine getirilen kısıtlamalar ve bütçe stabilizasyonu için belirlenen kurallar, mali politikaların yönlendirilmesinde belirgin bir rol oynamaktadır.

Kamu tercih teorisine göre politika belirleyicilerinin kararlarının gerek kısa gerekse de uzun vadede istenilen etkileri yaratmayacağı düşüncesi, söz konusu teoriyi destekleyenler arasında yaygınca benimsenmektedir. Kamu tercihi teorisinin destekçilerine göre maliye politikasının takdiri tedbirleri, karar verme mekanizmasında bu politikanın hedeflerinden ayrışmalar sergilemektedir. Bu bağlamda mali kurallar, karar alma mekanizmalarının liderinin serbestçe aldıkları kararları sınırlandıracak, demokratik sürecin bir parçası olarak meydana gelen devletin genişlemesine yönelik uygulamaları dengede tutacak ve mali disiplinin sağlanmasına katkıda bulunacak kritik bir araç olarak işlev görmektedir²⁶⁶.

²⁶⁶ Coşkun Can Aktan, Hilmi Çoban ve İhsan Cemil Demir, “Kurumsal Maliye Politikası Perspektifinden Vergi ve Harcama Sınırlamaları” *Mali Kurallar, Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar*, (Ed. Coşkun Can Aktan, Ahmet Kesik ve Fatih Kaya), Ankara: Hazine ve Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, No.2010/408, 2010, s.105.

B) Makroekonomik Dengeye Katkı Sunulması

Mali yönetimde etkin olarak başvurulmuş mali ilkelerin en kritik işlevi, mali disiplini kurarak, mali gelişimi ve genel ekonomik dengeyi desteklemektir. Devletin özellikle merkezi bankalardan olmak üzere, iç kaynaklardan borç alımına konulan kısıtlamalar ve yasaklar ile para üretiminin engellenmesi, enflasyonist etkilerin ana sebebinin ortadan kaldırılmasını sağlayabilmekte ve bu sayede dengeyi muhafaza etmek daha basitleşebilmektedir. Aynı zamanda mali düzenlemeler çerçevesinde belirlenen kurallar kayırma, seçim ekonomisi, siyasi kısa görüşlülük ve bürokratik aksaklıklar gibi nedenlerle kamu finansmanında meydana gelen israfı minimize edebilmektedir. Devletlerin israfçılığını ve yanılıcı ekonomi politikası faaliyetlerini kısıtlayarak ekonomik bunalımları önleyebilmekte veya söz konusu finansal buhranların olumsuz etkilerini hafifletebilmektedir²⁶⁷.

Global çapta hayata geçirilen birçok ekonomik düzenlemede, mali disiplinin korunması hedefiyle merkezi yönetimlere tanınan yetkiler çerçevesinde harcamalar ve borç alımıyla ilgili kuralların belirlenmesi ve bu kurallara riayet edilmemesi halinde farklı cezai tedbirlerin uygulanmasının zorunlu olduğu belirtilmektedir. Bu çerçevede mali kuralların başlıca görevi, mali disiplini kurmak ve bunu devamlı hale getirmek, aynı zamanda makroekonomik dengeyi ve ekonomik gelişimi teşvik etmektir. Mali açıdan belirlenen normların hem mali düzeni hem de makroekonomik dengeleri sağlamadaki etkinliğini inceleyen deneysel çalışmalar, genellikle Avrupa Birliği, Amerika Birleşik Devletleri gibi örnekler üzerinden ilerlemekte ve bu araştırmaların büyük bir kısmı, mali kısıtlamaların bütçe açıklarını daralttığı yönünde genel bir kabule ulaşmaktadır²⁶⁸.

1980'lerin ortalarına denk gelen dönemlerde birçok ülke, artan kamu açıklarıyla mücadele etmek amacıyla ekonomik dengelerini sağlamlaştırmayı hedefleyen orta vadeli

²⁶⁷ Ercan Dede, "Anayasal İktisat Perspektifinden Maliye Politikası Kuralları ve Avrupa Birliği Ülkelerinde Uygulamaların İncelenmesi", Mesleki Yeterlilik Tezi, Ankara: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, 2010, s.24.

²⁶⁸ Casals Ayosu-i, Joaquim, Diana Gonzalez Hernández, Laurant Moulin and Alessandro Turrini, "Beyond the Sgp: Features and Effects of Eu National-Level Fiscal Rules", *Policy Instruments for Sound Fiscal Policies: Fiscal Rules and Institutions*, London: Palgrave Macmillan UK, 2009, p.215; Michal Brzozowski and Johanna Siwińska-Gorzelak, "The Impact of Fiscal Rules on Fiscal Policy Volatility" *Journal of Applied Economics*, Vol.13, No.2, 2010, p.221; Rene Tapsoba, "Do National Numerical Fiscal Rules Really Shape Fiscal Behaviours in Developing Countries? A Treatment Effect Evaluation", *Economic Modelling*, Vol.29, 2012, p.1359; Antonio Afonso and Ana Sofia Guimarães, *The Relevance of Fiscal Rules For Fiscal and Yield Developments*, Lisboa School of Economics & Management Department of Economics, 2014, p.4.; Stuart Landon and Constance Smith, "Does the Design of a Fiscal Rule Matter for Welfare?", *Economic Modelling*, Vol.63, 2017, p.230.

mali düzenlemeleri hayata geçirmişlerdir. Bu bağlamda gerçekleştirilen yasal düzenlemelere dünya çapında; Kanada'nın "Açık Azaltma ve Borç Kontrolü Yasası", Avustralya'nın "Triology", İngiltere'nin "Orta Dönemli Finansal Strateji Yasası" İtalya'nın "Gloria Planı" ve Amerika Birleşik Devletleri'nde kabul edilen "Gramm-Rudman Hollings Yasası" gibi örnekler verilebilmektedir. Yeni Zelanda, Amerika, Avrupa Birliği ülkeleri, İsviçre ve Japonya gibi gelişmiş ülkelerde uygulanan mali kısıtlamalar, büyük bir etkinlik göstermiştir. Öte yandan gelişim aşamasında olan ülkelerdeki düzenlemeler, genellikle Uluslararası Para Fonu destekli istikrar stratejileri kapsamında şekillendirilmiştir. Özellikle Türkiye, Şili ve Arjantin gibi gelişmekte olan ülkeler son dönemlerde kamu açıklarını ciddi derecede düşürmüşlerdir²⁶⁹. Ek olarak geçiş ekonomisine sahip birçok ülke de mali disipline ve kurallara, ekonomik istikrarlarını güvence altına almak adına büyük bir önem atfetmektedir.

C) Mali İstikrarın Devamlılığının Temini

Ekonomik istikrarın ve mali devamlılığın korunmasını hedefleyen düzenlemeler, makroekonomik dengenin yanı sıra mali süreklilik açısından da elzemdir²⁷⁰. Süregelen bütçe eksiklikleri ve artış gösteren devlet borçları, mali devamlılık konusundakaygıları meydana çıkarmaktadır.

Devletin maliyesini yansıtan iki ana unsur olan bu değişkenlerdeki zorluklar, mali devamlılığı mali politikanın başlıca amaçlarından biri haline getirmektedir. Ekonomik istikrarın korunması, devletin gelirleri ile giderleri arasında meydana gelen farkın, yani bütçe açığının ulusal hasıla ile orantısının değişmez kılınmasını amaçlayan stratejilerin benimsenmesi şeklinde tanımlanmaktadır. Bu bağlamda ekonomik istikrarıniki temel boyutu bulunmaktadır: bütçe dengesinin uzun vadeli korunması ve yabancı borç seviyesinin yönetilebilirliği²⁷¹.

Mali düzenlemeler, uzun vadeli ekonomik istikrarın korunması ve bunun sürekliliğinin desteklenmesi amacı gütmektedir. İsviçre, Japonya ve Yeni Zelanda'da öne sürülen mali kuralların başlıca hedefi, yaşlanmakta olan toplumun demografikdeğişikliklerinin yol açtığı kamu borcundaki olası artışları sınırlamakta yatmaktadır. Aynı şekilde kamu borcunun ulusal çaptaki Gayri Safi Yurtiçi Hasıla'ya oranını kapsayan mali

²⁶⁹Yasemin Gürsoy Hürcan, *Mali Disiplinin Sağlanmasında Yasal Düzenlemelerin Yeri, Önemi, Dünya Uygulamaları ve Türkiye Örneğinin İncelenmesi*, Ankara: TC Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, 1999, s.55.

²⁷⁰ Mustafa Sakal, *Türkiye'de Mali Disiplin Sorunu: Kamu Açıkları ve Borçlanmanın Sürdürülebilirliği:(1988-2000 Dönem Analizi)*, Ankara: Gazi Kitabevi, 2003. s.47.

²⁷¹ Pelin Karatay Göğül, "Türkiye'de Mali Sürdürülebilirliğin Yapısal Değişimler Çerçevesinde Analizi 2002-2015", *Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, C.4, S.2, 2016, s.95.

düzenlemelerin bir diğer hedefi de borç yükünün ve mali imkanların kuşaklar boyu adil bir şekilde paylaşımına katkı sağlamaktır. Mali düzenin sağlanmasına etki eden mali kuralların, finans piyasalarında gerçek faiz oranlarının kabul edilebilir düzeylere indirilmesine destek olması, özel sektör yatırımları üzerindeki olumsuz etkileri minimize etmesi ve ücretli çalışanlar ile faiz gelirine sahip bireyler arasındaki gelir dağılımındaki eşitsizlikleri hafifletmeye destek çıkması gerekmektedir²⁷².

D) Siyasi Popülizmin Önlenmesi

Mali düzenlemelerin etik olarak uygulanışının temel amacı, siyasi popülizmi kısıtlamaktır²⁷³. Seçimlerde başarı elde etmek için oy oranlarını yükseltmeye çalışan politik figürler ve bürokratik avantajlarla donatılmış bürokratlar, ekonomik ve mali istikrarı bozabilecek keyfi ekonomi politikalarından faydalanabilmektedirler. Bireyler ve bu bireylerin oluşturduğu toplulukların temsilcileri de kişisel menfaatlerini maksimize etme amacıyla davranma eğilimi göstermektedirler. Bu bağlamda politik figürlerin oy elde etmek amacıyla sorumluluk bilincinden yoksun bir şekilde kamu harcamalarını yükseltmeleri ve vergilendirme yerine, seçmenler tarafından kabul görmeyen finansman yöntemlerini tercih etmeleri; bürokratların, bu politik eğilimleri destekleyici faaliyetlerde bulunmaları; çıkar gruplarının kendilerine avantaj sağlama ve koruma altına alma yönündeki tutumları siyasal sorumlulukların kötüye kullanılmasına yol açmaktadır. Mali disiplin ilkeleri; bütçe, harcama, vergi ve borçlanma alanında uygulanan sınırlamalar aracılığıyla politikacıların hareket alanını sınırlayarak kısa vadeli siyasi endişeler sonucunda meydana gelen kamu açıklarının minimize edilmesine ve hatta tamamen ortadan kaldırılmasına yardımcı olmaktadır²⁷⁴.

E) Bütçeleme Sürecinden Kaynaklanan Sorunların Azaltılması

Çoğunlukla bütçe uygulamalarının yapısal özellikleri mali disiplini olumsuz etkilemektedir. Kamu kaynaklarının etkin bir şekilde kullanımını engelleyebilen bu yapı, özellikle kaynakların önceliklendirilerek tahsis edilmemesinden kaynaklanmaktadır. Bu sorunun üstesinden gelmekte yardımcı olan yöntemlerden biri, aşağıdan yukarıya bütçeleme teknikleridir. Daha önceden belirtildiği üzere bu teknik kapsamında, harcamaları gerçekleştirecek birimler, bütçe taleplerini Hazine ve Maliye Bakanlığı'na sunmaktadırlar. Ardından Hazine ve Maliye Bakanlığı konuya ilişkin birimlerle

²⁷² Günay, a.g.e., s.90.

²⁷³ Dede, a.g.e., s.18.

²⁷⁴ Aktan, Çoban ve Demir, a.g.m., s.103.

görüşmeler yaparak talepleri minimize etmeye gayret göstermektedir. Ancak bu süreç hem zaman hem de kaynak israfına neden olmakta ve nihayetinde kamu harcamalarının yükselmesine sebebiyet vermektedir. Bunun ana nedenlerinden biri, kaynakların tahsis edilmesinde eskiden belirlenmiş bir harcama ya da sistem limitinin bulunmamasıdır. Ayrıca bütçelerin yıl bazında hazırlanması, orta vadeli planlamaların gerçekleştirilememesine ve kaynakların önem sırasına göre sıralanmasından ziyade geçmiş yılların bütçe sonuçlarına dayanarak tahsis edilmesine yol açmaktadır. Bu durum kaynakların daha etkili ve verimli kullanımını engelleyen faktörler arasında yer almaktadır. Mali disipline zarar veren bu uygulamalar, mali kuralların benimsenme sebepleri arasında bulunmaktadır. Bütçe sürecinin şeffaflığını sağlamayı amaçlayan mali kurallar, bütçe süreci kaynaklı zorlukların azaltılmasına katkıda bulunmaktadır ²⁷⁵.

F) Kamu Sektörünün Optimizasyonu

Mali düzenlemeler çerçevesinde oluşturulan mali kurallar, kamu harcamalarının finanse edilmesi konusunda devletlerin yetkilerini kısıtlayan mali göstergelere getirilen sınırlamalar aracılığıyla kamu otoritelerinin hareket alanını daraltmaktadır. Mali disiplini savunan görüşlere göre devletin boyutunun küçültülmesi bu tür kısıtlamalar sayesinde mümkün olacaktır. Devletin küçültülmesi talebinin ardında ekonomik büyümenin özel sektör tarafından daha etkin gerçekleştirileceğine dair bir inanç bulunmaktadır. Kamu harcamalarının borçlanma yoluyla finanse edilmesinin güçleştirilmesi durumunda hükümetin finansman ihtiyaçları vergi gelirlerine yönelik baskı oluşturacaktır. Ancak vergilerin yükseltilmesi ne vatandaşlar ne de ekonominin genel yapısı için arzu edilen bir sonuçtur. Bundan dolayı derin finansal buhranlar, doğal felaketler ve savaşlar gibi istisnai durumlar dışında borçlanmaya ve bütçe açıklarına yol açan harcamaların kısıtlanması, mali düzenlemelerin benimsenmesinin temelsebeplerinden biri olarak gösterilmektedir. Aşırı düzeydeki kamu harcamaları ekonominin genel sağlığı üzerinde de negatif etkiler yaratabilmektedir. Zira kamu harcamaları ile özel sektörden kamu sektörüne kaynak transferi gerçekleşmektedir. Söz konusu transfer gerek vergiler yoluyla gerekse de borçlanarak sağlanabilmektedir.

Mali disiplin kapsamında getirilen sınırlamalar, borçlanmayı güçleştirmenin yanı sıra hükümetlerin limitsiz harcama yapma yetkilerini de sınırlandırmaktadır ²⁷⁶.

²⁷⁵ Şenses, a.g.e., s.57.

²⁷⁶ Kamil Güngör, “2008 Küresel Krizi Sonrası Yeniden Gündeme Gelen Mali Kural: Avrupa Birliği ve OECD Ülkeleri İçin Bir Değerlendirme”, *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, C.18, S.1, 2016, s.185.

G) Hükümet Politikalarının İtibarının Korunması

Finans politikasının özünde politik istikrarın ve şeffaflığın muhafaza edilmesi esas alınmaktadır. Normlara bağlı yaklaşımların temel üstünlüğü, seçmeli yöntemlere kıyasla zamanlama açısından uyumlu olmaları ve daha üst düzeyde refah sağlama potansiyeline sahip bulunmalarındır. Mali düzenlemeler uzun vadeli politik tahminlere dayanmaktadır. Finans piyasalarında uzun süreli bir güven atmosferinin yaratılabilmesi adına devletlerin bütçe açıkları, alacaklanma ya da borç miktarı gibi mali belirteçler üzerinde kalıcı amaçlar saptayıp kendilerini kısıtlamaları önem arz etmektedir. Bu yöntem, devletin finans politikalarına duyulan itimadı güçlendirmekte ve ulusal kredibilitiyi artırmaktadır. Mali normlar özellikle seçim dönemleri öncesinde israfçı harcamalar sonucu meydana gelebilecek ve kısa dönemli siyasal endişelerden kaynaklanabilecek kamu açıklarının giderilmesine veya azaltılmasına katkıda bulunmaktadır²⁷⁷.

H) Diğer Mali Politikaları Desteklemek

Mali düzenlemeler, parasal araçların etkin kullanımı yoluyla diğer mali politikaları destekleme amacını gütmektedirler. Bu düzenlemeler bütçe dengesizliklerinin otomatik olarak düzeltilmesine olanak tanıyarak para politikası üzerindeki yükü hafifletmekte önemli bir role sahiptirler. Avrupa Birliği'nin ortak para birimine geçişi sürecinde Maastricht Antlaşması ile İstikrar ve Büyüme Pakti çerçevesinde hayata geçirilen düzenlemeler, mali ve parasal istikrarı sağlama amacını taşımaktadırlar. Bununla birlikte mali düzenlemelerin birbiriyle uyum içinde çalışması, mali ve parasal disiplin arasında bir sinerji yaratması gerektiği vurgulanmalıdır. Bu sinerji mali düzenlemelerin bir yandan mali disipline, diğer yandan parasal disipline katkıda bulunarak nihai amaçlara daha verimli ve kolay bir şekilde ulaşılmasını sağlamaktadır²⁷⁸.

2.3. Mali Kuralların Türleri

Mali düzenlemeler vasıtasıyla borç limitleri ve mali değişkenlere yönelik olarak belirlenen amaçlar, sıklıkla nominal ya da birincil (faiz hariç) denge ile harcamaların kontrol altına alınması hedeflenmektedir²⁷⁹. Söz konusu değişkenler, mali düzenlemelerin farklılık arz etmesine yol açmaktadır.

Ekonomik ve politik değişimlere bağlı olarak esneklik gösteren kurallar, değişken nitelikte iken; değişmez ve sürekli bir karaktere sahip olan kurallar ise katı olarak

²⁷⁷ İstiklal Y. Vural, *Mali Disiplinin ve Ekonomik İstikrarın Sağlanmasında Yeni Bir Araç Maliye Politikası Kuralları*, Ankara: Seçkin Yayınları, 2007, s.101.

²⁷⁸ Dede, a.g.e., s.17.

²⁷⁹ Güngör, a.g.m., s.176.

tanımlanmaktadır²⁸⁰. Diğer yandan anayasa içerisinde yer alan kurallar anayasal olarak ifade edilirken; anayasa dışında bulunan yasal metinlerdeki kurallar “yasal kurallar” şeklinde nitelendirilmektedir.

Anayasal kuralların, yasal kurallara kıyasla daha sabit ve kalıcı oldukları belirtilmektedir. Yasama organının bir üyesinin önerisi üzerine müzakere edilip onaylanan, fakat reddedilmesi durumunda yeni bir öneri sunulması gereken kurallar kapalı kurallar olarak adlandırılırken; reddedilen bir teklif üzerinde değişiklik yapılabilmesine imkân tanıyan kurallar ise açık kurallar olarak tanımlanmaktadır²⁸¹.

Enflasyonun seyri, harcama limitlerinin belirlenmesinde mali disiplin kurallarının ikiye ayrılmasına neden olmaktadır. Mali kurallar nominal ve reel nitelikli mali kurallardır. Reel mali kurallar, bir yıl içinde beklenen enflasyon oranına göre harcama limitinin yeniden hesaplanmasını ve bunun sonucunda bir yeni nominal limitin belirlenmesini içermektedir. Öte yandan nominal mali kurallar, enflasyon oranlarındaki değişikliklerin harcama limiti üzerinde herhangi bir etkiye sahip olmamasını öngörmektedir²⁸². Prosedürel kurallar, mali yapıların işleyişini ve yetkilerini düzenleyen genel kurallar olarak tanımlanırken²⁸³; sayısal kurallar, mali politikanın araçlarının belirli bir nominal miktarını ya da oranını sınırlayan kısıtlamalar olarak ifade edilmektedir. Sayısal kurallar, bu çerçevede “borçlanma kuralı”, “denk bütçe kuralı”, “gelir kuralı” ve “harcama kuralı” gibi çeşitli alt kategorilere ayrılmaktadır²⁸⁴.

A) Borçlanma Kuralları

Devletler, iç kaynaklarının yetersiz kaldığı zamanlarda borç alma yoluna gitmektedirler. Bu yöntem, uzun dönemde sürekli açıklara neden olabildiği için, devletler tarafından borçlanmaya yönelik orantılı kısıtlamalar getirilmekte veya borçlanma miktarı açısından belirli yasaklamalar uygulanmaktadır²⁸⁵.

²⁸⁰ Elif Ayşe Şahin, “Anayasal İktisat Perspektifinden Gelişmiş Ülkelerde Kamu Borçlanmasını Sınırlayıcı Kurallar ve Uygulama Sonuçları” *Mali Kurallar, Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar*, (Ed. Coşkun Can Aktan, Ahmet Kesik ve Fatih Kaya), Ankara: Hazine ve Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, No.2010/408, 2010, s.233.

²⁸¹ Alberto Alesina and Roberto Perotti, “Budget Deficits And Budget Institutions”, *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, University of Chicago Press, 1999, p.20.

²⁸² Coşkun Can Aktan, “Kurumsal Maliye Politikası ve Mali Kurallar”, *Çimento İşveren Dergisi*, C.25, S.1, 2011, s.6.

²⁸³ Charles Wyplosz, “Fiscal Rules: Theoretical Issues and Historical Experiences”, *Fiscal Policy After the Financial Crisis*, University of Chicago Press, 2012, p.497.

²⁸⁴ Hayrettin Kesgingöz, “Maastricht Kriterleri Doğrultusunda Türkiye’de Mali Disiplinin Sürdürülebilirliği Açısından Mali Kuralın Değerlendirilmesi”, *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, C.10, S.2, 2013, s.263-264.

²⁸⁵ Mehmet Ali Bilginoğlu ve Gökçe Maraş, “Makroekonomik Modellerde Maliye Politikası Kurallarının İşleyişi”, *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, C.3, S.2, 2011, s.57.

Borç alma sürecine ilişkin öne çıkan kısıtlamalardan bir tanesi Maastricht kriterleri olarak ifade edilmektedir. Avrupa Birliği'nin hem parasal hem de ekonomik birliği sağlama amacıyla 7 Şubat 1992 tarihinde Hollanda'nın Maastricht şehrinde imzaladığı ve 1 Şubat 1993 tarihinde yürürlüğe giren bu kriterler, üye devletlerin genel hükümet borç stokunun Gayrisafı Yurtiçi Hasıla'ya oranının %60'ı aşmaması gerektiğini belirtmektedir²⁸⁶. Ulusal düzeyde ise 4759 sayılı İller Bankası Kanunu'nun 7. maddesi uyarınca belediyelere verilen kısa ve uzun vadeli kredilerin 9 Mart 1990 tarihli İller Bankası Kanunu Uygulama Yönetmeliği'ne göre İller Bankasının yıl bazlı yatırımprogramında belirlenmiş olması ya da bankanın bütçesinde gerekli ödeneğin bulunması koşuluyla ilgili belediyelere sağlanması gerekmektedir²⁸⁷.

B) Harcama Kuralları

Bir devletin sürekliliğini sağlaması ve bu çerçevede zorunlu hizmetleri sunabilmesi için mali yükümlülükler üstlenmesi kaçınılmazdır. Bu mali yükümlülüklerin bütçe dengesizliğine yol açmamasını temin etmek, politikacıların oy elde etme hedefiyle vergilerden elde edilen gelirler de dahil olmak üzere kamu harcamalarını artırma eğilimlerine kısıtlamalar getirmek maksadıyla hayata geçirilen tedbirler, harcama yönetmeliklerini tanımlamaktadır²⁸⁸.

Harcama politikaları genelde birincil, işleyen ya da toplam mali giderler için kesin koşullar belirleyerek ya da büyüme hızları veya Gayrisafı Yurtiçi Hasıla'nın belirli bir oranını esas alarak tanımlanmaktadır. Bu politikalar gelir üzerine herhangi bir kısıtlama uygulamadıkları için borçların uzun vadede yönetilebilirliği ile doğrudan bir ilişkisi oluşmamaktadır²⁸⁹. Yine de harcama kurallarına ilişkin politikalar, geçici bir süre için gelir ya da giderlerin zamanlamasını ayarlayarak veya düzenleyerek, belirlenen kurallar dahilinde hareket etme olanağı bulan çıkarıcı siyasetçilere geniş bir alan sağlayabilmekte ve böylece giderlerin artışına yol açabilmektedir²⁹⁰.

²⁸⁶ Selin Dilekli ve Kadriye Yeşilkaya, *Maastricht Kriterleri*, DPT Yayını, 2002, s.2.

²⁸⁷ Özhan Çetinkaya ve Tolga Demirbaş, "Türkiye'de Belediyelere İlişkin Borçlanma Mevzuatı, Borçlanma Yapısı ve Belediye Borçlanma Yapısının İncelenmesi", *Akdeniz İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, S.8, 2004, s.23.

²⁸⁸ Barry Anderson and Joseph J. Minarik, "Design Choices for Fiscal Policy Rules", *OECD Journal On Budgeting*, Vol.5, No.4, 2006, p.167.

²⁸⁹ Andrea Schaechter, Tidiane Kinda, Nina Budina and Anke Weber, *Fiscal Rules in Response to the Crisis-Toward the "Next Generation" Rules. A New Dataset*, IMF Working Paper, No.187, 2012, p.7.

²⁹⁰ Allen Schick, "Post-Crisis Fiscal Rules: Stabilising Public Finance While Responding to Economic Aftershocks", *OECD Journal On Budgeting*, Vol.10, No.2, 2010, p.9.

C) Gelir Kuralları

Yönetimdeki liderler, olağan dışı durumların ortaya çıkardığı ihtiyaçları karşılamak amacıyla tarafsız düşünceler doğrultusunda vergi miktarlarını yükseltebilir veya yeni vergiler getirebilmektedirler. Bu bağlamda vergi yükünün artışı kısıtlamayı hedefleyen gelir kuralları, çeşitli faktörlerle belirlenmektedir²⁹¹.

Gelir kuralları, çoğunlukla emlak vergilerinin oranlarında getirilen kısıtlamalar olarak tanımlanmaktadır. Bu kısıtlamalar vasıtasıyla vergiye olan bilinç ve gönüllü bağlılığın artırılması ve siyasi figürlerin oy kazanımını maksimize etme çabalarının engellenmesi hedeflenmektedir²⁹².

D) Bütçe Kuralları

Ülkeler, kendilerine bağlı topluluklara sağladıkları hizmetlerin karşılığında belirli taahhütleri yerine getirebilmek adına bir mali kaynağa muhtaç olmaktadır. Bu mali kaynağın oluşturulması ve sonrasındaki süreçte mali düzenin korunması, ulusal ekonominin sağlığı açısından büyük bir önem taşımaktadır. Zira herhangi bir nedenden ötürü mali dengede açık meydana gelmesi, devlet yapısını zor duruma düşürebilmekte ve sonraki nesillere olumsuz bir miras bırakabilmektedir. Böyle bir durumla karşı karşıya kalmamak adına devlet yetkilileri, mali düzen ve dengenin sürdürülebilirliğini sağlamak, bütçe açığını engellemek amacıyla çeşitli kısıtlamalargetirebilmektedir.

Mali denetimin sağlanması, bütçedeki gelirlerle giderler arasında bir denge kurmayı ve mali disiplini temin etmeyi amaçlamaktadır. Bu amaç doğrultusunda bütçe kuralları, bütçe denetiminden meydana gelebilecek sapmalara karşı önleyici tedbirleri içermektedir. Söz konusu kurallar, bütçe ödeneklerinin kullanılması sürecinde yetkili organların sorumluluklarına, kullanılacak ödenek miktarlarına, ödeneklerin kullanılacağı amaçlar doğrultusunda harcanacağına, harcamaların yapılacağı zaman dilimine, harcamalar arasındaki transferlere ve harcamaların nasıl hesaplanacağına ilişkin çeşitli prosedürlerin belirlenmesini öngörmektedir²⁹³.

Bütçenin ekonomik ve mali görevlerini başarıyla yerine getirebilmesi adına çeşitli sayısal kısıtlamalara gereksinim duyulmakta, bütçenin yasal bir niteliğe sahip olmasından

²⁹¹ Fatih Yar, “Seçilmiş Bazı Ülkelerde Mali Kural Uygulamalarının Değerlendirilmesi”, *SayıştayDergisi*, S.93, 2014, s.72.

²⁹² Doğan Bozdoğan ve Selçuk Buyrukoğlu, “Türkiye’de Mali Kural Uygulamaları ve Bu Uygulamaların Vergi Gelirleri Üzerindeki Etkileri”, *Sosyal Bilimler Araştırma Dergisi*, S.2, 2012, s.94.

²⁹³ Michael Di Francesco and John Alford, *Balancing Control and Flexibility in Public Budgeting*, Palgrave Macmillan, 2016, p.34.

kaynaklanan yasal görevlerin ifası ve bütçe süreçlerinde yetki sahibi olan bireylerin rollerinin tanımlanması için prosedürel kuralların varlığı da zorunluluk arz etmektedir²⁹⁴. Fakat mevcut ve uygulanmakta olan bu bütçe süreçleri ile sayısal kısıtlamalar, sürekli bütçe açıklarının önlenmesi ve mali disiplin ile istikrarı sağlanması konusunda kimi zaman yetersiz kalmaktadır. Bu bağlamda yazılı olmayan bütçe kurallarının önemi büyüktür. Yazılı olmayan bütçe kuralları, bütçeleme sürecinde yetkili kişilerin sağlaması gereken davranışsal ve ahlaki normları temsil etmektedir²⁹⁵. Ayrıca bütçe kuralları, her yasal düzenleme gibi hem yasalarda hem de uluslararası sözleşmelerde bulunmaktadır.

Alan yazın incelendiğinde bütçe kurallarının tanımı konusunda bir birlik sağlanamadığı gözlemlenmektedir. Yine de mevcut tanımlardan yola çıkarak bir bütçe kuralı tanımına ulaşılabilmektedir. Hausner ve Simon'un (2015) yapmış olduğu çalışmada bütçe kuralları, ekonomik değişkenlerle senkronize bir şekilde ilerlemesini sağlayacak ve aynı zamanda harcamaların gelir düzeyine entegre edilmesine yardımcı olacak sınırlamalar olarak açıklanmaktadır²⁹⁶. Öte yandan Alesina ve Perotti (1999) bütçe politikalarını, bütçenin oluşturulması, kabul edilmesi ve hayata geçirilmesi süreçlerinde takip edilmesi gereken yöntemler olarak tanımlayarak, bütçe prosedürlerine karar verme sırasında izlenen yöntem kuralları ve bütçenin açıklık derecesi açısından uyması gereken normlar şeklinde belirtmektedir²⁹⁷.

Bütçeleme süreçlerinde uygulanması zorunlu olan sayısal ve prosedürel kısıtlamalar, mali disiplini ve istikrarı temin etme amacıyla yasal düzenlemeler ve uluslararası mutabakatlar doğrultusunda ister yazılı ister yazısız biçimde belirlenmektedir. Bu kısıtlamalar ve açıklamalar ışığında bütçe kurallarının mali düzeni sağlama ve koruma hedefine hizmet ettiği ifade edilebilmektedir.

2.4. Mali Kuralların Düzenlenme Yöntemleri

Mali kural düzenlemeleri, anayasa, yasalar, yönetmelikler, bütçe tasarıları ve orta vadeli planlamalar gibi farklı hukuki mevzuatlar, siyasi deklarasyonlar veya uluslararası anlaşmalar aracılığıyla şekillendirilebilmektedir. Bu ekonomik düzenlemeler, örneğin Amerika Birleşik Devletleri, Polonya, Almanya ve İsviçre'de anayasa çerçevesinde

²⁹⁴ Nihat Edizdoğan ve Özhan Çetinkaya, *Kamu Bütçesi*, Bursa: Ekin Yayınevi, 2016, s.2.

²⁹⁵ Tolga Demirbaş, "Kamu Bütçeleme Sürecinde Yazılı Olmayan Kuralların Önemi ve Bütçe Reformlarına Etkisi", *Bütçe Dünyası Dergisi*, S.33, 2010, s.6.

²⁹⁶ Karl Heinz Hausner and Silvia Simon, "Experiences with Budget Rules in Switzerland and Germany", *Intereconomics*, Vol.50, No.2, 2015, p.105.

²⁹⁷ Alesina and Perotti, a.g.m., p.16.

belirlenirken; İsveç, Yeni Zelanda, Kanada, İspanya, Peru, Brezilya ve Arjantin gibi ülkelerde yasal düzenlemelerin konusu olmaktadır. Bunun yanı sıra Avrupa Birliği'nde ekonomik kurallar, İstikrar ve Büyüme Paketi ile Maastricht Kriterleri gibi devletlerarası sözleşmelere dayandırılmaktadır. Norveç'te yönetmelikler, Hollanda'da ise siyasi yönlendirmeler ve kararlar, ekonomik düzenlemelerin temelini oluşturmaktadır²⁹⁸.

Gelişmişlik düzeyi yüksek ülkelerdeki mali düzenlemeler genellikle millî bir özellik göstermektedir. Buna karşılık az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere bu düzenlemeler çoğunlukla uluslararası mutabakatlara dayanarak yürürlüğe girmektedir. Diğer yandan gelişmiş ülkelerde mali kuralların temelini oluşturan unsurlar arasında yasal düzenlemelerin yanı sıra politik anlaşmalar da önemli bir konumda bulunmaktadır.

2.5. Dünyada Bazı Mali Kural Uygulamaları

Mali dengeyi tesis etme gayesiyle hayata geçirilen mali düzenlemelerin kökeni, yüzyılı aşkın bir geçmişe dayanmaktadır. Bu evrimsel süreç üç ayrı safhada incelenmektedir. İlk safha, bazı federal yapılanmalarda yerel yönetimler tarafından benimsenen “altın kural” uygulamasına odaklanmaktadır. Altın kural, devletin yalnızca yatırım amaçlı borçlanmasına müsaade ederken, günlük harcamalar için borçlanma yoluna gitmemesi gerektiğini ve bu tür harcamaların yalnızca vergi ile diğer gelir kaynaklarından sağlanabileceği prensibini esas almaktadır. Altın kural prensibi bağlamında, 19. yüzyılın ortalarından başlayarak Amerika Birleşik Devletleri'nde çoğunlukla her eyalette ve 1920'li yıllardan itibaren İsviçre'nin birçok kantonunda bütçe dengesini sağlama yükümlülüğü benimsenmiştir.

İkinci Dünya Savaşı'nın ardından İtalya, Hollanda ve Almanya gibi sanayileşmiş bazı ülkeler para programlarını kapsayan istikrar programlarını desteklemek amacıyla denk bütçe kurallarını benimsemektedirler. Bu sürecin sonraki evresi 1994 yılında Yeni Zelanda'da kabul edilen “Mali Sorumluluk Kanunu” ile başlamaktadır. Söz konusu kanun üç ve on yıllık dönemler için borçlanma ve bütçe oranlarını milli gelire göre sınırlayan hedefler koymaktadır²⁹⁹. Bu düzenlemenin ardından hem gelişmiş hem de gelişmekte olan pek çok ülkede mali kural uygulamaları geniş bir yaygınlık kazanmaktadır.

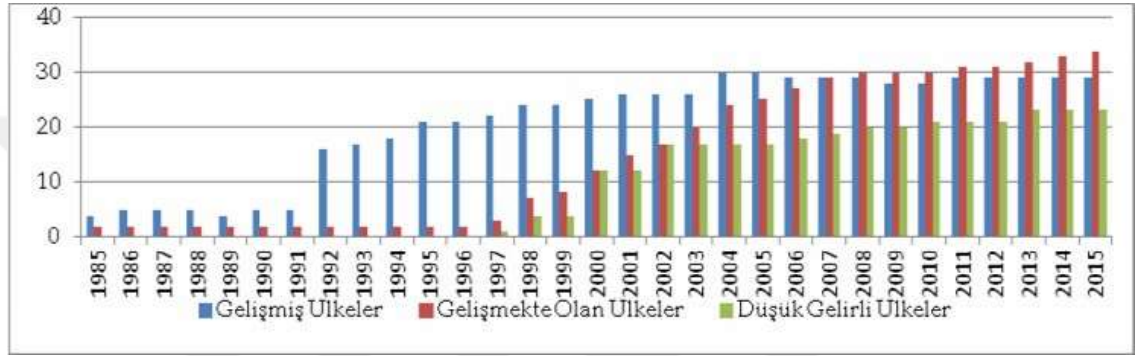
IMF tarafından sağlanan geniş kapsamlı veri setine dayanarak, 1985 ile 2015 yılları arasında toplamda 96 ülke, bir veya birden fazla mali kuralı benimsemiştir. Aşağıda

²⁹⁸ Vural, a.g.e., s.108.

²⁹⁹ Kopits and Symansky, a.g.e., pp.4-5.

verilen Şekil 8, 1985-2015 yılları arasında mali kural sistemini uygulayan ülkelerin zaman içindeki gelişimini, farklı gelişim seviyelerine göre gruplandırılmış ülkeler bazında gözler önüne sermektedir. Mali kuralların benimsenmesi Şekil 8’den de anlaşılacağı üzere öncelikle gelişmiş ülkelerde başlamıştır. Bu süreç 1990’ların sonları itibarıyla özellikle gelişmiş ülkelerde, ardından da 1995 yılından sonra gelişmekte olan ülkelerde belirgin bir artış göstermektedir.

Şekil 8. 1985 ila 2015 Yılları Arası Mali Kuralların Ülkelerin Gelişmişlik Düzeyine Göre İlerlemeleri



Kaynak: <http://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/matrix/matrix.htm>, (Erişim Tarihi: 01.04.2024).

1990’ların başlarında meydana gelen Avrupa Ekonomik ve Parasal Birliği (EMU) krizi, gelişmişlik düzeyi yüksek devletlerin mali disiplin kurallarını benimsemesine önyak olmuştur. 1992 yılı gelişmiş ülkelerde EMU krizinin ardından Avrupa Birliği tarafından hayata geçirilen Maastricht Kriterleri’nin belirgin bir artış gösterdiği bir dönemi temsil etmektedir. Aynı dönemde 1990’lı yıllarda gelişmekte olan piyasa ekonomilerinde yaşanan mali krizler de bu ülkelerde mali disiplin kurallarının benimsenmesini teşvik etmiştir.

1994 yılında Meksika’da meydana gelen finansal çalkantı, ardından 1997’de Asya’da, 1998’de Rusya’da, 1999’da Brezilya’da, 2000 ila 2001 yıllarında Türkiye’de ve 2002’de Arjantin’de yaşanan ekonomik krizler, kamu sektörünün kırılgan yapısından kaynaklanan riskleri hafifletme amacıyla Uluslararası Para Fonu (IMF) tarafından desteklenen mali disiplin merkezli istikrar programlarının ve bu programlar dahilinde mali kuralların uygulanmasını zorunlu kılmıştır. Söz konusu mali uygulamalar bahsi geçen krizlerin

etkisini azaltmayı hedeflemektedir³⁰⁰.

Aşağıda verilen Tablo 2’de belirtildiği üzere IMF kayıtlarına göre 1985 yılı itibarıyla mali disiplin kurallarını benimseyen ilk ülkeler arasında Almanya, Avustralya, Singapur, Japonya, Endonezya ve Malezya yer almaktadır. Bu tarihten önce de birçok ülke özellikle altın kural gibi çeşitli şekillerde mali disiplin kurallarını hayata geçirmiştir. IMF’nin mali kural veri tabanı, 1985 yılından itibaren resmi olarak uygulamaya konan mali kuralları içermekte olup, bu tarih başlangıç noktası olarak kabul edilmiştir.

Tablo 2. 1985 Yılında Mali Kural Uygulayan Çeşitli Ülkeler

Ülkeler	Harcama Kuralı	Gelir Kuralı	Bütçe Dengesi Kuralı	Borç Kuralı	Yasal Dayanak	Kapsam
Avustralya	+	+	+	-	Politik Taahhüt	Merkezi Yönetim
Singapur	-	-	+	-	Anayasa	Merkezi Yönetim
Malezya	-	-	+	+	Kanun	Merkezi Yönetim
Japonya	-	-	+	-	Kanun	Merkezi Yönetim
Endonezya	-	-	+	-	Koalisyon Anlaşması	Genel Yönetim
Almanya	+	-	+	-	Politik Taahhüt, Anayasa	Merkezi Yönetim, Genel Yönetim

Kaynak: <http://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/matrix/matrix.htm>,

(Erişim Tarihi: 01.04.2024).

1985-1988 yılları arasında Avustralya’da merkezi yönetim çerçevesinde, vergilendirme ve kamu harcamalarındaki artışı sınırlayıcı düzenlemeler ile bütçe açığını minimize etmeyi amaçlayan mali disiplin kuralları, siyasi sözlerin verilmesi suretiyle hayata geçirilmiştir. Almanya’nın mali disiplin ile ilgili tarihi 1969’da anayasaya dahil edilen ve yatırım harcamalarına olanak tanıyan denk bütçe prensibine dayanan bir kurala dayanmaktadır. Bu düzenleme özel fonları ve federal ekonomik faaliyetleri içerecek biçimde federal yönetimin ve bu yönetimin bütçesinin genelini kapsayacak biçimde oluşturulmuştur³⁰¹.

1985 yılı itibarıyla hayata geçirilen mali taahhüt, Almanya’da anayasal bir zorunluluk

³⁰⁰ Nevzat Saygılıoğlu ve Ali Çelen Erduran, “Mali Kural ve Etkinlik Sorunu: Türkiye Örneği.” *TISK Akademi*, C.7 S.13, 2012, s.16.

³⁰¹ Saygılıoğlu ve Erduran, a.g.m., s.16.

olarak yerini almaktadır. Bu dönemde Almanya'nın mali disiplini yerel yönetimler düzeyinde ve merkezi yönetimler düzeyinde etkin bir şekilde işlemektedir. Ülkede belirlenen harcama kuralı kapsamında harcamaların büyüme hızı, gelir artışını aşmamaktadır. 2008 yılına kadar ulaşılan harcamaların yıllık ortalama artış oranı %1 olarak kaydedilmiştir. Almanya, 2010 ve 2011 dışında 2015 yılına kadar harcama kurallarını ve 1985'ten itibaren de bütçe dengesi kuralını aralıksız bir şekilde uygulamaya devam etmektedir.

1992 yılı itibarıyla Avrupa Birliği üyeliğinin bir gereği olarak üye ülkeler üst düzey bir borçlanma kuralını hayata geçirmeye başlamışlardır. Singapur, 1965 yılından itibaren, anayasal bir zeminde ve merkezi yönetim düzeyinde bütçe dengesini sağlama kuralını benimsemektedir. Ayrıca 1991 yılından beri harcamalar üzerine sınırlamalar koyarak anayasal bir temele dayanarak harcama kuralı uygulamaya koyulmuştur. Malezya ise 1959 yılından bu yana bütçe disiplini olarak kabul edilen altın kural ile borçlanma kuralını uygulamaktadır.

Endonezya ise 1985'ten itibaren yerel ve genel yönetimlerde, koalisyon anlaşmaları aracılığıyla bütçe kurallarını benimsemekte ve bütçe açıklarını Gayrisafi Yurtiçi Hasıla'nın %3'ü ile sınırlamaktadır. 2004'te borç oranlarının Gayrisafi Yurtiçi Hasıla'nın 6/10'unu geçemeyeceği yönünde bir sınırlama getirmiştir. Japonya ise 1947'den bu yana altın kuralı uygulamakta, ayrıca 2006 ila 2008 ve 2010 ila 2012 yılları arasındaki üçer yıllık dönemi kapsayan harcama kuralını da hayata geçirmektedir.

2.5.1. Avrupa Birliğinde Mali Kural Uygulamaları

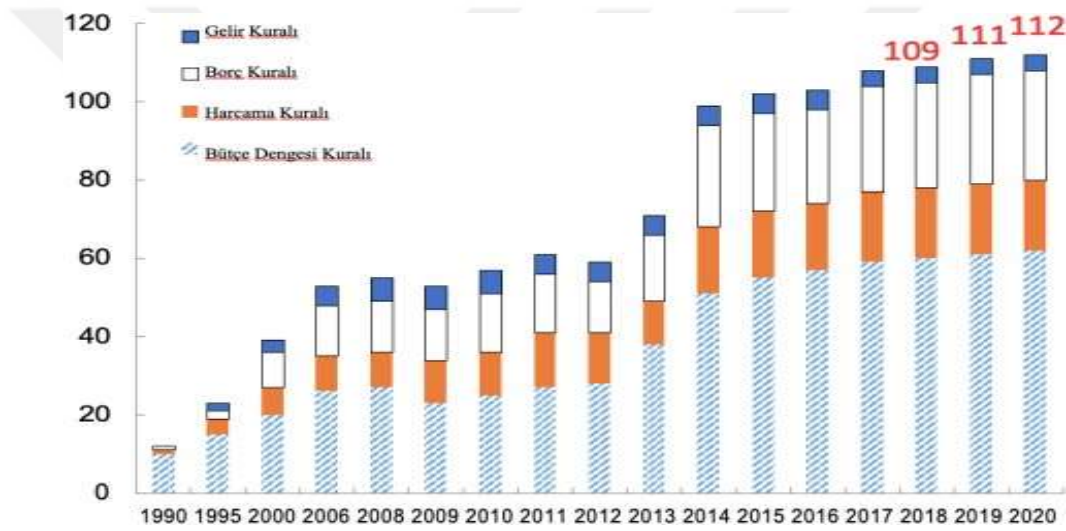
Anayasa düzenlemeleri, yasal mevzuatlar, koalisyon mutabakatları, uluslararası mukaveleler ya da hükümetlerin politik tercihlerine bağlı olarak şekillenen mali düzenlemeler, esas olarak vergilendirme, bütçeleme, harcamalar ve borç alma gibi mali politika araçlarını kısıtlamayı ve bununla birlikte mali düzenin korunmasını amaçlamaktadır. 1990'ların sonlarına doğru aşırı bütçe açıklarının meydana gelmesi ile mali düzenin bozulduğu gözlemlenmiş, başta Avrupa Birliği ülkeleri olmak üzere birçok devlette geleneksel mali politikalardan ziyade kural bazlı mali politikalara yöneliş gözlenmiştir³⁰². Nitekim 1975 ile 1995 yılları arasındaki dönemde Avrupa Birliği üyesi devletlerin çoğunda ve bununla birlikte diğer ileri ekonomilere sahip ülkelerde de kamu borçlarının ve mali açıkların yükseldiği belirlenmiştir. Bu durum, geleneksel mali

³⁰² Tuğay Günel "Avrupa Birliği'nde Mali ve Parasal Kural Uygulamaları" *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, S.56, 2020, s.75.

politikaların, karar verici organlara herhangi bir kısıtlama getirmediğinden mali açıkları ve borçlanmayı artırma eğiliminde olduğu şeklindeki görüşün yaygınlaşmasına neden olmuştur³⁰³.

Bu perspektiften yola çıkarak 1990’lardan başlayarak hem Avrupa Birliği düzeyinde hem de üye devletler düzeyinde kuralları baz alan mali politikaların benimsenmesi süreci genişlemektedir. 1993 yılında Maastricht Anlaşması’nın yürürlüğe alınmasının ardından 1997’de İstikrar ve Büyüme Pakti’nin onaylanması, Birlik çapında meydana gelen önemli gelişmeler arasında sayılmaktadır.

Şekil 9. 1990 ila 2020 Yılları Arası Avrupa Birliğinde Uygulanan Sayısal Mali Kurallar



Kaynak: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-research-and-databases/economic-databases/fiscal-governance-database_en, (Erişim Tarihi: 10.03.2024).

Şekil 9 üzerinde de açıkça görülebileceği gibi Avrupa Birliği düzeyinde ve üye ülkeler düzeyinde benimsenen mali politikaların büyük bir kısmını dengeyi sağlama ve borçlanma kuralları oluşturmaktadır. Vergi ve harcamalarla ilgili düzenlemeler ise daha az önem taşımaktadır. Üye devletlerde vergi ve harcamalarla ilgili kısıtlamaların yetersiz kalmasının altında yatan temel sebep, vergi sistemlerinin harmonizasyonu sürecinde karşılaşılan zorluklar olarak ifade edilebilmektedir³⁰⁴. 1990 yılı itibariyle mali kuralların mevcut sayısında bir artış trendi gözlenmektedir. 1990 yılında Avrupa Birliği üyesi olan 12 ülkenin sayısı 2020 yılında (Brexit sonrasında) 27’ye yükselmiş olup bu durum mali

³⁰³ Lars Calmfors, *The Roles of Fiscal Rules, Fiscal Councils and Fiscal Union in EU Integration*, Handbook of the Economics of European Integration, 2015, <http://perseus.iies.su.se/~calmf/calmforshandbookoneuropeanintegration140730.pdf>, (Erişim Tarihi: 03.04.2024).

³⁰⁴ Aktan, Çoban ve Demir, a.g.m., s.112.

kuralların sayısındaki artışı beraberinde getirmiştir. Ancak kural tabanlı mali politika uygulamalarına duyulan ilginin de önemli ölçüde arttığı gözden kaçırılmamalıdır.

2.5.1.1. Avrupa Birliği'nde Uygulanan Mali Kurallar

Avrupa Birliği'nde mali disiplin hem birliğin tamamında hem de üye devletlerin kendine özgü durumları dikkate alınarak uygulanacak iki ayrı kategoride incelenmektedir. Bu mali disiplinin kökenleri, 1993'te yürürlüğe alınan Maastricht/Avrupa Birliği Antlaşması ve 1997'de hayata geçirilen İstikrar ve Büyüme Paketi'ne uzanmaktadır. Hem Maastricht Kriterleri hem de İstikrar ve Büyüme Paketi aracılığıyla Avrupa Birliği'ne üye devletlerin ekonomik ve mali göstergelerine belirli orantısal limitler getirilmekte ve bu ülkelerin bu kriterlere uyumları izlenmektedir.

1. Maastricht Kriterleri

Maastricht Antlaşması 1992 yılının 7 Şubat'ında Hollanda'nın Maastricht kentinde imzalanmış ve 1993 yılının kasım ayından itibaren yürürlük kazanmıştır. Bu antlaşma Avrupa Birliği'nin (AB) parasal birliğiyle ekonomik bütünlüğünün oluşturulması sürecini tamamlama amacı gütmektedir. Söz konusu antlaşma ile Avrupa Yakınsama Kriterleri ya da başka bir deyişle Maastricht Kriterleri olarak bilinen, Avrupa Birliği üyesi devletler arasındaki ekonomik ve mali farklılıkları azaltmayı amaçlayan kurumsal düzenlemeler belirlenmiştir.

Maastricht'te yer alan ölçütler aracılığıyla üye devletlerin kamu borçları, bütçe açıkları, faiz oranları, para birimlerindeki değer kayıpları ve enflasyon düzeyleri gibi ekonomik ve mali göstergelere yönelik belirli kısıtlamalar ile bu ölçütlere riayet edilmemesi durumunda alınacak tedbirler tanımlanmaktadır. Kamu borcu ve bütçe açığına ilişkin belirlenen mali düzenlemeler, Avrupa Birliği'nin uyguladığı mali kuralların en belirgin örneklerindendir ve aşağıdaki şekilde kısaca ifade

edilebilmektedir³⁰⁵:

- **Bütçe Açığı Kuralı:** “Üye devletlerin bütçe açıklarının Gayri Safi Yurtiçi Hasılaya oranı %3'ü aşmamalıdır.”
- **Kamu Borcu Kuralı:** “Üye ülkelerin kamu borçlarının Gayri Safi Yurtiçi Hasılaya oranı %60'ı aşmamalıdır.”
- **Enflasyon Oranı Kuralı:** “Birlikte fiyat istikrarı açısından optimum performansı

³⁰⁵ Dilekli ve Yeşilkaya, a.g.e., s.6.

sergileyen üç ülkenin ortalama yıllık enflasyon oranları ile bir üye devletin enflasyon oranı arasındaki farkın 1,5 puanı geçmemesi gerekmektedir.”

- **Faiz Oranı Kuralı:** “Üye devletlerin uyguladığı uzun vadeli faiz oranları, fiyat istikrarı açısından maksimum performansı sergileyen üç ülkenin faiz oranlarından 12 aylık süre zarfında 2 puan fazla olmamalıdır.”
- **Devalüasyon Kuralı:** “Geçmiş iki yıl içinde bir üye devletin para biriminin diğer bir üye devletin para birimi karşısında değer kaybına uğramamış olması gerekmektedir.”

Maastricht Ölçütleri üye devletlerin ekonomik ve mali standartlarını yerine getirme hususunda belirli kısıtlamalar koymakla sınırlı kalmayı, Ekonomik ve Parasal Birliğe (EPB) dahil olan ülkelerin bu ölçütlere ne derecede uyduğunu incelemekte ve standartlardan ayrılan ülkelere muhtelif cezai tedbirlerin uygulanabilmesini mümkün kılmaktadır. Maastricht anlaşmasında yer alan 104. madde uyarınca tanımlanan cezai tedbirler, Bektaş ve Saraç (2021)’ın çalışmalarında şöyle özetlenmektedir³⁰⁶:

- Üye devletlerin, tahvil ve değerli kağıtlar ihraç etmelerinden önce Ekonomik ve Mali İşler Konseyi (ECOFIN) tarafından talep edilen ek bilgileri kamuoyu ile paylaşmaları gerekmektedir.
- Avrupa Yatırım Bankası’nın üye devlete yönelik kredi politikalarını yeniden değerlendirme yapması istenebilmektedir.
- Ekonomik ve Mali İşler Konseyi’nin üye devletin aşırı kamu açıklarını giderdiğine karar verene dek söz konusu üye devletten Birliğin hesabına faizsiz mali katkıda bulunması talep edilebilmektedir.
- GSYİH’nin %0,25’ini aşmayacak şekilde üye devlete para cezası uygulanabilmesi öngörülmektedir.
- Maastricht Ölçütleri temelinde Avrupa Birliği’ne dahil olan 27 devlet ve Türkiye’nin milli gelire oranla bütçe dengeleri ve kamu borçları, aynı zamanda enflasyon ile faiz oranları aşağıda verilen Tablo 3’te sunulmaktadır.

³⁰⁶ Çağdaş Bektaş ve Özgür Saraç, “Maastricht Kriterleri Avrupa Birliği’nin Geleceğinin Teminatı mı? Almanya-Britanya-İspanya-Yunanistan Analizi (1998- 2018)”, *Sosyoekonomi*, C.29, S.47, 2021, ss.384.

Tablo 3. Türkiye ile AB Üyesi Ülkelerin 2021 Yılındaki Maastricht Kriterlerine Uyum Verileri

	Bütçe Dengesi/GSYİH (%)	Kamu Borcu/GSYİH (%)	Enflasyon Oranı (%)	Faiz Oranı (%)
Kriter Oranı	-3,0	60	2,23*	2,56**
Almanya	-3,2	68,1	3,2	-0,37
Belçika	-5,4	108,4	3,2	-0,01
Çekya	-5,0	40,7	3,3	1,9
Estonya	-2,6	18,4	4,5	0,06
Fransa	-6,6	112,7	2,1	0,01
Hırvatistan	-2,6	78,2	2,7	0,45
İrlanda	-1,4	52,6	2,4	0,06
İsveç	-0,1	36,7	2,7	0,27
Letonya	-7,2	45,9	3,2	0
Lüksemburg	1,0	24,4	3,5	-0,36
Malta	-7,0	49,6	0,7	0,5
Portekiz	-2,8	123,9	0,9	0,3
Slovakya	-5,1	60,2	2,8	-0,08
Türkiye	-2,8	41,8	19,6	18,59
Avusturya	-5,7	82,4	2,8	-0,09
Bulgaristan	-3,9	253,8	2,8	0,19
Danimarka	4,1	40,5	1,9	-0,06
Finlandiya	-2,7	73,2	2,1	-0,09
GKRY	-1,6	96,5	2,3	0,37
Hollanda	-2,2	50,4	2,8	-0,33
İspanya	-6,7	115,7	3,0	0,35
İtalya	-8,9	145,7	1,9	0,81
Litvanya	-1,1	43,3	4,6	0,16
Macaristan	-7,1	76,2	5,2	3,06
Polonya	-1,7	53,0	5,2	1,95
Romanya	-7,1	48,3	4,1	3,62
Slovenya	-4,6	74,8	2,0	0,07
Yunanistan	-6,9	197,3	0,6	0,88

* Topluluk içerisinde fiyat istikrarını en üst düzeyde koruyan üç devletin; Yunanistan (%0,6), Malta (%0,7) ve Portekiz (%0,9) olmak üzere, yıllık enflasyon oranlarının ortalaması, belirlenen değerin 1,5 puan altında bulunmaktadır.

**Fiyat dengesini en iyi şekilde sağlayan bu üç devlet; Yunanistan (%0,88), Malta (%0,5) ve Portekiz (%0,3) için, yıllık faiz oranlarının ortalaması, hesaplanan miktarın 2 puan altında yer almaktadır.

Kaynak: <https://www.ec.europa.eu/eurostat/web/main/data>, (Erişim Tarihi: 10.03.2024); <https://www.sbb.gov.tr/butce/>, (Erişim Tarihi: 10.03.2024).

Tablo 3'ün değerlendirilmesi neticesinde Avrupa Birliği'ne üye birçok devletin, küresel salgın öncesinde mali düzenlerinin bozulduğu ve Covid-19 küresel salgının getirdiği ekonomik sorumlulukların altında mali kural ve düzenlemelere uymada zorlanmış oldukları tespit edilmektedir. Covid-19 küresel salgını, kamu maliyesi üzerinde iki taraflı

bir etki yaratmaktadır; bir taraftan öncelikli olarak sağlık giderlerindeki kamu harcamalarını arttırırken, öteki taraftan vergi gelirlerinin düşmesine ve vergi tabanının daralmasına sebep olmuştur³⁰⁷.

Avrupa Birliği Komisyonu, 2020 yılının mart ayında baş gösteren küresel salgının yol açabileceği ekonomik ve sosyal zararları engelleyebilmek amacıyla Maastricht Anlaşması'nda belirtilen mali düzenlemelerin esneklik sağlayan maddesini³⁰⁸ aktif hale getirmiştir³⁰⁹. 2021 yılı haziranında yayımlanan yeni bir açıklamada ise mart ayında alınan bu önlemin, küresel salgının neden olduğu olumsuzlukların üstesinden gelinmesinde üye devletlere destek sağladığı ve bu yüzden mali düzenlemelerdeki askıya alma işleminin 2022 yılı boyunca süreceği ancak 2023 yılında bu durumun sona erdirilmesinin öngörüldüğü belirtilmiştir³¹⁰.

Salgının global çapta aktif etkilerinin görüldüğü dönemin ardından Avrupa Birliği'nde gözlemlenen mali düzenlemelerin uygulandığı evrimler, mali yönetmeliklerin oluşturulma evresinde olağanüstü koşullar altında etkinleşebilecek muafiyet hükümlerinin önemini öne çıkarmaktadır. Aynı zamanda kamu sektörünün ekonomik alanda belirleyici bir konumda olması gereken zamanlarda, mali yönetmeliklerin varlığının sorgulanması gerektiğini de gündeme getirmektedir.

2. İstikrar ve Büyüme Paktı

1997'de hayata geçirilen İstikrar ve Büyüme Paktı (İBP), Avrupa Birliği düzeyinde mali düzenlemelerin tesis edilmesi amacıyla Maastricht Anlaşması'ndan sonra gelen önemli bir evre olarak değerlendirilmektedir. Söz konusu pakt, Maastricht Anlaşması'nın öngördüğü bütçe açığının ve kamu borcunun Gayri Safi Yurtiçi Hasıla içinde sırasıyla %3 ve %60 değerlerini aşmaması gerektiğini yeniden teyit etmekte ve üye devletlere bütçe fazlalığı ya da denge siyaseti izlemeleri yönünde tavsiyelerde bulunmaktadır³¹¹.

İstikrar ve Büyüme Paktı'nın öncelikli amaçları arasında uzun dönemde fiyat dengesini

³⁰⁷ Binhan Elif Yılmaz, *Devlet Borçları ve Türkiye'de Borç Çıkması*, İstanbul: Der Yayınları, 2021, s.52.

³⁰⁸ Bkz. 7 Temmuz 1997 tarih ve 466/97 Sayılı Konsey Yönetmeliği, m. 5(1) ve m. 9(1); "Euro bölgesi veya bir bütün olarak Birlik için şiddetli ekonomik gerileme dönemlerinde, orta vadede mali sürdürülebilirliği tehlikeye atmamak şartıyla, üye devletlerin orta vadeli bütçe hedefine yönelik uyum yolundan geçici olarak ayrılımlarına izin verilebilir."

³⁰⁹ European Commission, *Communication from the Commission to the Council: on the Activation of the General Escape Clause of the Stability and Growth Pact*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0123>, (Erişim Tarihi: 10.03.2024).

³¹⁰ European Commission, *Economic Policy Coordination in 2021: Overcoming COVID-19, Supporting the Recovery and Modernising Our Economy*, <https://www.europeansources.info/record/economic-policy-coordination-in-2021-overcoming-covid-19-supporting-the-recovery-and-modernising-our-economy/>, (Erişim Tarihi: 10.03.2024).

³¹¹ Ludger Schuknecht, *EU Fiscal Rules: Issues and Lessons from Political Economy*, ECB Working Paper, No. 421 2004, <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/152855/1/ecbwp0421.pdf>, (Erişim Tarihi: 10.03.2024).

koruyarak istikrarlı gelişmeyi teşvik etmek ve devlet bütçesi açıklarını azaltmak yer almaktadır. Bu sayede ekonomik dengesizlik ve daralma gibi durumlarla karşılaşıldığında bütçe üzerindeki esnekliğin korunması ve fiyat dengesini tehlikeye atmadan gereken ekonomik ayarlamaların gerçekleştirilmesi sağlanabilecektir.

Avrupa Birliği içindeki ülkelerin güvenilir mali disiplinler benimsemelerini ve bu disiplinleri birbiriyle uyumlu hâle getirmelerini hedefleyen bir düzenlemeler topluluğu olarak ifade edilen İstikrar ve Büyüme Paktı, iki ana bölümden meydana gelmektedir: düzeltici ve önleyici kol, İstikrar ve Büyüme Paktı'nın önleyici bölümü, ekonomik döngülerin etkilerini dikkate alarak üye devletlerin standart dönemler için mali planlarını ve politikalarını oluşturacak parametreler saptamayı ve bu yolla mali politikanın güvenilirliğini temin etmeyi hedeflemektedir. Bu hedef doğrultusunda orta vadeli mali hedefler, harcama kuralları, yakınsama ve istikrar programları, belirgin sapma prosedürü ve yasal düzenlemeler gibi mekanizmalar devreye sokulmaktadır. Diğer yandan İstikrar ve Büyüme Paktı'nın düzeltici kolu ise aşırı açık prosedürünü işletmek suretiyle bir üye devletin belirlenen hem açık hem de borç kriterlerine tekraruyum sağlamasını sağlamayı amaçlamaktadır³¹².

1997 yılı itibarıyla hayata geçirilen İstikrar ve Büyüme Paktı, 2015 yılına kadar defalarca güncellenmiştir. Bu süreç aşağıda belirtilen sıralama ile gerçekleşmiştir³¹³:

- ✓ 1997 yılında İstikrar ve Büyüme Paktı uygulamaya alınmıştır.
- ✓ 1998'de İstikrar ve Büyüme Paktı'nın önleyici yönetmelikleri etkin hale gelmiştir.
- ✓ 1999 yılına gelindiğinde İstikrar ve Büyüme Paktı'nın düzeltici yönergeleri hayata geçirilmiştir.
- ✓ 2005 yılında İstikrar ve Büyüme Paktı'nda düzenlemelere gidilmiştir.
- ✓ 2011 yılında İstikrar ve Büyüme Paktı kapsamında Altılı Paket yürürlüğe konulmuştur.
- ✓ 2013'te İkili Paket ve Ekonomik Sıkışmaya gidilmiştir.
- ✓ 2014 yılında İstikrar ve Büyüme Paktı'nın yeniden değerlendirmesi yapılmıştır.
- ✓ 2015 yılına gelindiğinde İstikrar ve Büyüme Paktı daha esnek hale

³¹² European Commission, *Stability and Growth Pact*, https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact_en, (Erişim Tarihi: 10.03.2024).

³¹³ European Commission, *Building a Strengthened Fiscal Framework in the European Union: A Guide to the Stability and Growth Pact*, https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2013/pdf/ocp150_en.pdf, (Erişim Tarihi: 10.03.2024).

getirilmiştir.

2.5.2. Amerika Birleşik Devletleri'nde Mali Kural Uygulamaları

Amerika Birleşik Devletleri'nde mali disiplin, federal ve eyalet bazında olmak üzere iki düzeyde ele alınmaktadır. Federal düzeyde 1917'de kabul edilen Tahvil Kanunu, 1974'te yürürlüğe giren Bütçe ve Borç Tavanı Kontrol Kanunu, 1985 ve 1987'de sırasıyla çıkarılan iki Gramm-Rudman-Hollings Kanunu ve Bütçe Uygulama Kanunu ile PAYGO modeli kapsamında belirlenen harcama kuralları ön plana çıkmaktadır.

Avrupa Birliği'nin mali uygulamalarının aksine Amerika Birleşik Devletleri'nde eyaletlere federal hükümet tarafından mali kurallar dayatılmamakta; ancak birçok eyalet kendi yasal düzenlemelerinde mali kurallar benimsemektedir³¹⁴. Eyalet düzeyinde uygulanan mali kurallarsa denk bütçe ve bütçe açığına ilişkin kurallar, vergilendirme ve harcama kuralları ile borçlanma kuralları şeklinde kategorize edilmektedir.

2.5.2.1. Amerika Birleşik Devletleri'nde Federal Devlet Geneline Mali Kural Uygulamaları

Amerika Birleşik Devletleri'nde federal düzeydeki mali düzenlemelerin ve benzeri uygulamaların kökeni 1917 yılında yürürlüğe giren Tahvil Kanunu'na (The Liberty Bond Act) dayanmaktadır. Birinci Dünya Savaşı'nın ekonomi üzerindeki olumsuz etkilerine yanıt olarak kabul edilen bu kanun, federal hükümetin borçlanma miktarınabir üst limit getirmiş ve her bir tahvil ihracının Kongre onayı gerektirmesini zorunlu kılmıştır. Zamanla özellikle bütçeleme işlemleri başta olmak üzere, kamu finans yönetiminde disiplin sağlamak amacıyla 1974'te Bütçe ve Borç Tavanı Kontrol Kanunu (Congressional Budget and Impoundment Control Act) hayata geçirilmiştir. Bu düzenleme ile hükümetin borç alma ve harcama yapma kapasitesi üzerinde kısıtlamalar uygulanmıştır³¹⁵.

1985 yılına gelindiğinde Denk Bütçe ve Acil Açık Kontrol Kanunu olarak tanınan Gramm-Rudman-Hollings (GRH) yasası hayata geçirilmiştir. Bu düzenleme ile sonraki beş yıl boyunca bütçe açıklarının aşamalı bir şekilde düşürülmesi ve 1991 yılı itibarıyla bütçe dengesine ulaşılması amaçlanmaktadır. Bu kanun çerçevesinde bütçe dengesine erişmek amacıyla belirli harcama miktarlarının otomatik olarak azaltılması

314 Wyplosz, a.g.m., p.505.

315 Richard W. Peach, *The Evolution of the Federal Budget and Fiscal Rules*, 2021, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2094470, (Erişim Tarihi: 12.04.2024).

öngörülmektedir. İlk yıllarda beklenen başarının elde edilememesi üzerine 1987’de bir revizyon yapılarak Gramm-Rudman-Hollings (GRH) II ya da Denk Bütçe ve Acil Açık Kontrol Yenileme Kanunu olarak adlandırılan düzenleme yürürlüğe sokulmuştur. Bütçe dengeleme hedefi 1993 yılına ertelenmiş olsa da arzu edilen sonuçlar yine de elde edilememiştir³¹⁶.

Gerçekleştirilen faaliyetlerin ötesinde geleceğe yönelik planlamaların tercih edilmesi ve olumlu mali projeksiyonların oluşturulması, 1991 ve 1993 yıllarındaki amaçlara erişilememe durumunun temel nedenleri arasında yer almaktadır. Bu durumun ışığında mevcut süreçlerde değişikliğe gidilerek mali disiplinin sağlanması amacıyla 1990 yılında Bütçe Uygulama Kanunu (Budget Enforcement Act) hayata geçirilmiştir. Bu kanun sosyal güvenlik ve işsizlik yardımları gibi zorunlu olmayan ödemeleri dışarıda tutarak belirli harcamalar için üst sınır belirleme uygulamasını faaliyete almıştır³¹⁷.

1990 ile 2002 yılları arasında Bütçe Uygulama Kanunu’nun bir unsuru olarak hayata geçirilen ve 2010 yılında yasal bir zemine oturtulan Pay-As-You-Go (PAYGO) yöntemi, her türlü harcama artışının veya vergi indiriminin alternatif bir vergi artırımı veya harcama kısıtlaması ile dengelenmesini öngörmektedir. Söz konusu sistem aynı yasal düzenleme kapsamında tanıtılmıştır³¹⁸. 1917 yılında başlayan ve daha önce ifade edilen süreci kapsayan bu yöntem, Tablo 4’te özetlenmektedir.

³¹⁶ Suzanne Kennedy, Janine Robbins and François Delorme. “The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance”, *Fiscal Rules Conference*, 2001, p.238.

³¹⁷ Kennedy, Robbins and Delorme, a.g.e., p.237.

³¹⁸ Ben S. Bernanke, “Fiscal Sustainability and Fiscal Rules”, <https://www.federalreserve.gov/newsevents/speech/files/bernanke20101004a.pdf>, 2010, (Erişim Tarihi: 12.04.2024).

Tablo 4. Amerika Birleşik Devletleri’nde Federal Devlet Genelinde Uygulanan Mali Kurallar

Yıllar	Mali Kural Türü	Hukuki Dayanak	Açıklama
1917-1918	Borçlanma Kuralı	Tahvil Kanunu	Federal yönetimin borçlanma miktarı üzerindeki üst sınır belirlenmiş ve tahvil çıkarma işlemleri, Kongre’nin onayına tabi tutulmuştur.
1974-1985	Bütçe Dengesi ve Borçlanma Kuralı	Bütçe ve Borç Tavanı Kontrol Kanunu	Yüksek enflasyon problemi karşısında devletin harcama ve borç alma kapasitesine yönelik kısıtlamaların uygulanabilmesi amacıyla Bütçe ve Borç Tavanı Kontrol Kanunu yürürlüğe sokulmuştur.
1986-1991	Bütçe Dengesi Kuralı	GRH Kanunu	1985 yılının sonlarına doğru yasalaşan GRH Kanunu 1991 yılı itibarıyla bütçe dengesinin sağlanmasını amaçlamış ve bu düzenleme 1987 yılında Amerika Birleşik Devletleri Yüksek Mahkemesi’nin bir kararıyla değişikliğe uğramıştır.
1990-2002	Harcama Kuralı	Bütçe	1990 yılında çıkarılan Bütçe
		Uygulama Kanunu	Uygulama Kanunu kapsamında isteğe bağlı harcamalara yıllık bütçe tahsisatı sınırlamaları getirilmiştir. Ancak, 1998 yılından itibaren bütçe fazlalıkları nedeniyle bu kurallara uyum sağlanmamıştır.
1990-2002	PAYGO	Bütçe Uygulama Kanunu	Aynı kanun, harcamalarda meydana gelecek herhangi bir artışın, ya başka bir gelir artışıyla ya da bütçe kesintileriyle dengelemesini öngörmüştür.
2010	PAYGO	Pay-As-You-Go Kanunu	2010 yılında, PAYGO ilkeleri yasal bir zemine oturtulmuştur. Bu düzenlemeler kapsamında, sosyal güvenlik harcamaları ve afet yardımı gibi bazı özel kalemler muaf tutulmuştur.
2011	Harcama Kuralı	Bütçe Uygulama Kanunu	2011 yılının ağustos ayında Kongre gelecek on yıl süresince isteğe bağlı harcamalara yönelik bir üst limit belirlemiştir. Bu düzenleme 2016 ve 2017 yıllarında gözden geçirilerek güncellenmiştir.

Kaynak: Victor Lledó, Sungwook Yoon, Xiangming Fang, Samba Mbaye and Young Kim, *Fiscal Rules at a Glance*, IMF, 2017, <https://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/fiscal%20rules%20at%20a%20glance%20-%20background%20paper.pdf>, (Erişim Tarihi: 12.04.2024); Peach, a.g.e.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE MALİ KURAL BENZERİ UYGULAMALAR VE ORTA VADELİ PROGRAM ÇERÇEVESİNDE MALİ KURALLARIN UYGULANABİLİRLİĞİ

3.1. Türkiye’de 2000 Yılı Öncesi Dönem

Türk hukukunda yer alan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun, kamusal mali yönetimini ve bu yapının denetlenme sistemlerinin nasıl işlemesi gerektiğine dair temel ilkeleri ve kuralları belirlediği, aynı zamanda OVHS’ye geçişi de desteklediği görülmektedir. 5018 sayılı kanunun 2006 yılından itibaren tam anlamıyla yürürlüğe girmesiyle beraber her yıl üç yıllık zaman zarfında OVMP’ler ve OVP’ler oluşturulmaktadır. Bu süreç 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 16. Maddesi hükmünce OVMP ve OVP’lerin nasıl hazırlanacağına dair yönergelerle düzenlenmektedir.

Merkezi yönetim bütçesinin hazırlanış sürecinin de Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 16. maddesinde düzenlendiği görülmektedir. Bu süreç, Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığınca oluşturulan ve makroekonomik stratejileri, ilkeleri, politikaları, ana ekonomik büyüklükleri ve mali hedefleri kapsayan OVP’nin Cumhurbaşkanı kararıyla başlamaktadır. Söz konusu planının Cumhurbaşkanı kararının ardından Orta Vadeli Program doğrultusunda, sonraki sıralı üç yıllık dönemi kapsayacak şekilde toplam gelir-gider tahminleri, hedeflenen borçlanma ve açık verme durumlarıyla kamu idarelerine ait ödenek tekliflerinin üst sınırlarını içeren OVMP, Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığınca Cumhurbaşkanı’nın onayına sunulmaktadır.

Orta Vadeli Mali Plan kapsamında plan dahilindeki birinci yıl için belirlenen harcama limitlerinin, bütçe yönetimi sürecinde zorunlu bir karakter taşımakta olduğu sonraki yıllar için öngörülen miktarların ise yol gösterici bir özellik sergilediği görülmektedir.

Türk Hukuku’nda 5018 sayılı Kanun kapsamında uygulamaya alınan bu yöntem, harcama kuralıyla paralellik gösterse de Türkiye’deki bütçe hazırlık sürecinde ilk yıl için zorunlu olan harcama limitine uyulmadığı gözlemlenmektedir.

Türkiye’nin OVHS kapsamında belirlemiş olduğu bütçelemeye uymamasının ana nedeni, ülkemizdeki harcama programlarının uzun süreci kapsayan zaman dilimlerindeki bakış

açısının dikkate alınmadan hızla değiştirilmesinden ve oluşturulması planlanan harcama sistemlerinin analiz edilmeden ve eksiklikleri belirlenmeksizin hayata geçirilmesinden kaynaklanmaktadır. Bu kapsamda 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 14. maddesi uyarınca merkezi yönetimin çatısı altındaki kamu yönetim birimlerine, gelirleri düşürücü veya giderleri yükseltici değişikliklerin mali yükünü, MP ve OVP dahilinde minimum üçer yıllık planlanan süreçler adına hesaplama ve ilgili kanun tasarılarıyla birlikte sunma zorunluluğu oluşturulmuştur.

Sosyal güvenlik sistemiyle ilgili yasa tekliflerinin minimum 20 yıl süreli aktüeryal analizlere dayandırılması zorunluluğu da 5018 sayılı hükümle kesinleştirilmiştir. Bu zorunluluk 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 14. maddesi hükmünce belirlenmiş olup, söz konusu ilkenin Türkiye'deki kamu mali yapıda etkin bir şekilde kavranıp uygulanması konusunda zorluklar yaşanmaktadır. Yeni bir mali yükümlülük getiren kararın verilmesi sürecinde bu yeni yükümlülüğün mali etkilerini dengeleyebilecek, aynı düzeyde bir gelir artışı sağlayacak ya da harcamaları kısıtlayacak düzenlemelerin öngörülmemesi, mali dengesizliklere yol açmaktadır.

2005 yılı itibarıyla orta vadeli mali programların öngörülmemesi bağlamında alınan harcama kararlarının toplam maliyeti, 2008 yılının sonlarına dek Gayri Safi Yurtiçi Hasıla oranı olarak %3,9 düzeyine erişmiştir. Bu harcama kararları arasında, çalışma karşılığı ücret ve maaşlarda yapılan iyileştirmeler, engelli bireylere aylık bağlama uygulamaları ve Sosyal Sigortalar Kurumu primlerindeki indirimler vb. yer almaktadır. Söz konusu harcama kararlarına ilişkin kanun tasarısının yürürlüğe girmesinden sonra geri alınmaları zor bir süreci gerektirmektedir. Bu durum söz konusu harcama kararlarının geri dönüşümü konusunda esnekliklerin oldukça sınırlı olduğunu göstermektedir.

5018 sayılı Kanun kapsamında sunulan orta vadeli harcama sistemi, mevcut eksikliklerine karşın yine de gözlemlene-takip ve değerlendirme süreçleri ile otomatik düzeltme ve cezai yaptırım mekanizmalarının entegrasyonu sayesinde ilerleyen zamanlarda oluşturulacak kapsamlı bir harcama kuralının kabul edilmesini kolaylaştıracak ve ülkemizde bu kuralların uygulanabilirlik potansiyelini yükseltecektir.

3.1.1. 2000 Yılı Öncesi Dönemde Anayasalarda Yer Alan Mali Kural

Benzeri Hükümler

Yeni Cumhuriyet'in temellerinin atıldığı dönemde 1921 yılında kabul edilen ilk temel yasa, 85 sayılı Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu olarak bilinmektedir. Bahsi geçen yasa, savaş

koşulları altında şekillenmiş ve devletin ana yapı taşlarını belirleyen 23 maddeden oluşan bir çerçeve sunmuştur. Bu nedenle bütçe, devletin gelir ve giderleri ile borçlanma gibi mali konuları içermemektedir. 1921'deki bu temel yasa ile Kanun-i Esasi yürürlükten kaldırılmamış sadece üzerinde anlaşmazlık olan maddelerde yeni yasanın hükümleri öncelik kazanmıştır. Türkiye'nin anayasal gelişiminde ekonomik ve mali düzenlemelerin entegrasyonu, 1924 Anayasası ile başlamış ve 1961 ile 1982 Anayasalarıyla sürdürülmüştür.

3.1.1.1. 1924 Anayasası Hükümler

1924 tarihli Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu olarak bilinen 491 sayılı yasa, kamu gelirlerine, harcamalarına ve bütçe ile ilgili düzenlemelere detaylı bir şekilde yer vermektedir. Bu anayasal düzenlemede ifade edilen önemli bazı maddeler aşağıda özetlenmektedir:

Bütçe

26. madde uyarınca; “...*Büyük Millet Meclisi, devletin bütçe ve kesin hesap kanunlarını inceleme, onaylama, para basma, tekel kurma ve nakdi yükümlülükler taahhüt etme sözleşmeleri ile imtiyazları onaylama ve iptal etme...*” gibi görevleri yalnızca kendisi üstlenmektedir. Bu madde ekonomik ve mali konularda TBMM'nin yetki sahibi olduğunu göstermektedir.

96. maddeye göre “*Devlet malları bütçe dışında harcanamaz.*” hükmü, kamu gelirleri dahil olmak üzere kamu sektörüne ait ve harcama amacıyla kullanılabilecek tüm varlıkların bütçede gösterilmesi gerektiğini vurgulamaktadır.

100. maddede ise “*Büyük Millet Meclisi'ne bağlı olarak çalışacak ve devletin gelirlerini ve giderlerini özel bir kanun çerçevesinde denetleyecek bir Sayıştay'ın kurulması*” kararıyla devletin tüm gelir ve harcamalarını denetleme görevini üstlenen bir kurumun kuruluşu ifade edilmektedir.

Kamu Gelirleri

1924 Anayasası'nın 85. maddesi kapsamında vergilerin yalnızca yasal düzenlemeler aracılığıyla konulabileceği ve tahsil edilebileceği belirtilmektedir. Devlet, il özel idareleri ve belediyeler tarafından tahsil edilen resimler ve harçlar, ilgili yasalar çıkarılana dek toplanmaya devam edilmektedir. Bu düzenleme vergilendirme faaliyetlerinin yasal bir temele dayandırılması gerektiğine dair kanuniliğin ilkesine vurgu yapmaktadır.

3.1.1.2. 1961 Anayasası Hükümleri

27 Mayıs tarihinde yaşanan askeri ayaklanmanın ardından Kurucu Meclis bünyesinde oluşturulan anayasa komisyonunun hazırladığı 1961 Anayasası, Türkiye’de halk oylaması ile onaylanan ilk temel kanun olma özelliğini taşıırken aynı zamanda temel haklar ve özgürlükler, milli bütçe ve sosyal devlet ilkesi gibi temel kavramlara atıfta bulunması bakımından da önem arz etmektedir. 1961 Anayasası kapsamında bulunan bazı maddelerin özetlenmesi aşağıdaki gibidir;

Bütçe ve Mali Disiplin

Anayasanın 94. maddesi, “*Bütçenin Görüşülmesi ve Kabulü; Gider Artırıcı ve Gelir Azaltıcı Teklifler*” başlığı altında TBMM üyelerinin bütçe kanunu tasarılarının genel kurulda görüşülmesi esnasında harcamaları artıran ya da belirli gelir kalemlerini azaltan önerilerde bulunamayacağını hükme bağlamıştır. Bu düzenlemeyle kayırmacı harcamalarla popülist harcamalara engel olunması hedeflenirken dolaylı yoldan mali disiplin prensipleri ve denk bütçe usulleri üzerinde durulmuştur.

Hükümetin sosyal ve ekonomik görevlerinin sınırları ile ilgili 53. madde, “*devletin bu bölümde tanımlanan hedeflere ulaşma görevlerini, ekonomik gelişme ve mali kaynaklarının elverdiği ölçüde gerçekleştireceğini*” belirtmektedir. Bu hükümle sosyal devlet olmanın getirdiği yükümlülüklerin, yalnızca mevcut kaynakların elverişli olduğu durumlarda yerine getirilebileceği ifade edilmiş, bu sayede mali disiplin ve denk bütçe prensipleri yine ön plana çıkarılmıştır ³¹⁶.

Kamu Gelirleri

1961 Anayasası’nın vergilendirme ile ilgili 61. maddesi kapsamında; “*kamu harcamalarını finanse etme amacıyla, her bireyin mali kapasitesine uygun olarak vergi ödeme sorumluluğu bulunmaktadır*”. Bu bağlamda vergilerin yanı sıra resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin yalnızca yasal düzenlemelerle belirlenebileceği belirtilmektedir. Böylece vergilendirmenin hukuki dayanağı, evrenselliği ve ödeme kapasitesi gibi temel prensiplerine atıfta bulunmaktadır. Söz konusu bu madde dolaylı bir şekilde sosyal devlet anlayışının, gelir dağılımındaki adaleti sağlama görevine de işaret etmektedir.

Sayıştay’ın görev ve yetkileri, “kamu iktisadi teşebbüslerinin denetimi” ile ilgili 127. madde kapsamında açıkça tanımlanmaktadır. Bu maddede Sayıştay’ın “*Türkiye Büyük Millet Meclisi namına, genel ve katma bütçeli dairelerin tüm gelir, gider ve mallarını*

denetleme, sorumlu kişilerin hesap ve işlemlerini nihai karara bağlama, ayrıca kanunlarca verilen inceleme, denetim ve karar verme işlevlerini yerine getirme sorumluluğu” vurgulanmaktadır. Böylelikle devletin harcama ve gelirlerinin denetlenmesinden sorumlu olan kurumun yetki alanları ve sorumlulukları belirlenmektedir.

3.1.1.3. 1982 Anayasası Hükümleri

12 Eylül’de yaşanan askeri darbe girişiminin ardından Danışma Meclisi bünyesindeki anayasa komisyonu tarafınca oluşturulan 1982 Anayasası, mevcudiyeti süresince 21 kez değişikliğe uğramış ve Türkiye Cumhuriyeti’nin halihazırda uygulamakta olduğu anayasası haline gelmiştir. 1982 Anayasası’nda bulunan önemli maddeler aşağıdaki şekilde özetlenebilir;

Bütçe ve Mali Disiplin

Anayasanın 65. maddesi “*Devletin İktisadi ve Sosyal Görevlerinin Sınırları*” başlığı altında; devletin, anayasada belirlenen sosyal ve ekonomik alandaki görevlerini, bu görevlerin hedeflerine uygun olarak ve mali kaynaklarının elverdiği düzeyde öncelikleri dikkate alarak yerine getireceğini belirtmektedir. Bu düzenleme ile 1961 Anayasası’ndaki hükümlere benzer vurgulamaların altı çizilmektedir.

162. madde “*Bütçenin Görüşülmesi*” başlığı altında; Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin, Bütçe Kanunu’nun oluşturulmasına yönelik sunulan tasarıların genel kurulda ele alınması esnasında harcamaları artırıcı ya da belirli gelir kalemlerini azaltıcı önerilerde bulunamayacağını belirten hükümle, 1961 Anayasası’ndaki benzer bir vurgunun korunduğu ifade edilmektedir.

Kamu Gelirleri

1982 Anayasası’nın vergi mükellefiyetliği ile ilgili 73. maddesi gereğince her bireyin mali kapasitesine bağlı olarak kamu giderlerine katkıda bulunması amacıyla vergi ödeme yükümlülüğü bulunmaktadır.

Bu bağlamda vergi yükünün adaletli ve dengeli bir şekilde dağıtılması, mali politikaların sosyal hedeflerinden biri olarak kabul edilmektedir. Vergi, harç, resim gibi mali yükümlülüklerin belirlenmesi, değiştirilmesi ya da kaldırılması yasalarla gerçekleştirilmekte, aynı zamanda bu yükümlülüklerle ilişkin muafiyetler, istisnalar ve indirimler ile oranlarda yapılacak değişiklikler için belirlenen üst ve alt sınırlar dahilinde Cumhurbaşkanı yetkilidir. 1961 Anayasası’nda da üzerinde durulan vergi adaleti ve

maliye politikalarının sosyal amaçları, 1982 Anayasası ile daha da pekiştirilmektedir.

Sayıştay'ın görev ve yetkilerine dair 160. Madde gereğince “*Sayıştay, merkezi yönetim bütçesine dahil kamu idareleri ve sosyal güvenlik kurumlarının tüm gelir, gider ve mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek, sorumluların hesap ve işlemlerini kesin bir hükme bağlamak ve kanunlarla kendisine verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama görevlerini*” üstlenmektedir. Bu düzenleme ile Sayıştay'ın yükümlü olduğu görev ve yetkileri genişletilerek denetim alanı kapsamlandırılmıştır³¹⁹.

3.2. Türkiye’de 2000 Yılı Sonrası Dönem

Ele alınan bu tez çalışması kapsamında Türkiye’de 2000 yılı itibariyle başlayan dönemde kullanılan mali kurallar ve mali kural benzeri uygulamalar alt başlıklar şeklinde ele alınacaktır³²⁰.

3.2.1. IMF Programları Kapsamında Mali Kural Benzeri Uygulamalar

Çeşitli devletlerdeki mali kurallar, hükümetin aldığı kararlar çerçevesinde şekillenmektedir. Ancak gelişim aşamasında olan birtakım ülkelerde Uluslararası Para Fonu (IMF) gibi küresel kuruluşların destek programları sınırları dahilinde ve bu programların bir bileşeni olarak mali kurallar hayata geçirilmektedir. Türkiye’de 1999 ile 2009 yılları arasında IMF ile iş birliği içinde faaliyete alınan yapısal düzenlemeler ile planların incelenmesi, bu düzenlemelerin resmi bir anayasal metin olmamakla birlikte dolaylı yollardan mali kurallar oluşturduğunu ortaya koymaktadır.

Bretton Woodst’da 1944 yılının Temmuz ayında Amerika Birleşik Devletleri’nin New Hampshire eyaletinde gerçekleştirilen Birleşmiş Milletler toplantısı kapsamında parasal meseleler üzerine küresel düzeyde iş birliğini güçlendirmek, mali düzeni korumak, enternasyonal ticaretin önünü açmak ve söz konusu ticaret ağının çapını artırmak, yüksek düzeyde istihdam oluşturmak, kalıcı sürdürülebilir ekonomik kalkınmayı teşvik etmek ve dünya genelinde yoksulluğu hafifletmek niyetiyle kurulan Uluslararası Para Fonu (IMF), 27 Aralık 1945 tarihinde dönemin 29 ülkesi tarafınca onaylanan ve benimsenen anlaşma ile resmiyet kazanmıştır. 1 Mart 1947 tarihinde ise IMF operasyonel faaliyetlerine başlamıştır ve bu yapının üye ülke sayısı 2017 yılında 189’a ulaşmıştır³²¹.

Uluslararası Para Fonu/IMF, üye devletlerin döviz kuru istikrarını muhafaza etme, dış

³¹⁹ Günay, a.g.e., ss.370-371.

³²⁰ Allen Schick, “The Performing State: Reflection on an Idea Whose Time Has Come but Whose Implementation Has Not” *OECD Journal on Budgeting*, Vol.3, No.2, 2003, p.85.

³²¹ <https://www.imf.org/files>tr-the-imf-at-a-glance>, (Erişim Tarihi: 08.05.2024).

ödemelerde zorluk çeken üye devletlere mali destek sağlama ve ödemeler dengesinde görülen açıkları minimize etme gibi sorumluluklarla yükümlüdür. Bu sorumlulukları yerine getirirken üye ülkeler tarafından katkıda bulunulan sermaye taahhütleri, diğer bir deyişle kotalar aracılığıyla gerekli finansmanı temin etmektedir. Söz konusu kotalar bir yandan IMF üyesi olan tüm ülkelerin ekonomik çapını yansıtırken, diğer yandan da üye olan ülkelerin her birinin bulundurduğu oy gücünü ve eşit birim oy sayısını saptamaktadır. Ayrıca IMF üyesi bir ülkenin kotası, o ülkenin Uluslararası Para Fonu'ndaki oy kullanma ağırlığını ve fon tarafından sağlanabilecek kredi limitlerini de tanımlamaktadır³²².

Uluslararası Para Fonu'nun hayata geçirdiği istikrar programları, öncelikle ödemeler dengesi zorluklarını giderme ve enflasyon oranlarını azaltma hedefleriyle ekonomik durağanlık ve işsizlik gibi sorunlara çözüm bulmayı amaçlayarak ekonomik dengeyi sağlama yönünde tasarlanan ekonomik stratejiler olarak ifade edilmektedir. Bu programların temel şartları arasında mali disiplinin korunması, makroekonomik stratejilerin güvenilirliği ve merkez bankalarının özerkliği yer almaktadır³²³.

İstikrar programları, daraltıcı para ve mali politikalarının yanı sıra ticaret ve döviz stratejilerini de içermektedir. Bu çerçevede benimsenen mali politikalar bütçe açığını ortadan kaldırmak, genel talep üzerindeki baskıları hafifletmek, bütçe açıklarının yeni para basımı yoluyla karşılanmasını önlemek hedefiyle cari harcamalarda ve transfer harcamalarında kesintiye giderek kamu harcama oranlarını azaltmayı ve ayrıca türlü vergi reformları aracılığıyla vergi hasılatlarını yükseltmeyi amaçlamaktadır.

1961 yılında Türkiye ilk defa Uluslararası Para Fonu ile stand-by anlaşmalarını imzalamaya başlamıştır ve bu süreçte 2008 yılında sona eren anlaşma ile birlikte toplamda 19 stand-by anlaşmasında iş birliği sağlanmıştır. Bu anlaşmalar 9 aylık-11 aylık-12 aylık-14 aylık-24 aylık ve 36 aylık dönemler adına düzenlenmiş olup, 1970'e dek her yeni yılda yeniden yapılmıştır. 1970 yılında gerçekleştirilen 1 yıllık anlaşmanın ardından 1978'e dek herhangi bir stand-by anlaşması gerçekleştirilmemiştir. 1980'li yılların başlarında o tarihe kadar yapılan maksimum dönem süresine sahip iş birliği anlaşması olan "12. Stand-by anlaşması" imzalanmıştır. 36 aylık dönemi kapsayan ve maksimum anlaşma süresine sahip bu antlaşmadan sonra 1983-1984 ve 1994 yıllarında

³²² Erdal Tanas Karagöl ve Ahmet Semih Bingöl, *Türkiye-IMF İlişkilerinde Yeni Dönem*, SETA Analiz, S.67, 2013, s.13.

³²³ M. Okan Taşar, "IMF İstikrar Programlarının Temel Esasları ve Reform Gereksinimi", *Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, C.9, S.18, 2009, ss.108-109.

tekrar yeni stand-by antlaşmaları imzalanmıştır. 1999’da gerçekleştirilen 17. Stand-by antlaşması çerçevesinde de kredi miktarı diğer stand-by antlaşmalarına nazaran daha fazla olan ve 3 yıllık zaman dilimini kapsayan 17. Stand-by antlaşması gerçekleştirilmiştir. Verdiğimiz bu bilgiler aşağıda verilen Tablo 5’de özetlenmektedir.

Tablo 5. IMF ile Türkiye Arasında Gerçekleştirilen Stand-by Antlaşmaları

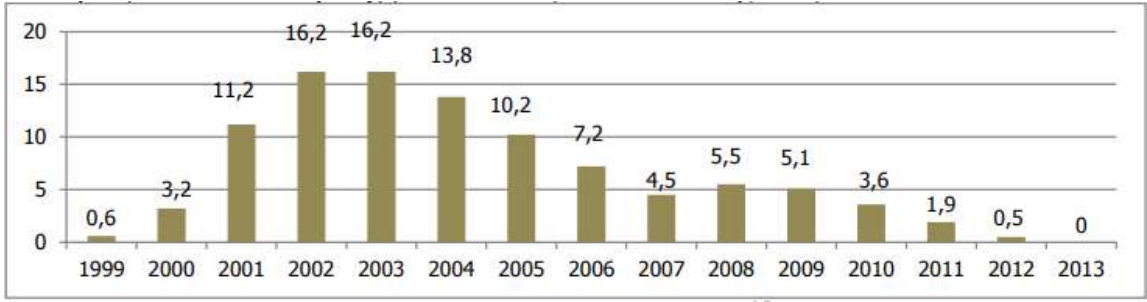
Stand-by Antlaşması	Yıllar	Antlaşmanın Kapsadığı Süre (Ay)	Öngörülen Kredi Miktarı	Kullanılan Kredi Miktarı
1	1961	12	55	24
2	1962	9	46	22
3	1963	11	32	32
4	1964	11	32	28
5	1965	12	32	0
6	1966	12	32	32
7	1967	11	40	40
8	1968	9	40	40
9	1969	12	40	15
10	1970	12	132	132
11	1978	24	441	132
12	1979	12	368	338
13	1980	36	1868	1868
14	1983	12	331	83
15	1984	12	331	248
16	1994	14	897	682
17	1999	36	22.105	17.254
18	2002	36	18.846	16.846
19	2005	36	9.860	9.860

Not: Kredi cinsleri Milyon \$ cinsindendir.

Kaynak: Övgü Pınar, IMF-Türkiye İlişkilerinde Son Durum, AR-GE Bülten, 2009, https://file.setav.org/Files/Pdf/imf_turkiye-iliskileri_2009_pinar-ovgu.pdf, (Erişim Tarihi: 20.05.2024).

2002 yılı itibariyle Türkiye’nin mali göstergeleri, bilhassa kamu maliyesi, istikrarlı bir gelişim göstermektedir. Bu iyileşmeler 14 Mayıs 2013 tarihinden itibaren IMF’ye olan borç miktarının tamamen kapatılmasıyla sonuçlanmıştır. Türkiye’nin yıl bazında IMF’ye kalan borcu aşağıda verilen Şekil 10 üzerinde ifade edilmektedir.

Şekil 10. 1999 ila 2013 Yılları Arası Türkiye’nin IMF’ye Olan Borcu (milyar SDR)



Kaynak: Karagöl ve Bingöl, a.g.e., s.13.

2008 yılı itibariyle Türkiye ile IMF arasında herhangi bir anlaşma söz konusu olmamıştır. 30 yılı aşkın bir süre boyunca devam eden stand-by anlaşmaları dönemi sonlandırılmıştır. Global ekonomik kriz koşullarında Türkiye, IMF tarafınca mağdur edilen devletlere teşvik sağlamak amacıyla kurulan Kriz Kurtarma Fonu’na 5 milyar dolarlık bir güvence bedelinde bulunarak “taahhütte bulunan ülkeler” arasında yerini almıştır³²⁴.

3.2.2. Anayasa Kapsamında Mali Kural Benzeri Uygulamalar

Türkiye’de anayasa tarafından onaylanmış resmi çerçeveli mali kural uygulaması bulunmamaktadır, ancak mali konulara ilişkin Türk Hukuku çerçevesinde çeşitli yasalar bulunmaktadır. Türkiye Anayasası’nda yer alan yasalar sırasıyla 65., 73., 160., 161., 162., 163. ve 164. maddelerle belirtilmiştir³²⁵.

Devletin Sosyal ve Ekonomik Görevlerinin Sınırları: Türk Anayasası’nın 65. maddesi uyarınca devlet, ekonomik ve sosyal yapılarda Anayasa çerçevesinde sınırları çizilen vazifelerini, bu vazifelerin hedefleriyle uyumlu öncelik arz eden durumları göz önünde bulundurarak ve mali kaynakların miktarlarının yeterli ölçüde belirlemede sorumludur. Anayasa’nın 65. Maddesinde yer alan bu kanuni ifade kapsamında mevcut devlet yönetiminin sosyal ve ekonomik görevlerinin çerçevesi oluşturulmaktadır.

Vergi Yükümlülüğü: Anayasamızın 73. maddesi uyarınca her bireyin mali gücüyle paralellik gösteren uyumlu kamu harcamalarını karşılamak amacıyla vergi ödeme yükümlülüğü bulunmaktadır. Vergi yükümlülüğünün dengeli ve adil bir şekilde düzenlenmesi gerekliliği vurgulanmaktadır. Bu bağlamda kamu maliyesinin ana hedeflerinden birini dengeli ve adaletli bir vergi dağılımlarının gerçekleştirilmesi oluşturmaktadır. Harç, vergi ve resim gibi mali sorumluluklar yasalara uygun olarak

³²⁴ Karagöl ve Bingöl, a.g.e., s.27.

³²⁵ 2709 sayılı “Türkiye Cumhuriyeti Anayasası”, *Resmi Gazete*, S.17863, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.2709.pdf>, (Erişim Tarihi: 22.05.2024).

oluşturulmakta, düzenlenmekte ve kaldırılmaktadır. Bu prensipler vergileme işlemlerinde ana ilkelere atıfta bulunmakta ve yasal güvenceyle desteklenmektedir.

Sayıştay: Anayasada 160. madde hükmünce belirtilen hesap verilebilirlik ilkesine uygun olarak Sayıştay'ın temel görevi kamu idarelerinin gelir-gider ve mal varlıklarını TBMM yerine teftiş etmek, ilgili sorumlu biyelerin işlem ve hesaplarını nihai bir karara bağlamaktır. Sayıştay'ın bu görevleri, kanunlar aracılığıyla Sayıştay'a yüklenen karara bağlama ve kontrol yetkileri çerçevesinde gerçekleştirilmektedir.

Bütçe Süreci: Türk Anayasası'ndaki “*mali hükümler*” başlığı altında yer alan bölümünde bütçenin belirlenişi, uygulanışı, hazırlanışı, tartışılması ve bütçede yapılabilecek değişikliklerle ilgili tümel ilkeler ile kesin hesapla ilgili düzenlemeler yer almaktadır. Bu kapsamda Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin Bütçe Kanunu'na ilişkin tasarıların tartışılması esnasında gider miktarlarını artırıcı ya da gelir miktarlarını azaltıcı tavsiye görüşü belirtmeyecekleri, merkezi yönetim bütçesinin harcamalar için bir sınır belirlediği, bu sınırın Cumhurbaşkanı kararlarına istinaden dışına çıkılabileceği, bütçe değişikliği hususunda Cumhurbaşkanı'na sözhakkı tanınmayacağı, ödenek artışı gerektiren veya mali yük getiren kanun teklif ve tasarılarında sermaye kaynağı belirtilmesinin zorunluluğu belirtilmektedir. Aynı zamanda bahsi geçen durumların belirtildiği Madde 161-162-163 ve 164'te kesin hesap kanununun karara bağlanmasına ilişkin düzenlemeler de yer almaktadır.

3.2.3. Yasal Düzenlemeler Kapsamında Mali Kural Benzeri Uygulamalar

Ekonomik düzenlemeler çerçevesinde Türkiye Cumhuriyeti'nin mali yönetim ve denetimini sağlamak amacıyla Borç Yönetimi Kanunu, 4749 sayılı Kamu Finansmanı, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu kritik öneme sahiptir. Yerel yönetimlerin mali yapılarının düzenlenmesi bağlamında ise 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu önemli rol oynamaktadır. Bahsi geçen yasal düzenlemeler kamu mali yapısının sürdürülebilirliğini temin etmekte ve Türkiye'nin ekonomik düzenlemeler kapsamında sahip olduğu yasal çerçeveyi oluşturmaktadır.

3.2.3.1. 1211 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Kanunu

2001 yılında Türkiye'de yaşanan ekonomik buhran mali düzenlemeler açısından dönüm noktası teşkil etmektedir. Bu dönemde gerçekleştirilen reformlara yönelik faaliyetler çeşitli mali düzenlemeleri içermektedir. Reformların başlangıcında Merkez Bankası

Kanunu çerçevesinde gerçekleştirilen yasal düzenlemeler önemli bir yer tutmaktadır. 2001’de yapılan bu değişikliklerle TC. Merkez Bankası’nın asli görevi olarak fiyat istikrarını sağlama hedefi, para politikası belirleme yetkisi ve kullanılacak araçlar tamamen Merkez Bankası’nın inisiyatifine verilmiş, böylelikle bankanın araç bağımsızlığı sağlanmıştır³²⁶.

Bahsi geçen düzenlemelere ek olarak Merkez Bankası’nın Hazine’ye diğer kamu örgütlerine ve kurumlarına kredi ve avans imkanları sağlaması, bu kuruluşlar tarafından ihraç edilen borçlanma araçlarına olan ihtiyacını birincil piyasadan karşılaması yasaklanmıştır. Bu düzenleme ile Merkez Bankası’nın kamu maliyesi gereksinimlerini karşılayan kaynak niteliğinde kullanılması engellenmiş, devletin Merkez Bankası üzerinden doğrudan finansmanı önlenmiştir³²⁷.

Hazine ile Merkez Bankası arasındaki ilişkilerin bu şekilde düzenlenmesi mali disiplin açısından önemli bir adım olarak kabul edilmekte ve bu durum mali kural uygulamasının bir örneği olarak değerlendirilmektedir³²⁸.

3.2.3.2. 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun

Kamu maliyesi yönetiminde 2001 ekonomik krizini takiben mali disiplin, önceden göz ardı edilmiş olmasına rağmen, artık dikkate alınır hale gelmiştir. Bu dönemde mali disiplinin bozulmasıyla mücadele etmek ve yeniden tesis etmek amacıyla bir dizi mali reform gerçekleştirilmiştir. Bu reformların bir parçası olarak “Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesine” yönelik “4749 sayılı Kanun”³²⁹ yürürlüğe girmiştir. 28 Mart 2002’de kabul edilen bu kanun yine 2002 yılı içerisinde uygulamaya konulmuş ve kamu borç yönetimini düzenleyerek mali kuralların uygulanmasını sağlamıştır.

4749 Sayılı kanunun asıl hedefi, makroekonomik denge çerçevesinde maliye ve para politikalarıyla örtüşen, paralellik gösteren, kalıcı, şeffaf ve hesap verebilir bir borçlanma politikası benimsemek ve finansman ihtiyaçlarını olabildiğince düşük maliyetle

³²⁶ Zuhal Ergen “Mali Disiplinin Sağlanmasında Mali Kurallar”, *Finans Politik ve Ekonomik Yorumlar*, C.50, S.584, 2013, s.105.

³²⁷ 3985 sayılı “Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”, *Resmî Gazete*, S.21915, <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/21915.pdf>, (Erişim Tarihi: 22.05.2024).

³²⁸ Birol Karakurt ve Tekin Akdemir, “Türkiye’de Mali Kural Uygulamaları: Sayısal Olmayan Kurallardan Sayısal Kurallara Geçiş”, *Mali Kurallar, Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar*, (Ed. Coşkun Can Aktan, Ahmet Kesik ve Fatih Kaya), Ankara: Hazine ve Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, No.2010/408, 2010, s.332.

³²⁹ 4749 sayılı “Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun”, *Resmî Gazete*, S.24721, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.4749.pdf>, (Erişim Tarihi: 22.05.2024).

karşılamaktır.

4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun, toplam borçlan değerine üst sınır getirirken aynı zamanda devletin dış ve iç ödemeleri, hibe ve güvence bedeli verilmesi, hazine alacaklarının ve devlet borçlarının yönetimi gibi konularda temel düzenlemeleri içermektedir. Garanti-ikraz ve borçlanma limitleriyle ilgili yapılan düzenlemeler, genel bir sınırlama içermekte ve böylelikle mali kural özelliği kazanmaktadır³³⁰. 4749 Sayılı Kanun'un mali kurallara ilişkin maddeleri aşağıda verilen Tablo 6 üzerinde ifade edilmektedir.

Tablo 6. 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanunda Yer Alan Mali Kural Maddeleri

<i>Kural Türü</i>	<i>Kuralın İçeriği</i>	<i>İlgili Kanun Maddesi</i>
Borçlanma Kuralı	Net borçlanma limiti	5
Borçlanma Kuralı	Bütçe dışı ikaz limiti	5
Borçlanma Kuralı	Özel tertip tahvil ihracı için bütçeye ödenek konulması	6
Borçlanma Kuralı	Yerel yönetimlerin hazine garantili borçlarına ilişkin olarak belli kısıtlamalar	8
Borçlanma Kuralı	Garanti limiti	12

Kaynak: Saygılıoğlu ve Erduran, a.g.m., s.41.

4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un 5. Maddesi hükmünce net borçlanma limiti, mali kalıcılık gereğince yıllık bütçe kanununda belirlenen başlama fonlarının toplam değeriyle öngörülen gelir değerleri arasında bulunan fark değeri kadar net borç kullanımına izin vermektedir. Söz konusu limit artışı maksimum %5 oranında artırılabilirken, miktarın yetersiz kalması durumunda ek %5 miktarındaki artış, Cumhurbaşkanı kararıyla mümkün olabilmektedir. Belirlenen bütçe değerinin yeterli gelmesi halinde borçlanma faaliyetleri, anapara ödeme değerinin maksimum %5'lik kısmı kadar yükseltilebilmektedir. Bu bağlamda garanti limitine ilişkin sınırlamalar bu kanun çerçevesinde esnetilmiş ve yıllık bütçe kanunlarında garanti limitlerinin de konumlandırılması zorunlu kılınmıştır.

Tahvil ihraç etme, bir bütçe dışı finansman yöntemi olarak kabul edilmekte ve bütçe kanunuyla belirlenen bir sınırlama altında bulunmaktadır. "Özel tertip" olarak tanımlanan tahvillerin kamu kurumlarına sunulmadan önce bütçe kaynaklarından finanse edilmesi

³³⁰ Ege Boran, *Brezilya'dakine Benzer Bir Mali Sorumluluk Düzenlemesi Yapılmalı*, TEPAV, ss.5-6, <https://www.tepav.org.tr/yayin/s/243>, (Erişim Tarihi: 24.05.2024).

gerekliliği de 4749 sayılı kanunla ortaya konulmuştur. 4749 sayılı yasal düzenleme, kamu kurum ve kuruluşlarının bütçe dışı projeler için önceden bütçe ödenekleri ayırmasını zorunlu kılmaktadır. Bu kanunla birlikte, Kamu Borç Yönetimi Raporu’nun üç aylık periyotlarla yayınlanması ve projede görev alan bakanın 1 yıllık süreçte minimum bir kez Bütçe Plan Komisyonu’nu bilgilendirmesi gerekliliği getirilmiştir. 4749 Sayılı kanunla hüküm bulan bu düzenlemeler mali kuralların şeffaflığı açısından önemli bir gelişim sunmaktadır³³¹.

3.2.3.3. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Türkiye’de kamu mali yönetimini ve kontrolünü düzenleyen temel bir mevzuat niteliğindedir. Bu kanun, kamu kaynaklarının etkin, verimli, şeffaf ve ekonomik bir şekilde değerlendirilmesini sağlamak, mali disiplinin güçlendirilmesini sağlamak ve hesap verebilirlik açısından şeffaflığı artırmak amacıyla oluşturulmuştur. 5018 sayılı kanun, bütçe hazırlama, harcama yapma, muhasebe ve mali raporlama süreçlerini düzenleyerek, kamu kurumlarının mali performansını artırmayı ana hedef olarak belirlemiştir. Ayrıca bu kanun, iç kontrol sisteminin güçlendirilmesini sağlayarak risk yönetimini sağlamayı ve mali denetim süreçlerini düzenleyerek kaynakların etkili bir şekilde kullanılmasını temin etmektedir. Bu kanunda yer alan maddelerden bazıları şunlardır³³²:

5018 sayılı kanununda yer alan Madde - 1:

Bu madde kalkınmaya yönelik plan ve programın amaçlarını açıklamaktadır. Bu bağlamda belirlenen politikalara ve hedeflere uygun olarak kamuya ait kaynakların verimli, etkin ve ekonomik biçimde edinilmesi ve kullanılması amacını taşımaktadır. Temel hedef, kamu maliyesinin yönetilmesinin sağlanmasıyla mali yapının ve işleyişin düzenlenmesini sağlayarak, kamuya dair bütçelerin oluşturulması, faaliyete geçirilmesi ve denetlenmesidir. Bu bağlamda, hesap verebilirlik ve malî saydamlık ön planda tutularak, kamu kaynaklarının etkili bir biçimde kullanılması ve yönetilmesi hedeflenmektedir.

Bu düzenleme, devletin malî süreçlerini düzenleyerek, planlı ve şeffaf bir şekilde ilerlemesini sağlayarak toplumsal güveni artırma amacını taşımaktadır. Böylece, kamu harcamalarının amacına uygun ve etkili bir biçimde gerçekleştirilmesi, ekonomik

³³¹ Boran, a.g.e., s.6.

³³² 5018 sayılı “Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu”, *Resmî Gazete*, S.25326, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2003/12/20031224.htm>, (Erişim Tarihi: 22.05.2024).

kalkınmanın desteklenmesi ve malî süreçlerin kontrol altında tutulması amaçlanmaktadır.

5018 sayılı kanununda yer alan Madde - 2:

Bu madde Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun kapsamını belirlemektedir. Bu bağlamda, genel yönetim kapsamında yer alan kamu idarelerini içererek kapsamlı bir çerçeve sunmaktadır. Bu çerçeve, söz konusu kamu idarelerinin malî yönetimini ve denetim süreçlerini düzenlemeyi amaçlamaktadır. Yani, devletin merkezi yönetim birimleri, sosyal güvenlik kurumları ve yerel yönetimler arasındaki malî süreçlerin belirlenmesi, uygulanması, muhasebeleştirilmesi, raporlanması ve kontrol edilmesi gibi unsurları kapsayan genel bir düzenlemeyi ifade etmektedir.

Bu maddenin temel amacı, genel yönetim altındaki bu çeşitli kamu idarelerinin malî faaliyetlerini bir bütün olarak ele alarak, etkili ve verimli bir malî yönetim ve kontrol mekanizması oluşturmak ve bu şekilde kamu kaynaklarının amaçlara yönelik kullanılmasını sağlamaktır. Aynı zamanda, bu düzenleme sayesinde hesap verebilirlik ve malî saydamlık prensiplerinin güçlendirilmesi, toplumun kamu harcamaları ve malî işleyişe ilişkin güveninin artırılması hedeflenmektedir. Bu şekilde, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mali süreçlerinin düzenlenmesi, ekonomik ve toplumsal kalkınmaya katkı sağlamak adına önemli bir adımdır.

5018 sayılı kanununda yer alan Madde -3:

Bu madde 5018 sayılı kanun mevzuatına yönelik tanımların yapıldığı bölümü ifade etmektedir. Bu madde kapsamında mali yapıda yer alan, kamu kurumları, idari kurumlar ve kamuya ilişkin bütçe, gelir-gider ve harcama gibi kavramların hukuki tanımlarına yer verilmektedir.

5018 sayılı kanununda yer alan Madde 4-5-6:

Mevzuatın ikinci bölümünde yer alan bu maddeler kamu maliyesine dair detaylı açıklamaları içermektedir. Bu kapsamda kamu maliyesi (madde-4) açıklanmakta ve kamu maliyesi yapısını oluşturan temel ilkeler (madde-5) ile hazine birliği (madde-6) kavramları açıklanmaktadır.

5018 sayılı kanununda yer alan Madde 7-8-9:

Bu maddeler mevzuatın üçüncü bölümünü oluşturmaktadır ve kamu kaynaklarının kullanılmasındaki genel esasları içermektedir. Bu bağlamda mali saydamlık (madde-7), hesap verme sorumluluğu (madde-8) ve stratejik planlama ile performans temelli bütçe

(madde-9) kavramlarına yer verildiği görülmektedir.

5018 sayılı kanununda yer alan Madde 10-11:

Mevzuatın dördüncü bölümünde yer alan bu maddeler, bakanların ve üst düzey mercilerde görev alan üst düzey yöneticilerin hesap verme sorumluluğuna dair açıklamaları içermektedir. Bu maddeler, bakanların (madde-10) ve üst düzey yöneticilerin (madde-11) hesap verme yükümlülükleriyle, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılmasını sağlamak amacı doğrultusunda belirlenen politikalara, stratejilere ve hedeflere uyumlu olarak hareket etmelerinin düzenlenmesini içermektedir.

3.2.3.4. Yerel Yönetimlere Dair Mali Kural Benzeri Uygulamalar

Türkiye’deki yerel idarelerin mali yapısını düzenleyen ve iç mevzuata entegre edilen mali düzenlemeler, 03.07.2005 tarihinde kabul edilen 5393 sayılı Belediye Kanunu ile 28.03.2002 tarihinde yürürlüğe giren 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Kanunu’nun maddeleri uyarınca şekillendirilmektedir.

5393 sayılı kanunun 68. maddesinin a fıkrasında, dış borçlanma faaliyetlerinin yalnızca yatırım programı dahilinde belirlenen projeler adına gerçekleştirilebileceği belirlenmiştir. Bu hükmün dış borçlanmayla ilgili bir temel prensip olarak kabul edildiği görülmektedir. Yine 5393 sayılı Kanunun 68. maddesi d fıkrası uyarınca ise hem iç hemde dış borç stoğunun toplam değerinin, geçen yılın net gelirlerine 213 sayılı Vergi Usul Kanunu uyarınca belirlenen yeniden değerlendirme oranının eklenmesiyle hesaplanacak bir üst limitin belirlendiği ifade edilmektedir. Bu üst limitin büyükşehir nitelikli belediyeler adına 1,5 kat olarak uygulanması gerektiği kaydedilmiştir. Ancak söz konusu maddenin f fıkrası uyarınca belediyelerin ileri teknolojiyi gerektiren ve büyük mali kaynaklar isteyen altyapı yatırımlarda Cumhurbaşkanlığınca kabul edilen projelerin, belirlenen üst limit hesaplamalarında dikkate alınmayacağı belirtilmektedir.

Belediyelerin iç borçlanma sınırları konusunda kesin bir rakam belirlenmiş olmamakla beraber söz konusu düzenlemenin e fıkrası gereğince, geçen yılın netleşmiş gelir miktarlarının Vergi Usul Kanunu uyarınca hesaplanacak yeniden değerlendirme oranı ile artırılmış tutarının %10’unu aşmayacak miktardaki borçlanma faaliyetleri, belediye meclisinin kararına tabi kılınmıştır. %10 oranını aşan miktarlardaki borçlanma faaliyetlerininse belediye meclisindekilerin oy çoğunluğuna bağlı olarak almış oldukları

kararın onayının İçişleri Bakanlığı'na sunulması zorunluluğu getirilmiştir³³³. Belediye bünyesinde çalışan personellerin yıllık giderlerinin sınırlarının da 5393 sayılı Kanun'un 49. Maddesiyle hüküm altına alındığı görülmektedir.

Ülkemiz hukukunda yer alan 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un 8. maddesi kapsamında, yerel yönetimlerin Hazine Müsteşarlığı güvencesi kapsamında elde ettikleri dış kredilerin geri ödemeleri içingerekli olan miktarı, yıllık bütçelerinde yatırım harcamalarına göre öncelikli bir şekilde ayırma yükümlülüğü getirilmiştir.

Mali disiplin çerçevesinde, yerel yönetim seviyelerinde borç ile borçlanma miktarının belirli bir seviyede tutulmasını amaçlayan mali kuralların uygulanması söz konusu olmaktadır. Bu kuralların hukuki bir temele dayandığı durumlarda, ülkemizde yerel yönetimler tarafından benimsenen mali kurallar öne çıkmaktadır. Ancak mali kuralların etkili bir şekilde hayata geçirilebilmesi için gerekli olan kriterler dikkate alındığında, bu kuralların hukuki bir temele sahip olmalarına rağmen uygulamada karşılaşılan zorluklar nedeniyle etkinliklerinin sınırlı kaldığı belirlenmektedir. Bu durum ülkemizde yerel yönetimler bazında gözlemlenen, etkinliği sınırlı mali kural uygulamalarına dair bir örneği teşkil etmektedir³³⁴. Ülkemizde hukuki temellere dayanan uygulamaların verimli şekilde gerçekleştirilememesinin sebeplerini şu şekilde sıralamak mümkündür.

- Yerel mali yönetimlerin teknik kapasite açısından önemli ölçüde kısıtlılıklarla karşı karşıya olduğu gözlemlenmektedir. Yerel mali sistemin hesap verebilirlik düzeyi tam anlamıyla sağlanabilmiş değildir. Bu bağlamda belediyelerde etkin bir bütçe sürecinin uygulanışı mevcut değildir.
- Mali düzenlemelerin etkin bir biçimde yürütülebilmesi amacıyla güçlü bir muhasebe altyapısının varlığı zorunlu hale gelmektedir. Ne var ki yerel yönetim birimlerinin muhasebe yetenekleri oldukça kısıtlı bir durumda bulunmaktadır. 5018 numaralı Kanun'un getirdiği düzenlemeler ışığında yerel yönetimlerin de içerisinde bulunduğu genel yönetim alanında uluslararası normlara uyumlu ortak bir muhasebe sisteminin oluşturulması yönünde çabalar sarf edilmektedir. Ancak belediyelerin hem mali hem de mali olmayan işlemlerini kapsayacak şekilde kapsamlı bir muhasebe sisteminin henüz oluşturulabilmiş olduğu söylenememektedir.

³³³ Fatih Kaya, "Mali Kural Uygulamaları ve Türkiye İncelemesi", DPT - Uzmanlık Tezleri, Ankara: DPT, 2009, s.94.

³³⁴ Kaya, a.g.e., s.109.

- Hazine ve Maliye Bakanlığına bağlı Muhasebat Genel Müdürlüğü, 2006 yılı itibariyle her üç ayda bir mahalli idarelerin mali dengelerine ilişkin istatistikler yayımlamaktadır. Bununla birlikte borç ve bütçe stokları hakkında düzenli bir istatistiksel yayın bulunmamaktadır. Bununla birlikte belediyelerin muhasebe yaklaşımları uzun yıllardır yürürlükte olan ilgili mevzuatlara dayanmakta olup, bu yaklaşımlar uluslararası muhasebe standartlarıyla uyumlu değildir. Özellikle mevcut muhasebe uygulamalarındaki belediye borçlanmaları normal bir gelir kalemi olarak kabul edilmekte ve muhasebe uygulamalarında finansman, harcama ve gelir arasında bir bağlantı kurulmamaktadır.
- Ülkemizde uygulanacak mali kuralların takip edilmesi ve değerlendirilmesi için bir otorite atanmamıştır.
- Mali düzenlemelere riayet edilmemesi halinde önceden belirlenmiş olan yaptırımların ya da otomatik olarak devreye girecek düzeltme mekanizmalarının varlığından söz edilmemektedir. Bu durum da mali kuralların ülkemizde uygulanabilirliğini azaltan unsurlar arasında yer almaktadır.
- Türkiye’de mali düzenlemelere uyum sağlamayı zorlaştıracak derecede belirsizlik içeren istisna, muafiyet hükümleri oluşturulmuştur. Bir yandan tüm belediyelerin toplam borç miktarı adına geçmiş yıl gelirlerinin tekrar değerlendirilmesiyle belirlenen bir üst limit saptanmakta, diğer yandan ise özellikle büyük altyapı projelerine önemli ölçüde yatırım yapan belediyeler için, Cumhurbaşkanlığınca onaylanan projelerde bu üst limitin göz ardı edilmesi, borçlanmaya ilişkin mali kuralların uygulanabilirliğini ortadan kaldırmaktadır.

3.3. 2017 Anayasa Değişikliği

16 Nisan 2017 tarihinde gerçekleştirilen halk oylaması sonucunda T.C. Anayasası'nın 18. maddesinde birtakım düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Söz konusu yasal değişiklikler çerçevesinde anayasanın bütçeyle alakalı mevcut düzenlemeleri de yeniden şekillendirilmiştir. Gerçekleştirilen bu düzenlemeler aşağıda verilen Tablo 7 üzerinde özetlenmektedir.

Tablo 7. T.C. Anayasası’nda Bütçeye İlişkin Gerçekleştirilen Yasal Düzenlemeler

Düzenleme Konusu	Anayasa Öncesi Değişikliği Parlamente Yönetim Sistemi	Anayasa Sonrası Değişikliği Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi
İlgili Anayasa Maddeleri	Yürürlükte olan 161-162-163 ve 164. Maddelerin kaldırılması	Madde 161
Bütçeyi Hazırlayan Birim	Maliye Bakanlığı	Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı
Bütçeyi Sunan Birim	Bakanlar Kurulu	Cumhurbaşkanı
Bütçenin Sunum Şekli	Kanun Tasarısı	Kanun Teklifi
Komisyonun Yetkisi	Ödeneklerde değişiklik yapabilirdi	Bütçeyi yeniden yapabilir
Genel Kurulun Yetkisi	Milletvekilleri genel kurulda gider artırıcı veya belli gelirleri azaltıcı teklifler yapamazlar.	Değişiklik yapılmadı.
Genel Kurulda Görüşülme Yöntemi	Milletvekilleri, Genel Kurulda, kamu idare bütçeleri hakkında düşüncelerini açıklardı.	Genel Kurulda kamu idare bütçeleri ile değişiklik önermeleri, üzerinde ayrıca görüşme yapılmaksızın okunup, oylanır.
Bütçenin Onaylanmaması	TBMM geçici bütçe yapardı	Cumhurbaşkanı 1 yıllık bütçe yapar
Kesin Hesap Kanun Teklifinin Sunulma Tarihi	Mali yılın sonundan başlayarak en geç yedi ay sonra	Mali yılın sonundan başlayarak en geç altı ay sonra

Kaynak: Abdulkemir Çalışkan, Pınar Bengi Kaya ve Merve Malak, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Bütçe Sürecine Etkisi”, *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C.22, S.3, 2020, s.733.

3.4. Türkiye’de Orta Vadeli Program Çerçevesinde Mali Kuralların

Uygulanabilirliği

Orta vadeli program kapsamında belirlenen ve uyulması gereken mali kuralların varlığı ülke kaynaklarının etkin bir biçimde kullanılmasına olanak sağlar. Bu bağlamda Türkiye’de mali kuralların uygulanabilirliğine yönelik değerlendirmeye aşağıda yer verilmiştir:

Türk hukukunda yer alan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun, kamusal mali yönetimin ve bu yapının denetlenme sistemlerinin nasıl işlemesi gerektiğine dair temel ilkeleri ve kuralları belirlediği, aynı zamanda OVHS’ye geçişi de desteklediği görülmektedir. 5018 sayılı Kanun’un 2006 yılından itibaren tam anlamıyla yürürlüğe girmesiyle beraber her yıl üç yıllık zaman zarfında OVMP’ler ve OVP’ler oluşturulmaktadır. Bu süreç 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun

16. Maddesi hükmünce OVMP'ler ve OVP'lerin nasıl hazırlanacağına dair yönergelerle düzenlenmektedir.

Orta Vadeli Program kapsamında birinci yıl için belirlenen harcama limitlerinin, bütçe yönetimi sürecinde zorunlu bir karakter taşımakta olduğu sonraki yıllar için öngörülen miktarların ise yol gösterici bir özellik sergilediği görülmektedir. Yani Türkiye'deki bütçe hazırlık sürecinde ilk yıl zorunlu olan harcama limitine sonraki yıllarda uyulmadığı gözlemlenmektedir.

Türkiye'nin OVHS kapsamında belirlemiş olduğu bütçelemeye uymamasının ana nedeni, ülkemizdeki harcama programlarının uzun süreci kapsayan zaman dilimlerindeki bakış açısının dikkate alınmadan hızla değiştirilmesinden ve oluşturulması planlanan harcama sistemlerinin analiz edilmeden ve eksiklikleri belirlenmeksizin hayata geçirilmesinden kaynaklanmaktadır.

Oysaki, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 14. maddesi uyarınca merkezi yönetimin çatısı altındaki kamu yönetim birimlerine, gelirleri düşürücü ve\veya giderleri yükseltici değişikliklerin mali yükünü, MP ve OVP dahilinde minimum üçer yıllık planlanan süreçler adına hesaplama ve ilgili kanun tasarılarıyla birlikte sunma zorunluluğu oluşturulmuştur.

Sosyal güvenlik sistemiyle ilgili yasa tekliflerinin minimum 20 yıl süreli aktüeryal analizlere dayandırılması zorunluluğu da 5018 sayılı Kanun ile kesinleştirilmiştir. Bu zorunluluk 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 14. Maddesi hükmüyle belirlenmiş olup, söz konusu ilkenin Türkiye'de etkin bir şekilde kavranıp uygulanması konusunda zorluklar yaşanmaktadır. Yeni bir mali yükümlülük getiren kararın verilmesi sürecinde bu yeni yükümlülüğün mali etkilerini dengeleyebilecek, aynı düzeyde bir gelir artışı sağlayacak ya da harcamaları kısıtlayacak düzenlemelerin öngörülmemesi, mali dengesizliklere yol açmaktadır.

Nitekim Aras, Erdoğan ve Kök (2014)'ün yaptıkları çalışmalarında, Türkiye'de uygulanmakta olan orta vadeli harca sisteminin ödemeler dengesi üzerindeki verimliliği analiz edilmiştir. Bu bağlamda, kullanılan orta vadeli plan ve orta vadeli harcama sistemi incelenerek ödemeler dengesini etkileyen unsurlar değerlendirilmiştir. Bu değerlendirme, orta vadeli harcama sisteminde yer alan tahminler üzerinden yürütülmüştür.

Çalışma sonucunda elde edilen veriler ödemeler dengesine yönelik öngörülerin Avrupa

Birliği lkelerinin oldukça gerisinde olduğunu gstermiřtir³³⁵.

Ayrıca, Türkiye’de mali saydamlığın gerçek anlamda uygulandığını söylemek güçtür. 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu kapsamında, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyunun zamanında bilgilendirilmesi gerekir. Bu bağlamda, kamu harcamaları yapılırken hangi kaynağın nereye harcanacağı, yapılacak harcamalarda nasıl bir kamu yararı gözetildiği gibi durumlar halka şeffaf bir şekilde raporlanarak sunulmalıdır. Ayrıca kamu idareleri tarafından, verilen teşvikler ile yapılan yatırımlar konusunda belli periyotlarla kamuoyuna bilgilendirmeler yapılmalıdır. Ancak bazı unsurlar şeffaflık konusunda olumsuzluklara sebebiyet vermektedir. Halkın yapılan harcamalar konusunda bilgi edinme kültürünün olmaması, devlet sırrı kavramının varlığı ile yayın sansrleri, orta vadeli planların geç açıklanması, btgede yönetişimin göz ardı edilmesi ve denek üstü harcamaların varlığı şeffaflık sağlanması konusunda en büyük olumsuzluklardandır.

Mali kural uygulamasına geçildiğinde, mali kurallara uymayan uygulayıcılar için birtakım cezai müeyyideler de söz konusu olacaktır. Bu nedenle, mali kuralların hayata geçirilebilmesi için başta yüksek enflasyon olmak üzere temel makroekonomik sorunların zm noktasında etkin bir mücadeleye ihtiyaç vardır. Bu bağlamda, öncelikle kamu gelir ve giderlerine ilişkin yapısal sorunlara zm getirilmelidir. Vergi denetimlerinde etkinliğin sağlanması, kayıt dışılık, vergi kaçakçılığı ve yolsuzluklarla etkili bir şekilde mücadele edilmesi, kamu harcamalarında israftan kaçınılarak, kamu yararı ve verimliliğin esas alınması ve ekonomide üretim artışının sağlanması bunlardan bazılarıdır.

³³⁵ Osman Nuri Aras, Eren Erdoğan ve Rukiye Kök, “Türkiye’de Uygulanan Orta Vadeli Programın demeler Dengesi Tahminleri Doğrultusunda Performansının Analizi”, *Finans Politik ve Ekonomik Yorumlar*, S.595, 2014, s.15.

SONUÇ

Mali kurallar; devletlerin makroekonomik istikrarını sağlama, uzun vadeli sürdürülebilir kalkınma hedeflerine ulaşma ve kamu kaynaklarının etkin şekilde kullanılması açısından önemli bir araçtır. Türkiye’de mali kuralların etkinliği ve disiplinli biçimde uygulanmasına ilişkin bazı zorluklar bulunmaktadır. Her ne kadar 2000’li yıllara dek mali kurallar disiplinli şekilde uygulanmamış olsa da milenyumdan itibaren yapılan yasal düzenlemelerle mali disiplini sağlamaya yönelik ilk adımlar atılmıştır. Bu adımlar, tam anlamıyla kurumsallaşabilmiş ve uygulama pratiği bulunan mali kurallar değildir. Aksine sistematik yapıdan yoksun ve esnek niteliktedir. Söz konusu bu durumlar ise kaynakların etkin şekilde dağıtılmasını ve kullanılmasını sınırlandırmış, mali disiplinin sağlanmasını engellemiştir. Bu ise Türkiye’de mali kuralların beklentilere yeterli düzeyde cevap veremediğini gösterir.

Buna karşın Türkiye’de mali kuralların etkin şekilde uygulanması, sürdürülebilir prensipler üzerine inşa edilmiş ekonomik istikrarın sağlanması açısından büyük önem taşımaktadır. Harcamalarda tavan sınırların koyulması, borçlanma limitlerinin sınırlandırılması ve bütçe dengesinin korunması kamu maliyesinin disiplinli şekilde düzenlenmesini sağlayabilecek uygulamalardandır. Bu uygulamalar, özellikle ekonomik dalgalanmaların ortaya çıkabileceği durumlarda istikrarı sağlama konusunda tampon görevi görmektedir. Türkiye’nin mevcut ekonomik sistemi içerisinde mali disiplinin oluşturulmasının önündeki en temel engel ise kapsamlı ve sıkı düzenlemelere duyulan ihtiyaçtır. Dolayısıyla mali kuralların uygulama pratiği ile yasallaşarak zorunlu hale gelmesi, ekonomik istikrarın sağlanması açısından hayati öneme sahiptir. Ayrıca mali kuralların şeffaf yapıda olması mali istikrarı sürdürülebilir kılma hedeflerini de yerine getirecek bir uygulamadır.

Şimdiye dek Türkiye’de uygulanan mali kurallar, Türkiye ekonomisi açısından çeşitli dönemlerde farklı sonuçlar vermiştir. Özellikle 2000’li yılların başında yaşanan ekonomik kriz ve bu krizin beraberinde getirdiği ekonomik sorunlar, bu duruma verilebilecek güzel örneklerden biridir. İlgili dönemde yaşanan ekonomik sorunların aşılmasında uygulanan mali kuralların rolü büyüktür. Bu dönemde uygulanan mali kuralların en temel hedefi bütçe açıklarının önüne geçmek ve kamu borçlarını belirli bir seviyede tutmaktır. Yapılan çeşitli reformlarla birlikte kamu borçlarının sürdürülebilir seviyede kalması sağlanmıştır. Ayrıca azalan bütçe açığı nedeniyle Türkiye ekonomisi

uluslararası alanda güven tazelemiş ve yabancı yatırımcıların ilgi odağı haline dönüşmüştür. 2001 krizi sonrası uygulana mali kurallar, sadece ekonomik disiplini sağlamakla kalmamıştır. Aynı zamanda enflasyonun kontrol altına alınarak ekonomik büyüme için zemin hazırlanmasında da etkili olmuştur.

Başka bir örnekte ise 2008 yılında küresel ölçekte yaşanan krizin Türkiye ekonomisi üzerindeki etkilerini gözlemlemek mümkündür. 2008 yılında global ölçekte hissedilen finansal krizden Türkiye ekonomisinin diğer ülkelere oranla yüzeysel etkilenmiş olması, 2001 krizi sonrası uygulanan mali kurallar ve mali disiplinin sağlanmış olmasıyla doğrudan ilişkilidir. Bütçe açığının geçmiş dönemlere oranla nispeten daha düşük olması, küresel ölçekte yaşanan bir kriz karşısında Türkiye ekonomisinin daha esnek, şeffaf ve sürdürülebilir müdahalelerle yönetilebilmesini mümkün kılmıştır.

Kriz yönetimine istinaden Türkiye’de mevcut hükümetler ekonomik yapıyı geliştirmek ve güçlendirmek adına çeşitli uygulamaları hayata geçirme çabasına girmiştir. Bu çabalar arasında Orta Vadeli Programlar başta gelmektedir.

Orta Vadeli Program, Türkiye’de mali kuralların uygulanabilirliği ve mali disiplin sağlama açısından son derece etkili bir araçtır. 3 yıllık dönemi kapsayacak şekilde hazırlanan OVP, ilk kez 2006 yılında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kapsamında uygulanmaya başlanmıştır. OVP, birçok farklı hedef ve amaç doğrultusunda uygulanmaktadır. Bu amaçlardan ilki ekonomik büyümenin desteklenmesidir. İstihdamın artırılması, yerli ve yabancı yatırımcıların teşvik edilmesi, ihracatın desteklenmesi gibi somut adımlarla ön plana çıkan OVP, ekonomik büyüme üzerinde önemli etki göstermiştir. OVP ile hedeflenen bir diğer durum ise mali kuralların da amaçlarını kapsayan ekonomik disiplin ve istikrarın sağlanmasıdır. Aynı zamanda OVP, enflasyonla mücadele ve ihracatın artırılmasında da etki göstermiştir. 2008 yılında yaşanan küresel krizin Türkiye ekonomisi üzerindeki sınırlı etkilerinin bir diğer nedeni de OVP gibi orta vadede öngörülebilir hedeflere ev sahipliği yapan ekonomi programlarıdır.

OVP, dünyanın farklı ülkelerinin ekonomi yönetimlerinde olduğu gibi Türkiye’de de ekonomik hedeflerin ve önceliklerin açıklandığı bir programdır. Orta ya da uzun vadeli programların şeffaf ve belirli dönemleri kapsayacak şekilde hükümetlerce açıklanması, yerli ve yabancı yatırımcılarda güven duygusunu artırır. Sonuç olarak Türkiye’de mali kurallar ve OVP, ekonomik istikrarın sağlanması, mali disiplinin korunması ve

sürdürülebilir büyüme hedeflerinin tutturulması açısından önemli araçlardır. Mali kurallar, kamu maliyesini kontrol altında tutarken OVP, ekonominin genel gidişatını ve uzun vadeli stratejileri belirler. Bu iki yaklaşımın etkin uygulanması, Türkiye'nin ekonomik hedeflerine ulaşmasında kritik bir öneme sahiptir.

Bununla birlikte Türkiye'de uygulanan orta vadeli programların bazı temel eksiklikleri vardır. Bu eksikliklerden en önemlisi ise hazırlanan programların sınırlı bir kapsayıcılığa sahip olmasıdır. Çok büyük oranda sınırlı hedefler ve öngörülebilir politikaları içeren bu programların kapsamının daha geniş olması, ekonomik istikrar ve olası olumsuzluklar karşısında Türkiye ekonomisinin sağlıklı şekilde sürdürülebilir yapıya sahip olmasını sağlayacaktır. Orta vadeli programların olumlu ve etkili sonuç verebilmesi; eğitim, hukuk, işgücü piyasası, enerji verimliliği, vergi reformu vb. alanlarda yapılan geniş kapsamlı düzenlemeler ile mümkündür.

Türkiye'de hazırlanan orta vadeli programların kapsayıcılığının sınırlı olduğuna yönelik verilebilecek bir örnek, sektörel dengesizliklerdir. Özellikle sanayii ve tarım gibi Türkiye ekonomisi üzerinde başat etkileri bulunan sektörlerle yönelik OVP içeriğinde yer alan dengesizlikler, bu programların hedeflerine ulaşma konusunda önemli bir engeldir. Nitekim tarımda üretim planlamasının orta vadeli plana girmesiyle, stratejik ürünlerde üretim planlaması yoluyla gerçekleşecek verimlilik artışları ile büyüme artışına katkı sağlanması mümkün olacaktır. Benzer durum Ar-Ge çalışmaları ve teknoloji yatırımları açısından da geçerlidir. Her ne kadar orta vadeli programlarda teknolojik, katma değeri yüksek ve inovatif üretime yönelik düzenlemeler olsa da bunların ekonomi, bireyler ve toplum üzerindeki etkileri göz önüne alınarak uygun önlem ve düzenlemelerin geliştirilmesi beklenmektedir. Bunlara ek olarak gelir dağılımındaki eşitsizlikler, bölgesel kalkınma farklılıkları, çevresel sürdürülebilirlik, yapısal reform eksiklikleri gibi durumlar orta vadeli programların kapsayıcılığını sınırlandıran unsurlardır.

Tüm bunlara ek olarak Türkiye, coğrafi konumu nedeniyle birçok doğal afet tehlikesi altındadır. Her ne kadar orta vadeli programlarda öngörülmeyen unsurlar içerisinde yer alsada doğal afetler, orta vadede belirlenen ekonomi hedeflerine ulaşmanın önünde son derece önemli bir engel teşkil edebilir. Dolayısıyla orta vadeli programlarda doğal afet risklerine yer vermek, programının uygulandığı süre boyunca karşılaşılabilecek olası riskler için önlem alınmasını sağlayacaktır. Doğal afetlerin dışında orta vadeli program, global ölçekte gelişen makro ya da mikro ekonomik krizleri öngörece kural ve detayları da içermelidir. Böylelikle olası riskler değerlendirilerek, orta vadeli programın çok daha

kapsayıcı bir içeriğe sahip olması sağlanabilir.

Bu düzenlemeler ile orta vadeli programdaki eksiklikler, ilgili planda yapılan çalışmaları teşvik edecek ve destekleyecek bazı düzenlemeler ile kazanım olarak elde edilebilir. Orta vadeli program kapsamında hazırlanan kurallar bütününün efektif şekilde uygulanabilmesi için mutlaka gerekli yasal regülasyonlar yapılmalıdır. Kamusal harcamaların tavanının belirlenmesi, bütçenin dengeli şekilde yönetilmesi ya da borçlanmanın sınırlarının çizilmesi gibi düzenlemeler, orta vadeli programın başarıya ulaşması açısından son derece önemlidir.

Öte yandan orta vadeli programın başarılı şekilde uygulanabilmesi için denetim mekanizmasının sağlıklı çalışması hayati düzeyde önem arz eder. Bağımsız denetleme kurumlarının kurulması, ilgili program kapsamında şeffaf hareket edildiğinin bir göstergesi olacaktır. Mali kuralların uygulanmasını denetlemekle yükümlü olacak bu kurumlar, orta vadeli programının omurgasını oluşturmaktadır.

Ayrıca Türkiye’de orta vadeli programının başarıyla uygulanabilmesi kamusal alanda istihdam edilen personellerin mali disiplin kuralları hakkında bilgilendirilmesi ile mümkündür. Bu kapsamda kamu personellerine hazırlanan program çerçevesinde eğitim vermek, yapılan düzenlemelerin sürdürülebilir olması ve hedeflere başarıyla ulaşma açısından belirleyici olacaktır. Kamu personellerinin eğitimi kadar orta vadeli programların içeriği, mutlaka net ve ölçülebilir olmalıdır. Keza, program kapsamında belirlenen hedeflere başarıyla ulaşıp ulaşılmadığını tespit etme ve denetlemeden sorumlu kurumların çalışmalarını sağlıklı bir şekilde sürdürebilmeleri açısından programın içeriğinde yer alan kuralların ölçülebilir olması gerekir.

Genel bir sonuca varmak gerekirse, denilebilir ki; tüm bu eksiliklerin dikkate alınması ve giderilmesi sonucunda hazırlanan orta vadeli programlar ve uygulanabilir mali kurallar, Türkiye’nin ekonomik hedeflerine ulaşmasında etkili olacak ve ekonomisinin sürdürülebilir olmasına katkı sağlayacaktır.

KAYNAKÇA

- AFONSO Antonio and Ana Sofia Guimarães, *The Relevance of Fiscal Rules For Fiscal and Yield Developments*, Lisboa School of Economics & Management Department of Economics, 2014.
- AKTAN Coşkun Can, *Ekonomik Anayasa*, Ankara: TİSK Yayını, 1997.
- AKTAN Coskun Can, “Mali Kurallar: Ekonomi Politikası Yönetiminde Anayasal ve Yasal Mali Kurallar”, *Mali Kurallar, Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar*, (Ed. Coşkun Can Aktan, Ahmet Kesik ve Fatih Kaya), Ankara: Hazine ve Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, No.2010/408, 2010, ss.84-97.
- AKTAN, Coşkun Can, “Devletin Büyümesi ve Devletin Başarısızlığının Anatomisi”, *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, C.3, S.1, 2011, ss.29-49.
- AKTAN Coşkun Can, “Kurumsal Maliye Politikası ve Mali Kurallar”, *Çimento İşveren Dergisi*, C.25, S.1, 2011, ss.4-13.
- AKTAN Coşkun Can, Dilek Dileyici ve İstiklal Yaşar Vural, *Kurumsal Maliye Politikası: Ekonomi Politikası Yönetiminde Mali Kurallar ve Kurumlar*, İstanbul: Seçkin Yayıncılık, 2007.
- AKTAN Coşkun Can, Hilmi Çoban ve İhsan Cemil Demir, “Kurumsal Maliye Politikası Perspektifinden Vergi ve Harcama Sınırlamaları” *Mali Kurallar, Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar*, (Ed. Coşkun Can Aktan, Ahmet Kesik ve Fatih Kaya), Ankara: Hazine ve Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, No.2010/408, 2010, ss.98-123.
- ALANTAR Doğan, *Türkiye’de Orta Vadeli Harcama Çerçevesi*, Ankara: Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 2009.
- ALESINA Alberto and Roberto Perotti, “Budget Deficits And Budget Institutions”, *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, University of Chicago Press, 1999, pp.13-36.
- ALİKADIOĞULLARI Arzu, “Kamu Mali Yönetiminde Yönetim Kalitesinin Artırılması İç Kontrol Uygulamaları”, Mesleki Yeterlilik Tezi, Ankara: Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, 2010.
- ALLEN Richard and Daniel Tommasi, *Managing Public Expenditure A Reference Book For Transition Countries*, OECD, 2001.
- ANDERSON Barry and Joseph J. Minarik, “Design Choices for Fiscal Policy Rules”, *OECD Journal On Budgeting*, Vol.5, No.4, 2006, pp.160-208.
- ARAS Osman Nuri, Eren Erdoğan ve Rukiye Kök, “Türkiye’de Uygulanan Orta Vadeli Programın Ödemeler Dengesi Tahminleri Doğrultusunda Performansının Analizi”, *Finans Politik ve Ekonomik Yorumlar*, S.595, 2014, ss.7-23.
- ARSLAN Murat “Orta Vadeli Harcama Sistemi (Çok Yıllı Bütçeleme) ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, *Sayıştay Dergisi*, S.54, 2004, ss.3-36.
- AYUSO-I Casals, Joaquim, Diana Gonzalez Hernández, Laurant Moulin and Alessandro Turrini, “Beyond the Sgp: Features and Effects of Eu National-Level Fiscal Rules”, *Policy Instruments for Sound Fiscal Policies: Fiscal Rules and*

- Institutions*, London: Palgrave Macmillan UK, 2009, pp.204-240.
- BEKTAŞ Çağdaş ve Özgür Saraç, “Maastricht Kriterleri Avrupa Birliği’nin Geleceğinin Teminatı mı? Almanya-Britanya-İspanya-Yunanistan Analizi (1998-2018)”, *Sosyoekonomi*, C.29, S.47, 2021, ss.383-406.
- BERNANKE Ben S., “Fiscal Sustainability and Fiscal Rules”, <https://www.federalreserve.gov/newsevents/speech/files/bernanke20101004a.pdf>, 2010, (Erişim Tarihi: 12.04.2024).
- BİLGİNOĞLU Mehmet Ali ve Gökçe Maraş, “Makroekonomik Modellerde Maliye Politikası Kurallarının İşleyişi” *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, C.3, S.2, 2011, ss.51-64.
- BLONDAL Jon R. “Budget Reform in OECD Member Countries Common Trends”, *OECD Journal on Budgeting*, Vol.2, No.4, 2003, pp.7-25, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/budget-v2-art20-en.pdf?expires=1731785345&id=id&accname=guest&checksum=405E53F27B23EFDE15A18F90167AC481>, (Erişim Tarihi: 05.06.2024).
- BORAN Ege, *Brezilya’dakine Benzer Bir Mali Sorumluluk Düzenlemesi Yapılmalı*, TEPAV, ss.1-9, <https://www.tepav.org.tr/tr/yayin/s/243>, (Erişim Tarihi: 24.05.2024).
- BOZDOĞAN Doğan ve Selçuk Buyrukoğlu, “Türkiye’de Mali Kural Uygulamaları ve Bu Uygulamaların Vergi Gelirleri Üzerindeki Etkileri”, *Sosyal Bilimler Araştırma Dergisi*, S.2, 2012, ss.74-102.
- BRZOZOWSKI Michal and Johanna Siwińska-Gorzelak, “The Impact of Fiscal Rules on Fiscal Policy Volatility” *Journal of Applied Economics*, Vol.13, No.2, 2010, pp.205-231.
- BÜLBÜL Duran, “Türkiye’de Orta Vadeli Harcama Programının Çok Yıllı Bütçeleme Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, *Prof. Dr. Aytaç Eker’e Armağan, Kamu Maliyesinde Seçme Yazılar*, (Ed. Tolga Saruç, Temel Gürdal ve Nurullah Altun), Sakarya: Sakarya Üniversitesi Yayınları, 2010, ss.239-251.
- BÜLBÜL Duran, *Bütçe*, Ankara: Gazi Kitabevi, 2014.
- CALMFORS Lars, *The Roles of Fiscal Rules, Fiscal Councils and Fiscal Union in EU Integration*, Handbook of the Economics of European Integration, 2015, <http://perseus.iies.su.se/~calmf/calmforshandbookoneuropeanintegration140730.pdf>, (Erişim Tarihi: 03.04.2024).
- CANSIZ Harun, “Bazı Ülkelerde ve Türkiye’de Çok Yıllı Bütçeleme Uygulamaları”, *Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C.9, S.1, 2007, ss.95-116.
- ÇALIŞKAN Abdülkerim, Pınar Bengi Kaya ve Merve Malak, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Bütçe Sürecine Etkisi”, *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C.22, S.3, 2020, ss.721-736.
- ÇETİNKAYA Özhan ve Tolga Demirbaş, “Türkiye’de Belediyelere İlişkin Borçlanma Mevzuatı, Borçlanma Yapısı ve Belediye Borçlanma Yapısının İncelenmesi”, *Akdeniz İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, S.8, 2004, ss.18-37.
- ÇİFTÇİ Çiçek, “Çok Yıllı Bütçeleme: Kavramsal Çerçeve ve Dünya Örnekleri”,

Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2022.

DEAN Peter, *The Relevance of Medium Term Expenditure Framework to the Needs of Developing and Transitional Countries*, Draft Report, 1997.

DEDE Ercan, “Anayasal İktisat Perspektifinden Maliye Politikası Kuralları ve Avrupa Birliği Ülkelerinde Uygulamaların İncelenmesi”, Mesleki Yeterlilik Tezi, Ankara: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, 2010.

DEMİRBAŞ Tolga, “Kamu Harcama Yönetimi Bağlamında Orta Vadeli Harcama Sistemi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Bursa: Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2006.

DEMİRBAŞ Tolga, “Kamu Bütçeleme Sürecinde Yazılı Olmayan Kuralların Önemi ve Bütçe Reformlarına Etkisi”, *Bütçe Dünyası Dergisi*, S.33, 2010, ss.3-23.

DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI, *Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara, 2000.

DİLEKLİ Selin ve Kadriye Yeşilkaya, *Maastricht Kriterleri*, DPT Yayını, 2002.

EDİZDOĞAN Nihat ve Özhan Çetinkaya, *Kamu Bütçesi*, Bursa: Ekin Yayınevi, 2016.

EGELİ Haluk ve Mehmet Dağ, “Türkiye’de Orta Vadeli Harcama Sisteminin Bütçe Uygulamalarına Yansımaları: Ampirik Bir Analiz”, *Finans Politik ve Ekonomik Yorumlar*, S.585 2013, ss.41-56.

EGELİ Haluk ve Mehmet Dağ, “Orta Vadeli Harcama Sistemi ve Ülke Uygulamalarının Değerlendirilmesi”, *International Journal of Academic Value Studies*, C.3, S.16, 2017, ss.481-504.

EJDER Haydar Lütfü, “Stratejik Plan ve Performans Bütçe Tekniği Açısından Türkiye’de Bütçeleme Sürecinin Değerlendirilmesi”, *Legal Mali Hukuk Dergisi*, S.30, 2007, ss.1301-1314.

ERGEN Zuhal, “Mali Disiplinin Sağlanmasında Mali Kurallar”, *Finans Politik ve Ekonomik Yorumlar*, C.50, S.584, 2013, ss.93-108.

EUROPEAN COMMISSION, *Building a Strengthened Fiscal Framework in the European Union: A Guide to the Stability and Growth Pact*, https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2013/pdf/ocp150_en.pdf, (Erişim Tarihi: 10.03.2024).

EUROPEAN COMMISSION, *Communication from the Commission to the Council: on the Activation of the General Escape Clause of the Stability and Growth Pact*, https://eur-lex.europa.eu/legal_content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0123, (Erişim Tarihi: 10.03.2024).

EUROPEAN COMMISSION, *Economic Policy Coordination in 2021: Overcoming COVID-19, Supporting the Recovery and Modernising Our Economy*, <https://www.europeansources.info/record/economic-policy-coordination-in-2021-overcoming-covid-19-supporting-the-recovery-and-modernising-our-economy/>, (Erişim Tarihi: 10.03.2024).

EUROPEAN COMMISSION, *Stability and Growth Pact*, https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact_en, (Erişim Tarihi: 10.03.2024).

- FRANCESCO Michael Di and John Alford, *Balan cing Control and Flexibility in Public Budgeting*, Palgrave Macmillan, 2016.
- GÖGÜL Pelin Karatay, “Türkiye’de Mali Sürdürülebilirliğin Yapısal Değişimler Çerçevesinde Analizi 2002-2015”, *Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, C.4, S.2, 2016, ss.87-109.
- GÜLÇİÇEK Miraç, “Kamu Sektöründe Uygulanmakta Olan Orta Vadeli Harcama Sisteminin Ulusal ve Uluslararası Açından İncelenmesi”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2010.
- GÜNAY Ayşe, “Mali Disiplinin Sağlanmasında Anayasal Denk Bütçe Yaklaşımı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2007.
- GÜNAYDIN, İhsan ve Levent Yahya Eser, “Maliye Politikasındaki Yeni Trend: Mali Kurallar”, *Maliye Dergisi*, S.156, 2009, ss.51-65.
- GÜNEL Tuğay, “Avrupa Birliği’nde Mali ve Parasal Kural Uygulamaları” *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, S.56, 2020, ss.65-82.
- GÜNGÖR Kamil, “2008 Küresel Krizi Sonrası Yeniden Gündeme Gelen Mali Kural: Avrupa Birliği ve OECD Ülkeleri İçin Bir Değerlendirme”, *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, C.18, S.1, 2016, ss.173-198.
- HALLERBERG Mark, Rolf Strauch and Jürgen Von Hagen, “The Desing of Fiscal Rules and Forms of Governance in European Union Countries”, *European Central Bank Working Paper Series*, No.419, 2004.
- HAUSNER Karl Heinz and Silvia Simon, “Experiences with Budget Rules in Switzerland and Germany”, *Intereconomics*, Vol.50, No.2, 2015, pp.99-107.
- HAWKESWORTH Ian, Daniel Bergvall, Richard Emery and Joachim Wehner “Budgeting in Greece”, *OECD Journal on Budgeting*, 2008, <http://www.oecd.org/dataoecd/59/20/42007249.pdf>, (Erişim Tarihi: 17.04.2024).
- HOLMES Malcom and Alison Evans, *A Review of Experience In Implementing Medium Term Expenditure Frameworks In A PRSP Context: A Synthesis of Eight Country Studies*, London: Overseas Development Institute, 2003.
- HÜRCAN Yasemin Gürsoy, *Mali Disiplinin Sağlanmasında Yasal Düzenlemelerin Yeri, Önemi, Dünya Uygulamaları ve Türkiye Örneğinin İncelenmesi*, Ankara: TC Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, 1999.
- IMF, *Fiscal Rules-Anchoring Expectations For Sustainable Public Finances*, 2009.
- IŞIK Abdulkadir, Mustafa Sakal ve Metin Meriç, “Anayasal İktisat Teorisi ve Mali Kurallar: Türkiye’de Uygulanabilirliği”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C.15, S.2, 2010, ss.1-25.
- KARAGÖL Erdal Tanas ve Ahmet Semih Bingöl, *Türkiye-IMF İlişkilerinde Yeni Dönem*, SETA Analiz, S.67, 2013.
- KARAHANOGULLARI Yiğit, “ABD’nin Federal Bütçe Süreci”, *Maliye Dergisi*, S.160, 2011, ss.269-288.
- KARAKURT Birol ve Tekin Akdemir, “Türkiye’de Mali Kural Uygulamaları: Sayısal Olmayan Kurallardan Sayısal Kurallara Geçiş”, *Mali Kurallar, Maliye Politikası*

- Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar*, (Ed. Coşkun Can Aktan, Ahmet Kesik ve Fatih Kaya), Ankara: Hazine ve Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, No.2010/408, 2010, ss.326-340.
- KAYA Fatih, “Mali Kural Uygulamaları ve Türkiye İncelemesi”, DPT - Uzmanlık Tezleri, Ankara: DPT, 2009.
- KENNEDY Suzanne, Janine Robbins and François Delorme, “The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance” *Fiscal Rules Conference*, 2001, pp.237-266.
- KESGİNGÖZ Hayrettin, “Maastricht Kriterleri Doğrultusunda Türkiye’de Mali Disiplinin Sürdürülebilirliği Açısından Mali Kuralın Değerlendirilmesi”, *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, C.10, S.2, 2013, ss.261-274.
- KESİK Ahmet, “Yeni Kamu Mali Yönetim Sisteminde Orta Vadeli Program ve Mali Plan Çerçevesinde Çok Yıllı Bütçelemenin Uygulanabilirliği”, *20. Türkiye Maliye Sempozyumu*, Denizli: Pamukkale Üniversitesi İİBF Yayını, 2005, ss.45-60.
- KIZILBOĞA Rüveyda, “Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat Teorilerinin Değerlendirilmesi”, *Necmettin Erbakan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C.2, S.1, 2012, ss.91-109.
- KOCABAŞ Bilal, “Amerika Birleşik Devletleri’nde Federal Bütçenin Hazırlanması Süreci ve Orta Vadeli Harcama Çerçevesinin Oluşturulması”, *Sayıştay Dergisi*, S.69, 2008, ss.91-107.
- KOLÇAK Menşure. “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun Türk Mali Sistemine Getirdikleri (5436 Sayılı Kanun Değişiklikleriyle)”, *Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C.7, S.1, 2006, ss.367-384.
- KOPITS George and Steven Symansky, “Fiscal Policy Rules”, Occasional Paper, 162, IMF, 1998.
- KOVANCILAR Birol, *Kamu Mali Yönetimi*, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Açıköğretim Fakültesi, 2013.
- LANDON Stuart and Constance Smith, “Does the Design of a Fiscal Rule Matter for Welfare?”, *Economic Modelling*, Vol.63, 2017, pp.226-237.
- LE HOUEROU Philippe and Robert Taliercio, *Medium Term Expenditure Frameworks: From Concept to Practice Preliminary Lessons from Africa*, World Bank Africa Region Working Paper Series, 2002.
- LLEDÓ Victor, Sungwook Yoon, Xiangming Fang, Samba Mbaye and Young Kim, *Fiscal Rules at a Glance*, IMF, 2017, <https://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/fiscal%20rules%20at%20a%20glance%20-%20background%20paper.pdf>, (Erişim Tarihi: 12.04.2024).
- MUGGERIDGE Elizabeth, *Mozambique: Assistance with the Development of a Medium Term Expenditure Framework*, Draft Report, 1997.
- MUTLUER M. Kamil, Erdoğan Öner ve Ahmet Kesik, *Bütçe Hukuku*, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2005.
- OECD, “Budgeting in Greece”, *OECD Journal on Budgeting*, 2008, <http://www.oecd.org/dataoecd/59/20/42007249.pdf>, (Erişim Tarihi: 17.04.2024).

- PEACH Richard W., *The Evolution of the Federal Budget and Fiscal Rules*, 2021, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2094470, (Erişim Tarihi: 12.04.2024).
- PINAR Övgü, IMF-Türkiye İlişkilerinde Son Durum, AR-GE Bülten, 2009, https://file.setav.org/Files/Pdf/imf_turkiye-iliskileri_2009_pinar-ovgu.pdf, (Erişim Tarihi: 20.05.2024).
- SAKAL Mustafa, *Türkiye'de Mali Disiplin Sorunu: Kamu Açıkları ve Borçlanmanın Sürdürülebilirliği: (1988-2000 Dönem Analizi)*, Ankara: Gazi Kitabevi, 2003.
- SARAÇ Osman, "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Yapılan Düzenlemelerin Değerlendirilmesi", *Maliye Dergisi*, S.148, 2005, ss.122-163.
- SAYGILIOğLU Nevzat ve Ali Çelen Erduran, "Mali Kural ve Etkinlik Sorunu: Türkiye Örneği." *TISK Akademi*, C.7 S.13, 2012, ss.18-51.
- SCHAECHTER Andrea, Tidiane Kinda, Nina Budina and Anke Weber, *Fiscal Rules in Response to the Crisis-Toward the "Next Generation" Rules. A New Dataset*, IMF Working Paper, No.187, 2012.
- SCHIAVO-CAMPO Salvatore and Daniel Tommasi, *Managing Government Expenditure*, Asian Development Bank, 1999.
- SCHICK Allen, "The Performing State: Reflection on an Idea Whose Time Has Come but Whose Implementation Has Not" *OECD Journal on Budgeting*, Vol.3, No.2, 2003, pp.71-103.
- SCHICK Allen, "Post-Crisis Fiscal Rules: Stabilising Public Finance While Responding to Economic Aftershocks", *OECD Journal On Budgeting*, Vol.10, No.2, 2010, pp.1-17.
- SCHUKNECHT Ludger, *EU Fiscal Rules: Issues and Lessons from Political Economy*, ECB Working Paper, No. 421 2004, <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/152855/1/ecbwp0421.pdf>, (Erişim Tarihi: 10.03.2024).
- ŞAHİN Elif Ayşe, "Anayasal İktisat Perspektifinden Gelişmiş Ülkelerde Kamu Borçlanmasını Sınırlayıcı Kurallar ve Uygulama Sonuçları" *Mali Kurallar, Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar*, (Ed. Coşkun Can Aktan, Ahmet Kesik ve Fatih Kaya), Ankara: Hazine ve Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, No.2010/408, 2010, ss.229-247.
- ŞENSES Nevzat, "Maliye Politikasını Kurala Bağlayan Yaklaşımlar: Mali Kural ve Türkiye Uygulaması", Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul: Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2012.
- TAPSOBA Rene, "Do National Numerical Fiscal Rules Really Shape Fiscal Behaviours in Developing Countries? A Treatment Effect Evaluation", *Economic Modelling*, Vol.29, 2012, pp.1356-1369.
- TAŞAR M. Okan, "IMF İstikrar Programlarının Temel Esasları ve Reform Gereksinimi", *Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, S.18, 2009, ss.105-144.
- T.C. CUMHURBAŞKANLIğI STRATEJİ VE BÜTÇE BAŞKANLIğI, *Orta Vadeli Program (2006–2008)*, Ankara, 2005, <https://www.sbb.gov.tr/orta-vadeli-programlar/>, (Erişim Tarihi: 15.09.2024).

- T.C. CUMHURBAŞKANLIĞI STRATEJİ VE BÜTÇE BAŞKANLIĞI, *Orta Vadeli Program (207-2009)*, Ankara, 2006, <https://www.sbb.gov.tr/orta-vadeli-programlar/>, (Erişim Tarihi: 15.09.2024).
- T.C. CUMHURBAŞKANLIĞI STRATEJİ VE BÜTÇE BAŞKANLIĞI, *Orta Vadeli Program (2008-2010)*, Ankara, 2007, <https://www.sbb.gov.tr/orta-vadeli-programlar/>, (Erişim Tarihi: 20.09.2024).
- T.C. CUMHURBAŞKANLIĞI STRATEJİ VE BÜTÇE BAŞKANLIĞI, *Orta Vadeli Program (2009-2011)*, Ankara, 2008, <https://www.sbb.gov.tr/orta-vadeli-programlar/>, (Erişim Tarihi: 20.09.2024).
- T.C. CUMHURBAŞKANLIĞI STRATEJİ VE BÜTÇE BAŞKANLIĞI, *Orta Vadeli Program (2010-2012)*, Ankara, 2009, <https://www.sbb.gov.tr/orta-vadeli-programlar/>, (Erişim Tarihi: 15.05.2024).
- T.C. CUMHURBAŞKANLIĞI STRATEJİ VE BÜTÇE BAŞKANLIĞI, *Orta Vadeli Program (2011-2013)*, Ankara, 2010, <https://www.sbb.gov.tr/orta-vadeli-programlar/>, (Erişim Tarihi: 10.04.2024).
- T.C. CUMHURBAŞKANLIĞI STRATEJİ VE BÜTÇE BAŞKANLIĞI, *Orta Vadeli Program (2012-2014)*, Ankara, 2011, <https://www.sbb.gov.tr/orta-vadeli-programlar/>, (Erişim Tarihi: 19.05.2024).
- T.C. CUMHURBAŞKANLIĞI STRATEJİ VE BÜTÇE BAŞKANLIĞI, *Orta Vadeli Program (2013-2015)*, Ankara, 2012, <https://www.sbb.gov.tr/orta-vadeli-programlar/>, (Erişim Tarihi: 19.05.2024).
- T.C. CUMHURBAŞKANLIĞI STRATEJİ VE BÜTÇE BAŞKANLIĞI, *Orta Vadeli Program (2014-2016)*, Ankara, 2013, <https://www.sbb.gov.tr/orta-vadeli-programlar/>, (Erişim Tarihi: 19.05.2024).
- T.C. CUMHURBAŞKANLIĞI STRATEJİ VE BÜTÇE BAŞKANLIĞI, *Orta Vadeli Program (2015-2017)*, Ankara, 2014, <https://www.sbb.gov.tr/orta-vadeli-programlar/>, (Erişim Tarihi: 21.05.2024).
- T.C. CUMHURBAŞKANLIĞI STRATEJİ VE BÜTÇE BAŞKANLIĞI, *Orta Vadeli Program (2016-2018)*, Ankara, 2015, <https://www.sbb.gov.tr/orta-vadeli-programlar/>, (Erişim Tarihi: 21.05.2024).
- T.C. CUMHURBAŞKANLIĞI STRATEJİ VE BÜTÇE BAŞKANLIĞI, *Orta Vadeli Program (2017-2019)*, Ankara, 2016, <https://www.sbb.gov.tr/orta-vadeli-programlar/>, (Erişim Tarihi: 21.05.2024).
- T.C. CUMHURBAŞKANLIĞI STRATEJİ VE BÜTÇE BAŞKANLIĞI, *Orta Vadeli Program (2018–2020)*, Ankara, 2017, <https://www.sbb.gov.tr/orta-vadeli-programlar/>, (Erişim Tarihi: 23.05.2024).
- T.C. CUMHURBAŞKANLIĞI STRATEJİ VE BÜTÇE BAŞKANLIĞI, *Orta Vadeli Program (2019-2021)*, Ankara, 2018, <https://www.sbb.gov.tr/orta-vadeli-programlar/>, (Erişim Tarihi: 23.05.2024).
- T.C. CUMHURBAŞKANLIĞI STRATEJİ VE BÜTÇE BAŞKANLIĞI, *Orta Vadeli Program (2020-2022)*, Ankara, 2019, <https://www.sbb.gov.tr/orta-vadeli-programlar/>, (Erişim Tarihi: 28.10.2024).
- T.C. CUMHURBAŞKANLIĞI STRATEJİ VE BÜTÇE BAŞKANLIĞI, *Orta Vadeli Program (2021-2023)*, Ankara, 2020, <https://www.sbb.gov.tr/orta-vadeli-programlar/>

- programlar/, (Erişim Tarihi: 29.05.2024).
- T.C. CUMHURBAşKANLIğI STRATEğI VE BÜTÇE BAşKANLIğI, *Orta Vadeli Program (2022-2024)*, Ankara, 2021, <https://www.sbb.gov.tr/orta-vadeli-programlar/>, (Erişim Tarihi: 25.05.2024).
- T.C. HAZİNE VE MALİYE BAKANLIğI, *Orta Vadeli Mali Plan (2014-2016)*, <https://www.hmb.gov.tr/bumko-orta-vadeli-mali-plan-ve-ekleri>, (Erişim Tarihi: 02.05.2024).
- T.C. MALİYE BAKANLIğI, *2006 Yılı Bütçe Gerekçesi*, Ankara.
- T.C. MALİYE BAKANLIğI, *2006 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri ve Beklentiler Raporu*, 2006, <http://www.bumko.gov.tr/Eklenti/964,2006raporupdf.pdf>, (Erişim Tarihi: 30.05.2024).
- TÜĞEN Kamil, *Devlet Bütçesi*, İzmir: Bassaray Matbaası, 2013.
- TÜLEYKAN Hayrettin, “Kamu Bütçeleme Sistemleri ve Çok Yıllı Bütçeleme”, *Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi*, S.2, 2009, ss.1-23.
- UZUN Turgay, “Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat Kuramı Üzerine Bir Değerlendirme”, *Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, S.23, 2009, <https://dergipark.org.tr/en/pub/musbed/issue/23517/250561>, (Erişim Tarihi: 10.03.2024).
- VURAL İstiklal Yaşar, *Mali Disiplinin ve Ekonomik İstikrarın Sağlanması Yeni Bir Araç Maliye Politikası Kuralları*, Ankara: Seçkin Yayınları, 2007.
- WORLD BANK, *Public Expenditure Management Handbook*, 1998, p. 48, <http://www.worldbank.org/publicsector/pe/handbook/pem98.pdf>, (Erişim Tarihi: 25.05.2024).
- WORLD BANK, *The World Bank Annual Report 1998*, 1998.
- WYPLOSZ Charles, “Fiscal Rules: Theoretical Issues and Historical Experiences”, *Fiscal Policy After the Financial Crisis*, University of Chicago Press, 2012, pp.495-525.
- YAR Fatih, “Seçilmiş Bazı Ülkelerde Mali Kural Uygulamalarının Değerlendirilmesi”, *Sayıştay Dergisi*, S.93, 2014, ss.67-85.
- YILMAZ Binhan Elif, *Devlet Borçları ve Türkiye’de Borç Çıkma*, İstanbul: Der Yayınları, 2021.
- YILMAZ Hakkı Hakan, *Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Dünya Bankası Orta Vadeli Harcama Sistemi*, Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı, 1999.
- YILMAZ Hakkı Hakan ve Mustafa Biçer, “Türkiye’de Mali Reformlar Sonrası Değerşen Politika Oluşturma, Planlama, Bütçeleme Süreci ve Orta Vadeli Harcama Sisteminin Uygulanabilirliği”, *İktisat İşletme ve Finans*, C.25, S.287, 2010, ss.33-68.
- YÜKSELER Zafer, *Örtülü Mali Kuraldan Açık Mali Kuralara Geçiş*, TCMB Yayını, <http://www.tcmb.gov.tr> (Erişim Tarihi: 12.03.2024).
- 2709 sayılı “Türkiye Cumhuriyeti Anayasası”, Resmi Gazete, S.17863, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.2709.pdf>, (Erişim Tarihi: 22.05.2024).

- 3985 sayılı “Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”, Resmi Gazete, S.21915, <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/21915.pdf>, (Erişim Tarihi: 22.05.2024).
- 4749 sayılı “Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun”, Resmî Gazete, S.24721, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.4749.pdf>, (Erişim Tarihi: 22.05.2024).
- 5018 sayılı “Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu”, *Resmî Gazete*, S.25326, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2003/12/20031224.htm>, (Erişim Tarihi: 22.05.2024).
- <http://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/matrix/matrix.htm>, (Erişim Tarihi: 01.04.2024).
- https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-research-and-databases/economic-databases/fiscal-governance-database_en, (Erişim Tarihi: 10.03.2024).
- <https://www.ec.europa.eu/eurostat/web/main/data>, (Erişim Tarihi: 10.03.2024).
- <https://www.imf.org>files>tr-the-imf-at-a-glance>, (Erişim Tarihi: 08.05.2024).
- <https://www.sbb.gov.tr/butce/>, (Erişim Tarihi: 10.03.2024).
- <https://www.tuik.gov.tr/>, (Erişim Tarihi: 19.05.2024).