



T.C.

**KIRIKKALE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**TÜRKİYE’DE MALİ DİSİPLİNİN SAĞLANMASINDA KAMU
HARCAMALARININ ETKİSİ (1999-2023 DÖNEMİ)**

**FURKAN DİREK
İKTİSAT ANABİLİM DALI**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

**DANIŞMAN
Doç. Dr. Nazan ŞAHBAZ KILINÇ**

KIRIKKALE – 2024

Furkan DİREK tarafından hazırlanan “TÜRKİYE’DE MALİ DİSİPLİNİN SAĞLANMASINDA KAMU HARCAMALARININ ETKİSİ (1999-2023 DÖNEMİ)”

Adlı tez çalışması, aşağıdaki jüri tarafından OY BİRLİĞİ / OY ÇOKLUĞU ile Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.

Danışman: Doç. Dr. Nazan ŞAHBAZ KILINÇ

Kırıkkale Üniversitesi/İktisat Politikası Anabilim Dalı/

İmza.....

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Yüksek Lisans Tezi olduğunu onaylıyorum/onaylamıyorum.

Başkan: Prof. Dr. Serpil AĞCAKAYA

Süleyman Demirel Üniversitesi/ Bütçe ve Mali Planlama Anabilim Dalı/

Anabilim Dalı, Üniversite Adı

İmza...

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Yüksek Lisans Tezi olduğunu onaylıyorum/onaylamıyorum

Üye: Dr. Öğr. Üyesi Sara ONUR

Kırıkkale Üniversitesi/İktisat Politikası Anabilim Dalı

İmza.....

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Yüksek Lisans Tezi olduğunu onaylıyorum/onaylamıyorum

Tez Savunma Tarihi: 17 /10 / 2024

Jüri tarafından kabul edilen bu tezin Yüksek Lisans Tezi olması için gerekli şartları yerine getirdiğini onaylıyorum.....

Unvanı Adı SOYADI.....

Enstitüsü Müdürü

ETİK BEYAN

Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Yazım Kurallarına uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmada;

- Tez içinde sunduğum verileri, bilgileri ve dokümanları akademik ve etik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi,
- Tüm bilgi, belge, değerlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu,
- Tez çalışmada yararlandığım eserlerin tümüne uygun atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi,
- Kullanılan verilerde herhangi bir değişiklik yapmadığımı,
- Bu tezde sunduğum çalışmanın özgün olduğunu,

Bildirir, aksi bir durumda aleyhime doğabilecek tüm hak kayıplarını kabullendiğimi beyan ederim.

Furkan DİREK

14.11.2024

ÖZET

TÜRKİYE'DE MALİ DİSİPLİNİN SAĞLANMASINDA KAMU HARCAMALARININ ETKİSİ (1999-2023 DÖNEMİ)

Kırıkkale Üniversitesi

Sosyal Bilimleri Enstitüsü

İktisat Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi

Danışman: Doç. Dr. Öğr. Nazan ŞAHBAZ KILINÇ

Ekim 2024, 210 Sayfa

Çalışmada, 5018 sayılı Kanun ile mali disiplinin sağlanmasına ilişkin genel kabul gören hesap verilebilirlik, mali saydamlık, şeffaflık ve çok yıllık bütçeleme ilkelerinin yasal güvence altına alındığı gözlenmiştir. Ancak söz konusu bu ilkelerin işletilmesine izin veren stratejik planlama ve stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçe sisteminde prosedürel olarak uygulamanın çok da ötesine gidilmediği tespit edilmiştir. Türkiye’de merkezi yönetim kamu harcamalarının, kamu gelirlerinin, bütçe dengesinin ve kamu net borç stokunun nominal değerleri ve GSYİH içindeki payları verilerinin mali disiplinin sağlanması açısından etkisinin analizi ve değerlendirmesi yapılmıştır. Analiz ve değerlendirme sürecinin sonucunda; Türkiye’nin 1999 yılına göre mali olarak daha güçlü olsa da 2002 yılı sonrasında sağlanan mali disiplinin 2013 yılına kadar sürdürüldüğü ve bu yıldan sonra git gide bozulan bir sürece girildiği ve 2017 yılına kadar bir seferlik gelirler (vergi affı, imar affı, varlık barışı, bedelli askerlik, özelleştirme gelirleri, Merkez Bankası kârının erken aktarımı vb. gibi uygulamalar) ile desteklenerek de olsa bir şekilde sağlanan ve adeta bir çıpa görevi üstlenen mali disiplinin seçim ekonomisine girilmesi ve rasyonel olmayan politikalar ile daha da artan bütçe açığının Merkez Bankasından finansmanın enflasyonu daha da tetiklemesi neticesinde 2017 yılında çift haneli (11,14) rakamlı döneme yeniden dönüldüğü gözlemlenmiştir. Yükselen enflasyonun borçlanma faizlerini de yükseltmesi nedeniyle kamu borç stoklarının da artmaya başladığı ve 2017 yılında GSYİH’a oranı %8,1 olan oranın 2018 yılında sert bir sıçrayış göstererek %13,1’e çıktığı ve 2023 yılında %21,2 düzeyine kadar yükseldiği tespit edilmiştir. Türkiye’de 1990’lı yıllar boyunca mali disiplinsizliğin adeta bir anayasa gibi uygulanmasının neticesinde 2001 krizinin yaşanması bir nasıl bir kader değil; gittikçe bozulan kamu dengelerini önemsememekte ölçüsüzlüğün kaçınılmaz bir sonucu ise; mali disiplinden gittikçe uzaklaşılan bu konjonktürde, geçmişte yaşananlardan ders alınmadan doğru adımlar atılmadığında yaşanılacak buhran da bir kader değil sadece ölçüsüzlüğümüzün bir sonucu olacaktır. Bu nedenle mali disiplinin sağlanarak istikrarlı bir şekilde sürdürülebilirliğinin sağlanmasının acilliği ve ehemmiyeti karşımızda bir dağ gibi durmaktadır. Bu minvalde Türkiye’de mali disiplinin sağlanmasına yönelik bilimsel çalışmaların artırılmasının da aynı derecede önemli olduğu düşünülmektedir.

Anahtar Kelimeler: Mali disiplin, kamu harcamaları, kamu kesimi borçlanma gereği, Türkiye, 5018 sayılı Kanun

ABSTRACT

THE IMPACT OF PUBLIC EXPENDITURES ON FISCAL RESTRAINT IN TURKEY (1999-2023 PERIOD)

Kırıkkale University

Social Sciences Institute

Department of Economic, Master's Thesis

Supervisor: Doç. Dr. Nazan ŞAHBAZ KILINÇ

October 2024, 210 pages.

In the study, it was observed that the principles of accountability, fiscal transparency, transparency and multi-year budgeting, which are generally accepted to ensure fiscal discipline, were legally secured by Law No. 5018. However, the strategic planning and the performance-based budgeting system based on strategic planning, which allow these principles to be put into practice, do not go much beyond procedural implementation. The analysis and evaluation of the impact of the nominal values of central government public expenditures, public revenues, budget balance and public net debt stock and their shares in GDP in terms of ensuring fiscal discipline in Turkey have been analyzed and evaluated. As a result of the analysis and evaluation process, it was concluded that although Turkey was financially stronger compared to 1999, the fiscal discipline achieved after 2002 was maintained until 2013, and after this year, a process of gradual deterioration was entered, and until 2017, even if supported by one-time revenues (tax amnesty, zoning amnesty, wealth amnesty, military service for a fee, privatization revenues, early transfer of Central Bank profits, etc.). The fiscal discipline, which had served as an anchor, albeit supported by practices such as the “fiscal discipline anchor” (i.e., the fiscal discipline that was somehow achieved, albeit supported by practices such as the “fiscal discipline anchor”), returned to double-digit (11.14) figures in 2017, as the Central Bank's financing of the budget deficit, which increased further due to the election economy and irrational policies, further triggered inflation. It was found that public debt stocks started to increase due to rising inflation, which also increased borrowing interest rates, and that the ratio of public debt stocks to GDP, which was 8.1% in 2017, jumped sharply to 13.1% in 2018 and rose to 21.2% in 2023. Just as the 2001 crisis was not a fate, but an inevitable consequence of the disregard for the deteriorating public balances; in this conjuncture, in which fiscal discipline is gradually moving away from fiscal discipline, the depression that will be experienced if the right steps are not taken without taking lessons from the past will not be a fate, but only a consequence of our disproportionality. Therefore, the urgency and importance of ensuring fiscal discipline and ensuring its sustainability in a stable manner stands like a mountain before us. In this respect, it is considered equally important to increase the number of scientific studies on fiscal discipline in Turkey.

Keywords: Fiscal discipline, public expenditures, public sector borrowing requirement, Turkey, Law No. 5018,

TEŞEKKÜR

“TÜRKİYE’DE MALİ DİSİPLİNİN SAĞLANMASINDA KAMU HARCAMALARININ ETKİSİ (1999-2023 DÖNEMİ)” adlı tez çalışmamda bilgi ve tecrübeleri ile çalışma sürecime destek olan saygıdeğer tez danışmanım Doç. Dr. Öğr. Üyesi Nazan ŞAHBAZ KILINÇ hocama ve değerli jüri üyelerim Dr. Öğr. Üyesi Sara ONUR ve Prof. Dr. Serpil AĞCAKAYA’ ya teşekkürlerimi arz ederim. Ayrıca madden ve manen destekleri ile yanımda olan biricik kızım Liya DİREK’e, kıymetli büyüklerim sevgili annem Gülderen DİREK ve babam Cemil DİREK’e ve canım kardeşim Şeymanur ÇELİK’e şükranlarımı sunarım.



İÇİNDEKİLER

Sayfa

ÖZET.....	v
ABSTRACT.....	vi
TEŞEKKÜR.....	vii
İÇİNDEKİLER DİZİNİ	viii
TABLOLARDİZİNİ.....	x
ÇİZELGELERDİZİNİ.....	xi
KISALTMALARDİZİNİ.....	xi
iGİRİŞ	1

1.BÖLÜM

MALİ DİSİPLİN VE KAMU HARCAMALARI

1.1.	Mali Disiplin Kavramı.....	4
1.2.	Mali Disiplinin Önemi	8
1.3.	Mali Disiplinsizliğin Nedenleri.....	10
1.4.	Mali Disiplinin Sağlanması Esas Alınan Göstergeler	11
1.4.1.	Kamu Kesimi Borçlanma Gereği (Gereksinimi)	12
1.4.2.	Faiz Dışı Fazla (Negatif Faiz Dışı Denge)	13
1.4.3.	Kamu Kesimi Net Borç Stoku.....	15
1.4.4.	Mali Disiplinin İktisadi Göstergelere Etkisi	16
1.5.	Mali Disiplini Sağlamaya Yönelik Düzenlemeler	19
1.5.1.	Bütçe Sistemi ile ilgili Düzenlemeler	19
1.5.2.	Kamu Harcamaları ile ilgili Düzenlemeler	21
1.5.3.	Kamu Borçları ile ilgili Düzenlemeler	29
1.5.4.	Kamu Gelirleri ile ilgili Düzenlemeler	30
1.5.5.	Mali Disiplini Sağlamada Mali Kuralın Önemi	31
1.6.	Mali Disipline Yönelik Teorik Yaklaşımlar	40
1.6.1.	Klasik İktisadi Teorinin Mali Disipline Yaklaşımı	40
1.6.2.	Keynesyen İktisadi Düşüncenin Mali Disipline Yaklaşımı	40
1.6.3.	Monetarist Teorinin Mali Disipline yaklaşımı	42
1.6.4.	Anayasal İktisat Teorisinin Mali Disipline Yaklaşımı.....	43
1.7.	Kamu Harcamalarının Tanımı.....	43
1.8.	Kamu Harcamalarının Artışı	43
1.9.	Mali Disiplin ve Mali Kural Üzerine Literatür İncelemesi.....	47

2. BÖLÜM

TÜRKİYE’DE 5018 SAYILI KANUN ile MALİ DİSİPLİNİN SAĞLANMASINA YÖNELİK ÖNEMLİ DÜZENLEMELER

2.1.	Türkiye Kamu Maliyesinde Mali Disiplinsizlik	59
2.1.1.	Türkiye’de Mali Disiplinsizliğin Ortaya Çıkışı	59
2.1.2.	Türkiye Kamu Mali Yapısında Mali Disiplinsizliğin Nedenleri	60
2.1.3.	Türkiye Kamu Mali Yönetiminde Dönüşüm	62
2.2.	Türkiye’de 5018 Sayılı Kanun ile Mali Disiplinin Sağlanmaya Yönelik Önemli Düzenlemeler	64
2.2.1.	Planlama ve Bütçeleme ile ilgili Düzenlemeler	64
2.2.2.	Kamu Harcamaları ile İlgili Düzenlemeler	105
2.2.3.	5018 sayılı Kanun ile Mali Saydamlığa İlişkin Düzenlemeler.....	121
2.2.4.	5018 sayılı Kanun ile Hesap Verilebilirliğe İlişkin Düzenlemeler	123
2.2.5.	5018 Sayılı Kanun ile getirilen Mali Kural Niteliğindeki Uygulamaları .	124

3.BÖLÜM

TÜRKİYE’DE MALİ DİSİPLİNİN SAĞLANMASI AÇISINDAN KAMU HARCAMALARININ ETKİSİ (1999-2023 DÖNEMİ)

3.1.	Türkiye’de Kamu Harcamaları ve Mali Disiplin (1999-2023 Dönemi)	130
3.2.	Türkiye’de Kamu Gelirleri ve Mali Disiplin (1999-2023 Dönemi)	148
3.3.	Türkiye’de Bütçe Dengesi ve Mali Disiplin (1999-2023 Dönemi)	161
3.4.	Türkiye’de Kamu Borçları ve Mali Disiplin (1999-2023 Dönemi)	167

SONUÇ.....	181
ÖNERİLERİMİZ	186
KAYNAKÇA.....	192

TABLÖLAR DİZİNİ

Sayfa

3.1. 1999-2023 yılları itibari ile Türkiye’de Kamu Harcamaları ve GSYİH İçindeki Payı	132
3.2. 1999-2023 Dönemi Yıllar İtibari ile Ekonomik Sınıflandırmaya göre Türkiye’de Kamu Harcamalarının GSYİH İçindeki Payı	141
3.3. 1999-2023 Dönemi Yıllar İtibari ile Türkiye’de Kamu Gelirleri, GSYİH ve Kamu Gelirleri/GSYİH Oranı.....	149
3.4. Türkiye’de 1999-2023 Döneminde Uygulanan Vergi Barışı, Varlık Barışı Yapılandırma (af) Kanunları ve Yerel ve Genel Seçim Tarihleri.....	152
3.5. 1999-2023 Yılları Türkiye Kamu Gelirleri ve GSYİH İçindeki Payı	162
3.6. Türkiye’de 1999-2023 Yılları İtibari ile Bütçe Dengesi ve GSYİH İçindeki Payı.....	165
3.7. 1999-2023 Dönemi Türkiye Kamu Net Borç Stoku ve GSYİH içindeki Payı	169
3.8. Türkiye 1999-2023 dönemi TÜFE değişim Endeksi	177

ÇİZELGELER DİZİNİ

Sayfa

Çizelge: 3.1. Türkiye 1999-2023 Dönemi Kamu Harcamaları, GSYİH.....	139
Çizelge: 3.2. 1999-2023 yılları Türkiye Kamu Harcamaları /GSYİH oranı.....	140
Çizelge 3.3. 1999-2023 dönemi Türkiye Ekonomik Sınıflandırmaya göre Kamu Harcamaları/ GSYİH Oranı	147
Çizelge: 3.4. 1999-2023 Yılları Türkiye Kamu Gelirleri ve GSYİH	160
Çizelge: 3.5. 1999-2023 Yılları İtibari ile Kamu Gelirleri/GSYİH oranı	161
Çizelge: 3.6. 1999-2023 Yılları İtibari ile Türkiye Kamu Gelirleri, Kamu Giderleri.....	164
Çizelge: 3.7. 1999-2023 dönemi Türkiye Bütçe Dengesi /GSYİH Oranı	167
Çizelge: 3.8. 1999-2023 Dönemi Yıllar İtibari ile Kamu Net Borç Stoku GSYİH.....	174
Çizelge: 3.9. 1999-2023 Dönemi Yıllar İtibari ile Kamu Net Borç Stoku/GSYİH Oranı	175

KISALTMALAR DİZİNİ

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
BAĞ-KUR	Esnaflık ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu
BDDK	Bankacılık Denetleme Kurumu
BBYDK	Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu
BOTAŞ	Boru Hatları ile Petrol Taşıma Anonim Şirketi
BÜMKO	Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü
CBSBB	Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı
COSO	Committee of Sponsoring Organizations
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
EÜAŞ	Elektrik Üretim Anonim Şirketi
FED	Amerika Merkez Bankası
GEGP	Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı
GFS	Hükümet Mali İstatistikleri
GSMH	Gayri Safi Mili Hâsıla
GSS	Genel Sağlık Sigortası Primi
GSYİH	Gayri Safi Yurt içi Hâsıla
HMB	Türkiye Cumhuriyeti Hazine ve Maliye Bakanlığı
IMF	Uluslararası Para Fonu
İBP	İstikrar ve Büyüme Paketi
INSTOSAI	Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsü
KKBG	Kamu Kesimi Borçlanma Gereği
KMYK	Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu
MTA	Maden Tetkik Arama Enstitüsü
OECD	Ekonomik Kalkınma ve İş Birliği Örgütü
OPEC	Petrol İhraç Eden Ülkeler Örgütü
OVMP	Orta Vadeli Mali Plan
OVP	Orta Vadeli Program
PEIR	Kamu Harcamaları ve Kurumsal Gözden Geçirme Raporu
PEPSAL	Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü (Uyum Kredisi) anlaşması
PPBS	Planlama- Programlama- Bütçeleme Sistemi
PPK	Para Politikası Kurulu
RTÜK	Radyo Televizyon Üst Kurulu
SBB	Strateji ve Bütçe Başkanlığı
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
SSK	Sosyal Sigorta Kurumu
SPK	Sermaye Piyasası Kurulu
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TL	Türk lirası
TODAİE	Türkiye ve Orta-Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TRT	Türkiye Radyo Televizyon Kurumu
TSE	Türk Standartları Enstitüsü
TÜBİTAK	Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kuru

GİRİŞ

2008 yılında başlayıp hâlen devam eden küresel kriz ortamı, para politikalarının etkinsizliğini bir kez daha ortaya koymuş olup, maliye politikalarının etkinliğini ve önemini gün yüzüne çıkarmıştır. Maliye politikalarının etkin bir şekilde yürütülmesi için güçlü bir kamu mali yapısının varlığı önem arz eder. Güçlü bir kamu mali yapısı için ise kaynak ve gelir dağılımını bozmayan, yatırımları teşvik eden etkin ve adil bir vergi sistemi yanında, kamu harcamalarının da etkin, adil, verimli, üretimi teşvik eden bir usulde yapılarak mali disiplinin sağlanması önem arz eder.

Türkiye ekonomisinde 1980–2001 döneminde kronikleşen bütçe açıkları, enflasyon ve yükselen faizler, borç faiz sarmalına girilip bir türlü çıkılamaması nedenleri ile borçlanma sürdürülmez bir hale gelmiştir. Bunun neticesinde iyice bozulan kamu kesimi finansman dengelerinin ekonomiyi ülkenin iktisat tarihinde yaşanan en büyük krizine götürmesi bir kader değil, bozulan dengelerin önemsenmemesi ile mali disiplinden uzaklaşmaya ısrarla devam edilmesinin bir sonucu olmuştur.

Mali disiplinin, gelişmekte olan ülkeler kadar gelişmiş ülkeler içinde sağlanması zorunluluk arz eden bir husustur. Bu zaruriyet, gelişmekte olan ülkelerde ekonomilerindeki yapısal sorunlar- makro iktisadi istikrarsızlık, maliye politikasında şeffaflığın olmaması, dış –iç kaynaklı krizlere yatkınlık vb. gibi sorunlar- siyasal istikrarsızlık ve kamu harcamalarındaki artışlar gibi nedenlerden kaynaklanmaktadır. Gelişmiş ülkelerde ise, makro iktisadi istikrarın sürekliliğini sağlamak ve dönemsel istikrarsızlıklarla mücadele edilmesinden kaynaklandığından mali disiplinin sağlanması her ülke için önemli bir unsurdur.

Türkiye, gelişmekte olan ile gelişmiş ülke arasında bir ülke olarak kendi içyapısından kaynaklı yapısal iktisadi sorunlar yanında küresel ekonomik kriz, uluslararası konjonktürel gelişmeler gibi dış kaynaklı sorunlarla etkin bir mücadele edilmesinde halen çok güçlü bir noktada kendini konumlandıramamıştır. Bu minvalde Türkiye ekonomisinin kırılgan yapısı en zayıf karnıdır. Bu zayıflığın giderilmesi yanında toplum refahının artırılmasında kamu harcamalarının etkinlik, verimlilik içinde yapılıp kamu kaynaklarının heba edilmesinin minimize edilerek mali disiplinin sağlanması ciddiye alınması gereken bir husustur.

Türkiye’de kamu harcamalarının mali disiplinin sağlanması açısından etkisi: (1999-2023 dönemi) konulu bu çalışmanın amacı, ilk olarak; Türkiye ekonomisinde ve kamu mali yapısında 2002 yılından itibaren başlayan bu yeni dönem ve bu dönemin öncesinden (1999 yılından itibaren) kamu harcamalarının mali disiplinin sağlanmasında etkisini incelemektir. İkinci olarak, Türkiye ekonomisinin kırılganlığının azalmasında ve kamu mali yapısının güçlenmesinde baş faktör olan mali disiplinin sağlanmasının önemine vurgu yapmaktır. Son olarak da Türkiye kamu mali yapısının, ülkemizin içinde bulunduğu sosyal, ekonomik ve siyasi şartlarına uygun bir yapıya kavuşması için yapılması gerekli reformlara yol gösterici olmaktır.

Bu çalışma kapsamında birinci bölümünde mali disiplin kavramı tanımlandıktan sonra mali disiplinin önemi ve mali disiplinsizliğin nedenleri açıklanarak ve mali disiplini sağlamaya yönelik düzenlemeler başlığı altında bütçe sistemleri ve kamu harcamaları ile ilgili yapılan düzenlemelerden bahsedilecektir. Ardından mali disiplini sağlamaya yönelik teorik yaklaşımlar izah edilerek; kamu harcamaları ve kamu harcamalarının artışı, kamu harcamalarının artışı ile ilgili önemli kuramsal yaklaşımlara değinilip son olarak mali disiplin ve mali kurala ilişkin literatür incelemesine yer verilecektir

Çalışmanın 2.bölümünde; Türkiye kamu mali yapısında mali disiplini sağlamaya ilişkin köklü bir değişim olan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile mali disiplini sağlanmasına ilişkin yapılan önemli yasal düzenlemelere değinilecektir. .

Üçüncü bölümde Türkiye’de 1999-2023 dönemi kamu harcamalarının, kamu gelirlerinin, bütçe dengesinin ve kamu net borç stoku nominal değerleri GSYİH içindeki payları verilerinin mali disiplinin sağlanmasında etkisi analiz edilip değerlendirilmiştir.

Veri olarak Hazine ve Maliye Bakanlığı, Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı ve Gelir İdaresi Başkanlığı, istatistiklerinden derlenerek elde edilen merkezi yönetim bütçe gelirleri- bütçe giderleri, bütçe dengesi verileri ve kamu net borç stoku verileri, Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı genel devlet harcamaları verilerinden derlenen ekonomik sınıflandırmaya göre kamu harcamaları

verileri kullanılmıştır.

Çalışma dönemi, 1999-2023 dönemini kapsamaktadır. Türk siyasi tarihinde 1961-1965, 1974-1979 ve 1991-2002 arasındaki yıllar koalisyon hükümetleri dönemidir. 2002 Kasım genel seçimlerinden sonra Türkiye siyasi tarihinde çok kısa ömürlü koalisyon hükümetleri döneminin ardından temsil gücünü tek bir partinin elde edip kesintisiz olarak halen sürdürdüğü alışık olmadık yeni bir dönem başlamıştır. 2002 yılı seçimleri sonrasında başlayan bu yeni dönemin öncesinde yaşanan 2001 Şubat Krizi öncesindeki durumunda görülmesi açısından daha da geriye giderek 1999-2023 dönemi olarak belirlenmiştir.



1.BÖLÜM

MALİ DİSİPLİN VE KAMU HARCAMALARI

Bu bölümde kamu harcamalarının mali disiplinin sağlanmasına olan etkisinin daha iyi anlaşılabilmesi için mali disiplin kavramı, mali disiplinin önemi, mali disiplinsizliğin nedenleri, mali disiplinin sağlanmasında esas alınan göstergeler açıklanarak mali disiplini sağlamaya yönelik düzenlemelere değinilip mali disipline yönelik olarak en temel iktisadi yaklaşımların görüşleri ele alınacaktır. Ardından kamu harcamaları tanımlanacak, kamu harcamalarının sınıflandırılmasına değinilerek ve kamu harcamalarının artışı ile ilgili önemli kuramsal yaklaşımlar açıklanıp son olarak mali disipline mali kurala ilişkin yapılan literatür incelemesi paylaşılacaktır.

1.1. Mali Disiplin Kavramı

Mali disiplin, kamu gelirlerinin kamu giderlerine eşit olması, gelir-gider dengesi yani denk bütçe olarak tanımlanmaktadır. Lakin bütçe açıkları ve bütçe açıkları sonucu oluşan borç stoklarını finanse etmek için yapılan faiz ödemeleri nedeni ile denk bütçe yapılmasına imkân olmadığından mali disiplin, sürdürülebilir bir borç stoku düzeyi ile dengeli bir bütçe açığının sağlanması olarak tanımlanmaktadır (Şentürk, Karakurt, & Şahingöz, 2017, s. 186).

Mali disiplin, yalnızca merkezi yönetim bütçesinde sağlanan gelir- gider denkleğinin sağlanması değil tüm kamu kurumlarının gelir-gider denkleğinin sağlanmasıdır. Bu da merkezi idare dışında yerel yönetim idareleri, sosyal güvenlik kurumları, döner sermayeli kuruluşlar ve kamu iktisadi teşebbüslerinin de gelir-gider denkleğini kapsamaktadır (Edizdoğan & Çetinkaya, Kamu Bütçesi, 2016, s. 79).

Mali disiplin, başka bir tanımlamaya göre, maliye politikasının kamu gelirleri ve kamu giderleri arasında dengeli bir şekilde uygulanarak kamu kesimi finansman dengesinin iktisadi göstergeleri olumsuz etkilememesidir (Kantarıcı & Karacan, 2008, s. 145). Ülkenin mali kaynaklarının stratejik önceliğine göre bir sıralamaya tabi tutularak bölüştürülmesi de diğer bir tanımlamadır. Kamu harcamalarına ilişkin kaidelerin ve

bütçeleme sürecinin etkin bir şekilde yapılmasının da mali disiplin kavramı ile bağlantısı bulunmaktadır (Kete, 2021, s. 33).

Öyle ki, mali disiplinin sağlanması, bu hedefe yönelik bütçe kurallarının önceden belirlenip bu kurallara uyulmasında kararlı olmayı lüzumlu kılar. Bu kurallardan en mühim olanı cari ve gelecek yıllar için yapılan harcama tahminlerinin orta vadeli harcama sistemi -örneğin orta vadeli program- ile belirlenen harcama tavanlarını aşmaması yönünde kararlı olunmasıdır. Zaruri sebeplerle harcama tavanlarının aşılması halinde muhakkak sağlam kamu gelirleri ile finanse edilmelidir. Yapısal sorunların da tazyiki ile hedeflenin üzerinde harcamalar yapılarak mali disiplin bozulmuşsa bu sorunları gidermek yerine hep günü kurtaran finansal çözüm adımları atılması ilerleyen dönemde bütçe dengelerinin daha da bozulmasının yanı sıra kamu kaynaklarının verimsizce kullanılmasına ve kaynak dağılımında etkinsizliğe sebep olacaktır (Kesik, 2012, s. 629,630).

Mali disiplinin, gelişmekte olan ülkeler kadar gelişmiş ülkeler içinde sağlanması zorunluluk arz eden bir husustur. Bu zaruriyet, gelişmekte olan ülkelere ekonomilerindeki yapısal sorunlar (makro iktisadi istikrarsızlık, maliye politikasında şeffaflığın olmaması, ekonomik krizlere yatkınlık), siyasal istikrarsızlık ve kamu harcamalarındaki artışlar gibi nedenlerden kaynaklanmakta iken; gelişmiş ülkelere makro iktisadi istikrarın sürekliliğini sağlamak ve dönemsel istikrarsızlıklarla mücadele edilmesinden kaynaklanmaktadır (Çadırcı, 2021, s. 18-23).

Mali disiplinin, neye mal olursa olsun kabilinden bir denklik olmadığı belirtilerek bütçe açığının borçla finanse edilmesi durumunda kamu gelir-gider dengesinin bozulmadığı ifade edilmektedir. Öyle ki, bütçe açığı ile yapılan yatırımın toplam faydası, borç için ödenecek reel faizden fazla ise bu durumda kaynakların etkinliği bozulmadığından mali disiplinin sağlandığı belirtilerek bütçeyi mali disiplin yönünden değerlendirirken hem gelirlerin hem de harcamaların kalitesi, etkinliği ve verimliliğinin göz ardı edildiği vurgulanmaktadır (Korkmaz, 2019). Örneğin, aşırı vergi yükü altında denklik sağlandığında sermaye kesiminin yatırım yapma girişimi azalacağından dolayısıyla vergi gelirlerinde artma potansiyelinin azalarak mali disiplinin olumsuz etkilenebilecektir. Bunun yanında bütçe harcamaları çoğunlukla verimsiz yerlere harcandıysa iktisadi istikrara olumsuz etki edecektir.

Kamunun verimli bir yatırım için borçlandığını ancak bu yatırımın toplam faydası (yatırımın reel getirisi + sosyal faydası) borç karşılığında ödenecek reel faizden fazla ise görünürde hesaplar üzerinde bütçe dengesi negatif olduğundan mali disiplin bozulmuş görünse de kaynaklar etkin kullanıldığından mali disiplinin esasında bozulmamaktadır. Örneğin beş yıllık bir dönemde bütçe dengelerinin her geçen gün daha iyiye gittiğine bakarak bu dengelerdeki bu iyileşmenin ne pahasına nasıl bir maliyetle yapıldığına değinilmeden mali disiplin sağlanmıştır denilmesi, eksik bir değerlendirme olacaktır (Korkmaz, 2019).

Geniş bir perspektifte yapılan bu mali disiplin tanımına farazi bir örnek üzerinden bakalım. Kamunun bizzat yapacağı verimli bir yatırım için/yahut özel kesimin yapacağı verimli bir doğrudan yatırıma verdiği 100 lira hibe desteği için- borçlanmaya gittiğini farz edelim. Bu 100 liraya ödenen reel faiz -enflasyon etkisinden arındırılmış faiz- olarak toplam maliyeti 130 lira -yaklaşımının yatırımların verimli bir yatırım olması durumunda geçerli olduğunu varsayımı ile -(yatırımın reel getirisi, 170 lira + sosyal faydası 100 lira toplam fayda =270 lira) iken, yani yatırımın toplam faydası borç için ödenen reel faiz den tam olarak 140 lira (270-130=140 lira) fazla olduğundan mali disiplin bozulmuş görünse de kaynaklar etkin kullanıldığından mali disiplin sağlanmıştır.

Birçok tanımdan farklı olarak geniş perspektifteki bu tanımlamadaki kaynakların etkin kullanıldığında mali disiplin esasında bozulmadığı tespitini özel kesimin harcamaları/yatırımlarına uyarlanması halinde de artan verim dolayısıyla daha çok katma değer -üretim- nedeniyle vergi gelirleri de artacağından mali disipline katkı sağlanabilecektir. Özel kesimin mali disipline katkısını somut olarak ifade edecek olursak; Devlet, özel kesimin daha etkin olması için verimlilik hizmeti sağlayıcı kuruluşlar kurulmasını destekleyerek bu kuruluşlardan hizmet almayı teşvik eden bir sistem dizayn etmelidir. Küçük ölçekli bir işyerinden çok büyük ölçekli bir fabrikaya kadar ülkede faaliyet gösteren her tür işletme (üretici, perakendeci, hizmet sektörü vs)yaptığı işlerin niteliği ve firmanın iktisadi imkanları ölçüsünde ülke içinde yahut dışında faaliyet gösteren alanında deneyimli köklü firmalara ya bizzat gidip yerinde görerek ya firmaların onun işyerinde ziyaret ederek yahut video konferans görüşmeleri ve canlı bağlantılar yoluyla verimlilik yönünden analiz-denetim hizmetine tabi tutulabilir. Bu analiz- denetim hizmeti sonunda oluşturulan rapora göre verimsizlik minimize edilip kaynakların etkin kullanımının sağlanması ile israfın önüne geçilecek,

orta ve uzun vadede firmaların ölçek büyütme hızı ivme kazanacaktır. Dolayısıyla daha kısa zamanda daha çok istihdam sağlanıp vergi gelirleri de artacağından mali disipline dolaylı da olsa görünmeyen önemli bir katkı sağlanabilecektir.

Mali disiplin kavramı, niteliği zaman içinde birçok değişime uğrayan aksiyon içerisinde bir kavramdır. Öyle ki, ilk haliyle bütçe denkliği olan tanımda geçmişte borçlanmanın sürdürülebilirliği, faiz harcamaları dışarıda tutulduğunda sağlanan denge eklenmiş sonra yine cari denge de bu özelliklere eklenmişken sonrasında sürdürülebilir cari denge olarak değişime uğramıştır. Bunun nedeni bugün uluslararası bankacılık krizi nedeni ile cari açığın sürdürülebilirliğin kritik bir hal almasıdır. Cari dengeyi sağlamada mali disiplin sağlanması gereken önemli bir unsur olduğu küresel krizle birlikte ortaya çıkmıştır. Bununla birlikte cari açığı kontrol altına alacak bir politika değişkeni bulunmadığından cari açığı bir nebze olsun baskılayacak tek önemli etken mali disiplindir. Cari açığı azaltmak için mali disiplin haricinde iki şey yapılabilecektir. Bunlardan birincisi özel kesim tasarruflarının artırılması ikincisi ise negatif cari dengeye sebep olan iktisadi yapının dönüştürülmesidir. Ancak mali disiplin haricindeki bu iki etmende hükümetin herhangi bir siyasi etkisi bulunmayacaktır (Sak, 2008).

Mali disiplin kavramının niteliğindeki bu değişimin nedeni geçmişte var olan sorunla bugünkü sorunun farklı olmasıdır. Çok eskiden denk bütçe olan daha sonra borçlanmanın normal görülmesi ile sürdürülebilir borçlanma düzeyinde bütçe dengelerinin olabildiğince sağlanması olan kavram daha sonrasında bütçe açıklarının finansmanı neticesinde yığılan borç stoklarının eritilmesi için faiz dışı fazla verilmesi olmuştur. Mali disiplin ile ilgili olarak bugün olması gereken ise mali kuralları ile mali disiplinin sağlanmasıdır. Bugün mali disiplinin ikinci nesil reform süreci harcamalarına rağmen sağlanması gerekmektedir.

İkinci nesil reform süreci, bir ülkenin yapısal reformlarının içselleştirilerek etraflıca uygulanmasıdır. Birinci nesil reformlar (makroekonomik istikrarı sağlamaya yönelik maliye ve para politikaları) tamamlandıktan sonra uygulanırlar. Bu reformlar, kamu yönetiminden yargıya, eğitimden sağlık sektörüne değişim ve gelişim sağlamaya yönelik harcamalardır. Bu harcamalar, kısa dönemde mali disipline olumsuz tesir edecek fakat verimlilik artışından dolayı uzun vadede iktisadi istikrara ve büyümeye olumlu katkı sağlanacaktır (Sak, 2008).

1.2. Mali Disiplinin Önemi

Mali disiplin kamu gelirleri ile giderleri denkleğinin makro iktisadi sorunlara sebep oluşturmaksızın sağlanmasını da ifade ettiğinden ekonominin yapısal sorunları ile etkin mücadele edilmesi açısından da önemlidir.

Mali disiplinin piyasada daraltıcı bir etkisi olsa da büyüme için genişletici bir etkiye sahip olduğu iddia edilmektedir. Öyle ki borç stoku yüksek bir ülkede mali disiplinin sağlanması ilerleyen dönemlerde vergi indirimlerini getirerek piyasada tesis edilen güven ile reel faiz oranlarını ve enflasyonu düşüreceğı belirtilmektedir. Kamu maliyesinde mali disiplinin istikrarlı olarak sağlanmasının orta ve uzun vadede büyüme ve enflasyon üzerinde olumlu bir etkisi olacağı yönünde yaygın bir kanı vardır (Kesik, 2012, s. 628).

Mali disiplinin sağlanması, yalnızca gelir-gider dengesinin gerçekleştirilmesi değil, gelir -gider dengesi bozulmuş olsa bile, dengenin -mali disiplinin- yeniden sağlanması için yapılan finansman yönteminin toplam faydasının getirisi bütüncül olarak değerlendirilmesini gerektirir. Örneğın açıkların finansmanı için borçlanmaya başvurulduğunu -fakat bir büyük bir yatırım için oluşan açık için boçlanıldığını- ve borçlanılan finansman için yapılan yatırımın verimli bir yatırım olduğunu farz edelim. Bu durumda yatırımın toplam getirisi borçlanmanın maliyetini karşılanmakla birlikte ekonomide yaratılan katma değeri artırması yanında başka yatırımlara da çekim alanı oluşturması ideal bir hedeftir. Bu ideal hedefe ulaşmak için özveri ile gayret gösterilmesi, uzun vadede kamu kaynaklarının etkin kullanımını sağlayacaktır. Sonuçta gelir- gider dengesine baktığımızda matematiksel olarak kısa vadede mali disiplin bozuluyor gözüksede orta ve uzun vadede mali disiplin sağlanabilecektir. Esas olarak önemli olan mali disiplinin sadece matematiksel olarak sağlanması değil en nihayetinde toplumsal refahın artışı ve ülke ekonomisine artı değer yaratabillme disiplini gayretinde başarılı olunduğı bir mali disiplinin tesis edilmesidir.

Mali disiplinin sağlanması ile bütçe dengeleri iyileştikçe borçlanma gereksinimi de azalacağından borç stoklarında yığılmanın önüne geçilecektir. Borçlanmanın önüne geçilmesi sayesinde Merkez Bankasının para arzı ile borçları finas edilmesi de azalacağından dolayı olarak enflasyonun yükselmesinin de önüne geçilecektir. Mali disiplin sağlanması ile kredi derecelendirme kuruluşlarının vereceğı olumlu notlar

ve piyasanın duyduğu güven ile yatırım girişimleri artacağından iktisadi büyüme de artacaktır.

Mali disiplin hedefi neticesinde kaynakların etkin kullanımı ile kaynakların heba edilmesi önlenecektir. Bunun yanında kamu açıkları için sürekli borçlanılması ile bütçeden faiz harcamalarına ayrılan payın azalarak boşa gidecek bu kaynakların kamuya daha çok hizmet edilmesi için kullanılması ile toplumsal refah artacaktır.

Güçlü bir kamu mali yapısı tesisinde başat faktör olmasından dolayı her zaman önemli olan mali disiplin sayesinde toplam talebin baskılanarak enflasyon ile mücadeleye katkı sağlanacağı gibi bütçe dengelerinin sağlanması ile merkez bankası kaynaklarının bütçe açıkları yerine, cari işlemler problemi ve döviz kurunda dalgalanma gibi para piyasası dengesizliklerine karşı mücadele edilmesinde daha güçlü olunacaktır. Dolayısıyla mali disiplin sağlanması ile maliye politikalarının yanı sıra para politikalarının da etkinliği artacaktır. Bunun yanı sıra mali disiplin hedefine ulaşma gayreti ile etkin ve verimli harcama programlarının yürütülmesi ile yetinilmeyip mali disiplinin diğer bir ayağı olan kamu gelirlerinin de artırılması için yatırım müşevviklerini bozmayan bir vergi oranlarının uygulandığı kaynak ve gelir dağılımını bozmayan optimal bir vergi sistemi tasarlanması motivasyonunu artırmaya yöneltilmesi idealine odaklanması ile vergi sisteminin etkinliğinin sağlanmasına da hizmet edilebilecektir. Böylece kamu gelir ve giderlerinin etkinlikle yönetim iradesi güçlendikçe mali yönetim kapasitesinin güçlenmesi için sağlam bir zemin oluşacaktır. Mali yönetim kapasitesinin güçlenmesi ile öngörülebilir (örneğin kamu emeklilik yükümlülükleri) ve öngörülmeyen mali tazyiklere karşı güçlü olunacaktır (Çadırcı & Siverekli, 2021, s. 145).

Küreselleşmenin etkisi ile birbirine kenetlenen dünyada 2008 yılında başlayıp halen devam eden küresel kriz, 2009 yılından bu yana devam eden Avrupa Borç Krizi, Covid 2019 pandemisi ile daralan dünya ekonomisinin küresel krizin daha da derinleştirmesi para politikalarının etkinliği yitirmiştir. Bunların yanında Rusya- Ukrayna savaşı, enerji sorunu, ve Ortadoğu'da İsrail'in Filistin direniş örgütü Hamas ile olan savaşı, İran ile savaş riski, savaşın Lübnan'a doğru yayılmaya başlaması diğer bölge ülkeleri de tedirgin ederek başta bu bölge olmak üzere tüm dünyada bütçeden savunma harcamalarına ayrılan payı artırması ve uluslararası konjonktür de yaşanan tüm bu gelişmelerin iktisadi sorunların çözüm maliyetini daha da artırması mali disiplinin sağlanmasının önemini daha da artırmaktadır.

Bir ailenin yahut bir insanın zor günler için yaptığı birikimler nasıl zorlukları kolaylaştırıyorsa devletlerde savaşlar, afetler ekonomide şok etkisi yaratan her türlü iktisadi, siyasi, sosyal her türlü ulusal yahut uluslararası gelişmelere karşı düşük bütçe açıkları, yığılmamış borç stokları, rezervleri güçlü bir Merkez Bankası ile mücadelesi kolaylaşacaktır. İşte bir ülkenin mali açıdan gücünü artıran bu göstergelerin olumluluğu mali disiplinin süreklilik içinde sağlanmasına bağlıdır.

1.3. Mali Disiplinsizliğin Nedenleri

Mali disiplinsizliğin nedenleri deyince mali disiplinin tanımı ile ilintili olarak kamu giderlerinin sürekli artan bir eğilim göstermesi, buna karşın -genellikle etkin bir gelir politikası yürütülmemesi nedeniyle- kamu gelirlerinin yetersizliği gelmektedir. Mali disiplinsizliğin en önemli nedenlerinden birisi politik nedendir. Bu durum, politikacıların daha çok oy toplamak için seçim öncesinde vergi oranlarını düşürerek seçim sonrasında kamu harcamalarını artırmalarıdır (Apak, 2005).

Bununla birlikte siyasi istikrarsızlıklar da mali disiplinsizliğe neden olur. Hükümetlerin çok sık değiştiği bir siyasi ortamda, yeni gelen yönetim siyasi ömrünü uzatmak için ve daha çok oy toplama kaygısı ile kamu harcamalarını ölçsüzce artırarak bütçe açıklarını artırması, mali disiplinsizliğin diğer önemli nedenlerinden biridir. Genellikle dönemler itibari ile dalgalı bir seyir izleyen bütçe açıkları, çoğunlukla borçlanma ile finanse edilmektedir. Borçlanma ile finans edilme yöntemi tercih edilmesi halinde etkin bir borç yönetimi politikasının yürütülmemesi de mali disiplinsizliğe sebep olmaktadır. Borç yönetiminde etkisizliğin devam etmesi neticesinde ise finansal yahut ekonomik krizler yaşanabilecektir.

Ekonomik krizler, (iç ve dış kaynaklı) mali disiplinsizliğin nedenlerindendir. Kriz durumlarında piyasalardaki dengesizliklerin giderilmesi için maliye politikası da kullanılmaktadır. Örneğin, resesyon durumlarında piyasayı canlandırmak için yapılan kamu harcamalarının artırılması, piyasaya verilen teşvik vb. harcamaların artırılması mali disiplini bozmaktadır. Yine hiperenflasyon durumunda ekonominin ısındığı durumlarda kamu harcamalarının maliyetinin enflasyon nedeni ile artması, yahut işsizliğin çok aşırı yükselmesi durumunda istihdam için verilen desteklerin artırılması da mali disiplinden uzaklaştırmaktadır.

Ekonominin kendi iç dinamiğinden kaynaklı makroekonomik ve yapısal sorunlar da mali disiplinsizliğin nedenleri arasında yer alır. Örneğin yüksek enflasyon, faizlerin yükselmesine sebep olur faizlerde borçlanmanın maliyetini artırır. Geçmiş yıllarda yapılan bütçe açıkları ve borç stoklarından ötürü mali disiplinin bozulmasıyla toplumun ihtiyaçlarına ve kamu yatırımlarına harcanılması gereken kaynaklar israf ve heba edilerek toplumun refah seviyesinin düşmesine sebep olmaktadır.

Özet olarak bütçe açıklarının kronikleşmesi ve yükselen bir eğilim göstermesi, açıkların borçlanma ile finansmanın tercih edilmesi ancak; etkin olmayan borç yönetimin ise mali disiplinsizliğin kronikleşmesine ve derinleşmesine neden olmaktadır.

Mali disiplinsizliğin diğer nedenleri; kamu harcamalarının kamu hizmetleri yapılırken tasarruf, verimlilik, etkinlik ilkelerinin göz ardı edilmesi, lüzumsuz harcamalara ve projelere kaynak ayrılması özellikle büyük yatırımlar yapılırken yanlış planlama yapılarak kaynakların israf edilmesi, kamu kaynaklarının dağıtımında ve kullanımında etkinliğini denetleyen mekanizmaların kurulmaması, denetim eksikliğinin de usulsüzlük ve yolsuzluğa sebep olmasıdır. Bunun yanında bütçenin hazırlık, onaylama ve uygulanma süreçlerinin etkin yürütülmemesi, kayıtdışı kesimin yüksekliği, vergiden kaçınma ve kaçırmanın yüksekliği, vergi tabanının darlığı, yüksek enflasyonun nominal geliri azaltması nedeniyle harcamaların kontrolünü zorlaştırdığından yatırım projelerinde maliyetlerin tahmin edilmesini zorlaştırması da önemli nedenlerdendir. Son olarak başta ekonomi ve maliye ile ilgili kurumlar olmak üzere tüm devlet kurumları arasında bilgi paylaşımı, denetim ve mali disiplinin sağlanması hedefinde koordinasyon yetersizliğini sayabiliriz.

1.4. Mali Disiplinin Sağlanmasında Esas Alınan Göstergeler

Türkiye’ de kamu maliyesinde kamu gelirleri ile giderleri arasındaki ilişkiyi açıklamak için bir dönem bütçe açığı kavramı kullanılmıştır. Ancak; geçmiş yıllarda bütçe sadece genel ve katma bütçeli kuruluşları kapsadığından bütçe açığı yalnızca konsolide bütçe açığını ifade etmekteydi. Konsolide bütçe ile birlikte diğer kamu kuruluşları da (fonlar- döner sermaye, KİT’ler, mahalli idareler ile SGK) açık vermekte olduğundan 1980’li yıllardan sonra kamu kesimi borçlanma gereği kavramı -ingilizcesi ile PSBR (Public Sector Browning Requirement) - kullanılmaya başlanmıştır. 1990’lı yılların ortasında

bütçede faiz harcamalarının gittikçe yükselmesinin kamu borç stokunu artırması neticesinde IMF ile yapılan stand-by anlaşmalarında hızla yükselen borç stoklarının faiz dışı fazla verilerek azaltılması öne sürülmüştür (Darıcı, 2004, s. 58,59).

Kamu kesimi borçlanma gereği ve faiz dışı fazla mali disiplinin sağlanmasında halen önemini koruyan ve en çok kullanılan iki göstergedir. Mali disiplinin sağlanması ile ilgili diğer bir önemli gösterge ise kamu net borç stokudur.

1.4.1. Kamu Kesimi Borçlanma Gereği (Gereksinimi)

Klasik İktisadi Düşünce önemini kaybedip Keynesyen yaklaşım yaygın görünüş haline gelince ekonominin dengeye gelmesi için kamu müdahalesi görüşü benimsenmesiyle kamu harcamaları daha da artmıştır. Kamu gelirlerinin kamu harcamaları kadar artmaması kamu açıklarının ortaya çıkmasına neden olmuştur.

Kamu kesimi borçlanma gereği (public sector borrowing requirement), kamu gelirlerinin kamu giderlerini karşılamaması durumunda ortaya çıkan mali açığı ifade eden bir kavramdır. Ortaya çıkan bu mali açık, hükümetin kamu gelirlerinden -vergi ve diğer gelirlerden- daha fazla harcama yaptığını göstermektedir. Ortaya çıkan bu mali açığın kapatılması için emisyon yöntemi -maliyeti yüksek enflasyon olduğundan- terk edildiğinden borçlanmaya başvurulması ile de kamu kesimi borçlanma gereği kavramı literatüre girmiştir.

Kamu kesimi borçlanma gereği, mali disiplinin sağlanması hususunda ilk başta bakılan bir göstergedir. Kamu gelirlerinden kamu giderlerini çıkardığımızda sonuç negatif () ise ülke bu durumda mali açık veriyor demektir. Sonuç pozitif ise (+) mali fazlalık olup kamu giderlerinden daha fazla gelir elde edilmiştir (Hayes, 2022). Gelişmiş ülkeler dâhil birçok ülkenin kamu kesimi borçlanma gereği -yahut gereksinimi- genellikle pozitif değerlidir. Bu durumda devletin faaliyetlerinin sürekli genişlemesi neticesinde sunulacak kamu hizmetlerinin dolayısıyla da kamu harcamalarının sürekli artış gösteren bir eğilim izlemesinin etkisi kaçınılmazdır.

Türkiye’ de kamu kesimi borçlanma gereği, genel yönetim bütçesi kapsamında olan; merkezi yönetim, yerel yönetimler, sosyal güvenlik kurumları, döner sermayeli kuruluşlar, KİT’ler, bütçe dışı fonların bütçe dengeleri kamu kesimi borçlanma gereği ile görülebilmektedir. Kamu kesimi borçlanma gereği (gereksinimi), genel yönetim kapsamındaki bu idarelerin yanında KİT’lerin bütçe açıklarının GSYİH’ a oranıdır. Bu

oran, kamunun gelir-gider dengesinin -mali disiplinin- sağlanmasını göstermenin yanında bize kamunun ne kadar borçlanması gerektiğini gösteren bir kavram olarak yerini ve önemini korumaktadır (Özsoylu & Karaca, 2014, s. 156,157).

Kamu kesimi borçlanma gereği, tüm kamu kesiminin genel olarak mali durumunu yansıtması açısından ilk bakılacak göstergeler arasındadır. Kamu kesimi borçlanma gereğinin düşük seviyede olması ve bunun istikrarlı şekilde sürdürülebilirliği kamunun borçlanma ihtiyacı da aynı düzeyde düşüreceğinden kamu borç stoklarında yığılma olmayacağının da göstergesidir.

1.4.2. Faiz Dışı Fazla (Negatif Faiz Dışı Denge)

Dünyanın çoğu yerinde hükümetler kamu gelirlerinden daha fazla harcama yapmak durumunda kalmaktadırlar. Kamu harcamalarının finansmanı için en uygun yöntem vergi geliridir. Ancak vergi alınmasından politikacılar da seçmenler de hoşnut olmayacaklarından nihayetinde en çok başvurulan yöntem borçlanma olmaktadır. Borçlanmanın en çok başvurulan bir yöntem olması ise bizi borçların sürdürülebilirliğinin bozulmaması koşulunu gerektirmektedir.

Borçların sürdürülebilirliği sağlanmadığı takdirde borçlanmanın maliyeti katlanacak tabiri caizse aslı astarından pahalıya gelecektir. Faiz dışı fazla işte tam bu noktada borçların sürdürülebilirliğinin sağlanmasında hükümetlere yardımcı olabilecek çok önemli bir unsurdur.

Faiz giderleri, borçlanma karşılığında alınan borç için ödenen faizlerdir. Faiz dışı fazla, kamu gelirlerinden faiz giderleri haricindeki tüm kamu giderlerinin çıkarılmasından sonra kalan kısımdır. Faiz dışı fazla, bir ülkenin faiz gideri olmaması durumunda kamu gelirlerinin kamu giderlerinin ne kadarını karşıladığını açıklamak için kullanılır (Aydın A. , 2023).

Bütçe dengesi, bütçe gelirlerinden bütçe giderlerinin çıkarılması ile bulunur. Sonuç negatif ise bütçe açığı var demektir. Bütçe dengesini ve faiz dışı dengeyi formül olarak gösterecek olursak;

Bütçe Dengesi = Bütçe Gelirleri (vergi gelirleri + diğer gelirler) – Bütçe giderleri (faiz dışı giderler + faiz giderleri)

Faiz dışı denge = Bütçe gelirleri – faiz dışı giderler

Vergi gelirleri, dolaylı ve dolaysız vergi gelirlerinden oluşmaktadır. Faiz dışı giderler de, personel giderleri, cari giderler, yatırım giderleri ve transfer giderlerinden oluşur. (Eğilmez, 2012).

Faiz dışı denge, kamu borçlarına ilişkin net faiz ödemelerini içermeyen mali dengedir. Diğer bir ifade ile bir hükümetin elde ettiği toplam gelir miktarı ile kamu mal ve hizmetlerinin sağlanmasına harcadığı miktar arasındaki farktır. Bir ülkede kamu mal ve hizmetleri için toplanan vergi gelirleri ve diğer gelirlerinden daha fazlası harcanıyorsa birincil açık (faiz dışı açık) söz konusudur. İktisadi dünyanın şartları ve devletin genişleyen fonksiyonları gereği faiz dışı fazla politikası uzun vadede sürdürülebilir bir politika değildir. Faiz dışı fazla, hükümetin maliyesinin -mali disiplinin sağlanmasının- kısa vadeli sürdürülebilirliğinin anlaşılmasında kritik bir göstergedir (Eichengreen & Panizza, 2014). Faiz dışı fazla politikası, uzun süre sürdürülebilir olmasa da ülkenin içinde bulunduğu koşullar, ulusal ve uluslararası gelişmeler değerlendirilerek bazen hedeflerin küçültüldüğü bazen hedeflerin askıya alındığı esneklik içeren bir strateji ile hareket edildiğinde, nispeten biraz daha uzun süreli olarak uygulanabilecektir.

Faiz dışı fazlanın doğru belirlenmesi için bütçe kapsamı dışında işlemlerin bulunmaması, bulunması durumunda ise bütçe kapsamına alınması gerekir. Faiz dışı fazlanın büyüklüğü, bütçe açığı miktarına, faiz harcamaları ve faiz dışı harcamalara doğrudan bağlıdır. Borç stoku, borç faiz oranları, kamu gelirleri ve kamu giderleri, iç- dış iktisadi gelişmeler ise faiz dışı fazlayı dolaylı olarak etkilemektedir (Cansız H. , 2006, s. 68,69).

Faiz dışı fazlanın sağlanamadığı durumda, bütçede faizler dışarıda tutulmasına rağmen hem gelir- gider arasındaki açık için hem de daha ileride karşıya çıkacak olan faiz giderleri için borçlanılacağından hem kamu borçları hem de faiz ödemeleri artacaktır. Faiz dışı fazla verilerek kamu borçlarının çoğalmasının önüne geçilebileceği gibi bunun yanı sıra kamu borç stokunun azaltılması da mümkün olabilecektir (Gürdal, 2008, s. 420,421). Faiz dışı fazla verildiğinde borçlanma gereksinimi verilen faiz dışı fazla kadar azalmakta olduğundan mali disiplinin sağlanmasında önem arz etmektedir.

1.4.3. Kamu Kesimi Net Borç Stoku

1929 Dünya Ekonomik Buhranından sonra klasik görüşün benimsediği devletin borçlanması ile ekonomiden tedarik edilen paranın üretim olan alandan alınıp üretim olmayan alanlara sevk edilmesinin verimsiz olduğu, borçlanmaya sadece zaruri hallerde başvurulması ve borçlanmanın minimum düzeyde olması gerektiği düşünceleri önem kaybetmiştir. Borçlanma bugün gelişmiş-gelişmekte olan yahut az gelişmiş olsun bütün ülkelerin başvurduğu olağan bir maliye politikası aracına dönüşmüştür (Akdoğan, 2007, s. 446).

Kamuda borçlanılırken bir düzensizlik olması mali disiplini bozan önemli bir unsurdur. Türkiye’de 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Kanunu çıkarılana kadar borç yönetiminin kanuni bir çerçevesi olmaması ve bir borçlanma bir politikasının bile yokluğunun neticesi hızlı bir şekilde artan kamu borç stoku olmuştur (Fırat, 2009, s. 32).

Bir devlette kamu kesiminin borcu denildiğinde o devletin kamu kesiminde bulunan KİT’ler haricindeki kurum ve kuruluşların iç ve dış borçlarının toplamı, kastedilmektedir. Kamu kesimi borç yükü ise kamu kesimi borç stokunun GSYİH’a oranıdır. Kamu kesimi brüt borç stoku, KİT’ler haricindeki kamu kurum ve kuruluşlarının iç ve dış borçlarının toplam miktarıdır. Genellikle borç stoku ve borç yükü kavramları sadece borçların anapara yükümlülükleri kapsamaktadır. Türkiye’de 1985 yılından başlayarak borçlanma anapara hasılat ve ödemeleri bütçe dışına çıkarılmıştır. Borçlarla ilişkili faizler bu kapsama dâhil edilmez çünkü borçlanma faizleri kural olarak bütçeden ödenmeleri nedeniyle bütçeye gider yazılmaktadır. Brüt borç stokundan kamu kesimi alacaklarının düşülmesi ile karşımıza kamu kesimi net borç stoku bulunacaktır. Merkez Bankasının dış borçları kamu kesimi içinde sayılmamaktadır Merkez Bankasının dış borçları kamu kesimi içinde sayılmamaktadır.

Kamu kesimi brüt borç stoku = Kamu kesimi brüt iç borç stoku + kamu kesimi brüt dış borç stoku

Kamu kesimi net borç stoku = Kamu kesimi brüt borç stoku – kamu kesimi varlık ve alacakları mevcudu (Eğilmez M. , 2012).

Kamu kesimi net borç stoku ile ülkenin borçların sürdürülebilirliği görülebildiğinden mali disiplini sağlamak hususunda nasıl bir yol izleneceği hakkında strateji belirlemede doğru bir bakış açısı sağlayacağından önemli bir göstergedir. Tek başına

kamu net borç stoku sayısal değerleri üzerinden analiz yapmak sağlıklı olmayacağından toplam kamu net borç stokunun GSYİH'a oranı- borç yükü- üzerinden değerlendirmek daha yerinde olacaktır.

Avrupa Birliği (AB) tanımlı borç stoku borç yükü verisi de borç yükü üzerinden değerlendirmeyi içermektedir. Bu veri, Avrupa Birliği bünyesinde ekonomik ve parasal birliğe geçmenin koşulu olan “Maastricht Kriterleri” çerçevesinde hesaplanmakta olan borç stoku verisidir. AB tanımlı borç stoku, genel yönetim bütçenin yani merkezi yönetim, yerel yönetim, sosyal güvenlik kuruluşlarının iç ve dış borç stoklarının toplanıp ayarlama kalemleri çıkarılıp GSYİH' a bölünmesi ile hesaplanmaktadır (HMB d, 2024).

1.4.4. Mali Disiplinin İktisadi Göstergelere Etkisi

Mali disiplin bütçe dengeleri ve borçlanma verileri üzerinden temel iktisadi göstergeler (GSYİH, enflasyon, büyüme, işsizlik, cari açık döviz kuru vb.) üzerine doğrudan yahut dolaylı olarak etkiye bulunacaktır.

Mali disiplin ve büyüme ilişkisine baktığımızda iktisadi büyüme üzerinde olumlu etkisi olacaktır. Öyle ki, daha düşük kamu açıkları ve borç stokları özel sektör yatırımları için olumludur. Açıklar daha az oldukça özel fiziki alt yapı harcamalarına daha çok bütçe ayrılması ve yatırımlar için daha çok teşvik verilmesi özel sektör yatırımlarını artıracaktır. Ayrıca kamunun borçlanma gereksinimi azaldıkça faiz oranları üzerindeki baskı da azalacağından yatırımların artması olumlu yönde etkilenecektir.

Mali disiplin, GSYİH ilişkisine bakacak olursak, kamu harcamalarının artması yoluyla GSYİH'nın artmasına doğrudan etki edecektir. Kamu harcamaları içinde de verimli yatırım harcamalarının GSYİH artışına daha çok katkı sağlama potansiyeli bulunmaktadır. Bununla birlikte kamu kesimindeki işlerin yönetimi ve yürütülmesinde hantallık, verimlilik düşüklüğü en temelinde kurumu ve işleri sahiplenme sorunu, kamu yöneticilerinin ve personellerinin kamu çıkarı ile hareket etme güdülerinin düşüklüğü, kişisel çıkarın kamu çıkarının önünde tutulması gibi birçok faktörün etkisi ile kamunun özel sektörün yapacağı alandan çekilmesi hızlanmıştır. Kamu kesiminin yukarıda bahsettiğimiz sorunların özelleştirme ile minimize edilerek kamunun hantallıktan kurtularak daha verimli üretim, yatırım vs. yapılacağı yaygın görüş haline

gelince özelleştirmeler hızlanmıştır. Çok iyi şekilde planlanıp yürütülen ve iltimas olmaksızın teşvikleri sadece çıkarı için kullanan girişimci gibi görünenlere değil gerçek yatırımcılara verilen sofistike teşviklerin yatırımları hızlandırarak ve özelleştirilen kurumların verimsiz işletilmesi halinde kamunun müdahale hakları saklı tutularak kamu çıkarına zarar verilmemesi ilkesi ekseninden çıkılmadan rasyonel şekilde yapılması ile GSYİH'a ve uzun vadede iktisadi büyümeye önemli katkılar sağlanacaktır.

Kamu yatırımları ve üretim işletmeleri haricinde büyük yatırım gerektiren kamu hizmetlerinde de (otoyol, köprü, hastane vs.) yap-işlet-devret modeli de tercih edilmektedir. Bazı kamu hizmetlerinin karşılanması için büyük yatırımlar yapılması, (otoyol, köprü, hastane vs.) GSYİH 'ı artırması ve dolayısıyla büyümeye olumlu katkı sağlamaktadır. Ancak bu modelin tercih edilmesinde yüklenici firmaların yatırım için bulduğu kredilere karşı hazine garantisi verilmesi belirli süre sonunda kamuya devredilmesine kadar, müşteri/hasılat garantisi verildiğinden bu büyük yatırımlara karar verme öncesinde yatırımı kamu aracılığı ile mi yapılması, yap- işlet-devret yoluyla mı yahut kamunun tesisi baştan yapıp mülkiyeti hep kamuda kalarak sadece işletme hakkının kiralanmasının mı daha tasarruflu olacağı hususları etraflıca araştırılıp çok iyi fizibilite edilerek fayda maliyet analizleri yapılarak hesaplanmalı iyice tetkik edilerek karar verilmelidir. Örneğin bir şehire havaalanı yapılacak ise bu havalimanının yapılacağı lokasyona gerçekten katkı sağlayacak mı bu havaalanı konum olarak yeterli sayıda uçuş için tercih edilecek potansiyeli bulunmakta mıdır gibi durumlarda yatırım için doğru karar verilmezse kısa vadede etkisi, artan GSYİH, büyüme ve istihdam artışı olacaktır. Bunun yanında bu yatırımların verimsiz olduğu ileride ortaya çıktığında kamunun zararı çok büyük olacak ve mali disiplin aşırı derecede zedeleneyecektir.

Mali disiplinin gelir yönüyle GSYİH ilişkisine baktığımızda, vergi gelirlerini artırılması için vergi oranları arttırıldığında Laffer etkisine göre vergi gelirleri ilk başta artan bir eğilim izler sonrasında bir noktada tepeye ulaşır ve halen vergi oranı artmaya devam ederse üretim yapmak kazançlı olmayacağından vergi hasılatı bu kez azalmaya başlayacaktır. Vergi oranlarını optimal bir şekilde belirlenemeyip artırılmaya devam edildiğinde mali disiplin yeniden bozulacağı gibi yatırımların azalması nedeniyle GSYİH 'da azalacak ve büyüme de olumsuz etkilenecektir. Bu nedenle vergi gelirlerini artırmayı hedeflerken optimal vergi oranları ile yatırımlar girişimlerini

baltalamadan verginin tabanını genişletilip kayıtdışı ile de etkin şekilde mücadele edilmesi ile GSYİH'nın artışına katkı sağlanacaktır.

Mali disiplin enflasyon ilişkisine baktığımızda, kamu harcamalarının artırılması ile toplam talep de artacağından enflasyonun yükselmesi yönlü bir etki ortaya çıkacaktır. Tersine kamu harcamalarının azaltılması toplam talebi de azaltacağından enflasyonu baskılayıcı bir yönde etki oluşacaktır. Kamu gelirlerinin artırılması harcanabilir geliri azaltıp toplam talebi de baskılaması enflasyonu düşürücü yönde etki oluşturacaktır.

Mali disiplin enflasyon ilişkisi teoride tartışmalı bir konudur. Bütçe dengesinin enflasyona etkisi, bütçe açık veriyorsa bu açığın nasıl finanse edildiğine bağlıdır. Eğer borçlanma ile finanse ediliyorsa borçlanmanın enflasyona etkisi borçların nasıl finanse edildiği ve faiz giderlerinin maliyetine bağlıdır. Eğer ki bütçe dengesi bir ekonomide karşılıksız para basılması yahut para basılması türevindeki işlemler ile finanse ediliyorsa bu durumun enflasyonu yükselteceği tartışmasız bir husustur. Fakat hükümetler, bütçe açıkları olduğunda kısa vadede hemen para basma yahut türevi işlemlere başvurmayıp geçici borçlanmaya başvurduklarında enflasyonist etki oluşmayacaktır. Kamu harcamalarının azaltılması ve kamu gelirlerinin artırılması politikasına gidilmesi piyasada enflasyonun düşeceği yönünde bir işaret olarak algılandığından enflasyonu dizginlemede bir enstrüman işlevi görmektedir. Lakin, enflasyonla mücadelede maliye politikası ancak para politikası ile bir uyum içinde uygulanması durumunda etkin olacaktır (Şentürk, Karakurt, & Şahingöz, 2017).

Mali disiplin döviz kuru ilişkisine bakacak olursak bütçe dengeleri bozulduğunda sürekli açık vererek açık-faiz borç sarmalına girilen bir ekonomide bir taraftan borçlanma gereksinimin sürekli artması neticesinde dış borçlanmaya gidilmesi de kaçınılmaz olacak ve bu durum dövize olan talebi artıracaktır. Dövize olan talep arttıkça ulusal para değer kaybı yaşanıp döviz kurunda yükselme yönünde baskı oluşacaktır. Mali disiplinin sağlanması durumunda daha az dış borçlanmaya gidilmesi dövize olan talebi azaltarak daha değerli ulusal para ile kurda yükselme yönlü bir baskı oluşmasının da önüne geçilmiş olunacaktır.

Mali disiplin işsizlik ilişkisine bakacak olursak mali disiplinin sağlanması -kamu harcamalarının azaltılması, vergi gelirlerinin artırılması, kamu personel istihdamında düşüş- kısa vadede işsizliği artırsa da uzun vadede ekonomik istikrara olan önemli

katkısı sayesinde oluşan güven ortamı sayesinde artan yatırımlar sayesinde artan istihdam ihtiyacı sayesinde işsizlik azalacaktır.

Mali disiplinin sağlanması ulusal ve uluslararası doğrudan yatırım yapmak isteyen yatırımcılar için ekonomiye olan güveni artırmaktadır. Çünkü beklenmeyen bir şok durumunda piyasaya dengeleyici müdahalede bulunmak için dolgun rezervleri olan bir tam bağımsız bir Merkez Bankası varlığı nasıl güven veriyorsa güçlü bir mali yapı da aynı derecede sermaye kesimine ve yatırımcılara oranda güven verecektir.

1.5. Mali Disiplini Sağlamaya Yönelik Düzenlemeler

Mali disiplin, kamu gelirleri ve kamu giderleri arasında diğer iktisadi göstergeleri bozmadan dengenin sağlanmasını ifade ettiğinden mali disiplinin sağlanmasına yönelik olarak birçok alanda düzenlemeler yapılabilmektedir. Bu çerçevede mali disiplinin sağlanması ile ilgili olarak bütçe sistemi, kamu harcamaları, kamu gelirleri ve borçlanma ile ilgili düzenlemeler yapılmaktadır.

1.5.1. Bütçe Sistemi ile ilgili Düzenlemeler

Bütçe sistemleri, devletin mali disiplinin sağlanmasına ilişkin kullanabileceği en önemli araçlardan biridir. Bütçe aracılığı ile mali disiplinin sağlanması için bütçe kapsamının genişletilmesi ve çok yıllık bütçeleme sistemi uygulanmaktadır.

1.5.1.1. Bütçe Kapsamının Genişletilmesi

Mali disiplinin sağlanması ile ilgili en başta gelen düzenleme ve uygulama bütçe kapsamının genişletilmesidir. Bu kapsamda tüm kamu gelir ve giderlerinin olabildiğince bütçe içine dâhil edilmesi gerekir. Ayrıca bütçenin esas işlevinin kamu gelirleri, kamu giderleri, kamu kesiminin finansman imkânı ve mali hedeflere ulaşılması ile ilgili yapılacak analizlere imkân sağlanması için bütçe kapsamının olabildiğince geniş olması gerekmektedir (Ejder, 2006, s. 27,28).

Bütçe kapsamının genişletilmesi ile ilgili olarak yapılan uygulamalardan en başta geleni fon uygulamalarından vazgeçilmesidir. Kaynağı bütçeden karşılanan geliri bütçeye aktarılan bütçe içi fonlar ve kaynağı bütçenin dışında olan ve gelir-giderleri bütçenin haricinde olan fonlar ise bütçe dışı fonlardır. Belirli amaçlara daha hızlı ulaşmak gayesi için kurulan fonlar uygulamada denetimin yetersiz kaldığı ve

çoğunlukla amacı dışında kullanılarak bütçenin etkin yönetimine zarar verildiğinden mali disiplinin sağlanması zedelenmektedir (Buhur, 2016, s. 135).

Bütçenin kapsamında bulunan kurum ve harcamaların olabildiğince azaltılması mali disiplin açısından önemlidir. Bunun yanında bazı hizmetler bütçe kapsamında olduğunda bütçe prosedürlerine takılması nedeniyle hizmette aksamalar olabileceğinden pratiklik açısından bütçe kapsamı dışında tutulması daha etkin olabilmektedir. Bununla birlikte örneğin bütçe dışı fonların denetimi yetersiz kaldığında ve uygulamada amacı dışında aktarmalarla fonların içinin boşaltıldığından yerinde kullanılması ile fayda üretebilecek fonlar verimsiz hale gelmektedir. Bu nedenle fonlardaki asıl sıkıntı fonların oluşturulması değil bilinçsizce yönetilmesidir. Fonların kuruluş gerekçesi bir amaca bir hedefe özgülenerek kaynak biriktirme ve biriken bu kaynaklar ile o hedefi gerçekleştirmektir. Realitede bu durumun aksaması mali disiplini bozmaktadır. Fonlar bütçe dışında olma durumunda dahi ancak üzerinde nitelikli bir denetim sisteminin kurulması tavizsiz bir şekilde kuruluş amacına özgülenmesi ile mali disipline katkı sağlanabilecektir.

1.5.1.2. Çok Yıllı Bütçeleme Sistemi

Modern bütçeleme öncesinde ülkeler bir ihtiyaç hasıl olduğunda, ya da savaş afet gibi olağanüstü hallerde halktan toplanan vergilere göre oluşturulan genellikle düzensiz gelirlere dayanan bütçe sistemini uygulamışlardır. 17. yüzyılda İngiltere’de modern bütçeye geçilerek yıllık bütçe uygulanmasının ardından diğer dünya ülkelerine yayılmıştır. Çağdaş anlamda çok yıllık bütçeleme İkinci Dünya savaşı sonrasında savaş sonrası oluşan kayıpların giderilmesi amacıyla uygulansa da 1970’lerde stagflasyonun ekonomide oluşturduğu baskı neticesinde kaynakların etkin kullanımı ile ilgili arayışlar sonrasında eksiklikleri giderilerek 1980’li yıllardan sonra uygulanması yaygınlaşmıştır.

Çok yıllık bütçeleme diğer bir adı ile orta vadeli harcama sisteminde klasik bütçe anlayışının benimsediği bütçenin yıllık olması ilkesinin aksine cari yıl bütçesi tahmin edilen yıla ilişkin bütçe ve onu izleyen iki yahut daha fazla yılı kapsamaktadır. Bu sistemde bütçenin planlama ile olan ilişkisi derinleşmektedir. Uzun vadeli hedeflerde bütçe sürecin içine girmekte ve bütçe yılının bitiminde güncellenerek bütçe-plan ilişkisi geniş bir çerçeve içinde yürütülmektedir. Bunun yanında, bütçe hazırlığı öncesi süreçte siyasi, iktisadi, mali politikalar ve stratejiler geniş bir perspektifte bir araya

getirilerek yapılacak değerlendirme/analizler ile mali disiplinin sağlanmasına öncelik verilerek bütçe imkânlarının sınırı genişletilebilecektir (Mutluer, Öner, & Kesik, 2013, s. 360).

Çok yıllık bütçeleme, hükümetlerin kamu kaynaklarının tahsisinde önceliklerinin nasıl belirleneceğini gösteren bir strateji ve harcama planıdır. Çok yıllık bütçeleme sisteminde doğru öngörülen makroekonomik tahminler, kritik öneme sahiptir. Ancak uygulamada makroekonomik değerlere ilişkin tahminlerin yayınlanmasında aşırı iyimserlik gösterildiği gözlemlenmektedir. Bilimsellikten uzak kalınarak iyimserlikle hazırlanan tahminlerin öngörülebilirliği zayıftır. Çok yıllık bütçeleme, cari yılı takip eden en az iki en fazla dört yıllık olarak hazırlanmalıdır. Bu süreler orta vadeli bir süreyi göstermektedir. Bu süreler projeksiyonunda hazırlanan bütçeler ne kadar rasyonel hazırlanırsa mali disipline sağlanan katkı da aynı ölçüde artacaktır (Franek, 2012).

Bütçe, esasında cari yıl boyunca toplanacak gelirlerin tahmin edilerek parlamentoda onaylanması ile hükümete bir yıl boyunca gelir toplama ve gider yapma yetkisi veren kanundur. Çok yıllık bütçeleme sistemi yöntem olarak her ülkede farklılık arz etse de gelirler hakkında doğru tahminde bulunulması çok önemlidir fakat istikrarın olmadığı bir ekonomide bunun yapılması zordur. Gelecek yıllara ilişkin öngörüde bulunulduğunda bu öngörülerin her yıl yeniden gözden geçirilip yenilenmesi gerekecektir (Lazar & Andrei, 2006).

1.5.2. Kamu Harcamaları ile ilgili Düzenlemeler

Mali disiplinin sağlanması ile ilgili olarak kamu harcamaları ile ilgili düzenlemeler, kamu harcamalarının fonksiyonel sınıflandırma yapılması, kamu harcamalarının kontrolü ve etkinlik denetimi gelmektedir.

1.5.2.1. Kamu Harcamalarının Sınıflandırılması

Mali disiplinin sağlanması için kamu harcamalarının fonksiyonel sınıflandırılmasından önce konunun daha iyi anlaşılması için kamu harcamalarının sınıflandırılmasına değinilecektir.

Kamu harcamaları, bir ekonomideki kamu kesiminin oranını veren önemli bir göstergedir. Kamu harcamalarının bir ülkenin ekonomisine olan etkisinin tespit

edilebilmesi için bilimsel olarak analiz edilmesi gerekmektedir. Çünkü kamu harcamaları türleri, etkileri ve yapısal özellikleri nedeniyle birbirinden farklıdır. Kamu harcamalarının sınıflandırılması ile bir ekonomiyi dönemler arasında ve diğer ülkelerle karşılaştırmalar yapılmasına olanak sağlanarak yapılacak kıyaslama ve değerlendirmeler ile bilimsel araştırmalar hız ve çeşitlilik niteliği kazanacaktır. Kamu harcamaları teorik sınıflandırmaya göre, organik sınıflandırma, fonksiyonel sınıflandırma ve ekonomik sınıflandırma (reel-transfer, cari- yatırım) olarak üç bölümde incelenebilir (Mutluer, Öner, & Kesik, 2013, s. 115).

- **Organik Sınıflandırma**

Organik sınıflandırma, kamu harcamalarını gerçekleştiren organa yani idare, kurum ve kuruluşa göre yapılan sınıflandırmadır (Mutluer, Öner, & Kesik, 2013, s. 120). Organik sınıflandırma ile bütçe hazırlanırken ne kadar gider harcanabileceğinin tahmini, ödeneklerin kullanımı, giderlerin muhasebeleştirilmesi ve giderlerin denetimi her bir kamu kuruluşu bazında yapılır (Erdem, Şenyüz, & Tatlıoğlu, 2016, s. 70,71). Örneğin Millî Eğitim Bakanlığı, Anayasa Mahkemesi gibi tamamen kurum bazında yapılan bir sınıflandırmadır.

- **Ekonomik Sınıflandırma**

Kamu harcamalarının ulusal geliri artırma yönünde bir etkisi olup olmamasına göre yapılan sınıflandırmadır. Ekonomik sınıflandırmada kamu harcamaları; reel harcamalar-transfer harcamaları, cari harcamalar-yatırım harcamaları, verimli - verimsiz harcamalar olarak üç ayrı sınıflandırma yapılır (Mutluer, Öner, & Kesik, 2013, s. 115).

Reel harcamalar, kamu kurum ve kuruluşlarının mal ve hizmet alımında bulunduklarında yapılan harcamalardır. Bu harcamalar, yapıldıktan sonra bazı kesimlere bedava veya daha az bir bedel karşılığı sunulsa da yine de reel harcama olarak kabul addedilir. Öyle ki, bu harcamalar üretimden pay alarak ulusal geliri doğrudan etkiledikleri için reel harcama olarak kabul edilir (Altay, 2016, s. 114,115).

Transfer harcamaları ise kamu kurum ve kuruluşlarının karşılıksız olarak yapılan ulusal geliri artırma yönünde bir etkisi olmayan harcamalardır. Transfer harcamaları ile bazı kesimler ekonomik yönden daha iyi hale getirilir. Ulusal gelire doğrudan bir

etkisi olmayan yalnızca dolaylı etkisi olan harcamalardır. Transfer harcaması ile geliri artan kesim piyasadan mal ve hizmet alabilir. Reel- transfer harcaması sınıflandırılmasındaki kıstas harcamanın yapılma esnasındaki taşıdığı amaçtır (Altay, 2016, s. 115).

Cari harcamalar, faydaları kısa dönem ile sınırlı yatırım harcamaları dışında kalan her dönem tekrar eden genellikle tüketim ile ilgili harcamalardır. Cari harcamalar içinde en önemli kalemi personel giderleri oluşturmaktadır. Kırtasiye giderleri, ısıtma giderleri, tamir ve bakım giderleri vb. gibi harcamalar cari harcamalar kapsamındadır (Erdem, Şenyüz, & Tatlıoğlu, 2016, s. 72).

Yatırım harcamaları, sağladıkları faydaları bir yılı aşan ve de uzun süre devam eden harcamalardır. Enerji santralleri vb. gibi doğrudan üretim olan harcamaların yanı sıra bina inşaatı, yol, baraj yatırımları yanında, makine ve teçhizat alımı vb. gibi giderler de yatırım harcaması kapsamında değerlendirilir. Bunun yanı sıra eğitim ve sağlık gibi harcamalar üretimin artırılmasına direkt bir etkisi olmasa da üretim imkânları sınırının genişlemesine dolaylı olarak da olsa bir katkı sağladıklarından yatırım carileri olarak isimlendirilmişlerdir (Erdem, Şenyüz, & Tatlıoğlu, 2016, s. 74).

Verimli- verimsiz harcaması sınıflandırmasında dayanak noktası ekonomik açıdandır. Eğer ki kamu harcamaları yapılması, kısa vadede milli geliri artırıyorsa verimli harcaması, kısa sürede milli gelire herhangi bir suretle katkı sağlamıyorsa verimsiz harcaması olarak tanımlanmaktadır (Öner, 2016, s. 143).

- **Fonksiyonel Sınıflandırma**

Kamu harcamalarının fonksiyonel sınıflandırılması ise harcamaların kamu hizmetine göre yapıldığı sınıflandırmadır. Bu sınıflandırmada farklı hizmet grupları bir bütün olarak görülerek dönemler arası ve hizmetler arası karşılaştırmalar yapılabilmektedir (Bilici & Bilici, 2017, s. 73,77).

Başka bir tanımlamaya göre de fonksiyonel sınıflandırma kamu harcamalarının, hedeflenen amaca göre yapıldığı sınıflandırmadır. Fonksiyonel sınıflandırmaya göre kamu harcamaları; genel kamu hizmetleri, savunma hizmetleri, kamu düzeni ve güvenlik hizmetleri, ekonomik işler ve hizmetler, çevre koruma hizmetleri, iskân ve toplum refahı hizmetleri, sağlık hizmetleri, dinlenme, kültür ve din hizmetleri, eğitim

hizmetleri, sosyal koruma hizmetleri şeklinde sınıflandırılmaktadır. Fonksiyonel sınıflandırma, tüm kamu harcamalarının hedeflenen amaca göre nasıl dağıtıldığını göstermektedir. Bir hizmeti yapan tüm kurumların harcamaları o hizmetin altında toplanmaktadır (Karaş, 2022, s. 5).

Kamu harcamaları çeşitli şekillerde sınıflandırılabilir. Fonksiyonel sınıflandırmada kamu hizmetleri dünyada genel olarak kabul görmüş kategorilere bölünmüş olduğundan ülkeler arası karşılaştırmalar yapmaya ve bilimsel çalışmalara imkân veren en uygun sınıflandırma türüdür. Çünkü aynı hizmet türünde farklı kurumlar harcama yapsa dahi bu harcamalar ilgili hizmet türüne eklenmektedir. Hizmet odaklı olan bu sınıflandırmaya kamu harcamaları analizi de denilmektedir. Kamu harcamalarının analiz edilmesiyle politika üreticiler bakımından önemli çıkarımlara ulaşılabilmektedir (Karaş, 2022, s. 3).

Bu sınıflandırma sayesinde özellikle yarı kamusal mal ve hizmetler yahut piyasa konusu olabilecek kamu hizmetlerinin maliyetleri daha net olarak tespit edilebilmekte ve karşılaştırma yapmaya, fayda-maliyet analizi gibi bilimsel tekniklere kolaylık sağlanması ile kamu kaynaklarının daha verimli kullanılma fırsatı doğacaktır (Akdoğan, 2007, s. 83).

1.5.2.2. Kamu Harcamalarının Kontrolü

Mali disiplinin sağlanması ile ilgili olarak kamu harcamaları ile ilgili yapılacak düzenlemelerden bir diğeri de kamu harcamaların kontrolü ve etkinlik denetimi konusudur. Bu bölümde öncelikle kamu harcamalarının kontrolü açıklanacak ardından kamu harcamalarında etkinlik denetimi ele alınacaktır.

- **Kamu Harcamalarının Kontrolü**

Kamu harcamalarının kontrolü demek harcamaların çok sert biçimde azaltılması değil, özellikle harcama yapan kurumların daha etkin olarak iktisadi şartlara ve ilkelere göre kaynakları kullanması ve harcama durumunun ortaya konulmasıdır. Kamu harcamalarının kontrolünü genelde yasama organı adına bir kurum tarafından yapılmakta yahut kurumlar kendi bünyelerinde yapmaktadırlar. Bu kontrollerin gayesi harcamaların bütçelerine yasalara uygun olarak harcanıp harcanmadığının tespit edilmesidir (Eker , 2004, s. 107).

Kamu harcamalarına ilişkin hizmetlerin çoğu homojen bir yapıda olmadığı ve bu harcamaları daha önceden öngörmedeki zorluklardan ötürü harcamaların çok az bir kısmında nitelikli bir kontrol imkânı olmaktadır. Kamu harcamalarının kontrolü ile sadece harcamaların azaltılması değil bu kontrolün kim tarafından ve hangi amaçla yapılacağı da ortaya konulmalıdır. Kontrolün amaçları dört bölüme ayrılabilir: (Akdoğan, 2007, s. 90,91).

1- Kontrol ile kamu harcamaları ile özel harcamalar arasında doğru bir dengenin tesis edilmesine imkân verilmektedir.

2- Kontrol geniş manada kaynak dağılımında etkinliğin sağlanmasıdır. Kamu giderlerinin hangi bölgelere ve hangi hizmetlere ayrılacağına karar verilmesi açısından ehemmiyet arz etmektedir.

3-Kontrol ile dar manada, israfın önüne geçilerek kamu harcaması ile amaçlananın en düşük maliyetle yapılması hedeflenmektedir

4- Kontrol, yolsuzluk ve usulsüzlüklerin önüne geçilmesi ve tespit edilmesi durumunda yaptırım uygulanmasına olanak vermektedir.

Kamu harcamalarında kontrol ile kamu giderlerini yapanların görevlerini kötüye kullanılması ve usulsüz harcamaların denetimine olanak sağlanırken kaynakların kullanımında etkin olup olunmadığı ile ilgili olarak herhangi bir değerlendirme yapılmasına imkân vermemektedir.

1.5.2.3. Kamu Harcamalarında Etkinlik Denetimi

Kamu harcamalarında etkinlik, sınırlı olan kamu kaynaklarının optimal şekilde kullanılarak en yüksek faydanın sağlanmasını ifade etmektedir.

Tahakkuk esaslı bütçeleme, mali saydamlık ve hesap denetim ağının genişletilmesi, hesap verilebilirlik uygulamaları kamu harcamalarında etkinlik denetimi için yapılan düzenlemeler arasındadır.

- **Tahakkuk esaslı bütçeleme**

Kaynakları tahsis ederken kullanılan muhasebe sürecine göre bütçeleri adlandırdığımızda, harcamalar işleme ilişkin olarak ödeme yapıldığı anda muhasebe sistemine kaydediliyorsa nakit esaslı bütçeleme, harcamalar işlemin gerçekleştiği anda kayıt altına alınıyorsa tahakkuk esaslı bütçeleme yöntemi kullanılmaktadır. Tahakkuk esaslı bütçeledede gelirin elde edildiği, yükümlülüklerin arttığı, kaynakların tükendiği

dönemdeki işlemleri kayıt altına alır. Tahakkuk esaslı bütçelemelerde ne kadar para ödeneceği ile değil ne kadar maliyet (tahakkuk) ortaya çıkacağı ile ilgilenilmektedir.

Kamuda tahakkuk esaslı bütçelemeye geçilmesi ile daha şeffaf bir bütçe, kamu harcamalarının etkinliği ve hesap verilebilirliğin artırılması hedeflenmektedir. Tahakkuk esaslı bütçelemelerde işleme ilişkin ödeme ile ilgilenilmemektedir. Bu bütçeleme ile işlemi kamunun kendisinin yapması durumunda katılan maliyet yahut dışarıdan tedarik etmenin maliyeti ortaya çıktığından yapılan işlemin gerçek maliyeti elde edilerek şeffaflık sağlanmaktadır. Bu sayede kamu harcamaları ile ilgili olarak karar alma öncesinde ve sonuçların ölçümünde kullanılmaktadır (Küçükaycan, 2022, s. 191,192).

- **Mali Saydamlık**

Mali saydamlığı tanımlamadan önce birbirine çok yakın diğer bir kavram olan şeffaflığı açıklayarak mali saydamlığın şeffaflıktan daha geniş olduğunu yakından görelim. IMF, şeffaflığı “*kamu maliyesinin geçmiş, şu anki ve geleceğe dönük durumuna ilişkin raporlamaların kapsamı, açıklığı, güncelliği, uygunluğu ve güvenilirliğidir*” şeklinde tanımlamaktadır. Şeffaflık, hâlihazırdaki şartlara, kararlara ve uygulamalara ilişkin verilerin ulaşılabilir ve anlaşılır olduğu bir süreç iken; saydamlık ise bilgi edinmek amacı ile karar sürecine eşlik eden halk tarafından karar sürecinin açık ve anlaşılabilir olmasıdır. Açıklık ile kastedilen siyasi iktidarın uygulamalarına ilişkin bilgilerin, kapsamlı, güvenilir uluslararası kıyaslamalara imkân verecek şekilde vatandaşlara sunulmasıdır (Karayazı, 2018, s. 33,34).

Bütçenin şeffaflığı, bütçenin tüm kamu kurum ve kuruluşlarının gelir ve giderlerinin bütünüyle takip edilmesinin sağlanmasıdır. Bütçe şeffaflığı, bütçe kanununun hazırlık, uygulama ve denetim olmak üzere tüm aşamalarının şeffaflığıdır. Bütçe şeffaflığının sağlanması, maliye politikasının hedefleri, kamu kesiminin hesapları ve süreçlerinin kapsamlı, sade olması, ülkeler arası karşılaştırmaya elvermesi ve kamuoyuna açık bir şekilde sunulmasına yöneliktir (Aydın & Şeker, 2022, s. 50,51).

Mali saydamlık ise devletin yükümlülük ve işlevlerinin kamu ekonomisi ve kamu maliyesine ilişkin bilgilerin ve hesapların (vergileme, harcama, borçlanma vs.) yanı sıra ekonomi politikaları ile ilgili plan, niyet ve projeksiyonların da açık ve anlaşılır bir şekilde halka sunulmasıdır. Mali saydamlık ile kamu maliyesine ilişkin bilgiler

rahatlıkla incelenebilir ve öngörülebilir bir yapıya sahip olacağından etkin bir şekilde hesap verilebilirlik sağlanarak etkin bir denetime olanak verilecektir. Bu sayede kamunun kaynakları daha iyi kullanılacak/yönetilecek, yolsuzluklar, rant faaliyetleri azalacak ve devlete olan güven daha da artacaktır. Devlete olan güvenin artması, devletin borçlanma maliyetini düşüreceğinden mali saydamlığın devletin borçlanmasının maliyetini düşürmede de etkisi bulunmaktadır (Aktan, Ağcakaya, & Dileyici, 2012).

- **Hesap Denetim Ağının Genişletilmesi**

Kamu harcamalarında mali disiplinin sağlanmasına yönelik olarak hesap denetim ağının tüm kamu kurum ve kuruluşlarını kapsayacak şekilde genişletilmesi önem arz etmektedir. Hesap denetim ağının genişletilmesinden önce kamu harcamalarında etkinlik denetiminin sağlıklı bir şekilde yürütülmesi için öncelikle denetimdeki boşluklar giderilmeli, denetim ile ilgili gereksiz uygulamalara son verilmelidir.

Etkin, nitelikli ve kapsamlı bir denetim için, bilgi teknolojilerinden istifade edilmeli, özellikle yapay zekânın veri işleme ve analiz etmede büyük kolaylık sağlaması yeteneğinden istifade edilerek tüm kamu kurum ve kuruluşları arasında veri yönetimi-paylaşımı-analizi temelinde tüm harcama ve denetim birimleri arasında eşgüdüm oluşturan bir sistem tasarlanmalıdır.

İyi bir yönetişimin temel öğelerinden biri olan hesap verilebilirlik; yetki sahiplerinin görevlerinin yürütülmesine ilişkin ilgililere izahat verebilir olma, istek ve eleştirileri dikkate alma; başarısızlık, usulsüzlük vb. gibi olumsuz hallerinde ise mesuliyet alma olarak ifade edilmektedir. Kamu mali yönetiminde “yetkililerin, kamu gelirlerinin elde edilmesi ve yönetimi ile ilgili olarak yaptıkları işlerle ilgili olarak yöneticilerine, deneticilerine, yasama organına ve halka hesap vermeleri olarak ifade edilmektedir (Kesik & Kıral, 2012, s. 513).

Temsili demokrasilerde vatandaşlar yönetme yetkisi ve sorumluluğunu yasama organına devretmektedirler. Seçilmiş olan yasama organı üyeleri ve onların da atadığı bürokratlar, kamusal mal ve hizmetleri vergi ve benzeri gelirler ile karşılamaktadırlar. Kamu adına vergileme, borçlanma, harcama vs. yetkilerini kullananların egemenlik hakkını teslim eden halka karşı yaptıkları icraatlar ile ilgili olarak onlara bilgi verme

zorunluluğu kamu maliyesinde hesap verme sorumluluğu olarak tanımlanmaktadır (Aktan, Ağcakaya, & Dileyici, 2012, s. 537).

Hesap verilebilirlik idari bir sorumluluktur. Bu sorumluluk yasama organı adına hareket eden denetleyici bir üst kurum tarafından rapor hazırlanılması ile gerçekleşmektedir (Kesik & Kırıl, 2012, s. 517). Türkiye’de yasama organının halktan aldığı yetkiyi halk adına kullanarak siyasi iktidarı (hükümeti) yasama organı adına yüksek denetimi Sayıştay tarafından gerçekleştirilmektedir.

Kamu harcamaları ile mali disiplinin sağlanmasında harcama sonrası ve harcama öncesindeki denetimlerin her ikisi de aynı derecede önem arz etmektedir. Harcama öncesi denetimde harcamaya ilişkin yerindelik denetimi uygulanması ile bir harcamanın gereksiz yere yapılmasının önüne geçilebilir. Harcama sonrasındaki yerindelik denetimi ile de kaynakların israf edildiğinin tespit edilmesi halinde uygulanan yaptırımlar ile ileriye dönük olarak kamu kaynaklarının israf edilerek harcanmasına caydırıcılık etkisinde bulunulabilir.

Bir kamu kurumu harcama yapmadan önce harcamanın yerinde bir harcama olup olmadığı ile ilgili fayda-maliyet analizi yapabilir. Ancak bu yöntemi tercih edildiğinde kamu hizmetlerinin işleyişinin yavaşlamasına fırsat verilmeden uygulanmalıdır.

Mali disiplinin sağlanması açısından kamu harcamalarında etkinlik denetiminin başarısı kamu kaynaklarını heba edene bir yaptırım uygulanıp uygulanmamasına da bağlıdır. Kamu kaynaklarını heba edenlere yapılan yaptırımlar yetersizse, kaynakların israfına bir yaptırım uygulanmıyorsa, yolsuzlukta bulunan kamu görevlilerine yönelik olarak siyasi müdahalelerle koruma ve kollama faaliyetleri yerleşik vaziyete bürünmüşse, mali disiplin kültürünün yerleşmesi zayıflayacaktır. Bu durum, mali disiplinsizliği adeta bir kural haline getirecek ve boyutunu daha da derinleştirerek mali disiplinsizlik sorununu kronikleşen bir yapıya büründürecektir.

Kamu kurumlarında hesap verilebilirliğin işletilmesinde aksaklıklar var ise sistemin yeniden tasarlanması ertelendikçe kamu idarelerinin bürokratik gücü artmaya başlayacaktır. Usulsüzlüklerin artarak devam etmesi sonrasında bunu yapanlar partizanca tutumlarla kollanmasının devam etmesi ile küçük bir yerde olan çöküntüyü yaygınlaştırıp ülkenin büyük kesiminde yozlaşmayı baskın bir kültüre dönüştürebilecektir. Yolsuzlukların yaygınlaşıp yozlaşmanın önüne geçilmesi için kamu kurumlarında idari bir sorumluk olan hesap verilebilirliğin işletilmesi yanında

yolsuzluk yapan kamu görevlilerine tam rücu edilmesi ilkesi tavizsiz şekilde uygulanmalı ve kamuya personel istihdamında liyakat ilkesi etkin bir şekilde işletilmelidir (Onur, 2021, s. 134).

1.5.3. Kamu Borçları ile ilgili Düzenlemeler

Bir devlet, vergileme, borçlanma, para basma ve kamu iktisadi işletmeleri aracılığıyla gelir elde etme olarak dört temel yöntemle kaynak yaratabilir. Klasik düşüncenin verginin devletin temel gelir kaynağı olarak görüldüğü savaş, afet, ekonomik kriz gibi olağanüstü durumlar haricinde borçlanmaya başvurulamayacağı görüşünden uzaklaşmıştır. Borçlanma günümüzde artık olağan bir finansman yöntemi olarak kabul görmektedir. Öyle ki borçlanma sayesinde büyük ölçekli kamu yatırımlarına kaynak sağlanması ile yatırım yapılması ivme kazanacaktır (Altay, 2016, s. 207,208).

Devletin borçlanmaya başvurması ile devlet piyasadan para toplayarak likiditeyi azaltmasının özel harcamaları kısarak deflasyonist bir etki oluşturacağı yönünde genel görüş bulunmaktadır (Akdoğan, 2007, s. 454). Bunun yanında devlet gelirinden fazla gider yapılması için borçlandığında borç verene karşılığında faiz ödemektedir. İyi bir borç yönetimi politikası izlenilmediğinde sürekli artan kamu açıkları, yükselen borç stoku ve bütçeden faiz ödemelerine artan payın artması enflasyonist bir etki oluşturabilmektedir (Altay, 2016, s. 208).

Borçlanma ile sağlanan kaynaklar ile mal ve hizmet alımında bulunulduğunda çarpan etkisi ekonomide genişletici bir etki oluşturacaktır. Bunun yanında borçların anaparası ve faizleri ödendiğinde yine ekonomide genişleme etkisi oluşacaktır. Eğer ki borçlanma verimli yatırımlara yönlendirilirse yeni yatırım hadleri çarpan katsayısı kadar yükselecektir. Bu nedenle borçlanma ile temin edilen fonların verimli, etkin bir şekilde değerlendirilmesi iktisadi kalkınmaya ivme katacağından borçların yönetimi, ciddiye gerektiren bir husustur (Akdoğan, 2007, s. 455).

Bütçe açığı durumunda hükümetler çoğunlukla tahvil ve hazine bonosu ihracı usulüne başvurmakta ve ihalelerde iskontolu borçlanma yaygın olarak kullanılmaktadır. Hükümet kamu açığını finanse etmek için sürekli tahvil ihraç ederse bu durumda tahvil arzı artar, tahvil arzı arttıkça tahvil fiyatları düşer, tahvil fiyatları düştükçe tahvile ödenen faiz artar. Kamu açıklarını bu yöntem ile finanse edilmeye devam edilmesi durumunda ise, borç, artışı/faiz artışı kısır döngüsüne girilir. Sonuçta hazine sürekli

daha yüksek faiz öder, bollaşan para nedeniyle enflasyon yükselir. Bu durumu Thomas Sargent ve Neil Wallace, hoş olmayan monetarist aritmetik yaklaşımında, bütçe açığının sürekli borçlanma ile finanse edilmesinin ilerleyen dönemlerde borçlanmaya başvurulması nedeni ile yapılacak faiz ödemelerinin büyüklüğü nedeniyle merkez bankasının emisyonu başvurmasından bile daha enflasyonist olduğunu ileri sürerek ifade etmektedir (Eğilmez M. , 2016).

Bu nedenle kamu açıklarının finansmanında sürekli iç borçlanmaya başvurulması nedeni ile sürekli artan faiz yükü kamu borç stokunu artıracaktır. Kamu borç stoku arttıkça bütçeden faiz harcamalarına ayrılan payda sürekli artacaktır. Bu durum bütçeden sosyal ve ekonomik harcamalara ayrılması gereken payı düşürecektir. Sonuçta mali disiplinin yeniden sağlanması daha güç bir hal aldığı gibi, bütçenin esnekliği ve bütçenin bir politika aracı olma özelliği de yitirilecektir.

Dolayısıyla kamu açıklarının finansmanında borçlanmaya gidilmesi maliyeti ağır bir yöntem olduğundan etkin bir borç yönetimi politikasının belirlenerek uygulamaya konulması mali disiplinin sağlanması ve sürdürülebilirliği açısından büyük önem arz etmektedir. Borçlanma ile ilgili olarak borç yönetimi kanunları ile yasal alt yapı sağlanabilecektir. Borçların yönetimini üstlenen Hazine yönetimi, Maliye Bakanlığı ve Merkez Bankası ve ekonomik gelişmelerin analizi ve yürütülecek politikalar ve izlenecek stratejilerde iş birliği ve koordinasyonu sağlamalıdır.

1.5.4. Kamu Gelirleri ile ilgili Düzenlemeler

Mali disiplin, genellikle kamu harcamalarının azaltılarak bütçe dengesinin sağlanması olarak ifade edilmektedir. Oysa bütçede dengeyi sağlamanın bir ayağı nasıl kamu giderleri ise diğer bir ayağı kamu gelirleridir. Kamu kesiminde meydana gelen açık, kamu harcamalarının sürekli artmasından kaynaklanabileceği gibi kamu gelirlerinin yetersizliğinden de kaynaklanabilmektedir.

Kamu kesiminin ekonomi içindeki payı gelişmiş yahut gelişmekte olan bütün ülkelerde artmaktadır. Kamu harcamalarının verimliliği, etkinliği, harcamaların yerinde yapılması mali disiplinin sağlanmasında ne kadar önem arz ediyorsa etkin bir gelir yönetimi de aynı derecede önemlidir.

Kamu gelirlerinin artırılmasına hizmet eden her tür düzenleme önemlidir. Kamu gelirlerini artırırken yatırım teşviklerini bozmadan kamu gelirlerinin artırılması hedeflenmelidir. Burada kayıt dışı ile etkin mücadele edilmesi de önemli bir husustur.

Kamu gelirlerinin büyük bir kısmını vergi gelirleri oluşturduğundan özellikle de vergi yönetimi aynı derecede önem arz etmektedir. Ancak optimal bir vergi sistemi tasarlanıp yüksek miktarda vergi geliri elde edilse dahi bu gelirler etkin bir şekilde harcanmıyor mali disiplin bozuluyorsa bir anlamı olmayacaktır. Yani optimal bir vergi sisteminin işlerliği dahi mali disiplin sağlanmasına bağlıdır.

1.5.5. Mali Disiplini Sağlamada Mali Kuralın Önemi

Güçlü bir kamu mali yapısını tesis edilmesinde mali disiplinin süreklilik içinde sağlanması elzemdir. Mali disiplin kamu mali yapısı içinde gerçekleştirmek istenilen önemli bir amaçtır. Bu amaca bizi götürecek en önemli araçlardan biri ise mali kurallardır.

Mali kurallar uygulanacak ülkenin içinde iktisadi, mali yapısına ve sorunlarına göre tasarlanıp konjonktürel gelişmeler karşısında iktisadi dengelerin sağlanması için yeterli esneklik alanının da tanındığı şekilde tasarlanması ile mali disiplini sağlanmasında çok önemli bir unsur teşkil etmektedir.

Bu nedenle bu bölümde mali disiplini sağlamanın en unsuru olan mali kural kavramı tanımlandıktan sonra, mali kuralın gerekçeleri, mali kural uygulama yöntemleri açıklanacak, son olarak ise dünyada uygulanan mali kural uygulama örneklerinden Maastricht Kriterleri ve İstikrar ve Büyüme Paktına değinilecektir.

1.5.5.1. Mali Kural Kavramı

Mali kural, en basit haliyle bütçe, kamu borçlanması ve kamu gelirleri gibi araçlar vasıtası ile maliye politikasına ilişkin getirilen sayısal ve ilkesel kısıtlama düzenlemelerdir (Yar, 2014).

1929 Dünya Ekonomik Buhranından sonra Keynesyen Düşünce ile uygulamaya başlanan maliye politikaları 1970’li yıllara kadar yaygın olarak kullanılmıştır. Keynesyen yaklaşım, maliye politikasının ekonominin içinde bulunduğu duruma göre uygulandığı iradi maliye politikasını savunmuştur. 1970’lere gelindiğinde yaşanan

stagflasyon ile maliye politikalarının nasıl uygulanacağı tartışılmaya başlanmıştır. Bu tartışmalar neticesinde kurallara dayalı maliye politikası ve bu doğrultuda mali kural kavramı gündeme gelmiştir (İnan, 2011, s. 27).

Kamu maliyesinde iradi (ihtiyari -Esnek) politika ve kurala bağlı politika olmak üzere iki çeşit politika bulunmaktadır. İradi politika, maliye politikasının anayasa ve yasalarda belirlenen kurallar doğrultusunda yürütülmesidir. Kurala bağlı maliye politikası ise kamu kesiminin gelir, gider, borçlanma ve mali yükümlülüğe girmesi hususunda orta ve uzun dönemde yürüteceği politikaların esneklik ölçüsüne belirli kaideler konulmasıdır. İşte kurala bağlı maliye politikası tercih edilecek olduğunda uygulanacak maliye politikasının esneklik ölçüsünün sınırını belirleyen kurallara mali kural denilmektedir (Eğilmez M. , 2017 a).

1980’li yıllarda ise iradi maliye politikaları neticesinde kamu harcamaları ve yatırımlarının ve özel kesim yatırımlarına zarar verdiğini fark eden bazı hükümetler mali sürdürülebilirliği ve makro iktisadi istikrarı yeniden sağlamak için mali konsolidasyon düzenlemeleri yapmışlar daha sonrasında bu mali konsolidasyon girişimleri resmi maliye politikası olarak uygulanmış ve sonrasında bu girişimleri kanunlarla kalıcı hale getirilerek mali kurallara dönüşmüştür. Mali kurallarının farklı şekillerde uygulanması ise yaklaşık olarak bir buçuk yüzyıllık geçmişe dayanmaktadır. Üç farklı dönem şeklinde uygulanmıştır. İlk dönem federal sistemdeki ulus altı hükümetlerin özerk olarak uyguladığı denk bütçenin biraz daha geliştirilmiş hali olan ve sadece yatırımlar için borçlanmaya izin verilen altın kural sistemidir. Altın kural sisteminde borçlanmaya izin verilen bütçe cari yıl bütçesidir yatırımlar için borçlanma haricinde bütçe yine denk olmak durumundadır. ABD’nin birçok eyaleti ve İsviçre’deki bazı kantonlar altın kuralı uygulamışlardır. İkinci dönemde İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra, birkaç sanayi ülkesi (Almanya, İtalya, Japonya, Hollanda) parasal reformu destekleyici altın kural türünde bütçe açıklarının özellikle merkez bankalarından finans edilmesini kısıtlayan denk bütçe kuralları, 1960’larda ise gelişmekte olan Endonezya ve CFA frangı ülkelerinde gerçekleşmiştir. Üçüncü dönem ise Yeni Zelanda’nın 1994 Mali Sorumluluk Yasası ile başlamıştır. Yeni Zelanda’nın uygulamasının ardından mali kurallar yayılmaya başlamıştır. (Kopits, 2001, s. 4-5). Öyle ki, 1990’lı yılların başında mali kuralları uygulayan sadece beş ülke -Almanya, Endonezya, Japonya, Lüksemburg ve Amerika Birleşik Devletleri bulunmakta idi.

1969 yılından itibaren 2012 sonu itibariyle mali kural uygulayan 76 ülke olmuştur (Schaechter, Kinda, Budina, & Weber, 2012).

1.5.5.2. Mali Kuralın Gerekçeleri

Mali kuralları uygulamanın en önemli gerekçesi mali disiplinin sağlanmasıdır. Çünkü mali kurallar ile bütçe açıklarına kamu borçlanmasına kamu gelirlerine getirilecek kısıtlamalarla ile bütçe açıklarının, kamu borçlanma gereksinimin ve kamu borç stoklarının orta ve uzun vadeli olarak azaltılması kamu gelirlerinin ise artırılarak mali disiplinin gerçekleştirilmesi istenilmektedir.

Mali kurallar ile kamu maliyesinin etkin ve verimli bir şekilde yönetilmesi yoluyla mali disiplinin sağlanması ile daha fazla mali sorumluluk, kredibilite ve kamu borcunun sürdürülebilirliğini sağlamak ve iyi ve müreffeh zamanlarda aşırı kamu harcamalarından kaçınarak kötü ve elverişsiz zamanlar açısından konjonktür karşıtı tepki için çok az alan bırakılarak kurala dayalı politikaya ise alan kazandırılmak istenmektedir. (Gaber, Gruevski, & Gaber, 2024, s. 18).

Nasıl ki deprem ile en sağlıklı mücadelenin yolu deprem yaşanmadan bulunduğu zemine uygun malzeme ve projeler ile yapılmış sağlam binalar yapılmasından geçiyorsa ekonomide şok dalgası yaratacak olan her türlü kriz, afet, vs. ye karşı en doğru mücadelenin kamu maliyesindeki en önemli ayaklarından biri mali disiplinin süreklilik içinde sağlanmasıdır. Mali disiplini süreklilik içinde sağlandığında bahsedilen olağanüstü dönemler yaşandığında daha güçlü olan mali yapısı üstünlüğün piyasaya vereceği güven ve moral etkisi ile kriz ve sorunlarla mücadele de psikolojik üstünlük de sağlanmış olacaktır.

Teoride sağlanan bu üstünlük uygulamaya gelince aksamaktadır. Bu aksaklığın önemli diğer bir nedeni ise artan siyasi yozlaşmadır. Bu durum karşısında kısıt kamu kaynaklarının şahsi menfaatlerine kullanan, kişisel çıkarlarını kamu çıkarlarının önünde görerek kamu harcamalarını rasyonel dışı bir şekilde, siyasi çıkarlar uğruna yaparak bütçe açıklarının ve borçlanmanın tırmandırılması ile mali disipline önemli derecede zarar verilmektedir. İşte mali kurallar ile konulan kısıtlarla bu siyasi yozlaşma neticesinde kamu kaynaklarının hoyratça heba edilmesi engellenmeye çalışılarak siyasi yozlaşmanın minimize edilmesi amaçlanmaktadır.

Siyasi yozlaşma nedeni ile rant faaliyetlerinin önüne geçilemediğinden kamu kaynakları israf edilmekte, verimsiz bir şekilde yapılan büyük kamu yatırımlarından ötürü verilen bütçe açıkları ve artan borçlanma gereksinimi nedeniyle piyasadaki iç fonların özel kesime giden kısmı azalmaktadır. Artan kamu yatırımları ve harcamaları kısıtlanmadığında ise özel yatırım harcamaları azalmakta yani crowding out (dışlama etkisi) meydana gelmektedir. Kamuda yapılan yatırımların büyük kısmı verimsiz yatırımlar olduğundan mali kurallar ile devletin yatırımcı değil destekleyici, düzenleyici rolünün artırılması yani devletin biraz daha küçültülmesi istenmektedir. Çünkü kamu sektöründe bir gerçek olan asil-vekil problemi nedeniyle kişisel çıkarlarını çoğunlukla kamu çıkarlarının önünde görerek hareket edilecektir. İşte mali kurallar ile devletin yalnızca özel kesimin kendi başına yapmakta zorlanacağı fiziki ve altyapı yatırım harcamalarını tamamlayarak yatırım alanından çekilmesi ile kaynakların verimsiz yatırımlara giderek heba edilmesinin önüne geçilecektir.

Küçültülmek istenilen devlet ile gerçekleştirilmek istenen amaçlardan biri de makro ekonomik istikrarın sağlanmasıdır. Ekonomide dengeler bozulduğunda mali yapı bozuksa – bütçe açıkları mevcut, borçlanma gereksinimleri artmış, borç stokları yığılmışsa fonlara olan talebin artmasının borçlanma faiz oranlarını yükseltmesi makro ekonomik istikrarın sağlanmasını güçleştirecektir. Mali kurallara titizlikle uyulmasına rağmen dış kaynaklı unsurlar nedeniyle makro ekonomik istikrarın bozulması durumunda, kamu kesiminin olumlu bütçe dengeleri, merkez bankasındaki dolgun rezervleri, etkin borç yönetimi sayesinde güçlü bir hazine idaresi ile istikrar etkin bir şekilde yeniden kolaylıkla sağlanabilecektir.

Mali kuralı uygulamanın diğer gerekçeleri, kamu hizmetlerinin etkinlik ve verimlilik içinde arz edilmesi, kamu kaynaklarının stratejik önceliğe göre dağıtılması ve kullanılması, enflasyonun kontrol altına alınması, ve kamu maliyesinin sürdürülebilirliğinin sağlanmasıdır

1.5.5.3. Mali Kuralın Uygulama Yöntemleri

Kısıtlamaya çalıştığı sayısal büyüklüğe göre mali kurallar dört çeşittir. Bunlar; harcama kuralları, gelir kuralları, borçlanma kuralları ve bütçe dengesi kurallarıdır.

Harcama kuralları, genellikle toplam, faiz dışı veya cari harcamalara mutlak olarak, büyüme oranları veya GSYH'nin yüzdesi olarak kalıcı sınırlar konulması ile

uygulanmaktadır. Vergi gelirleri gibi konjonktürel ya da iradi azalmalara dönük ayarlamalar gerektirmediğinden, olumsuz şok dönemlerinde maliye politikasının iktisadi istikrar sağlama fonksiyonunu kısıtlamaz. İşsizlik desteği dışarıda tutularak konjonktür karşıtlığı uygulansa da kamu hizmetleri çok fazla ertelenmesi sürdürülebilir değildir ve de ertelenen hizmetlerin bütçeye maliyeti daha da yüksek olması muhtemeldir. Harcamalar için tavanlar belirlendiğinde izlenmesi daha kolaydır.

Gelir kuralları, gelirler üzerinde tavan veya taban düzeyler belirlenerek gelir tahsilatını artırmak yanında veya aşırı vergi yükünün önlenmesi amaçlanır. Ancak gelirler konjonktürel gelişmelerden çabuk etkilendiklerinden taban ve tavan belirlemek bazen zor olabilmektedir. Bu kurallar da harcamaları kısıtlamadıkları için kamu borcunun kontrolüyle doğrudan bağlantılı değildir. Gelir kuralları konjonktürün daraldığı dönemlerde otomatik stabilizatörler hesaba katılmadığı için doğrudan iradi maliye politikasına sebep olabilirler.

Bütçe dengesi kuralları, Bütçe dengesi kuralları, borcun GSYH'ye oranının sınırlı bir seviyeye yakınsamasını sağlamaya yardımcı olabilirler. Borç oranını esas olarak etkileyen değişkeni kısıtladığından büyük ölçüde politika yapıcılarının kontrolü altındadır. Bu tür kurallar net bir operasyonel rehberlik imkânı vererek borçların sürdürülebilirliğine kolaylık sağlamaktadır.

Borç kuralları, GSYH'nin yüzdesi olarak kamu borcu için açık bir limit veya hedef belirlenerek uygulanmaktadır. Bir borç hedefine yaklaşmak için etkilidir. Uygulamada borç düzeylerinin bütçe önlemlerine tepkisi geç olup etkilenmesi zaman aldığından net olarak kısa vadede yol gösterici olamazlar. Bunun yanında faiz oranları ve döviz kurundaki siyasi iradenin kontrolü dışındaki unsurlardan etkilenmesi kaçınılmaz olduğundan mali ayarlamalara ihtiyaç duyulacaktır (Schaechter vd. 2012, s. 7-9).

Mali kurallar, yasalar, anayasa, uluslararası anlaşmalar, politika kuralları koalisyon anlaşmaları şeklinde uygulamaları mevcuttur. Türkiye’de yasalar ile yahut anayasa ile düzenlenmiş bir mali kural yoktur. Ancak 2003 yılından sonra mali kural niteliğindeki yasalar yapılmaya başlanmıştır. Türkiye’de borç kuralları ile ilgili olarak 4749 sayılı Kamu Borçlarının Finansmanı ve Yönetimi hakkında kanunu verebiliriz. İkinci bölümde 5018 sayılı kanun ile mali kural niteliğinde yapılan düzenlemelere tek tek değinildiğinden burada değinilmeyecektir. Uluslararası anlaşmalar ile düzenlenen mali kurallara Maastrich Anlaşması, İstikrar ve Büyüme Paktını verebiliriz.

1.5.5.4. Mali Kural Uygulama Örnekleri

Mali kural ile ilgili olarak bu bölümde 31 Temmuz 1959'da Türkiye'nin Avrupa Ekonomik Topluluğu'na yaptığı ortaklık başvurusu ile başlayıp 1963 yılında Türkiye'nin Avrupa Ekonomik Topluluğu ile ortaklık antlaşması imzalanması ve 1987 yılında tam üyeliğe başvurması sonrasında 1999 yılında AB üyeleri tarafından aday olarak kabul edilen ve nihayet 2005 yılında tam üyelik müzakerelerine başlanan ve halen müzakereler ve uyum çalışmaları devam eden Avrupa Birliği'nin uygulamış olduğu uluslararası anlaşma niteliğinde mali kural olan Maastricht Anlaşması ve İstikrar ve Büyüme Pakti mali kural uygulamalarına değinilecektir.

■ Maastricht Anlaşması (Kriterleri)

3 Kasım 1990'da Almanya'da Berlin Duvarı'nın yıkılmasından sonra Doğu ve Batı Almanya'nın birleşmesi ve Aralık 1991'de SSCB'nin dağılması ile Avrupa'nın siyasi yapısında yaşanan köklü değişimin ardından henüz adı Avrupa birliği olmayan topluluk ülkeleri bağları sıkı tutmak için 9-10 Aralık 1991 toplanıp anlaşma görüşmelerine başlayıp 1 Kasım 1993 tarihinde yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması birliğin resmi olarak Avrupa Birliği adını aldığı önemli bir anlaşmadır. İsmi Hollanda'nın Maastricht şehriden alan anlaşma ile bugünkü Avrupa birliğinin siyasi ve ekonomik temelleri atılmıştır.

AB ülkelerinin euroyu benimseyebilmeleri için ulusal mevzuatlarını ilgili AB hukukuyla senkronize hale getirmeleri ve iktisadi yakınsamanın sağlanmasına yönelik olarak fiyat istikrarı, sağlam ve sürdürülebilir kamu maliyeleri, dayanıklı uzun vadeli faiz oranları, döviz kuru istikrarı göstergeleri ve bunlara ilişkin kısıtlar belirlenmiştir. Bu dört yakınsama kriterinden biri olan sağlam ve sürdürülebilir kamu maliyesi kriterinde muayene sırasında aşırı açık prosedürüne tabi olmaması ölçütü olarak kabul edilmiş (EU, 2024) ve “Avrupa Topluluğunu Kuran 121'inci Maddesinde Öngörülen Yakınlaşma Antlaşmasının Kriterlerine İlişkin Protokol ün 2.maddesi”nde;

- “Üye devletlerin planlanan, ya da fiili kamu açıklarının gayri safi yurtiçi hasıllarına oranının yüzde 3'ü aşmaması gerekmektedir.
- Üye devletlerin kamu borçlarının GSYİH'lerine oranı %60'ı geçmemelidir
- Her üyenin yıllık ortalama enflasyon oranı, fiyat artışını en düşük üç üye devletin yıllık enflasyon oranı ortalamasını en fazla 1.5 puan geçebilecektir.

- Her üye devlet, fiyat istikrarı bakımından en iyi sonucu sağlayan üç üye devletin ortalama nominal uzun vadeli faiz oranını en fazla 2 puan aşabilecektir.
- Üye devletlerin ulusal paraları, Avrupa Döviz Kuru Mekanizmasının izin verdiği "normal" dalgalanma marjı içinde kalmalıdır (Şu an için yüzde 15, ancak hemen hemen bütün ülkeler yüzde 2.25 marjı içinde kalmaktadır.)(AB Başkanlığı, 2022).

Enflasyon, faiz oranı ve döviz kuru yanında kamu açığı ve kamu borçlarına ilişkin getirilen bu kriterler aynı zamanda Euro bölgesine girmenin de şartı olarak kabul edilmiştir. Ancak mali kural olarak getirilen bütçe açığı ve borçlanma ile ilgili iki ilke ile mali disiplinin ve makro ekonomik istikrarın sürdürülebilir şekilde sağlanması amaçlanmıştır.

Maastricht anlaşmasının 17. Faslında yer alan “merkez bankalarının bağımsız olması gerektiği, kamu sektörünün merkez bankalarından direkt olarak finansmanda bulunmasının yasaklanması ve finansal kurumlara ayrıcalıklı ulaşma imkanının engellenmesi konuları ile ilgili olarak “Avrupa Birliği’nin İşleyişi Hakkında Antlaşması-Treaty on the Functioning of the European Union-(TFEU)- ;13

130. Maddesi (Treaty Establishing the European Community – TEC maddesi 108)’ “Avrupa Merkez Bankası, ulusal merkez bankaları veya bunların karar organlarının üyeleri, Antlaşmalar ve Avrupa Merkez Bankaları Sistemi (AMBS) ve Avrupa Merkez Bankası (AMB) Statüsü ile kendilerine verilen yetkileri kullanırken birlik kurum, organ, ofis veya ajanslarından, üye devlet hükümetlerinden ya da diğer herhangi bir organdan talimat isteyemez veya alamaz. Birlik kurum, organ, ofis veya ajansları ve üye devlet hükümetleri, bu ilkeye uymayı ve Avrupa Merkez Bankası veya ulusal merkez bankalarının karar organlarının üyelerini, görevlerini yerine getirirken etkilememeyi taahhüt ederler” hükmü ile merkez bankalarının bağımsızlığı teminat altına alınmıştır.

123. Maddesi “1. Avrupa Merkez Bankası’nın ve üye devletlerin merkez bankalarının (bundan sonra “ulusal merkez bankaları” olarak anılacaktır), Birlik kurum, organ, ofis veya ajanslarına, üye devletlerin merkezi yönetimlerine, bölgesel, yerel veya diğer kamu makamlarına, kamu hukukuna tabi diğer organlarına veya kamu teşebbüslerine, açık kredi kullanma imkanı veya diğer her türlü kredi kolaylığı sağlamaları ve bunların borçlanma araçlarının Avrupa Merkez Bankası ya da ulusal merkez bankaları tarafından doğrudan alınması yasaktır. Merkez bankalarınca rezerv sağlanması çerçevesinde, ulusal merkez bankaları ve Avrupa Merkez Bankası

tarafından özel kredi kuruluşlarıyla aynı muameleye tabi tutulan kamu kredi kuruluşlarına uygulanmaz” hükmü ise kamu kesiminin merkez bankasından borçlanması zorlaştıran bir mali kural düzenlemesidir.

124. Maddesi “*Birlik kurum, organ, ofis veya ajansları ve üye devletlerin merkezi yönetimleri, bölgesel, yerel veya diğer kamu makamları, kamu hukukuna tabi diğer organları veya kamu teşebbüsleri bakımından, finansal kuruluşlara imtiyazlı erişim sağlayan ve basiretli değerlendirmelere dayanmayan her türlü tedbir yasaktır”* hükmü ile kamu kesiminin finans piyasaları üzerindeki baskınlığını kısıtlayan bir mali kural düzenlemesidir.

Maastricht anlaşması ile ekonomik ve parasal birliğin temelleri atılarak Avrupa Parasal Birliği’nin (Euro Bölgesi) zemini oluşturulmuş ve nihayet 1 Ocak 1999 tarihinde Avrupa Parasal Birliği kurulmuştur. Bu birliğin temel motivasyonu euro ortak para biriminin istikrarı için mali disiplinin de sağlanması lüzumudur. Birlik olarak yüksek seviyelerde trend gösteren ve daima artan kamu borç stokunun Avrupa Merkez Bankası ‘nın fiyat istikrarını koruma kabiliyetini körelttiğine, birliğe giden yoldaki alınan tüm politik kararlarda ve tüm mühim belgelerde rastlanmaktadır. Bu yüzden Avrupa Para Birliğinde para ve maliye politikaları zamanlararası bütçe kısıtlarıyla koordine edilmiştir. Avrupa Para Birliğinin, birlik içerisinde mali disiplinin sağlanması için geliştirdiği sistem iki kısımdan oluşmaktadır. Birincisi, Maastricht Anlaşması ile gündeme getirilen Aşırı Açık Prosedürü, ikincisi ise Amsterdam Zirvesi’nde kabul edilen İstikrar ve Büyüme Paktidir. (Besim Bülent & Çelen, 2010, s. 189).

- **İstikrar ve Büyüme Paktı (İBP)**

Maastricht Kriterleri ile üyelerin iktisadi ve mali performansı için bir çerçeve sunulmuştur. Fakat, bu kriterlerin uygulanabilirliğini ve sürdürülebilirliğini sağlanması için ek düzenlemelere ihtiyaç duyulması üzerine 16-17 Haziran 1997 tarihinde toplanan Amsterdam Zirvesinde, Maastricht Kriterleri’ne uyum sağlanması Euro Bölgesi’nin mali disiplini güçlendirmek ve üye ülkelerin Avrupa Komisyonu ve Avrupa Birliği Konseyi tarafından mali olarak izlenilmesi amacıyla Avrupa Birliği’nin İşleyişine İlişkin Antlaşma’nın 121 ve 126. maddelerine dayanarak İstikrar ve Büyüme Paktnın kurulmasına karar verilmiştir.

İstikrar ve Büyüme Paktı, esasında Avrupa Birliği ülkelerinin sağlam bir kamu mali yapısında olmasının izlenmesi ve maliye politikalarının koordinasyonu amacıyla tasarlanmış bir dizi kuraldır. Önleyici kol ve düzeltici kol olmak üzere iki temel yapıdan ibarettir.

Önleyici kol, orta vadeli bütçe hedefi, harcama ölçütü kıstası, hukuki dayanak ve ilgili aşamalar, önemli sapma prosedürü , istikrar ve yakınsama programlarını içerir. Bu kol, üye devletlerin durumunu takip ederek durumu iyi olanların daha iyi olmasını, eşik sınıra yaklaşanların ise aşırı açık durumuna düşmemesi için markaja alınarak karşılıklı geri bildirimlerle ülkenin ve de birliğin mali disiplininin bozulmaması amaçlanmaktadır.

Düzeltilici kol ise, üye devletlerin aşırı açık prosedürünü uygulayarak aşırı açıkları ve aşırı borçları düzeltmek için uygun politikaların benimsemesine yardımcı olmaktadır. Aşırı Açık Prosedürü, ile AB üye ülkelerinin Maastricht kriterlerinde belirtilen bütçe açığı/GSYİH' de %3, kamu borcu/GSYİH'de %60 sınır değerlerine uymayan üye ülke hakkında prosedürün başlatılıp ve kriterlere uyum sağlaması için ülkeye bir eylem planı yaptırılacağı, söz konusu ülkenin prosedüre uyma ile ilgili olarak yaptıklarını rapor edip açık ve borçlarını yılda iki kez Avrupa Komisyonuna bildireceği, ve eşik değerleri aşan ülkelerin bir yıl içerisinde uygun seviyeye gelmediği takdirde parasal müeyyide uygulanmasına karar verilmiştir. Ancak 2002 yılında Fransa ve Almanya'nın bütçe açığı limitini aşmalarına rağmen cezai müeyyide uygulanmamış ve 2005 ve 2011 yıllarında pakt reforma tabi tutulmuştur (EC, 2024).

2005 yılında yapılan reformlarla bütçe açığı borçlanma referans değerleri aynen korunarak ekonomik yönetişimin ve önleyici tedbirlerin güçlendirilmesinin yanı sıra aşırı bütçe açığı prosedürünün geliştirilerek her üye ülkenin kendine özgü iktisadi yapılarının dikkate alınarak orta vadeli bütçe hedefler belirlemesine izin verilmesi kararlaştırılmış, ciddi ekonomik darboğaz (GSYİH'nin yüzde 2 daralması) gibi istisnai ve geçici durumlarda, bütçe açığının yüzde 3'ü aşmasına izin verilmiş, ülkelerin her yıl yapısal bütçe açıklarını GSYİH'nin %0.5'i oranında azaltacağı, potansiyelinin üstünde büyüyen bir ülkenin %0,5 in üzerinde fazla vereceği potansiyelin altında büyüyen ise % 0,5 in altında kısıntıya gideceği, bütçe açığındaki limitini aşan ülkelerin %3'ün altına düşürmeleri için verilen süre iki yıla çıkarılmış ve olağan dışı durumlarda iki yıl daha uzatılabileceği kararlaştırılmıştır. Altılı Paket olarak da adlandırılan 2011 reformu ile son küresel kriz sonrasında eksikliklerin tespit edilerek krizlere karşı daha

güçlü bir yapıda olunması amaçlanmış, yine altılı paketi destekleyici olarak 2013 yılında İkili Paket ile euro bölgesi ülkelerini bütçe tekliflerinden daha önce olan bütçenin planlama aşamasında takip edip erken müdahaleler ile mali disiplinin denetimi artırılmış ve aşırı açık yaşayan ülkelere ise daha sıkı takip ve denetim getirilmiştir (İKV, 2024).

1.6. Mali Disipline Yönelik Teorik Yaklaşımlar

İktisadi yaklaşımlar için önemli olan ekonominin dengeye gelmesi olduğundan savunmuş olduğu görüşler ekseninde bütçe dengesine olan düşünceleri mali disipline olan görüşlerini yansıtmaktadır. Bu bölümde iktisat teorisindeki belli başlı önemli ekollerin bütçe dengesi ekseninde mali disiplin olgusuna bakışı değerlendirilecektir.

1.6.1. Klasik İktisadi Teorinin Mali Disipline Yaklaşımı

Adam Smith öncülüğünde gelişen klasik iktisadi düşünceye göre devlet ekonomiye asla müdahale etmemelidir. Çünkü ekonomide rekabet şartları olduğu müddetçe fiyat mekanizması sayesinde denge sağlanacaktır. Tüm üretim faktörleri üretime katıldığından da tam istihdam sağlanacaktır. Klasikler parayı yalnızca bir mübadele aracı olarak gördüklerinden paranın ekonomik olaylar üzerinde herhangi bir etkisi bulunmadığı görüşünü benimsemişlerdir (Günsoy, 2020, s. 5).

Klasik iktisadi düşünce denk bütçe görüşünü benimser. Yani bütçe giderleri bütçe gelirleri ile karşılanmalıdır. Bütçe açığına karşı çıktıkları gibi bütçe dengesini bozan bir unsur olması nedeniyle zaruri haller dışında borç alınmaması ile bütçe dengesine verilen ehemmiyet mali disiplin kavramı ile örtüşmektedir (Dileyici & Özkıvrak, 2010, s. 43).

1.6.2. Keynesyen İktisadi Düşüncenin Mali Disipline Yaklaşımı

Klasik iktisadi düşünce, ekonominin daima tam istihdamda dengede olduğunu öne sürerken 1929 Dünya Ekonomik Buhranı yaşandığında piyasalar kendiliğinden dengeye gelmediği ve tam istihdam sağlanamadığı gibi işsizliğin günden güne aşırı artması ile klasik düşüncenin argümanları çökmüş John Maynard Keynes'in ekonominin devlet müdahalesi sonucunda tekrar dengeye geleceği ve istihdamın

artacağı düşüncesi benimsenmiştir. Üstelik piyasaların sadece tam istihdam durumunda değil eksik istihdam halinde de dengeye gelebileceği ifade edilmiştir.

Keynesyen yaklaşım, eksik istihdam halinde ekonomiyi dengeye getirmek için para ve maliye politikası uygulanılmasını özellikle de maliye politikası ile toplam talebin artırılmasını öne sürmektedir. Maliye politikası uygulaması olarak örneğin kamu harcamalarını artırıp vergi oranlarını düşürerek toplam talep artışının teşvik edilmesini benimsemektedir. Keynes, ekonomik kriz ortamlarında para politikalarının çok etkin olmadığını, maliye politikalarının daha etkili olduğunu öne sürmektedir (Günsoy, 2020, s. 5).

Keynesyen yaklaşımda, klasik görüşün minimal ve tarafsız devlet, denk bütçe ilkelerinin tersine faaliyet alanları genişleyen müdahaleci devlet ve açık bütçe ilkeleri uygulanmıştır. Keynesyen düşüncenin ekonomi dengede değilken devlet müdahalesi ile kamu harcamalarının artırılması ve açık bütçe ilkesinin benimsenmesi mali disiplini bozmaktadır. Ekonomik sorunlara maliye politikası ile mücadeleyi benimseyen Keynesyen yaklaşım ile kamu harcamaları sürekli artırılmış ve artan kamu harcamalarının bütçe açıklarını daha da artırması sonrasında bütçe açıkları için sürekli borçlanmaya başvurulması sonrasında borç-faiz sarmalına girilmesi ile devletlerin faiz giderleri ve borç stoklarının artması sonrasında mali disiplinsizlik daha da artmıştır. Sonuç olarak Keynesyen düşüncenin benimsenmesi ile mali disiplinden uzak bir mali yönetim anlayışı kabul görmüş ve uygulanmıştır. 1960'ların sonlarına değin Keynesyen düşünce ekonomideki sorunları çözmede başarılı olmuştur (Kiper, 2023, s. 1788-1790).

Keynesyen düşüncenin kabul görmesi ile yaşanan sorunlara devletin sürekli müdahale etmesinin bütçe yüklerini artırması ve artan bütçe açıkları için sürekli borçlanmaya gidilmesine sebep olmuştur. Gün geçtikçe bütçe açıkları ve borçlanma bir politikaya dönüşerek mali disiplinsizlik adeta bir ilke gibi uygulanır hale gelmiştir.

Başından itibaren çok olağan bir hale dönüşen açık bütçe politikası (mali disiplinsizlik politikası) nihayetinde çok hızlı şekilde yükselen devlet borçları, artan faiz oranları, artan enflasyon, ulusal paranın değer kaybetmesi, kronik dış ticaret açıkları gibi birçok ekonomik istikrarı bozan unsurların birbirini tetiklemesine neden olmuştur.

Başlangıçta batı ülkelerinde gittikçe artan işsizlik tüm dünyaya yayılmış, üretim azalmış, dünyada ticaret hacmi küçülmüş, iflaslar çoğalmış Keynesyen düşünce

yaşanılan tüm bu sorunlara çözüm üretememiştir. Dünyada yaşanan bu yeni kriz durumu stagflasyon, yani durgunluk içinde yaşanan enflasyon olarak adlandırılmıştır. Stagflasyona girilmesi ile keynesyen düşünce eleştirilmeye sorgulanmaya başlanmıştır. Klasik iktisat temelli ancak klasik iktisadı da kimi yönlerden eleştiren yeni yaklaşımlar ortaya çıkmıştır (Çadircı, 2021, s. 12,14).

1.6.3. Monetarist Teorinin Mali Disipline yaklaşımı

1970’li yıllarda yaşanan petrol krizi sonrasında artan petrol fiyatları sonrasında buna bağlı olarak tüm dünyada ürün fiyatlarında yaşanan aşırı yükselme sonrasında yaşanan durgunluktan çıkılması için Keynesyen yaklaşımın toplam talebin artırılması önerisi enflasyonu yükseltirken, enflasyonun düşürülmesi için bir yandan talebi azaltılma çabası ise durgunluğu besliyordu. Enflasyonun durgunluk ile yaşanıldığı stagflasyon olarak adlandırılan bu yeni kriz durumuna Keynesyen teori argümanları çözüm üretemeyince ilk eleştiri monetarist yaklaşımdan gelmiştir. Monetarizmin kurucusu olarak addedilen Milton Friedman, 1970’li yıllarda dünya ekonomilerinde yaşanan ekonomik krizlerin devletin ekonomiye müdahale etmesinden kaynaklandığını belirterek klasik düşünce temelli bir yaklaşımda bulunmuştur. Monetarizm, enflasyonun sebebinin piyasaya olması gerekenden daha çok para arz edilmesi olduğunu ifade ederek sorunun kaynağının parasal olduğunu ifade ettiğinden parasalcılar olarak da isimlendirilmişlerdir. Monetarizm yaklaşımında, para politikasının maliye politikasına göre daha etkin olduğunu ve bir ekonomide arz edilen para miktarının toplam üretim ile orantılı olması gerektiği ifade edilmektedir (Günsoy, 2020, s. 7).

Monetarist düşünce, kamu harcamalarının artırılması durumunda bütçenin açık vermesi ile borç verilebilir fonlara olan talebin arttığını ifade etmektedir. Artan bu talep sonucunda; kamu kesimi borcunun geri ödenmesi riskinin olmadığı ve de kamu kesimi borçlanmanın maliyetini önemsemediğinden borçlanma faiz oranı yükselmektedir. Tüm bunların neticesinde ise özel kesim yatırım harcamalarının azaldığından -dışlama etkisi- Keynesyen düşüncenin başarısız olduğunu öne sürmektedir (Eğilmez M. , 2017 b).

Monetarist düşünce, enflasyon ve bütçe açığı gibi sorunların yanlış para politikalarından kaynaklandığını ifade etmektedir. Bu yüzden para ve maliye politikaları ile yapılacak müdahalenin çözüm getirmeyeceğini belirtmektedir.

Monetarizm, mali disiplinin sağlanarak bütçe dengelerinin tesis edilmesini savunur iken bütçe açığı olmasını durumunda ise bu açığın para arzını artırarak finanse edilmesine karşı gelerek para artış hızının sabit bir oran doğrultusunda olması gerektiği öne sürülmektedir (Çadircı, 2021, s. 14,15).

1.6.4. Anayasal İktisat Teorisinin Mali Disipline Yaklaşımı

Anayasal iktisat teorisi, iktisadi sorunların çözümü için siyasi yönetimin yapacağı uygulamaların anayasa ile sınırlandırılması gerektiğini ifade etmektedir (Kızılboğa, 2012, s. 102). Anayasal iktisat teorisi, kamu tercihi teorisi temelli bir teoridir. Keynesyen politikalar, piyasalar başarısız olduğunda piyasalara müdahaleyi savunmaktadır. Kamu tercihi teorisi politik ve ahlaki sebeplerden dolayı devlet ve kamu ekonomisinin karar alımında ve kaynakların dağıtımında daima başarısız olacağını ileri sürdüğü devletin başarısızlığı düşüncesini temel almaktadır. Anayasal iktisat teorisi ise devlet müdahalesine karşı çıkmamanın yanı sıra devletin ekonomik hak ve yetkilerinin anayasa ile sınırlandırılmasını ifade eder (Uzun, 2009, s. 2,3).

Anayasal iktisat teorisi, mali disiplinin anayasaya getirilecek mali kısıtlamalar ile sağlanacağını bu mali kısıtlamaların ise anayasa ve kanun vb. düzenlemelerle yapılabileceğini belirtmektedir. Örneğin Avrupa Birliğinin üye ülkelere uyguladığı Maastricht kriterleri, bütçe açıklarına ve borçlanma üzerine getirilen sınırlamalar bir mali kural uygulamasıdır (Işık, Sakal, & Meriç, 2010, s. 6,7).

1.7. Kamu Harcamalarının Tanımı

Kamu harcaması, kamu tüzel kişileri tarafından yapılan harcamalar olarak tanımlanmaktadır. Bu durumda bütçe kanunları ile yapılan harcamaların yanı sıra, yerel yönetimler, sosyal güvenlik kurumları ve kamu iktisadi teşebbüsleri tarafından yapılan harcamalar da bu tanım kapsamındadır. Uluslararası karşılaştırmalarda kamu harcaması olarak genellikle genel yönetim kapsamındaki kurum ve kuruluşlar tarafından yapılan harcamalar kullanılmaktadır (Küçükaycan, 2022, s. 107,108).

1.8. Kamu Harcamalarının Artışı

Kamu harcamaları nüfusun artması, devletin tanımındaki genişleme, sosyal devletin yaygınlaşması ve 1929 ekonomik buhranından sonra Keynesyen düşüncenin

yaygınlaşması ile esnek bütçe yaygınlaşması ve bütçenin bir politika aracı olarak kullanılması vb. nedenlerle sürekli sürekli artma eğiliminde olmuştur. Teknolojik gelişmelerin artmasının yanında bilimsel araştırmaların devlet tarafından yapılması kamu harcamalarını artırmıştır. Gelişmiş ülkelerde piyasadaki istikrarın sürdürülmesi için gelişmekte olan ülkelerde ise yatırımın eksikliği, ekonomik kalkınma ve refah seviyesinin yükseltilmesi için kamu harcamaları artma eğilimi göstermiştir (Erdem, Şenyüz, & Tatlıoğlu, 2016, s. 65-68).

19. yy. sonundan (1870) bugüne değin sanayileşen ülkelerde kamu harcamaları kimi ülkelerde farklılıklar gösterse de önemli derecede artış göstermiştir. 1980'lerden itibaren ise kamu harcamalarının artış hızı yavaşlamıştır. Birinci dünya savaşına kadar olan dönemde klasik görüşün benimsediği minimal devlet anlayışı hâkim iken 1929 buhranından sonra klasiklerin laisizm faire, laissez pause (bırakınız yapsınlar) anlayışı gözden düşmüştür. 1960' ve 1970'li yıllarda ekonomide kamunun rolü eleştirilmeye başlansa da 1960-1980'li yıllar kamusal müdahalenin zirve olduğu yıllardır. 1980-1990 arası dönem ise kamu harcamalarının artış hızının yavaşladığı bir dönem olmuştur (Durmuş, 2008, s. 227-231).

2008 yılında başlayan ve halen devam eden küresel krizin yanı sıra pandemi, -Covid-19 küresel salgını- Avrupa'nın borç krizi ve enerji sorunu, Rusya-Ukrayna savaşı sonrasında ülkelerin savunma harcamalarını daha da artırmaya yöneltmesi vb. gibi uluslararası konjonktürel gelişmelerin kamu harcamalarını artış yönünde etkilediği yadsınamaz.

Kamu harcamalarını görünürde artıran etmenler

- Paranın değerindeki düşme.
- Bütçenin hazırlanmasında safi usulden (giderlerin gelirden mahsup edilip net değere göre kayıt yapılması) gayri safi usule geçilmesi,
- Kamu hizmetlerinin artık parasallaştırılması -önceden bazı hizmetler aynı olarak bütçe haricinde yapılabilmekteydi-
- Ülke sınıflarının genişlemesi veya nüfusta artış gerçekleşmesi.

Teknolojik gelişmeler, devletin iktisadi, sosyal ve kültürel alanlarda zaman içerisinde daha çok aktif olması, savunma harcamaları, nüfus artışı, gibi nedenlerin etkisi ile kamu harcamaları gerçekte artış göstermektedir (Öner, 2016, s. 15,16).

1.8.1. Kamu Harcamalarının Artışı ile İlgili Teorik Yaklaşımlar

Kamu harcamalarının artma eğiliminin nedeni her bir yaklaşım da farklı gerekçelere dayandırılrsa da sürekli artma eğiliminde olduğu genel kabul gören bir durumdur. Bu bölümde bu yaklaşımların önemli olanlarına değinilecektir.

1.8.1.1. Wagner Yasası

Kamu harcamalarının uzun dönemde arttığı düşüncesini ilk defa Adolph Wagner ileri sürmüştür. Wagner kamu harcamalarının artışını devlet faaliyetlerinin artmasına bağlamış ve kamu harcamalarının artış hızının da kamu gelirlerinden daha yüksek olduğunu belirtmiştir. Wagner Yasası “Devlet Faaliyetlerinin Artışı Kanunu olarak da isimlendirilmiştir (Eker , 2004, s. 61,62)

Wagner, kamu harcamalarındaki artışı, sanayileşme sonrasında devletin fonksiyonun artması ve teknolojik gelişmeler neticesinde sermayeye olan ihtiyacın daha da artması nedeni ile kamunun doğrudan yatırımlar yapması kaçınılmaz olduğunu belirtmiştir. Bunun yanında toplumların sosyal olarak gelişme istekleri de kamu hizmetlerinin daha çok, çeşitli ve kaliteli hizmet talep edilmesine ve kamu harcamalarının artmasına neden olmuştur. Nihayetinde kamu harcamalarının GSMH içindeki oranının zamanla arttığı gözlemlenmiştir (Işık & Alagöz, 2005, s. 66).

1.8.1.2. Sıçrama Hipotezi

Kamu harcamalarının kısa dönem analizini yapan Peacock-Wiseman, sıçrama hipotezi yaklaşımında savaş ve buhran dönemlerinde kamu harcamalarının aniden yüksek artış hızı ile artacağını belirtmektedirler. Peacock ve Wiseman, seçmenlerin tercihlerinin önemli olduğunu belirterek savaş ve ekonomik buhran gibi olağanüstü dönemlerde seçmenler daha fazla kamu harcamasını talep ederken daha az vergi ödemeye meyilli olduklarını, savaş ve buhran dönemleri geçtikten sonra ise kamu harcamalarının önceki dönemin düzeyine geri gelmesinin mümkün olmadığını ifade etmektedir. Çünkü bu olağandışı dönemde artan kamu harcamaları, vergilerle birlikte borçlanma ile de finanse edilmiştir. Sonuçta kamu harcamalarının seviyesi savaş ve buhran dönemleri sonrasında birden daha yüksek bir basamak düzeyine sıçrayarak artmış olduğundan sıçrama hipotezi olarak adlandırılmıştır.

1.8.1.3. Kamu Tercihi Teorisi (Kamusal Seçiş Teorisi- Maksimizasyon Teorisi)

Öncülerini J. Buchanan, G. Tullock, D. Black, A. Downs ve W.A. Niskanen in oluşturduğu kamu tercihi teorisi, kamu harcamalarının artışını politikacı, bürokrat ve seçmen davranışları ile açıklamaktadır. Analizin üç temel varsayımı bulunmaktadır

- 1- Metodolojik bireycilik: Kamu ekonomisinde alınan kararların da piyasa ekonomisindeki bireysel tercihlere göre belirlenmektedir.
- 2- Rasyonalite: Bireyler “homo economicus” yani kişisel çıkarına göre hareket etmektedirler.
- 3- Politik mübadele: Piyasada alıcı ve satıcı arasında piyasa mübadelesi olduğu gibi kamu ekonomisinde de toplumsal talebin oluşmasında politik mübadele bulunmaktadır.

Kamu tercihi teorisi, bu üç temel varsayıma göre, seçmenler ile politikacılar arasında bir oy alışverişi olduğunu ve bu ticaretin de kamu harcamalarını artırdığını öne sürmektedir. Toplumda bulunan tüm kesimler rasyonel davranmaktadır. Seçmenler fayda, baskı ve çıkar grupları getirir, politikacılar oy, bürokratlar ise yetki maksimizasyonuna göre davranmaktadırlar. Bunun sonucunda seçmenler ve baskı grupları fayda maksimizasyonu, politikacılar oy maksimizasyonu, bürokratlar ise daha çok yetki için bütçeden daha çok pay almak isterler. Bu durumda aynı piyasadaki mübadele gibi siyasette de mübadele gerçekleşir. Seçmen ve baskı gruplarının oluşturduğu talep ile politikacı ve bürokratların oluşturduğu arz dengeye gelir. Bu oy ticaretinin içinde yer alan kamu harcamaları artar ve bütçe açıklarına sebep olur. Kamusal tercih teorisinde anlatılan kamu açıklarının olmasının önüne geçilmesinin anayasaya ile sınırlandırılmasını savunan teorisi ise anayasal iktisat yaklaşımıdır (Yüksel, 2022, s. 20,21).

1.8.1.4. Diğer Yaklaşımlar

Musgrave ve Rostow iktisadi kalkınmanın özellikle ilk aşamasında kamu harcamalarının artış hızının çok yüksek olacağını ifade etmişlerdir. Nedeni hükümetin altyapı tesislerini yapmasıdır. Bu tesislerin yapımı yüksek sermaye gerektiren harcamalar olduğu için kamu harcamalarının artması kaçınılmazdır. Öz olarak Musgrave ve Rostow kamu harcamalarının artmasını iktisadi kalkınmanın evreleri ile ilişki kurarak açıklamaktadırlar (Şimşek, 2008, s. 111).

Niskanen Modelinin iki tipik özelliği vardır. Birincisi, bürokratların faydalarını maksimize etmek için toplam bütçe maksimize taleplerinin olmasıdır. İkincisi, bürolar ile hükümet arasında bir tür siyasi mübadelenin olmasıdır. Bu iki özellik ekseninde hareket eden bürokratların kamu harcamalarını artırması Niskanen etkisi olarak ifade edilmektedir (Bakırtaş, 1999, s. 2,3).

W. J. Baumol, (1967) kamu harcamalarının artışına verimliliği temel alarak yaklaşmıştır. Teknolojik yönden gelişen kesimin özel sektör olduğunu belirtmiştir. Özel sektörün sermaye ağırlıklı bir üretim tekniğini seçtiğinden birim başına maliyet azalmaktadır. Kamu sektörü teknolojik yönden daha geridedir. Kamuda emek ağırlıklı bir üretim tekniği mevcut olduğundan birim maliyetler daha yüksektir. Bu durum da kamu kesimi verimliliğini azaltması nedeniyle kamu harcamalarının artmasına neden olmaktadır (Öner, 2016, s. 17,18).

1.9. Mali Disiplin ve Mali Kural Üzerine Literatür İncelemesi

Bu bölümde mali disiplin ve mali disiplini sağlamada vazgeçilmez unsur olan mali kuralı açıklamaya ilişkin açıklanan önemli fikirlere ve yaklaşımlara yer verilerek konunun ana teması olan mali disiplini sağlanmasını daha derinden kavranılması amaçlanmıştır.

Bir politikanın etkinliği, o politikayı destekleyici ve tamamlayıcı politikalar ile uygulanmasına yani diğer politikalarla koordine içinde olmasına bağlıdır. Yani para politikasının etkinliği maliye politikasının da etkinliğine bağlı olduğu gibi, aynı şekilde para politikasının etkinliği de maliye politikasının etkinliğine bağlıdır.

Güçlü bir Maliye politikası yürütmede başat faktör ise mali disiplinin sağlanmasıdır. Mali disiplinin sağlanamamasının en başta gelen sebebi nedeni politik nedenlerdir, Hükümetler seçmen desteği kaybetmemek için vergi gelirlerini artırmayı tercih etmediği gibi seçmenin desteğini daha çok alabilmek yanında rant ve kollama faaliyetlerinin etkisi ile kamu harcamaları da sürekli artmaya meyillidir. Tüm bu nedenlerle mali disiplini sağlamak güçtür. Bu güçlüğü ortadan kaldırarak mali disiplini sağlanması ise mali kural düzenlemeleri ile mümkün olacaktır.

Balassone ve Kumar (2007) çalışmasında, hem gelişmiş ülkelerde hem de gelişmekte olan ülkelere iradi maliye politikalarının ekonominin iyi olduğu hallerde politik

nedenlerden dolayı pro-döngüsellığe dönülmesi ile oluşan bütçe açıkları toparlanma aşamasında telafi edilemediğinden borç stokunu yükselterek mali yapıyı bozabileceğini belirtmiş, ve mali disiplini bozan hükümetlere mali kurallar vurgulanarak bunlara uymamanın maliyetleri de artırılarak siyasilerin mali kurallara bağlılığının artırılabilceğini ifade etmişlerdir.(3)

Ilzetzki ve Thysen (2023) çalışmalarında mali kuralların hükümetlere mali disiplini dayatmayı hedeflerken borç verenlerin ise devletin borçlanmasını piyasa mekanizması aracılığı ile disipline ederek aşırı borçlanmayı daha yüksek faiz oranları ile cezalandırdığını belirtmektedir. Optimal mali kuralların hükümetleri kimi zaman engelleyecek ancak bir şeyi yapmaya zorlayacak kadar da sıkı olmamalıdır. Çünkü tamamen sert bir mali kural karşısında gereğinden az borçlanılması maliyeti daha da artırabilecektir. Bu nedenle piyasa tarafından diretilen disiplin ile mali kuralların dayattığı disiplin arasında bir denge sağlanmalıdır. Öyle ki çok katı mali kuralların uygulanması zor olduğu gibi çok aşırı esnek mali kuralları uygulamak da zaten kurallıktan çıkmışlık olduğundan bu ölçünün iyi ayarlanması gerekmektedir. Konjonktürel duruma göre mali kuralın esnetilmesi daha yararlı olabilecektir. Örneğin resesyondan kurtulmak için para politikaları yetersiz kaldığında mali kurallar bir müddet askıya alınarak kamu harcamaları artırılıp ekonomi yeteri kadar ısındığında kesilecektir.

Aktaş (2022) çalışmasında 1990'lı yılların sonunda gündeme gelen kamu harcamalarını finans etme gücüne zarar vermeden sürdürülebilir olarak kamu harcamalarının artırılmasını ifade eden mali disiplinin bir uzantısı olan mali alanı IMF'in mali alan elması (mali elmas) ölçütüne göre, bütçe dışı harcamaları ise Dünya Bankası ekonomistleri Kharas ve Mishra (1999)'nın çalışması esas alınarak tahmin etmiştir Tahmin edilen harcama rakamlarının geçmiş dönemlere göre farazi mali alan rakamları ile kıyaslanması neticesinde farz edilen mali alanın üzerinde bir bütçe dışı harcaması olduğu tespit edilmiş ve mali disiplinin bütçe dışında kalan kamu harcamalarını da kapsamı gerektiği vurgulanmıştır.

Çadırcı (2021) adlı çalışmasında iktisat politikaları ile mali disiplin arasında bir bağlantı olmakla beraber bu bağlantıya etki eden birçok unsur bulunması nedeniyle değişimin yavaş olduğu, 1980-2004 yılları arası dönemde mali disiplin de başarı ölçütü

kabul edilen verilere göre -kamu kesimi borçlanma gereği, faiz dışı fazla- 1980-2004 döneminde hedeflenen değişimin olmadığı, 2006 yılından itibaren 2019 yılına kadar olan dönemde ise mali disiplin hedeflerine tam ulaşılmasa da yaklaşıldığı sonucuna ulaşmıştır.

Debrun, Hauner ve Kumar (2007) yaptığı çalışmada; mali disiplini teşvik etmeye yönelik olarak birincisi, mali kesimde bağımsız merkez bankalarını taklit eden bağımsız mali otoriteler ikincisi ise politika üzerinde herhangi bir yetki almayacak ancak mali gelişmelerin bağımsız analizini ve değerlendirmesini sağlayacak mali konseyler olarak belirlediği mali ajansların hükümetin verdiği resmi yetkiye bağlılığına göre etkin olacağını öne sürmüştür. Tanımladığı mali ajansların; birincisinin hiçbir ülkede mevcut olmamasının demokratik hesap verebilirlikte önemli bir problemi ortaya koyduğunu, ikincisi olan mali konseylerin ise kurulmak istenilen ülkenin karakteristiğine uygun olarak yönelik o ülkenin kendine has mali sorunlarına göre oluşturulan mali kurallar ile bütçe sürecinde yasama organının aldığı göreve göre tasarlanması gerektiğini öne sürmüşlerdir.

Neyaptı ve Özgür (2007) çalışmasında mali disiplinin bütçe sonuçları üzerindeki etkisini analiz eden Von Hagen ve Harden modeline parasal disiplini de eklemiş, model bütçe açıkları ve enflasyonun mali disiplinle negatif yönlü ilişkide olmasına karşın merkez bankası bağımsızlığını temsil eden parasal disiplin ile pozitif yönlü ilişkili olabileceğini öngörmüştür. Verilerin kısıtlılığından ötürü kesin olmamakla birlikte ampirik bulgularında bu sonucu desteklediği sonucuna ulaşmıştır.

Yalçın ve Ünlükaplan' ın (2024). “The Impact of Fiscal Rules on Public Debt and Public Deficits Based on the Budget Institutions Approach “ adlı çalışmasında bütçe sürecinin kurumsal yapısı ile mali disiplin arasındaki ilişkiyi vurgulamış, siyasi miyopluk, siyasi parçalanmışlık, harcama bakanları arasında koordine eksikliği, bütçe sürecinin şeffaf olmaması gibi nedenlerle oluşan ortak havuz sorununun aşılmasını vurgulamış. Bunun aşılması için orta vadeli bütçe çerçevesi, bağımsız otoritelerin mali yönetim aracı olarak kullanılarak hesap verilebilirlik, izleme, düzeltme ve yaptırım mekanizmalarının birbirlerini destekleyiciliğinden istifa edilerek mali kurallara uymanın güçlendirilerek kamu açıkları ve borçlanmanın azaltılarak mali disiplinin sağlanacağı ifade edilmiştir.

Fatas ve Mihov (2008) çalışmalarında , genellikle çok oynak olan kötü maliye politikası yönetiminin -ihtiyari maliye politikasının aşırı kullanımı ve iktisadi döngüye paralel kombinasyonu- makroekonomik istikrarı bozarak uzun vadeli büyümeyi olumsuz etkilediğini belirtmiştir. Maliye politikasındaki bu oynaklığın büyümeye olan etkisi ile ilgili olarak; politika kaynaklı oynaklığın daha yüksek olduğu ülkelerin daha düşük yatırım oranlarına sahip olduğunu ifade etmiş. Bunun nedenini ise agresif ihtiyari politikanın çıktıda daha fazla oynaklığa yol açtığını bunun da yatırım oranlarını düşürdüğü ve nihayetinde daha yavaş ekonomik büyümeye yol açması ile açıklamışlardır. Mali kuralları sıkı bir şekilde uygulamanın da tıpkı sabit döviz kuru gibi büyük bir maliyeti olduğundan kurallarda katı olursa da piyasada değişen koşullara göre esneklik ile disiplin arasındaki dengenin iyi gözetilmesi gerektiği ortaya konulmuştur.

Canofari, Piergallini ve Piersanti (2018) çalışmalarında, 1980’li yılların başından bu yana yaşanan 2007 küresel krizin ardından kamu borçlarının ulaştığı düzeylerden sonra mali disiplinin sürdürülebilirliği ile ilgili olarak genellikle akım değişkenine göre ölçülen bir stok değişken olan borç/GSYİH oranının zaman serisine göre değerlendirmenin mantıksal olarak tutarsız olduğunu belirtmiş. Bu ölçütün yanlış bir kıstas olduğunu ve zararlı politika tedbirlerine sebep olacağını muhtemel olacağını iddia etmiştir. Sonrasında büyümenin akabinde pozitif reel faiz izleyen ülkeler için özel servet dikkate alındığında genelde temel kanıdan farklı olduğunu özellikle mali pozisyonun ampirik olarak İtalya ve Almanya için sürdürülebilir olduğunu Fransa ve Japonya için asla sürdürülemez olduğunu ortaya koymuştur. Borç /GSYİH oranının kullanılmasının bu bulguları gizlediğini ifade etmişlerdir. Bir hükümetin bütçesinde mali sürdürülebilirliği tehlikeye atmadan açığı artırmasına izin veren alan olarak tanımlanan alan olan mali alan kavramının literatüre girerek bu yanlışlığı perçinlediğini ifade etmiş. Avrupa Birliğinin üye ülkeleri için mali disipline ilişkin Maastricht Kriterinde de borç/GSYİH oranının kullanılması dünyada birçok akademisyen ve ülke tarafından bu ölçütün kullanılmasını yaygınlaştırdığını fakat mali disiplini sağlamak için önerilen bu mali kural ölçütünün hane halkının toplam servetinin zaman içindeki seyrini göz ardı ettiği için yanıltıcı olduğunu öne sürmektedir.

Keita ve Turcu (2019) çalışmalarında, mali kuralların, döviz kuru rejimlerinin ve kurumsal kalitenin maliye politikasının döngüsel davranışını (kamu harcamalarının

gayrisafi yurtiçi hasıladaki dalgalanmalara nasıl tepki verdiğini) nasıl etkilediğini en küçük kareler ve iki aşamalı en küçük kareler tahmincileri kullanarak 1993-2015 yılları arasında 153 gelişmiş, yükselen ve gelişmekte olan ülkeden oluşan bir panel üzerinde incelemiştir. Çalışmanın sonucunda mali kuralların esnek döviz kuruna sahip ülkelerin sabit döviz kuruna sahip ülkelere kıyasla konjonktür karşıtlığını sınırlandırdığını, kuralların disipline edici etkisinin kuralın türüne bağlı olduğunu ve mali kuralların konjonktür karşıtı maliye politikalarının teşviki için tek başına yeterli olmadığını güçlü mali kurumlarla birlikte uygulanması gerektiğini savunmaktadır.

Kholjigitov (2013) çalışmasında; gelişmişlik ile gelişmekte olan arasında geçişte olan, gelişmekte olan, az gelişmiş -yoksul ülkelerde büyüme ve büyük fiziki altyapı yatırımı eksikliğinin bulunmasının mali disiplini daha önemli hale getirdiğini ancak; disiplinsiz bir kamu mali yönetiminin büyük bir engel teşkil ettiğini ve kamu hizmetlerinde kestirme yoldan yapılan düzenlemelerin işe yaramadığını örneğin Uganda'da ülkede eğitime çok önemli bütçe ayrılmasına ve fonlar tahsis edilmesine rağmen ilköğretime kayıta yeterli başarı sağlanamadığı görüldüğü tespit etmiştir. Kamu mali yönetiminde kontrol ve denetimin mali disiplinden ayrı bir konu olmadığını burada kurumlar ve kontrol mekanizmaları zayıf olduğunda, kaynakların verimli-etkin kullanımı, hesap verilebilirlik ilkeleri ile mali disiplinin sağlanması için yapılan reformların fayda sağlamayacağı belirtilmiştir. Gelişmiş olmayan ülkelerde sadece bütçenin değil bütçe dışında kurulan fonların kötüye kullanılmasında da hesap verilebilirlik yaptırımlarının düzenlenmesi gerektiğini belirtmiştir. Bu ülkelerdeki mali disiplinin sağlanamamasındaki en büyük engelin mali disiplinin en başta sağlanması gereken bir ilke olmasının yerine sorunlar çözülemediğinde en son başvurulacak bir yöntem olarak görülmesi zihniyetinin yerleşmesine bağlamıştır. Mali disiplinin en önemli ilkeleri olan, şeffaflık, mali saydamlık, hesap verilebilirlik, etkinlik ilkelerini toplumun diğer kesimleri olan sivil toplum örgütleri, akademisyenler ve araştırmacılarının da desteği alınarak kamu mali yönetimi ile ilgili yapılacak düzenlemeleri kağıt üzerinde kalmamasının güçlü bir irade koyarak uygulayan maliye bakanlığı sayesinde mümkün olacağını savunmaktadır.

Mitra (2006) çalışmasında disiplinli maliye politikasının kriz sonrasında toparlanma üzerindeki etkisini analiz etmek için açık ekonomi içinde formüle ettiği genel denge modelinde, uygun şekilde belirlenmiş üretim esnekliğinin varlığı halinde maliye politikasının kriz sonrasında toparlanmayı iyileştireceği -yokluğu halinde

kötüleştireceğini- simülasyonlar halinde göstermiştir. Disiplinli maliye politikasının yabancı kreditorlere sinyal etkisi yaparak ihracatçı firmaların üretim kabiliyetlerini artırarak toparlanma sürecini desteklediğini ancak disiplinli maliye politikasının sonuçlarının ekonominin yapısına bağlı olduğunu, ihracatçı firmaların krize rağmen üretime devam edebildiği ülkelerin toparlanma sürecine öncülük ettiğini tespit etmiştir.

Roberts (2015) çalışmasında 1980’li yıllardan sonra özellikle 1990’ların başında popüler olan mali kurallar ile demokrasilerin zayıf yönlerinin giderilmeye çalışıldığını, ancak 30 yıllık tecrübenin sonunda yine 2008 küresel mali kriz yaşanmasının mali kurallarla edinilen tecrübenin çok iyi bir noktaya getirmediğinin ortada olduğunu vurgulamış, Avrupa ve Amerika’da uygulanan mali kurallar ile ilgili olarak mali kuralların kemer sıkma politikası olarak uygulansa da bütçe disiplininin sağlanamadığını belirtmiştir. Mali kurallar ile hükümetlere getirilen kısıtlamaların demokrasiye zarar verdiği eleştirilerine ise karşı çıkmış. Avrupa Birliği, ABD de ve diğer ülkelerde ekonomik ve siyasi gerçekler nedeniyle mali kuralların genellikle esnetildiği, uygulanmadığı yahut askıya alındığı, mali kurallara uymama karşısındaki yaptırımların uygulanmadığını bu nedenle demokrasinin mali kurallardan dolayı zarar gördüğünün söylenmesinin mümkün olamayacağını ifade etmiştir.

Aslan (2005) çalışmasında; hükümetin uyguladığı alternatif kemer sıkma politikalarına ilişkin muhtelif varsayımlar kullanarak simülasyonlar üretmiş ve farklı kredibiliteye sahip kemer sıkma programının olası etkilerine ilişkin olarak dinamik hesaplanabilir genel denge modeli geliştirmiştir. Finansal değişkenleri içermeyen bu genel denge modelinde bütçe açıklarının kapasite kullanımı üzerindeki doğrudan etkileri yoluyla firmaların işletme sermayesi ihtiyaçları için finansal piyasalardan borçlanmalarını olumsuz etkilediği varsayılmıştır. Mali disiplin bozulup bütçe açık verdiğinde mevcut fonlar ağırlıklı olarak bütçe açıklarının finansmanına yönlendirildiğinden borçlanma faizlerini yükseltmiş, yüksek faiz oranının getirdiği kredi sıkışıklığı firmaların kısa vadeli kredi ihtiyaçları için finansal piyasalardan borçlanmalarını olumsuz etkilemiş, kredi bulmakta zorlanan firmaların da finans piyasasındaki bu oynaklığa tepki olarak kapasite kullanımını azalttığını ifade ederek mali disiplinin ekonomiye arz yönlü etkide bulunabileceğini belirtmiştir.

Gale (2003) çalışmasında bütçe açıkları ile ekonomik performans arasındaki ilişkiyi incelemiş ve bu bağlamda bütçe açıklarının faiz oranları üzerindeki etkisinden

bağımsız olarak mevcut ve gelecekteki ulusal tasarrufu azalttığını ifade etmiş. Bununla birlikte açıklar ve faiz oranları arasındaki bağlantı incelenirken gelecekte beklenen açıkları dahil eden çalışmaların açıklar ve faiz oranları arasında önemli bağlantıları bulma eğilimine girdiklerini incelediği on yedi makalenin on ikisinin iki değişken arasında anlamlı, dördünün karışık bağlantı olduğunu bir tanesinin ise herhangi bir etkileşim olmadığını ifade ettiğini belirtmiş. Faiz oranları ile bütçe açıkları arasında bir bağ olmasa dahi burada temel noktanın bütçe açıklarının ulusal tasarrufu azaltması nedeniyle mali disiplinsizliğin uzun vadeli gerçek maliyetinin gelecekteki azalan milli gelir olduğu gerçeğinden dolayı önemini vurgulamıştır.

Lerven (2021) makalesinde "mali disiplinin" toplam talebi azaltan bir unsur olması yönüne rağmen bu politikanın bilinçsiz olarak uygulanmaya devam edilmesi ile 2008 küresel mali şokunu uzun süreli bir durgunluğa dönüştüren Avrupa; geçmiş yıllarda başarısız bir şekilde uygulanan kemer sıkma politikaları ile bir yandan kamu harcamaların sıkılması diğer yandan vergi gelirlerinin artırılması ile ivmelenen toplam talebin baskılanmasının özel sektörde sıkışmalara neden olduğunu belirtmiş. Bu sıkışmanın istihdamı daralttığını, daralan istihdamın da hane halklarının ve gelecek nesillerin gelirlerini azaltarak nihayetinde Avrupa'nın mali konsolidasyon girişimlerinin başarısız olması ile Avrupa ekonomisinde kalıcı hasarlar oluşturmaya başlaması ve istihdam krizinin baş gösterdiğini ifade etmiş. Bu krizin üstüne azalan vergi gelirleri ve ekonomiyi yeniden dengeye getirilmesi için eski duruma göre daha çok kamu harcaması yapılması bir yandan enflasyonu yükseltmiş, gayri safi hasılaya oranla daha çok borçlanmaya gidilmesi neticesinde ise 2009 yılı sonundan itibaren Euro bölgesi ülkelerinin "Avrupa borç krizi" ile karşı karşıya kaldığını izah etmiştir. Bunların üstüne Keynes 'in "look after employment, and the budget will look after itself" istihdamla ilgilenin, bütçe kendi başının çaresine bir şekilde bakar" sözünü hatırlatarak istihdamın bir ekonomide dengeler için ne kadar önemli bir unsur olduğunu vurgulamış ve mali disiplinin çok kutsal bir unsur olmadığı tersine bilinçsiz kullanıldığında ne kadar zararlı olabileceğini söylemiştir.

Kennedy, Robbins ve Delorme (2001) çalışmalarında, mali kuralları birçok ülke bütçe açığı, borç, vergi ve harcama düzeylerine kısıtlamalar getirerek uygularken bazı ülkelerin çabalarını maliye politikasının yürütülmesinde şeffaflık ve hesap verebilirliği artırmaya odakladığını belirtmiş. Ayrıca, 1990' lı yıllarda bütçe konsolidasyonu açısından kuralların etkisine ilişkin kanıtları da değerlendirmiş. Bulguların mali

kurallar olan ülkelerinde olmayan ülkelerinde başarılı mali düzenlemeler gerçekleştirdiğini tespit ederek mali kuralların her ülke için zorunlu olmadığını mali kuralların bir ülke için hangi şartlarda gerekli olduğuna karar verilmesi için daha çok araştırma yapılması gerektiğini önermiştir.

Hülsewig ve Steinbach (2021) çalışmalarında, parasal finansmanın mali disiplini zayıflattığı varsayımını 2010-2018 dönemi avro bölgesi ülkeleri paneli için yerel projeksiyon modelleri tahmin ederek iktidarların mali pozisyonunun para politikası şokuna tepkilerini araştırmış. Sonuç olarak genişletici bir para politikasının mali disiplini zayıflatmadığı kanısına varmıştır. Bu iyileşmenin itici gücü konusunda ikna edici çıkarımlarda bulunulamasa da koşulluk yoluyla yönlendirilen siyasi baskının makul bir gerekçe olabileceğini ileri sürerek genişletici para politikasının mali disiplin üzerindeki olumsuz etkisine ilişkin ampirik iddiaların reddedilebileceğini öne sürmüştür.

Castellani ve Debrun ve (2001) çalışmalarında merkez bankasına araç bağımsızlığı verildiğinde mali kurumlarda reform yapmanın olası faydalarını değerlendirmek için kurum tasarımı sözleşmesel yaklaşımı benimseyerek oluşturduğu modelde disiplin artırıcı kurumların politika bileşiminin yeterli koordinasyonu sağlayarak Merkez Bankası bağımsızlığının makroekonomik istikrar açısından tam potansiyelini ortaya koyabileceğini ifade etmiş. Böyle bir koordinasyonun olmaması durumunda enflasyon, yapısal işsizlik, vergiler, kamu harcamaları optimal düzeyin altında kalacağını belirterek mali otorite inandırıcı ön taahhütlerde bulunabildiğinde merkez bankasının katı enflasyon hedeflemesi rejimini benimsemesi koşuluyla mali kuralların gereksiz olacağını savunmuş. Mali disiplin sağlanmak istenirken mali ayarlamaların harcamalar üzerinden mi gelirler üzerinden mi olması gerektiği hükümet ile merkez bankası arasındaki iletişimin niteliğine bağlı olacağını öne sürmüştür.

Ardagna ve Caseelli (2004) çalışmalarında, 16 OECD ülkesinden oluşan bir panelde 1960-2002 yılları arasında kamu borçlarının ve birikmiş kamu borçlarının faiz oranlarını etkilediğini, bu etkinin doğrusal bir etki olmadığını yalnızca ortalamanın üzerinde borcu olan ülkelere borç artışının faiz oranına etki ettiği sonucuna ulaşmıştır. Faiz dışı açıkta GSYİH'a oranla % 1'lik artışın eş zamanlı olarak uzun vadeli faiz oranını 10 baz puan artırdığı, aynı şok artışının uzun vadeli olarak on yılda kümülatif olarak 150 baz puan artışa yol açtığı sonucuna ulaşmıştır. 1990'lardaki mali

konsolidasyon yıllarından sonra, birçok OECD ülkesi hükümetlerinin yeniden genişlemeci mali politikalar uygulamaya başladığını ve ABD'de 2000 yılında yüzde 1.5 olan kamu açığı 2003 yılında GSYİH'nın yüzde 4.5'ine ulaşmış ve gelecekte daha da artacağı tahmin edilmiştir. Aynı dönemde Almanya'nın açığı GSYİH'nın yüzde 1'inden yüzde 3.75'ine, Fransa'nınki yüzde 1.5'ten yüzde 3.5'ine ve İtalya'nınki yüzde 0.75'ten yüzde 2.5'ine yükseldiği sonuç olarak İstikrar ve Büyüme Paktının zora girdiği muhtemelen gelecekte Avrupa'da daha büyük açıklara karşı direncinin zayıflayacağını işaret etmiştir.

Cordoba, Pujolas ve Torres (2017) çalışmalarında mali disiplin ile temerrütler arasındaki bağlantıyı incelemek için kamu harcamalarının ve gelirlerinin detaylı yapısını içeren bir genel denge modeli geliştirmiş. Bu modeli Almanya ve Yunanistan için kalibre etmiş. Büyük durgunluğa Yunanistan Almanya ile aynı kamu harcamaları ve gelirleri yapısıyla ancak aynı borç yapısıyla girmiş olsaydı yüksek faiz oranları ile karşılaştığında yine de temerrüde düşeceğini belirtmiş. Bunun yanında Yunan hükümeti kamu harcamaları ve gelirlerinin yapısını koruduğunda borcunu da Almanya düzeyine indirmeyi başarsaydı faiz oranları aşırı yükselse dahi temerrüde düşmeyeceğini iddia etmiştir.

Tornell ve Velasco (2000) çalışmalarında, sabit döviz kuru ve esnek döviz kurundan hangisinin daha fazla mali disiplin sağlayacağı konusunu irdelemiş. Maliye politikasının endojen olarak belirlendiği modelde sabit döviz kurunu ve esnek döviz kurunu karşılaştırmış sabit döviz kurunun sağlam olmayan politikalar ile gevşeyen mali politikalar neticesinde eninde sonunda tükenen rezervlerle yüksek bir maliyetinin olacağını belirtmiş. Bunun yanında esnek döviz kuru politikasında ihtiyatsız hareketlerin de bir maliyeti olduğunu ve bu maliyetin ise döviz kuru ve enflasyondaki hareketlenme ile hemen ortaya çıktığını ifade etmiştir. Esnek kur politikası uygulanırken mali otoritelerin tedbirsiz adımlarının peşin olarak ödenen maliyetinden ders alınarak koordinasyon içinde sağlıklı adımlar atılması ile mali disiplinden daha çok uzaklaşılmasının önüne geçebilme fırsatı verdiğini tespit etmiştir.

Altun (2019) çalışmasında normatif olarak mali kuralların ve bağımsız mali kuruluşların konjonktüre göre uygulanan politikaları kısıtlamaları ile disiplinsiz mali karar vermelerinin önüne geçme potansiyelinin bulunduğu belirtmiş. Pozitif olarak da bu mali kuruluşların tasarımında siyasi engeller olduğunu ve mali kuralların ve mali kuruluşların teşkil edilmesine siyasi süreçte karar verildiğini binaenaleyh samimi

olarak mali disiplini istemeyen politikacıların da bu kurumları benimseme iradeleri olmayacağını ifade etmiş. Hükümet ve toplum tarafından benimsenmeyen bağımsız mali kuruluşların etkinliğinin olmayacağını vurgulayarak siyasiler ile toplum arasındaki ilişkilerin şeffaflık ve demokratik hesap verilebilirlik çerçevesinde işlemlerini sağlayan mekanizmaların kurulması ve işletilmesi için toplumda geniş bir talep ve uzlaş tabanı oluşması halinde başarılı olunacağını ortaya koymuştur.

İlgün (2016) çalışmasında 1980-2009 döneminde seçilmiş 17 OECD ülkesi için panel veri analizi vasıtası ile bütçe açıklarının, kamu borçlarının ve mali konsolidasyon uygulamalarının gelir dağılımına etkisini incelemiştir. Çalışmanın sonucunda bütçe açıklarının finanse edilmesi nedeniyle kamu borç stokunun artmasının düşük gelirler üzerinde gelir adaletsizliğe neden olduğunu ve de kamu mali açıklarının finanse edilmesi için yapılan konsolidasyon programlarının-özellikle harcama programlarının vergi programlarının- olumlu bir etkisi gözlenmemiş gelir adaletsizliğini daha da bozduğunu belirtmiştir.

Özatay (2012) çalışmasında; 2001 krizi sonrasında 2007 yılına kadar büyüyen Türkiye ekonomisinin ortalamaların üzerinde büyüme hızı gösterdiğini belirtmiş. Kriz sonrasında sağlanan mali disiplinle koordine ekonomi politikasının başarı ile sürdürülmesi neticesinde 2000’li yıllarda GSYİH ’ın beşte biri düzeyinde olan bütçe açıklarının sıfır düzeyine yaklaşması aynı dönemde kamu borcunun % 41 düzeyinde azalması ile büyüme hızının % 7’lere ulaştığını ifade etmiş. Kamu açıkları ve borçlarındaki azalma sayesinde kriz öncesinde kamu açıklarını ve borçlarını finans etmeye yönelik fonların reel sektöre yönelmesinin reel kesime olan güveni artırması ve de verimli yatırımlara dönüşmesi ile istikralı bir şekilde büyümenin gerçekleşeceğini tespit etmiştir.

Çoban ve Yeşil (2022) çalışmalarında, statik panel veri analizi ile 20 ülke için 2006-2021 yılları arasında enflasyon hedefinden sapma oranları ve birincil bütçe açıkları verilerini kullanarak enflasyon hedeflemesinin mali disipline olan katkısını incelemiş. Çalışmanın sonucunda enflasyon hedeflemesi rejimini seçen ülkelerde politikaların etkinliğinin eşgüdümlülüğe bağlı olduğunu belirterek enflasyon hedefinden sapmanın birincil bütçe açığını artırdığı sonucuna ulaşmıştır. Enflasyon hedeflemesinde ne kadar sapma oluyorsa Taylor Kuralı gereğince faiz oranlarının artmasının kamu kesimi borçlanma gereği yüksek ülkelerde birincil açığı daha çok artırarak mali disiplini de

bozacağından enflasyon hedeflemesi politikasının maliye politikası ile koordinasyon içinde yürütülmesinin politikanın başarısını artıracak olduğunu tespit etmişlerdir.

Altun (2017) çalışmasında kamu maliyesinde en temel problemler olan asil-vekil problemi ve ortak havuz nedeni ile kamu hizmetlerinin maliyetleri tam manası ile içselleştirilemediğinden bütçe açıkları ve bununda neticesinde kamu borç stokları birikmesi kaçınılmaz olduğundan mali disiplinin bozulduğunu vurgulamış. Mali disiplini sağlamakta en temel yöntem mali kural olsa da mali kuralların işletilmesinin siyasilerin elinde olduğunu, siyasilerin mali disiplini bozacak şekilde mali kuralları esneterek askıya almalarının önüne geçilmesi ve hesap verilebilirliğin sağlanması gerektiğini ifade etmiş. Bunun gerçekleşmesi için toplum ile hükümet arasında şeffaflık ve hesap verilebilirlik yönünde bir etkileşimin olması ve bağımsız mali kuruluşların varlığının önemli olduğunu belirtmiştir. Politikacıların siyasi gücü ile bağımsız mali kuruluşların ve mali konseylerin toplumu bilgilendirerek kendilerine toplum adına baskı kurmasına imkân sağlanmasının demokratik kültürün yerleşmişliğine bağlı olduğu açıklanmıştır.

Şentürk, Karakurt ve Şahingöz (2017) çalışmasında mali disiplin ve enflasyon ilişkisini Türkiye 1980-2016 dönemi, enflasyon ile bütçe dengesi, faiz dışı bütçe dengesi ve kamu borç stoku verileri arasındaki ilişkileri Toda-Yamamoto nedensellik testi, etki-tepki fonksiyonu analizleri ile ele almış. Çalışmanın sonucunda ampirik olarak bütçe açığındaki artışın enflasyonu artırdığı, faiz dışı fazlada verilen artışın enflasyonu düşürdüğü, kamu borç stokundaki artışın kamu borçlarına fiyatlar seviyesinin geç tepki verdiğini belirtmiş. Bu geç etkiden ötürü kısa dönem için enflasyonu düşüren- ilerleyen dönemde (uzun dönemde) söz konusu iki unsur arasındaki ilişkinin pozitif yöne evrildiğini tespit etmiştir.

Sezgin, (2013) çalışmasında 2008 küresel krizi öncesinde Maastricht kriterlerini sağlayan euro bölgesi ülkelerinin Avrupa Merkez Bankasının para, faiz ve döviz kuruna ilişkin olarak aldığı kararların uygulanma zorunluluğu olduğundan para politikası disiplininin başarı ile sağlandığını belirtmiş. Ancak maliye politikasına ilişkin kriterlerin ise subsidiarite (yerellik) ilkesi gereği her ülkenin kendisine bırakılması nedeni ile oluşan çok başlı durum nedeni ile bütçe açığı ve borçlanma stokları açısından disiplin sağlanamadığını belirtmiştir. Para politikalarının etkinliğini yitirmesi ile 2009 ve 2010 yıllarında kamu açığı ve borçlanma kriterlerinin üzerine

çıkılarak borçların sürdürülebilirliğine güvenin bozulması neticesinde Avrupa Borç krizinin yaşandığını açıklamıştır.

Gülmez, Yardımcıoğlu ve Beşel (2017) çalışmalarında ekonomik krize dayanıklılığın mali disiplinle bağlantılı olduğunu belirterek Türkiye’de 2001 yılı sonrasında iç kaynaklı bir krizin olmadığını kriz sonrasında sağlanan mali disiplinle uyumlu iktisat politikaları sayesinde 2008 küresel krizinin etkilerinin hafif atlatıldığını belirtmiş. 2016 yılından itibaren döviz kurundaki aşırı yükselmeler yaşandığını ve 2001 krizine göre çok daha fazla fon çıkışı olmasına rağmen mali disiplinin sağlanması nedeniyle krize girilmediğini ifade etmiştir.

Yiğitbaş (2017) çalışmasında 1990-2015 yılları arasındaki mali disiplin dönemlerini belirlemede Ahrend vd. (2006), Tsibouris vd. (2006) ve Guichard vd. (2007) tanımlarını dikkate alarak yaptığı hesaplamalar neticesinde 1994, 1998, 2000-2001, 2003-2005 ve 2010-2011 mali dönemlerini mali disiplin dönemleri olarak belirlemiştir. Türkiye ekonomisinde mali disiplinin sağlandığı dönemlerdeki gelişmelerin 2001 öncesi ve sonrasına göre farklılık arz ettiğini belirtmiş, yalnızca 1994 ve 2000-2001 dönemlerinin konjonktürle uyumlu olduğunu gözlemiştir. 2001 öncesi dönemde mali disiplin dönemlerinde reel GSYH azalırken kamu harcamaları ve özel harcamalar da azalmış yani mali disiplinin keynesyen etki gösterdiğini ifade etmiştir. 2001 sonrası dönemde ise mali disiplin dönemlerinde reel GSYİH artmakta, kamu harcamaları azalırken özel harcamalar artmış (dışlama etkisi) olduğundan keynesyen olmayan genişletici mali daralma hipotezinin geçerli olduğu sonuca ulaşmıştır. Mali disiplinin sağlandığı bütün dönemlerde enflasyon ve faiz oranlarının kontrol edilebilir düzeyde olduğu, işsizlik oranında önemli bir değişim olmadığını, 2001 öncesinde kamu borçlarının sürdürülebilir olmadığını 2001 sonrasında sürdürülebilir olduğunu tespit etmiştir.

2. BÖLÜM

TÜRKİYE’DE 5018 SAYILI KANUN ile MALİ DİSİPLİNİN SAĞLANMASINA YÖNELİK ÖNEMLİ DÜZENLEMELER

Bu bölümde Türkiye’de mali disiplinsizliğin tezahürü, mali disiplinsizliğin nedenleri ve 1050 sayılı Muhasebe-i Usul Kanunu genel çerçevede bahsedilecektir. Ardından Muhasebe-Umumiye Kanunu kaldırıldıktan sonra yerine getirilen Türkiye kamu mali yapısında mali disiplini sağlamaya yönelik köklü bir değişim olan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile mali disiplinin sağlanmasına yönelik önemli düzenlemelere değinilecektir.

2.1. Türkiye Kamu Maliyesinde Mali Disiplinsizlik

Bir soruna kökten çözüm bulmak isteniliyorsa, bu sorunun ortaya çıkış sürecini ve sorunun nedenlerini tespit edilmesi önemli bir husustur. Bu başlık altında Türkiye kamu maliyesinde mali disiplinsizliğin ortaya çıkışı ve mali disiplinsizliğin nedenleri açıklanacaktır.

2.1.1. Türkiye’de Mali Disiplinsizliğin Ortaya Çıkışı

Türkiye’de 1970’li yılların sonuna değin geçerli olan anlayış, devletin iktisadi kalkınmanın gerçekleşmesinde önemli olduğu ve ekonominin işleyişine müdahale edilmesinin doğruluğudur. 1980’li yıllardan sonra ise ekonomideki sorunların kaynağında devletin ekonomiye müdahale etmesi düşüncesinin benimsenmesi, politikaları değıştirse de 1990’lı yıllardan itibaren kamu harcamalarının daraltılması düşüncesi başarılı olmayınca iktisadi sorunlar daha da artmıştır (Sakal, 2002, s. 175).

Türkiye’de kamu mali yapısında mali disiplinin bozulmasının asıl sebebi, 1980 sonrasında yürütölen politikalardır. Türkiye’de 1980-2002 yılları arasındaki dönemde iktisadi dengenin sağlanması ön plana alınıp mali dengelerin sağlanmasının -mali disiplinin- ise geri plana itilmesi, kamu açıklarının ve kamu kesimi borçlanma gereğinin günden güne artmasına neden olmuştur (Sakal, 2002, s. 176).

1980 yılında IMF'nin baskıları sonucunda alınan 24 Ocak Kararları ile Türkiye ekonomisinde büyük yapısal değişikliklerin olduğu liberal döneme geçilmiştir. 1980 sonrası dönemde mali disiplinin bozulmasındaki kırılma noktası ise 1989 yılıdır. 1989 yılında iktidar partisinin yerel seçimlerde seçmen desteğini kaybetmesi neticesinde kamu kesimi ücretleri ve tarımsal destekleme fiyatları yükseltilmiştir. Bu durum zayıf, güçsüz ve de kısa ömürlü koalisyon hükümetleri ile Türkiye siyasetinin kırılgan nitelikli bir yapıya dönüşeceğinin işaretini vermiştir. Diğer taraftan Merkez Bankası ile hazine arasındaki kısa vadeli avans alımına yasal sınırlama getirilmesi ile kamu kesiminin finansmanında Merkez Bankası kaynaklarının kısıtlanması ise iç borçlanmaya gidilmesini zorunlu kılmıştır (Gökalp & Avcı, 2002, s. 5).

11 Ağustos 1989 tarihinde Resmî Gazetede yayınlanan 32 sayılı kararname ile kamu kesimi açıklarının finanse edilmesinde kısa vadeli yabancı sermaye kullanılmasına izin verilmesi ile yaşanan finansal serbestleşme ve kısa vadeli yabancı kaynaklara olan aşırı talebin sermaye hareketlerine karşı hassasiyeti artırması, finans krizlerini tetiklemiştir. 32 sayılı kararname ile uluslararası ekonomik sistemle bütünleşen Türkiye, kamu harcamalarındaki çok aşırı derecedeki intizamsızlıktan ötürü devamlı olarak çok yüksek düzeylerde artan kamu harcamaları ve kamu açıkları, 1989-2002 döneminde sıcak para, hazine bonusu devlet tahvili ile finanse edilmiştir. Sürekli devam eden bu kısır döngü neticesinde 1988 yılında 1 milyar dolar olan iç borç stoku 2001 yılında 122 milyar dolar olarak gerçekleşmiştir (Gökalp & Avcı, 2002, s. 1,5).

1980 ile başlayıp 2002 yılına kadar geçen dönem özellikle 1989-2002 arası dönemde-Türkiye kamu maliyesinde mali disiplinsizliğin adeta bir anayasa olduğu bu dönem, iç borç stokunun aşırı yükselmesi, bütçenin büyük kısmının faiz ödemelerine ayrılmasını zorunlu kılmıştır. Siyasi iradenin de kamu borçlarının yönetimi ve bankacılık sistemindeki yapısal sorunları gidermek yerine bu başıbozukluktan istifade ederek sürekli borçlanması kamu iç borç stokunun sürdürülemez bir seviyeye gelmesine ve Türkiye ekonomi tarihinin en büyük buhranlarından olan 2001 Ekonomik Krizine sürüklenmesine neden olmuştur.

2.1.2. Türkiye Kamu Mali Yapısında Mali Disiplinsizliğin Nedenleri

Mali disiplin, bir devletin güçlü bir ekonomi olmasında önem arz ettiği gibi güçlü bir ekonominin sürdürülebilirliği açısından da kamu mali yapısında önem arz eden bir unsurdur. Bu nedenle ülkemizde mali disiplinsizlik sorununun nedenleri anlaşıldığında

kamu maliyesinde yapılacak reform hazırlıklarına daha sağlıklı bir perspektif ile bakılabilecektir.

Türkiye’de kamu mali yapısında mali disiplinsizliğin başlıca nedenleri; kamu harcamalarının artış hızının çok yüksek olması ancak kamu gelirlerinin ise aynı hızda artmaması, kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılmaması, kamu borçları / GSYİH oranının yükselen bir eğilim göstermesi (2002 sonrası dönemde düşmeye başlamıştır), ulusal ve küresel ekonomik krizlerdir. Bunun yanında, açık-borç-faiz sarmalına girilip çıkılamaması, mahalli idarelerin giderlerindeki sürekli artış eğiliminin önüne geçilememesi ve mahalli idarelere yapılan yardımların yüksekliği ve teşviklerin etkinsizliği de bulunmaktadır. Teşviklerin etkinsizliği ile olarak ise başta tarımsal desteklemelerin gerçek çiftçilere verilmemesi olmak üzere diğer teşviklerde de etkinsizlik gelmektedir. Ayrıca, sosyal güvenlik sistemindeki açıklar ve aktüeryal dengenin bozulması, kamu mali yönetiminin idaresi ve denetimindeki etkinsizlikler, seçmenin fayda, politikacıların ise oy maksimizasyonu motivasyonu ile hareket ederek kamu harcamalarını artmaya yöneltmesi, politikacıların popülist davranışları ile seçim ekonomisine bir kez girildiğinde çıkmanın çok güç olması, etkin bir borç yönetim politikasının yürütülmemesi, verimsizlikle işletilen KİT’lerin açıkları, kamu bankalarının başıbozukluk içinde aşırı zararları, verilen yüksek tutarlı batık krediler, döner sermaye işletmeciliğinin başarısızlığı, kayıt dışı ekonominin çok yüksek olması, savunma ve ulusal güvenliğe yönelik harcamaların fazlalığı, etkin ve adil bir vergi sisteminin yürütülmemesi, gelir idaresi ve vergi denetimindeki aksaklıklar, vergi sistemindeki istisnaların çok fazla yer tutması, dolaylı vergi ağırlıklı bir vergi sistemi, kamu kesiminin istihdam alanı olarak görülmesi ve doğal afetlerdir.

Türkiye’de mali disiplinsizliğin diğer nedenleri;

- Cari açık, yüksek enflasyon, işsizlik.
- Yanlış uygulanan politikalar.
- Döviz kurunun yüksekliği ve geçmişte uygulanan sabit döviz kuru politikaları ve sabit döviz kuru politikasından vazgeçilse de Merkez Bankasının kuru düşük tutma politikasına halen devam etmesi.
- Ulusal ve yabancı sermayenin yaptığı doğrudan yatırımların yetersizliği.

- Ülkenin yatırım yapılması için siyasi ve hukuki açıdan güvenilir bir liman algısının yeterince oluşturulamaması.
- Terör sorunu ve terörle mücadele ve ulusal güvenliğin sağlanması için yapılan sınır içi ve sınır ötesinde çok sık olarak yapılması zarureti olan istihbari ve askeri operasyonlar.
- Dünyada ve bölgede yaşanan savaşlar, enerji problemlerinin getirdiği maliyetler.
- Uluslararası ticari arenada güçlü dünya markalarımızın olmaması.
- Yüksek katma değer yaratan güçlü bir ağır sanayii oluşturulmasında yetersizlik.
- İhracatın her geçen yıl nicelik olarak artsa da girdilerde dışa bağımlılığımızın yüksekliği -girdilerde ithalata dayalı olma yüzdesinin halen yüksek olması- nedeniyle yaratılan katma değerın büyük kısmının ülke dışına gitmesi.

2.1.3. Türkiye Kamu Mali Yönetiminde Dönüşüm

Türkiye’de mali disiplinin sağlanmasına ilişkin yapılan en köklü değişiklik, 2003 yılında onaylanıp 2006 yılından itibaren tam manası ile uygulamaya konulan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK)’dur. 5018 sayılı kanunun yürürlüğe girmesi ile 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu yürürlükten kaldırılmıştır. Bu kısımda 1050 sayılı Muhasebe Umumiye Kanunu hakkında genel bilgi verildikten sonra 5018 sayılı Kanuna geçiş süreci hakkında bilgi verilecektir.

2.1.3.1. 1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu

1920 yılında Türkiye Cumhuriyeti kurduğunda mali yönetim ile ilgili olarak Osmanlı Devletinden kalan Meşrutiyet döneminde çıkarılan yasalar uygulanmaktaydı. Bu yasalar genel muhasebe usulü hakkında mevzuat, bütçe tüzükleri ve hesap kayıtları hakkında yönergelerden oluşmaktaydı. Bu kanun, kamu gelir ve giderlerinin nasıl yapılacağı, muhasebe kayıtlarının nasıl güvenilir tutulacağı ve hesapların denetim hususlarında yetersiz kalmaktaydı. 1909 yılında uygulanan ilk bütçede bu yetersizliklerin ortaya çıkması üzerine Fransa Genel Muhasebe Kanunu’ndan uyarlanarak düzenlenen Usulü Muhasebe-i Umumiye Kanunu, 1910 yılında uygulanmaya başlamıştır.

Ancak bu kanun acele olarak hazırlandığından birçok eksiklikleri mevcuttu. Cumhuriyetin kurulması ile Fransa, İtalya, Belçika gibi ülkelerin mali yapıları ve yasaları incelenerek; hazineye ait taşınır ve taşınmaz malların yönetimi, devlet gelirlerinin tahakkukuna ve tahsilâtına yönelik düzenlemeler yapılmıştır. Ardından mükellef hakları, kamu harcamalarına bütçe ile getirilen sınırlamalar, sayman, murakıp, ita amiri gibi bütçe ile ilgili idarecilerin yükümlülükleri, ek bütçe, avans ve kredi işlemleri, bütçenin denetimi ve Sayıştay'ın görevleri vb. konularda düzenlemeler yapılmıştır (Ergen, 2016, s. 98).

1927 yılında çıkarılan kamu mali yönetiminin anayasası olarak nitelendirilen 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu, çok az değişiklik (30 defa) yapılarak 2003 yılına kadar yürürlükte kalmıştır.

2.1.3.2. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu

1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ihtiyaçlara yeteri kadar cevap vermemekteydi. Yaşanılan gelişmelere ve uluslararası standartlara daha uygun bir kamu mali yönetim sistemi inşa edilmesi amacı ile 10.12.2003 tarihli 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu 24.12.2003 tarihinde Resmî Gazetede yayınlanmıştır. 01.01.2004 tarihinden itibaren bazı maddeleri ile 2006 yılından itibaren ise tam anlamıyla yürürlüğe girmiştir.

Türkiye, bütçeleme sisteminin işleyişindeki aksaklıklar ve politik unsurların olumsuz tesiri ile yeniden bir etkin bir kamu mali yönetimi ve denetim sistemi kurulması için 11.10.1995 tarihinde Maliye Bakanlığı aracılığı ile Dünya Bankası arasında Kamu Mali Yönetim Projesi'nin "Harcama Yönetimi" sistemini çözümlemeye yönelik bir proje anlaşması imzalanmıştır.

Arkasından, IMF İcra Direktörleri Kurulu 6'ncı gözden geçirmeyi onaylayabilmesi için Kamu Mali Yönetimi ve Denetimi Yasa Tasarısının kanunlaştırılarak yürürlüğe konulmasını ön şart koymuştur. Sonrasında Avrupa Birliği' ne uyum sürecinde Avrupa Birliği ve uluslararası standartlara uygun bir kamu mali yönetim ve kontrol sistemi kurulması gayesi ile 3 Ağustos 2002 tarihinde T.B.M.M.' ne arz edilmiştir.

Seçim döneminde tasarı kadük olduğundan, 58. Hükümet Acil Eylem Planında yer almış, 59. Hükümet tarafından yeniden T.B.M.M' ye gönderilmiştir. Yasanın hazırlanmasına ve yönetim toplantılarına sivil toplum örgütü olarak TESEV, TOBB,

TÜSİAD ve Uluslararası Yerel Yönetim Birliği (IULA) de iştirak etmiştir (Saraç, 2005, s. 123,124).

2.2. Türkiye’de 5018 Sayılı Kanun ile Mali Disiplinin Sağlanmaya Yönelik Önemli Düzenlemeler

Bu bölümde, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile mali disiplinin sağlanmasına ilişkin olarak planlama ve bütçeleme ve kamu harcamaları ile ilgili yapılan düzenlemelere değinilecektir.

2.2.1. Planlama ve Bütçeleme ile ilgili Düzenlemeler

1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu plan-bütçe ilişkisinin kurulamadığı yönünde eleştirilmiştir. Bu eksikliğin giderilmesi ve mali disiplinin sağlanması amacı ile 5018 sayılı KMKYK’ da planlama ve bütçeleme ile ilgili olarak; bütçe kapsamının genişletilmesi, stratejik planlama, performans esaslı bütçeleme, çok yıllık bütçeleme, orta vadeli mali plan, orta vadeli mali program, tahakkuk esaslı muhasebe sistemi, analitik bütçe sınıflandırması, düzenlemeleri yapılmıştır. Yapılan tüm bu düzenlemelere tek tek değinilecektir.

2.2.1.1. Bütçe Kapsamının Genişletilmesi ile ilgili Düzenlemeler

1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu yalnızca devlet tüzel kişiliği içindeki kurumlar-genel bütçeli idareler- ile katma bütçeli idareler ile özel bütçeli-mahalli idarelerin- bütçelerini kapsamaktadır. 1938 yılından beri genel ve katma bütçeler bileşimi konsolide devlet bütçesini teşkil etmekte ve konsolide bütçe, bütçe hakkı kaidesine yaraşır şekilde meclisin onayına, bütçe uygulamasının sonuçları da meclisin kabulüne arz edilmekteydi.

Zaman içerisinde devlet teşkilatının genişlemesi nedeniyle ortaya çıkan kamu idareleri, daha kolay hareket edebilme gerekçesi ile kendilerini bütçe yönetimi ve 1050 sayılı kanun kapsamı dışında tutarak bütçenin kapsamını ve bütünlüğünü daraltmışlardır. Bunun yanında konsolide bütçe haricine çıkamayan idare ve daireler de fon, döner sermaye, vakıf, şirket vb. gibi uygulamalarla bütçe yönetimini zaafa uğratmışlardır (Bayar, 2008, s. 18). Bu durum bütçenin kamu harcamalarının büyüklüğünü ve yapısını yansıtmamasını engellemiştir.

5018 sayılı Kanun 12.maddeye göre; genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçelerini yani merkezî yönetim bütçesi, sosyal güvenlik kurumları bütçeleri ve mahallî idareler bütçelerini kapsamaktadır. Avrupa Birliği fonları ile yurt içi ve yurt dışından kamu idarelerine temin edilen kaynakların kullanımı ve kontrolü de uluslararası anlaşmaların hükümleri saklı kalmak kaydıyla, bu Kanun hükümlerine tabidir. *Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, bu Kanunun sadece 3, 7, 8, 12, 15, 17, 18, 19, 25, 42, 43, 44, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 68 ve 76 78'nci maddelerine tâbidir* (Resmi Gazete, 5018 sayılı Kanun, 2003).

5018 sayılı kanun 12. maddeye göre; genel bütçe, Devlet tüzel kişiliği kapsamındaki ve bu Kanuna ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kamu idarelerinin bütçesidir. Özel bütçe, bir bakanlığa bağlı veya ilgili şekilde bir kamu hizmetini yapmak üzere kurulan, gelir tahsis edilen, bu gelirlerden harcama yapma yetkisi verilen, kuruluş ve çalışma esasları kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenen ve bu Kanuna ekli (II) sayılı cetvelde yer alan her bir kamu idaresinin bütçesidir. Düzenleyici ve denetleyici kurum bütçesi, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurul, kurum veya üst kurul şeklinde teşkilatlanan ve bu Kanuna ekli (III) sayılı cetvelde bulunan bütçedir. Sosyal güvenlik kurumu bütçesi, sosyal güvenlik hizmeti arz etmek üzere, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulan ve bu Kanuna ekli (IV) sayılı cetvelde yer alan her bir kamu idaresinin bütçesidir. Mahallî idare bütçesi, mahallî idare kapsamında yer alan kamu idarelerinin bütçesidir.

1050 sayılı Muhasebe- i Umumiye Kanunu, genel ve katma bütçeli idareler il özel idareleri ve belediyeler (özel bütçe) -özel bütçeyi özel kanunlarındaki hükümleri dışında kapsamaktadır. 5018 sayılı Kanun ile merkezi yönetim (genel, özel bütçe, düzenleyici denetleyici kurumlar), sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idareleri kapsamaktadır.

5018 sayılı kanun ile daha öncesinde 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununa tabii olmayan;

- TODAİ, TÜBİTAK, Türk Dil Kurumu, Türk Tarih Kurumu, TRT,
- TSE, Milli Prodüktivite Merkezi, MTA,
- Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı,
- Milli Piyango İdaresi Genel Müdürlüğü, RTÜK,

- SPK, Kamu İhale Kurumu, BDDK, Rekabet Kurumu, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu,
- T.C Emekli Sandığı, SSK, BAĞ-KUR gibi kurum ve kuruluşlar mali yönetim ve denetim bakımından 5018 sayılı Kanuna tabi olmuşlardır (Arslan, 2004, s. 2). Emekli Sandığı, SSK ve BAĞ-KUR 5502 sayılı kanun ile Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı adı altında tek çatıda toplanmıştır. 1050 sayılı kanunda kapsamınsa olmayan yukarıda belirtilen kuruluşların 5018 sayılı kanun kapsamına alınması ile kamu mali yönetiminin kapsamı genişlemiştir.

Bütçelerin yıllık olması, kamu yatırımı projelerinde yaşanan gecikmeler, hükümetlerin kolaylıkla harcama yapabilme motivasyonlarının yüksekliği, kaynak yaratma ihtiyacı, Türkiye’de bütçe dışı fonların kullanımını artırmıştır. İlk bütçe dışı fon örneği 1936 yılında 1567 sayılı Türk Parasının Kıymetini Koruma Kanununa dayanılarak kurulan İstikrar fonu olmakla beraber, bütçe dışı fonlar 1983 yılı sonrasında yaygınlaşmaya başlayarak sayısı 150 ‘yi geçmiştir. Fonlar ile ilgili ne Anayasa’da ne de Muhasebe-i Umumiye Kanununda Devlet İhale Kanunu’nda herhangi bir hüküm düzenlenmemiş, kendi özel kanunlarına göre yönetilmişlerdir. Meclis ve büyük çoğunlukla Sayıştay denetimi dışında tutulmuşlar ve bu yönde çok eleştirilmiştir. Bütçe dışında tutulan fonlar zamanla bütçe içine aktarılmaya başlanmış ve 63 bütçe dışı fon 1993 mali yılı konsolide devlet bütçesi kapsamına alınmıştır. 2003 yılına kadar birçok fon tasfiye edilmiştir. Ve kurulan bütçe dışı fonlar dan “Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu, Savunma Sanayii Destekleme Fonu, Tanıtma Fonu ve Özelleştirme Fonu ve Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonunun faaliyetini sürdürmeye devam etmiştir.

Bütçe dışı fonlar bütçe kapsamına alınarak yahut tasfiye edilerek sayıları oldukça azaltılarak bütçenin kapsamı genişletilmişken bunların üstüne bir yeni bütçe dışı fonlar kurulmuştur. 25.03.1999 tarih 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun 53. maddesine dayanarak İşsizlik Sigortası Fonu bu kanunun gerektirdiği görev ve hizmetler için işsiz kalanlara destek olmak ve istihdamı desteklemek gayesiyle kaynak sağlanması amacıyla kurulmuştur. Ardından 19.08.2016 tarih 6471 sayılı Kanun ile Türkiye Varlık Fonu kurulmuştur. Fonun kuruluş gayesi, sermaye piyasalarının derinleşmesine fayda sağlanması ve kamuya ait olan varlıkları ekonomiye dahil ederek edinilen dış finansman ile büyük ölçekli kamu yatırımlarının gerçekleşmesini hızlandırılmasıdır (Tüğen, 2021, s. 97-100).

Türkiye Varlık Fonu” herhangi bir emtia ya da gelir fazlalığına dayanmadığından ve son dönemlerde bütçe açığı artmışken ve kamu emeklilik sisteminin açıkları da bütçeden karşılanmakta iken- gelir fazlası olan tek fonun İşsizlik Sigortası olduğu da vurgulanarak- fonun gelirlerinin özelleştirme gelirleri ve bütçeden aktarılan paylardan oluştuğundan bütçe dengelerini bozarak mali disipline zarar verdiği belirtilmiş. Ayrıca fonun giderlerinin nereye yapılacağı ile ilgili kanuni dayanak bulunmadığı belirtilerek 1980’li yıllar ile bütçe dışı fonların çoğalması ile çoklu hazine sistemi mali disiplininin bozularak 1994 ve 2001 krizlerinin yaşanmasında önemli etkisi olduğunu belirterek özelde varlık fonu ve genelde tüm bütçe dışı fon uygulamaları eleştirilmiştir (Eğilmez M. , Varlık Fonu, 2016).

Varlık Fonunun ardından 11.10.2018 tarih 7147 sayılı Türkiye Kalkınma ve Yatırım Bankası A.Ş. hakkında kanunun 5. Maddesi ile “Türkiye Kalkınma Fonu” kurulmuştur. 2003 yılına kadar bütçe dışı fon enflasyonundan tam da kurtulmuşken fonların Türkiye’de mali disiplinin sağlanmasına çok büyük zararı olması tecrübesini yaşamamıza rağmen bundan ders alınmayarak yeniden fonları ve bütçe dışı fonları artırmamızın hem bütçe açıklarını artırması, hem bütçe hakkını zedelemesi ve de mali disiplinin en önemli koşullarından biri olan hesaplar üzerinde olmasa da fiilen hazine birliği ilkesini zedelediğinden sadece gelir fazlası olan İşsizlik Sigortası Fonunun ve ulusal güvenliğimize hizmetin faydası devlet için ölçülemez derecede olduğundan Savunma Sanayii Destekleme Fonunun kalmasını diğer bütün fonların kapatılmasını yahut bütçe içinde yönetilmesi şeklinde faaliyetine devam edilmesi gerekmektedir.

Stratejik Planlama

Kamu mali yönetimin etkin olması, mali disiplinin sağlanması açısından ehemmiyet arz eder. Kamu mali yönetiminin etkinliği açısından yeni kamu yöneticiliği anlayışının bir unsuru olan stratejik yönetim altında stratejik planlama kavramı geliştirilmiştir.

İlk defa 1950’li yıllarda özel kesimde şirketler tarafından kullanılan stratejik planlama kavramı, yeni kamu yönetimi anlayışında yaşanan değişim dalgası ile 1980’li yıllarda kamu kesimi alanında da kullanılmaya başlamıştır. Stratejik planlama, bir kurumun hedeflerini oluşturan fiillere erişmek için disiplinli bir gayrettir. Esasında stratejik planlama, bir kurumun idarecilerinin desteğinin yanında kurumu teşkil eden tüm paydaşların iştiraki ile sonuca yönelik gösterilen gayretlerin tamamını kapsamaktadır (Aktan, 2014, s. 13,14).

1970'li yıllarda yaşanan OPEC şokları sonrasında dünyada yaşanan petrol krizi sonrasında refah devleti anlayışının fiiliyatta işlememesi ve kamusal mal ve hizmetlerin toplumun ihtiyaçlarına cevap vermemesi, kamu yönetiminde yeni bir anlayışın dönüm noktası olmasına vesile olmuştur.

Piyasa temelli kamu yönetimi /girişimci kamu yönetimi olarak da ifade edilen yeni kamu yönetimi işletmeciliği anlayışı, klasik kamu yöneticiliğindeki yapılanların kanunlara uygun olmasından ziyade yapılanların sonucunun ölçülmesi, analiz edilmesi temeline dayanmaktadır (Tunç, 2015, s. 71). Kamu yöneticiliğindeki yeni olan bu anlayış özel şirketlerde kullanılan stratejik planlama kavramının kamu kesiminde kullanılmasının önünü açmıştır.

Stratejik plan, geniş bir perspektifle olaylara ve durumlara en zirveden bakarak neredeyiz, nereye varmak istiyoruz soruları ile hedef ve amaçları belirleyerek hedefe nasıl ulaşılacağına detaylıca ve uzun vadeli olarak planlanmasıdır. Stratejik planlama, bir kurumun anayasası diğer planlar da bu anayasa ekseninde yapılan yasalar olarak izah edilmektedir (Yazıcı, 2016, s. 141).

Stratejik planlama, sonucun ne olması gerektiği ile ilgilenen bir planlama türüdür. Klasik planlama, detaylı ve sayısal plan tasarlamayı içermektedir. Stratejik planlama, yeni düşünce ve perspektifler bulmaya çalışan kavramsal ve niteliksel yönü önemli olan planlamadır (Batal & Arvas, 2024, s. 1084,1085).

Stratejik planlamada vizyon çerçevesinde gerçekleştirilmek istenilen hedefler doğrultusunda yol haritası çizilir. Ulusal ölçekte kaynakların etkin kullanımını sağlamaya çalışan makro bir planlama olan stratejik planlama, kurumsal ölçekte ise mikro bir planlamadır. Stratejik planlama geri bildirimlere önem veren, geleceği tahmin etmekten ziyade ulaşılmak istenilen hedefler ekseninde geleceği biçimlendirmeye yönelik planlardır. Bir kurumun denetimi yönünden stratejik planlamanın önemi ise, hesap verilebilirliğe yol gösterebilecek bir şekilde düzenlenebilmesindendir (Yıldırım & Tatlıoğlu, 2016, s. 182).

Stratejik planlama ile stratejik yönetim kavramları ilk zamanlar aynı anlamda kullanılmıştır. Planlamanın yönetimin bir parçası olduğu keşfedilince stratejik yönetim kavramı ortaya çıkmıştır. Stratejik plandan daha geniş olan stratejik yönetim, stratejik planlamanın yapılması ile başlar. Planların yıllık olarak düzenlenerek bütçe ile bağının kurulması, planlanan stratejilerin etkin şekilde tatbik edilmesi, uygulama sonuçlarının

izlenip değerlendirilmesi ve tüm bu aşamaların dış denetime tabi tutularak raporlanması aşaması ile sonlanır (Yazıcı, 2016, s. 143).

Türkiye’de kamu yönetim yapısının yeniden tasarlanması yönünde yapılan çalışmalarda başarısız kamu yönetiminin stratejik açık, bütçe açığı, performans açığı ve güven açığının müsebbibi olduğu belirtilmiştir. Stratejik bir yönetim anlayışının eksikliğinin kamu kaynaklarının verimsiz ve etkinsiz kullanılarak bütçe açığına bu durumunda kamu idaresinin arz ettiği mal ve hizmetlerin toplumun isteklerini gereğince karşılanamadığından performans açığına sebep olduğu ifade edilmiştir. Kamu yönetimindeki bu etkinsizlik ve verimsizliğin yönetimin dejenere olması ve yolsuzluklara zemin oluşturmasının ise halkta yönetime karşı bir güven açığına sebebiyet verdiği tespit edilerek belirtilen bu dört ana açığın birbirlerinden bağımsız olamayacağının altı çizilmiştir (Küçüktüğü & Aydın, 2017, s. 485).

Türkiye’de 8. Kalkınma Planının hazırlanması için 2000 yılında Kalkınma Bakanlığı tarafından düzenlenen “*Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu*” stratejik yönetimden bahseden ilk ulusal belgedir (Batal & Arvas, 2024, s. 1089). Daha önce yayınlanan kalkınma planlarında kendisine yer verilmeyen stratejik yönetim ve stratejik planlama kavramlarına ilk defa Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Kalkınma Planında yer verilmesi stratejik planlamanın gelişim sürecine ivme katmıştır (Yıldız, 2019, s. 10).

Türkiye’de stratejik planlamaya geçilmesine yönelik çalışmalara iç kurumlar (Maliye Bakanlığı ve DPT) ve dış kurumların (AB, IMF, OECD, Dünya Bankası) etkisi ile başlanmıştır. 2000 ve 2001 yılında yaşanan krizler, kamu mali yönetiminde köklü bir reform yapılmasını zorunlu hale getirmişti. 12 Temmuz 2001 tarihinde Dünya Bankası ile Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredi Anlaşması imzalanarak (PFPSAL-1) ilk defa uluslararası bir belge ile stratejik planlama ile ilgili yükümlülük altına girilmiştir (Yıldırım & Tatlıoğlu, 2016, s. 184,185).

PEPSAL -1 ile kamu sektörü reformu çerçevesinde “Kamu Harcama Yönetimi: Bütçe Reformu” nun yapılması yüklenilmiştir. Bu reform ile kamu kurumlarının net hedefler belirleyerek orta vadeli olarak politika oluşturma düzeyinin artırılması ve stratejik planlamanın kamu kurumlarında uygulanmaya başlanması istenilmiştir (Tunç, 2015, s. 78). PEPSAL-1 doğrultusunda 2003 yılında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve

Kontrol Kanunu yayınlanarak stratejik planlamanın yasal çerçevesi oluşturulmuştur (Gürer, 2006, s. 100).

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu 9. Maddesi 1. fıkrasında ”*Kamu idareleri; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar* “ (Resmi Gazete, 5018 sayılı Kanun, 2003) hükmü ile stratejik planlama kamu kuruluşları için zorunlu hale getirilmiştir.

5018 sayılı Kanun’un 9. Maddesi 3. Fıkrasında “*Kamu İdarelerinde 5018 sayılı Kanunda, stratejik plan hazırlamakla yükümlü olacak kamu idarelerinin ve stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin tespitine, stratejik planların kalkınma planı ve programlarla ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esasların belirlenmesine Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı yetkili kılınmıştır*” denilmiştir.

Kamu idarelerine stratejik planlama sürecinde nasıl bir metot izlemeleri gerektiği konusunda yardımcı olunması amacıyla DPT Müsteşarlığı tarafından Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu hazırlanmıştır. Anayasada yapılan değişikliklerle parlamenter sistemden Cumhurbaşkanlığı sistemine geçilmiştir. 02.07.2018 tarihli ve 703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname’nin 213’üncü maddesiyle 5018 sayılı kanunun 9. maddesinin birinci fıkrasında yer alan “kalkınma planları,” ibaresinden sonra gelmek üzere “Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen politikalar,” ibaresi eklenmiştir.

Ayrıca 5018 sayılı kanunun 9. maddenin üçüncü fıkrasında yer alan “*stratejik planların*” ibaresinden sonra gelmek üzere “*politikalar,*” ibaresi eklenmiş. Aynı fıkra da yer alan “*esasların belirlenmesine Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı yetkilidir*” ibaresi “*esaslar Cumhurbaşkanı tarafından belirlenir*” olarak değiştirilmiştir.

Devlet Planlama Teşkilatı 2011 yılında Kalkınma Bakanlığı olarak yeniden organize edilmiştir. Daha sonra Kalkınma Bakanlığı ile Maliye Bakanlığının Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü birleştirilerek Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Hakkında 13 Numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi 24 Temmuz 2018 Tarih ve

30488 Sayılı Resmî Gazete ile yayımlanarak Cumhurbaşkanlığı bünyesinde Strateji ve Bütçe Başkanlığı kurulmuştur.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu çerçevesinde sayılı Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik 26.05.2006 tarihli ve 26179 sayılı Resmî Gazete’ de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Stratejik planın kamu kuruluşlarında uygulanmasından elde edilen tecrübeler ve yapılan geri bildirimler sonucunda söz konusu yönetmelikte değişiklikler yapılarak yeni hali 26.02.2018 tarihli ve 30344 sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir (CBSBB, 2021 a, s. 2).

2003 yılında kamu idarelerine stratejik plan hazırlama ve uygulamalarında yol gösterici olmak için Stratejik Planlama Kılavuzu hazırlanmış 2006 yılında kılavuzun ikinci sürümü yayınlanmıştır. İkinci sürümden elde edilen tecrübeler doğrultusunda kapsamına genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, üniversiteler ve yüksek teknoloji enstitüleri dışındaki özel bütçeli idareler ile sosyal güvenlik kurumları da dâhil edilerek 2018 yılında üçüncü sürüm olarak Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından yayımlanmıştır.

24.07.2018 tarihli ve 30488 sayılı Resmî Gazete’ de yayımlanan 13 sayılı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile stratejik planlama ve performans programları ile faaliyet raporlarına ilişkin merkezi uyumlaştırma rolü Strateji ve Bütçe Başkanlığına verilmiştir. Bu kapsamda stratejik plan, performans programları ve faaliyet raporlarına ilişkin üç ayrı yönetmelik birleştirilmiş ve Kamu İdarelerince Hazırlanacak Stratejik Planlar, Performans Programları ve Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik 22.04.2021 tarihli ve 31462 sayılı Resmî Gazete’ de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir (CBSBB, 2021 a, s. 3).

5018 sayılı kanuna bakıldığında, stratejik planlama sisteminin; planlama, uygulama, izleme ve değerlendirme süreçlerinden oluşan stratejik plan ve bu planın yıllık uygulama bölümü performans programı ve bütçe gerçekleştirmelerin bulunduğu faaliyet raporu öğelerinden teşekkül ettiği gözlenmektedir (Songür, 2011, s. 59).

Stratejik Plan

5018 sayılı KMYKK 3.maddesinin n bendinde “*Stratejik plan: Kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini,*

performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren planı," olarak tanımlanmıştır.

Stratejik planlama sisteminin öğelerinden Stratejik plan, geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarının oluşturulması, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler belirlenerek performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçülmesi ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesinin yapılması amacıyla katılımcı yöntemlerle beş yıllık olarak hazırlanır (Songür, 2011, s. 60).

Hedefi olmayan bir gemi okyanusta nereye gideceğini belirlemez yol alırken birden hedef belirlerse gideceği hedeften uzak bir yere yol olabileceğinden hedefe ulaşması güçleşebilecek ve maliyet artabilecektir. Bu nedenle hedefler yola çıkılmadan belirlenmelidir. Stratejik planlama özel şirketlerde başarılı olmuş bir uygulamadır. Kamu da aynı şekilde hedef belirlenir ve bu hedefe ulaşılması için yöntemler ve kaynaklar belirlenirse ve bu hedefe ne ölçüde ulaşıldığı yani nasıl bir performans gösterildiğinin ölçümünün belirlenmesi ve bunun beş yıllık bir öngörü ile kurumun yönetici ve çalışan kesiminde önerileri ile oluşturulması rasyonel olacaktır.

Performans Programı

5018 sayılı Kanun'un 9. Maddesinin 4. Bendine göre *"kamu idareleri, program bütçeye uygun olarak yürütecekleri faaliyetler ile bunların kaynak ihtiyacını, amaç, hedef ve performans göstergelerini içeren performans programı hazırlar"* denilmektedir. Performans programı hazırlandıktan sonra stratejik planın bir yıllık maliyeti yani bütçe ortaya çıkmaktadır.

Performans programı ile stratejik plana göre bir yıl içinde yani bütçe sürecinde nasıl bir yol izleneceği, bu yılda neler yapılacağını hazırlanır. Bir yıl içinde hangi hedefe nasıl varılacağı programlanır ve maliyet tahmin edilir.

Faaliyet Raporu

Faaliyet raporları, uluslararası alanda kullanılan performans bilgilerinin rapor edildiği performans ölçmeye ve hesap verilebilirliği tesis etmek için düzenlenen raporlardır (Ayanoğlu, 2016, s. 147). Türk kamu yönetiminde stratejik planlama ile ilgili bazı aksaklıklar ve problemler olsa da mesafe kat edilmiştir. Türkiye kamu yönetiminde stratejik planlama uygulamasının başarısız olma nedenleri;

- Kanuni zorunluluk gereği hazırlanan -yahut danışmanlık hizmeti alınarak hazırlanan- stratejik planların orijinallikten uzak birbirine benzer olması örneğin; yerel yönetimlerin birbirinin neredeyse aynısı planlar hazırlanması (Aydın & Önder, 2020, s. 540).
- Kamu kuruluşları yöneticileri, stratejik planlarını uygularken değişen koşullar karşısında planda değişiklik yapılması gerektiğinde birçok kamu kuruluşu ile mutabık olarak karar alması gerektiğinden planın işleyişinin aksamaması için planlama heyetinin geniş tutulması. Buna karşın planda değişiklik yapılması gerektiğinde takdir yetkisinin üst ölçekli bir kamu kuruluşuna bırakılmaması (Batal & Arvas, 2024, s. 1089,1090).
- Türk kamu yönetiminde kamu yöneticileri -en başta üst düzey kamu yöneticileri - bulundukları konumu kaybetme tehlikesi yaşamamak için çeşitli lobici gruplardan gelecek olan baskıdan hoşnut olmadıklarından takdir yetkilerini kullanarak vizyon ve stratejik hedeflere öncülük vererek yenilikçi kararlar almak yerine var olan geleneklere bağlı kalarak görevlerini sürdürmeleri (Aydın & Önder, 2020, s. 532).
- Yönetim kültürümüzde katılımın prosedür gereği uygulanılmasının yerleşmiş olmasının, üst düzey yöneticilerden çekinen kurumun diğer paydaşlarını düşük katılım göstermeye yöneltmesi. Bu durumun da koordinasyon motivasyonu ile hareket etme kültürü yerine üst düzey yöneticilerin şahsi kapasitesi ve eylemleri yönünde kararlar alınmasını ortaya çıkarması (Aydın & Önder, 2020, s. 535).
- Stratejik planların ölçüm ve değerlendirilmesi için hazırlanan performans programları ve faaliyet raporlarının kurum adına Sayıştay 'ın TBMM 'ye arz ettiği rapor ve analizlerin, bütçe görüşmeleri sürecinin yoğun trafiği esnasında stratejik plan ile ilgili hesap verme niteliğinin geri plana itilmesi ve bu durumunda planın sahiplenilmesine engel olması (Yıldırım & Tatlıoğlu, 2016, s. 190).

5018 sayılı Kanun'un yanı sıra 5393 sayılı Belediye ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunları ile nüfusu 50.000'in üzerindeki tüm belediyeler stratejik plan hazırlamakla yükümlüdür. Ayrıca 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile il özel idarelerine de stratejik planlama yükümlülüğü getirilmiştir. 24 Aralık 2005 tarihinde yayımlanan 5436 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile tüm kamu idarelerinde strateji geliştirme birimleri oluşturulmuştur. Bu birimler, 18 Şubat

2006 tarihinde yayımlanan “*Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik*” ile stratejik planlama çalışmalarının koordinasyonu ile görevlendirilmiştir (DPT, 2006, s. 2,3).

Stratejik planlama ile ilgili olarak kamu kurumlarında oluşturulan strateji geliştirme birimlerinde Stratejik planlamanın etkin ve başarılı olmamasının önemli nedenleri; (Songür, 2011, s. 72-75).

Yetersiz sayıda personel bulunması ve nitelikli personelin azlığı, strateji geliştirme birimlerinin strateji geliştirmekten daha çok bütçe uygulamalarını merkezine alması, yeni kamu yönetimi anlayışının icap ettiği niteliklere haiz üst düzey yöneticilerle beraber planlamaya başta çalışanlar olmak üzere iç ve dış çerçevede geniş bir düzeyde katılım kültürünün yerleşmemesi, kamu kurumları arasında bilgi ve tecrübe paylaşımlarının yapılarak müşterek aklın uygulanacağı, kurumlardaki uygulamaların mukayese edilebileceği dijital bir platform sisteminin kurulmaması, teorik olarak performans programları, stratejik planlara göre hazırlanmakta ve bütçelerin de performans programlarında belirtilen amaç ve göstergelere uygun olması gerekirken performans göstergelerinin bütçede gösterilmemesidir.

Türkiye’de stratejik planın uygulanmasında başlangıçta var olan kamu yönetim kültürünün stratejik planlamaya elverişli olmadığı peşin hükmü hâkim iken süreç içinde bu düşünce önemini kaybetmiş tersine stratejik planlamanın etkin bir kamu yönetimi için gerekli olduğu düşüncesi benimsenmeye başlamıştır. Stratejik planlama çerçevesinde vizyon, misyon, amaç, hedef, çıktı, sonuç odaklılık gibi kavramlar ile kamu kurumları arasında müşterek bir dil oluşmuştur (Songür, 2011, s. 57).

Stratejik planlamanın başarılı olması için; plan, sade, esnek, minimum maliyetli olmalıdır. Stratejik planlar prosedür gereği yapmış olmak için hazırlanılmamalı, tatbik edilmeye yönelik olmalıdır. Planlama için toplanılan veriler ve edinilen bilgiler nitelikli olmalıdır. Planlama sürecine planları hazırlayan kurumların paydaşlarının katılımı sağlanmalıdır. Planlama kurum- başta kurum yöneticileri ve kurumun paydaşları- ve toplumun bütün kesimleri tarafından sahiplenilmelidir. Toplanılan veri ve bilgilerin nitelikli olmalı ve bunları işleyecek analiz edecek yazılım sistemleri kurulmalı ve istatistik kurumu ile eş güdümlü çalışılmalıdır. Stratejik planlamanın kâğıt üzerinde olan, yürütülmesinin sadece temenniden ibaret olan bir plan olmadığı tersine çok mühim olduğu düşüncesi topluma benimsetilmelidir. Stratejik planlama,

bir önceki yıl bütçe sonuçlarını ödeneklerinin hep artış yapılarak oluşturulduğu cari bütçenin bu basit ve kolaycı yapıdan kurtarılarak bütçelerin cari yıl bütçesine odaklanma alışkanlığından kurtulup bütçe plan bağının güçlendirilerek her kamu kurumunun belirlemiş olduğu hedeflere göre oluşturduğu misyon ve vizyona kurumun tüm paydaşları ile hazırlanması gerekmektedir. Hazırlık sürecinde kurumun mutfağında olan yönetici yahut yönetici olmayan her düzeydeki personellerin tecrübelerinden de geri bildirim alarak kurumun yapılandırılması ve oluşturulacak stratejik planda muhatap alınması ve kurumun menfaatine olan her tür çabanın karşılıksız bırakılmaması ile tüm çalışanların içtenlikle geri bildirimde bulunarak stratejik planın nitelikli olması sağlanacaktır.

Türkiye’de stratejik planlama dışarıdan ithal edilerek getirilmiş ülkenin kamu yönetimi rejiminde benimsenmediğinden yeterli verim alınamamıştır. Çünkü kamunun içinde bulunduğu yönetici ve personel rejimi, personellerin eğitim düzeyi gibi birçok faktör yanında en önemlisi stratejik planlama için kurumsal kültürün yerleşmesi lazımdır. Bunun içinde ilk olarak stratejik planlama nedir ne değildir, nasıl uygulanmalıdır, getireceği faydalar anlatılmalı ve stratejik planlamaya katkıda bulunacak nitelikli personeller tespit edilerek mesai, prim vs. ile maddi olarak ödüllendirilerek sahiplenme güdüsü ve katılma motivasyonu diri tutulmalıdır. Kamuya yeni personel alımlarında her kurum stratejik planlama yapmaya katkıda bulunabilecek nitelikte personelleri istihdam etmelidir. Bu nitelikteki personel sayısı çoğaldıkça ve eğitimle bu düzeye gelebilecek kamu personelleri tespit edilip planlamaya katkısı ve kurumlarını sahiplenmeleri için maddi ve manevi motive edici unsurlar oluşturulduğunda başarılı olunabilecektir. Kurumlardaki kamu mali yönetimi stratejik planlamaya uygun bir altyapı oluşturulması zaman ve büyük emek gerektireceğinden kararlılıkla ve kesintisiz bir şekilde uygulanmaması durumunda başarılı olunmaması mümkün olmayacaktır.

2.2.1.2. Performans Esaslı Bütçeleme

Yeni Kamu Yönetim yaklaşımı, stratejik planlama ile performans esaslı bütçeleme sisteminin gelişimi sağlamıştır. Yeni kamu yönetimi yaklaşımı, kamunun özel şirketlerin yönetim usullerine göre yönetilmesi gerektiği düşüncesindedir. Bu yeni yaklaşım hizmetleri etkin ve nitelikli olarak sunulmasını hedeflerken vatandaş yerine tüketici eksenli bir perspektifte olmayı esas almaktadır. Bu çerçevede yönetim

kavramının yerini yönetim kavramı almıştır. Yönetim kavramı ile karar alma sürecine sivil toplum kuruluşları ile özel sektör de iştirak etmektedir. Bu minvaldeki devlet yaklaşımı ise etkin devlet olgusudur. Toplam kalite yönetimi, elektronik devlet, özelleştirme, performans odaklı yönetim kavramları etkin devletin araçlarıdır. Performans esaslı bütçeleme kavramı da performans odaklı yönetim kavramı altında geliştirilmiştir (Özen, 2008, s. 42-43).

Kamu kesiminin faaliyetlerindeki artış ve değişiklikler sonrasında devletlerin sürekli artan kamu kesimi açıklarına mevcut bütçe sistemleri çare olmayınca çözüm arayışları sonucunda ortaya çıkan yeni yöneticilik kamu anlayışı çerçevesinde; stratejik yönetim, toplam kalite yönetimi, performans yönetimi gibi yaklaşımlar benimsenmiştir. Kamu mali yönetimindeki bu yaklaşımlar ile kamu kaynaklarının etkin bir şekilde yönetilerek kamunun ihtiyaçlarının en iyi şekilde karşılanması önemsenmiştir. Performans esaslı bütçeleme; şeffaflık, hesap verilebilirlik, mali disiplin ilkeleri ekseninde kamu kaynaklarını heba etmeyen bir kamu mali yönetiminin tesisi için geliştirilmiş bir bütçeleme tekniğidir (Bal, 2016, s. 6).

Performans esaslı bütçeleme sistemi merkezden yönetim yerine yerinden yönetim anlayışını temel almaktadır. Program bütçenin ve performans bütçenin geliştirilmiş hali olduğundan iki bütçe sisteminin özelliklerini barındırmaktadır (Edizdoğan, Çetinkaya, & Gümüş, 2013, s. 415,416).

Performans esaslı bütçeleme, modern bütçeleme teknikleri içinde en son geliştirilen bir sistemdir. Bu sistem, kamu kuruluşlarının piyasa eksenli yönetim zihniyetine özgü bütçeler hazırlanması için ilk olarak vizyon ve misyonlarını içeren stratejik planların düzenlenmesini ve yürütülecek bütçelerdeki yapılacak faaliyetlere en uygun ödeneğin ayrılmasını gerektirmektedir (Egeli, Akdeniz, Aksaraylı, Tüğen, & Özen, 2007, s. 27).

Performans esaslı bütçeleme, kamu kuruluşlarının temel faaliyetlerini ve bu faaliyetlerin yapılması ile ortaya çıkacak olan amaç ve hedefleri tespit eden, kaynakların bu amaç ve hedeflere göre ayrılmasını ve kullanılmasını temin eden, performansın ölçülerek hedefe ne ölçüde ulaşıldığını gösteren ve raporlayan bütçeleme tekniğidir. Performans esaslı bütçe lemede performans ile ilgili veriler bütçe belgelerinde gösterilmektedir. Çıktı ve sonuç odaklı olan performans esaslı bütçeleme tekniğinde saydamlık ve hesap verilebilirlik ilkeleri doğrultusunda kamu kaynaklarının etkin kullanımına ve mali disiplinin sağlanmasına büyük önem

atfedilmektedir. Mali disiplinin sağlanması için ise 3-5 yıllık olarak hazırlanan stratejik planlardan yararlanılmaktadır (Küçüktüğü, 2007, s. 18-19).

Performans esaslı bütçe sistemindeki çıktı ve sonuç odaklılık şu şekilde ifade edilebilir. Çıktılar sürecin sonucunda nelerin yapıldığını bize verir. Örneğin üç bin kilometre tren yolu, 50 tane hastane, yüz bin ameliyat yapıldığı. Sonuçlar ise süreçte nasıl bir sonuca varıldığını bize verir. Örneğin küçük ve orta ölçekli girişimcilere verilen destekler ile büyük ölçekli işletmeye dönüşme oranında %10 artış olması. Doğalgaz kullanan işyerlerine verilen teşvik desteği ile bir yıl öncesine göre hava kirliliğindeki azalış yüzdesi (% 5 azalış). Yapılan çevre yolları ile nakliye giderlerinde azalma yüzdesi. Yahut ülkedeki en başta tüm doktorlara tüm sağlık çalışanlarına başta hastalar olmak üzere tüm topluma aktarmaları için doğru beslenme eğitimi ve öğretimi sonucunda bir önceki yıla göre hasta kabul sayısı ve kronik hastalık teşhisi sayısı oranlarındaki azalış yüzdesi (Küçüktüğü, 2007, s. 19,20).

Performans esaslı bütçe uygulamalarında ilk başlarda kamu hizmetlerini daha kaliteli ve verimli sunmaya yönelik olarak belirlenen hedefe ulaşmaya odaklanılmıştır. Örneğin sağlık hizmeti sunumunda doktor sayısının artırılması daha çok hastane yapmak gibi girdi odaklı değil, doktorların ve hastanelerin daha nitelikli olmasının sağlanması gibi. Ancak bu kez de mali disiplinden uzaklaşıldığı yönünde yapılan eleştiriler performans esaslı bütçe yaklaşımında mali disiplinin sağlanmasının da ön plana alınmasını sağlamış ve kamu hizmetlerinin verimli, nitelikli, etkin şekilde nasıl sunulabileceğine yönelik uygulamaları artırmıştır (Hastürk, 2006, s. 12).

Geleneksel bütçeleme anlayışında kamu harcamalarının hukuka uygun yapılması ve usulsüzlüklerin önüne geçilmesi için yoğun bir ödenek ayırma, etkin bir şekilde yasalara uygunluk denetimi ön plandadır. Performans esaslı bütçeleme yaklaşımında çıktı-sonuç odaklı ödenek tahsisi ve de çıktı-sonuçların denetlenmesi büyük ölçüde ehemmiyet arz etmektedir (Hastürk, 2006, s. 11,12).

Geleneksel bütçeleme sistemi girdi odaklı, ayrıntılı bütçe kalemlerinden oluşmakta iken; performans esaslı bütçeleme de sonuç odaklılık ve hükümet tarafından üstlenilen hedef ve programları gerçekleştirmesi esas alındığından geleneksel bütçeleme sistemine göre yöneticiler esneklik göstermekte bu durumda hesap verilebilirliği artırmaktadır.

Program bütçe ve PPBS' de ana hedef fonksiyonel sınıflandırmaya göre programların

belirlenmesi olduğundan bu sistemlerde yöneticilerin sorumluluğu ikinci plandadır. Bu durumda harcamalarda esnekliği azaltmakta -bu durumda hesap verilebilirliği azaltmakta- dır. PPBS sisteminde planlama ehemmiyetli iken performans esaslı bütçeleme sisteminde planlamanın yerini stratejik planlama almaktadır (Şahin İpek, Sakal, & Çiçek, 2014, s. 95,96).

Performans esaslı bütçeleme tam kamusal mallar için elverişli bir yöntem değildir. Ulusal güvenlik, adalet, savunma hizmetleri gibi ortak tüketime tabi olduğundan dışlanamayan, tüketiminde rekabet söz konusu olmayan kamusal mallarda performansa göre kaynak ayrılmaz. Performans esaslı bütçeleme sistemi eğitim, sağlık gibi yarı kamusal mallarda uygulama alanı bulabilmektedir (Bal, 2016, s. 22). Performans esaslı bütçeleme sistemi yarı kamusal alanlarda uygulama alanı bulmuş olsa bile her sistem teoride ideal bir düzeyde olsa da uygulamada aksayan yönlerinin olması kaçınılmazdır. Bir sistemin aksayan yönleri olabildiğince minimize edildiğinde daha etkin olarak uygulanabilecektir.

❖ Türkiye’de Performans Esaslı Bütçe Sistemi Öncesinde Uygulanan Bütçe Sistemleri

Türkiye’de performans esaslı bütçeleme sisteminin işleyişine değinmeden önce uygulanan geleneksel bütçeleme ve program süreçlerinin işleyişine genel çerçevede bakmak yararlı olacaktır. Türkiye’ de 1923 yılında cumhuriyetin ilanı ile geleneksel bütçeleme anlayışına geçilmiştir. Bu sistemde bütçenin mali fonksiyonu ön plana alınmıştır. Sistemin özünü, kamu kuruluşlarına bütçeden aktarılan kaynaklar ile kuruluşların bütçenin uygulanma süresinde -bir yıl- boyunca görevini sürdürmesi, girdi odaklı bir anlayış ile ne kadar mal-hizmet üreteceği oluşturmuş olduğundan; hiçbir suretle bütçede amaç-hizmet bağlantısı bulunmamaktadır.

Bütçeden yapılacak harcamalara ilişkin fayda- maliyet değerlendirmesi yapılmamıştır. Bütçede yalnızca harcama kalemleri sıralanmıştır. Her mali dönemde her harcama kalemi artmalıdır mantığı ile hareket edildiğinden kamu harcamalarında sürekli olarak yükselen bir meyil gözlenmiştir. Yalnızca bütçe belgeleri üzerinden prosedür gereği ve yapılan sorumluluğun sayman üzerinde olduğu bütçe denetimi yapılmıştır. Bütçe ile plan arasında bir ilişki kurulmamıştır (Özen, 2008, s. 197-200).

1960 yılında planlı kalkınma dönemine geçilmesi ile bütçe ile bağlantılı planlar yapılmaya başlanmış, 1961 yılında kurulan Devlet Planlama Teşkilatı, yatırımlar ile

ilgili olarak etkin bir rol üstlenmiştir. 1960'lı yıllarda bütçe sistemi ile ilgili reform arayışları sonrasında program bütçe sistemi ile ilgili çalışmalar ve pilot uygulamalar sonucunda 1973 yılında program bütçe sistemine geçilmiştir. Program bütçe anlayışının gereksinimleri kamu kuruluşları tarafından anlaşılmadığı için ve uygulama ilgili tekniklerde ihtisaslaşma tesis edilemediğinden -örneğin fayda-maliyet analizi tekniği uygulaması yeterince uygulanmadığından- süreç harcamacı kuruluş, siyaset kurumu ve bürokrasi üçgeninin ilişkileri ekseninde yürütülmüştür (Candan, 2007, s. 115,116).

❖ Türkiye’de Performans Esaslı Bütçe Sistemi

Türkiye’de performans esaslı bütçeleme sisteminin alt yapısı, Dünya Bankası ile 1995 yılında imzalanan Kamu Mali Yönetimi Projesi anlaşması ile başlamıştır. 2001 yılında Dünya Bankası tarafından hazırlanan Türkiye Kamu Harcamaları ve Kurumsal Yapının Değerlendirilmesi Raporları(PEIR) ile süreç devam etmiştir. 2003 yılında kabul edilen 5018 sayılı KMYKK ile de performans esaslı bütçeleme sistemine geçilmiştir (Karacan, 2010, s. 119). Dünya Bankası ile imzalanan Kamu Mali Yönetimi Projesi Anlaşması ve PEIR raporları ile mevcut kamu mali yönetiminde bütçe kapsamının dar olduğu, bütçe sınıflandırmasının iktisadi analizlere olanak vermediği, harcamaların sınıflandırılmış olarak tahmin etme düzeyinin düşüklüğü, bütçenin uygulama ve muhasebe sürecinde Maliye Bakanlığı ve Sayıştay’ın karışık bir kontrol sistemi bulunduğu, yatırım ve cari harcamalar arasında bağlantı zayıflığı, kamu harcamaları verilerini işleme otomasyon sisteminin eksikliği sorunları tespit edilmiştir. Çözüm olarak; plan-bütçe arasındaki bağın güçlendirilmesi, bilimsel analizler ve karşılaştırmalar yapmaya elverişli uygun bir kod yapısı sisteminin kurulması, bütçe dışı fon ve döner sermaye uygulamalarına son verilmesi, cari, yatırım ve transfer harcamalarının aynı zamanlı olarak aynı karar ile tahsis edilmesi, ödeneklerin taleplere bağlı olmadan bir plana tabi olarak düzenli olarak- çeyrek dilimler halinde-serbest bırakılması önerilmiştir (Barbak, 2015, s. 9,10).

Türkiye’de performans esaslı bütçeleme sistemine 5018 sayılı kanun ile yasal olarak geçilmiştir. 5018 sayılı kanun öncesinde 2000’li yılların başlarında bu sisteme geçilmesi yönünde hazırlık çalışmaları başlanılmış olup Maliye Bakanlığı tarafından 2001 yılında altı kamu kurumunda muhtelif faaliyet ve projelerde pilot olarak uygulanmaya başlanmıştır. Bu kamu kurumlarındaki faaliyet/projeler için 2003–2007

yıllarını kapsayan stratejik plan ile 2003 yılı performans planı (programı) hazırlanmıştır. 2004 Yılı Programında sekiz kamu kurumunda pilot olarak stratejik plan çalışmaları ile uyumlu olarak performans esaslı bütçe sistemi çalışmalarına devam edileceği belirtilmiştir (PEBR, 2004, s. 2).

Türkiye’de performans esaslı bütçeleme sisteminin ana unsurları; stratejik planlama, performans programı, faaliyet raporu ve performans denetimidir. Kamu idareleri bu belgeleri düzenleyerek hedeflerini, performansları ve faaliyetlerini topluma, yerel yönetim meclislerine ve TBMM’ye arz etmektedir.

Bütçeleme öncesinde hazırlanan stratejik plan, performans programları ve faaliyet raporları birbirleri ile ilintilidir ve aynı anda çalışılmaktadır. Uzun dönemli plan ekseninde bütçe çalışmaları makro iktisadi dengenin sağlanmasına katkı sağlayacak bir unsurdur. Çok yıllık bütçeleme anlayışı ile amaçlanan plan-bütçe bağlantısının güçlendirilmesidir. Çünkü yapılan planlar bütçe ile uygulamaya geçmektedir. Performans esaslı bütçelemenin başarılı olması için stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporlarının iş birliği ve uyum içerisinde hazırlanması gerekmektedir (Yazıcı, 2016, s. 396).

❖ **Stratejik Planlama**

Stratejik planlama, stratejik yönetimin unsuru olduğu gibi performans esaslı bütçeleme de unsurdur. Türkiye’de 2003 yılından itibaren stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçeleme sistemi uygulanmıştır. Performans esaslı bütçeleme, stratejik planlamanın yapılması ile başladığından stratejik planlamanın başarılı bir şekilde uygulanması performans esaslı bütçelemeyi doğrudan etkileyen bir unsurdur.

5018 sayılı Kanunla, kamu idarelerine kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde misyon ve vizyonlarını oluşturmak, amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve uygulamanın izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlama görevi verilmiştir. *Vizyon idarenin geleceğini sembolize eden genel amacdır*”. Mevzuat, idarenin görev sınırlarını yani misyon sınırlarını çizer. Vizyon bu sınırlar içerisinde başarı seviyesinin nasıl yükseltileceğini belirler. Misyon “ne” ve “niçin” sorularına cevap vermekte iken,

vizyon ise misyonun “hangi düzeyde” başarılacağını belirler (CBSBB, 2021 a, s. 36,37).

Amaçlar, idarenin hizmetlerini yürütülmesi ile varılan sonuçların kavram olarak karşılığıdır. Bu sonuçlar, ekseriyetle sosyo-ekonomik sorunların çözümü ya da toplumun ve kamu kuruluşlarının ihtiyaçlarının giderilmesi için yapılmaktadır. Hedefler ise, amaçların gerçekleştirilmesi için tahmin edilen çıktı ve sonuçların belirlenmiş bir zaman birimi dâhilinde nitelik ve nicelik olarak belirtilmesidir. Hedeflerin miktar ve zaman olarak ifade edilebilir olması icap etmektedir (CBSBB, 2021 a, s. 41,42).

❖ Performans Programı

“Performans programı: Bir kamu idaresinin program dönemine ilişkin performans hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için yürütecekleri faaliyetler ile bunların kaynak ihtiyacını ve performans göstergelerini içeren programdır”.

Performans programı hazırlık süreci ise; öncelikli stratejik amaç ve hedeflerin belirlenmesi, performans hedef ve göstergeleri ile faaliyetlerinin belirlenmesi, performans hedeflerinin kaynak ihtiyacının belirlenmesi, faaliyet maliyetlerinin belirlenmesi, performans programının oluşturulması “olarak belirtilmiştir.

❖ Faaliyet Raporu

İdarelerin performans sonuçlarının izlenmesi ve değerlendirme işlevini faaliyet raporları üstlenmektedir. Faaliyet raporları, kamu idarelerinin stratejik plan ve performans programının sonuçlarını içerecek şekilde yıllık olarak hazırlanır. Raporlar karşılaştırma yapmaya fırsat verecek şekilde hazırlanıldığında idarelerin yıllar itibarıyla performans gelişim süreci gözlemlenebilecektir. Faaliyet raporları, mali saydamlık ve hesap verilebilirlik ilkeleri doğrultusunda sade, açık ve anlaşılır bir dil ile hazırlanmalıdır (Resmi Gazete, 2021, s. 22. md.).

İdare faaliyet raporları, mahalli idareler genel faaliyet raporu ve genel faaliyet raporu dış denetim sonuçları gözetilerek ve görüşleri belirtilerek Sayıştay tarafından genel uygunluk bildirimi ile TBMM’ye arz edilir. Daha sonra yönetmelikte belirtilen süreler doğrultusunda kamuoyu ile paylaşılır ve ilgili idarenin internet sitesinde yayınlanır. Bu şekilde mali saydamlık ve hesap verilebilirlik ilkeleri işletilir (Resmi Gazete, 2021, s. 32. ve 33. md.).

Faaliyet raporu bir kurumun bir yıl boyunca gösterdiği performansın gelişimini görmek ve değerlendirmek ve bu raporun sonucuna göre kamu mali yönetiminin verimliliği için yol gösterici bir belge niteliğindedir. Kurumun bir yıl boyunca nereden nereye geldiğini görmek ve gelecek yıllar için belirlenecek stratejilere yol gösterici olabilecektir. Faaliyet raporları, performans gösteren bir rapor olarak algılandığından Türkiye’de kamu kurumları, kurumun o yıl yaptığı yeni proje, yaptığı işlem, faaliyet, ve hizmetlere değinerek bir yıl boyunca iyi bir performans sergilediğini gösteren bir karne gibi algılanmakta ve uygulanmaktadır.

Faaliyet raporlarında kurumun faaliyet gösterdiği alanla ilgili ülkede yaşanan önemli sorunlara kapsamlıca değinilerek kurumun o sorunu çözmek için elindeki fiziki, teknolojik ve insan kaynağı altyapısının yeterli olup olmadığı varsa şayet eksiklikler belirtildikten sonra, bunların giderilmesi için neler yapıldığı niceliksel ve niteliksel olarak sade bir vatandaşın bile kolaylıkla algılayabileceği şekilde ortaya konulması ile daha çok fayda sağlanacaktır. Örneğin, Vergi Denetim Kurulu 2022 faaliyet raporunu incelediğimizde risk analiz modeli, proje çalışmaları, görüş ve öneri raporları ve diğer kurum ve kuruluşlardan gelen taleplere istinaden yürütülen risk analiz çalışmaları neticesinde riskli görünen mükelleflerin incelemeye sevk edilmesi vergiye kayıtlı olan mükellefleri incelemeye başlanmadan emek ve zaman kaybının önüne büyük ölçüde geçildiğini göstermesi gayet rasyonel ve yerinde bir projedir. Bununla birlikte bu çalışma kayıt altında olan vergi mükelleflerinden riskli olanları seçerek daha kısa zamanda incelenmesi içindir. Raporda kayıt dışılıkla mücadelede, kurumlar arası koordinasyon ve veri paylaşımının artırılmasını, risk odaklı denetim ekseninde beşerî ve teknolojik altyapısının güçlendirilmesinin hedeflenerek bu kapsamda bilgi teknolojileri alt yapısının güçlendirilerek risk analiz ve elektronik denetim kapasitesini geliştirileceğinden bahsedilmektedir. Kayıt dışı ile mücadelede risk analizi sistemi benzeri bir sistem kurmak için altyapı çalışmalarına devam edildiği belirtildiğinden kayıt dışı mükelleflerin incelenmesinde kayıt altında olan mükellefleri incelenmesinin oldukça gerisinde olduğu anlaşılmaktadır. Bu faaliyet raporunda kayıt dışı mükelleflerin incelenmesi ile ilgili somut hedefler belirlenerek bunlara ne ölçüde uyulduğu ortaya konulması ile faaliyet raporları daha işlevsel olacaktır.

Bu minvalde biz faaliyet raporlarının bir kurumun bir yıl boyunca yaptığı faaliyetlerini gösterme işlevinin ötesinde kurumun faaliyet gösterdiği alandaki problemlerin çözümüne karşı önceki dönem faaliyet raporlarında nasıl bir hedef belirlendiği ve bu

hedeflere ulaşmak için yapılanlar belirtilip bir sonraki yıl için daha büyük hedefler konulmalıdır. Çünkü kayıt dışı ile mücadelede başarılı olunması için hedefi büyüterek yapılmayan mücadelede başarıya asla ulaşılamayacaktır. Önerimizi somutlaştırılması açısından kayıt dışı sorununa karşı mücadele eden faaliyet raporları ekseninde yüksek verim alınması için bizim önerimiz ilk olarak vergi denetim kurulu, gelir idaresi, sosyal güvenlik kurumunun da tıpkı Vergi Denetim Kurulu'nun kayıt altında olan vergi mükellefleri üzerinden yapılan araştırma değerlendirmeler sonrası riskli mükellefleri tespit etmesinin kayıt dışı mükelleflere de uyarlanması ve tüm kamu kurumlarında yapılan işlemlerin takip edilerek yapay zeka teknolojilerinden de istifade edilerek kayıt dışı her tür mükellef ve işlemin tespit edilmesi için elektronik bir bilgi toplama ağı oluşturup buradan analiz edilen bilgiler neticesinde riskli mükellefleri ilgili kurumlara göndererek gereğinin yapılmasıdır. Yılın sonunda bir yıl boyunca neler yapıldı ve bir yıl sonunda neler yapılacağı vurgulanarak gerekli donanım, personel temini, personele eğitim çalışmalarının planlamasına işaret edilerek yetkili birimlere iletilmelidir.

Kayıt dışı probleminin kayıtsız vergi mükellefleri dışında bir de kayıt dışı istihdam yönü de tabiki bulunmaktadır. Buradaki amacımız VDK'nın faaliyet raporu örnekleme üzerinden kayıt dışı ile mücadeleyi spesifik olarak seçerek diğer kurumlarında yetki alanındaki problemlerde faaliyet raporlarının nasıl daha etkin kullanılabileceğine ilişkin bir perspektif getirilmeye çalışılmasıdır.

Kayıt dışı ile mücadelede VDK yanında SGK ve GİB' in sahada kayıt dışı mücadele yaygın ve yoğun denetim birimi altında kolluk kuvvetleri ile birlikte her gün sahada denetim yapması ve kayıt dışında kalmaya yüksek yaptırımlar getirilerek kayıt altında olmanın ise maliyetinin düşürülmesi için vergi oranlarında/ ve sigorta primlerinde yapılacak indirimler ile kayıt altında olmanın daha avantajlı olduğu mükellef ve işverenlere idrak ettirilmesi ile kayıt dışı işlem ve mükelleflerin kayıt altına alınmasında orta ve uzun vadede mali disipline önemli katkı sağlanacaktır.

Her ne kadar bir kamu idaresinin performans hedefleri ve bu hedeflere ulaşmak için yürütecekleri faaliyetler ile bunların kaynak ihtiyacını ve performans göstergeleri performans programı içinde yer alsın da biz faaliyet raporunda da hedeflere ulaşmak için neler yapıldığının ve neler yapılacağına da değinilerek performansın düşük kaldığı yerlerin vurgulanarak bir sonraki faaliyet raporu, stratejik plan ve performans programı arasındaki bağın artması ile fayda üretebilecektir. Performans bütçelemenin

unsurlarını hatırlayacak olursak, stratejik planlama, performans programı, ve faaliyet raporudur. Dolayısıyla bütün unsurlarda ortak payda ortak dert ortak çözümler vurgulanıp yapılması gerekenler sadelikle telkin edilmeden plan- program yapmak rapor düzenlemek sadece prosedür gereği yapmış olmaktan öteye gidememek olduğundan ehemmiyet arz etmektedir. Öyle ki Türk kamu yönetiminin kanayan yarası olan prosedürelilik, kağıt üstünde kalmak, teoride mükemmel olsa da uygulamada hiç olmamak yahut aksak olmak bir illüzyondur. Gerçeklerin eninde sonunda ortaya çıkma gibi gerçeği de olduğundan illüzyonlar ile varılacak yer de ancak sahte bir yer olacaktır. Bir rapor, bir model, bir program, bir sistem ne kadar realist ve rasyonelliğe uygun olarak işletiliyor ise ülkesine faydası da o kadar gerçek olacaktır.

❖ Performans Denetimi

Genel manada performans, hedeflenen ve tasarlanan icraatlarının sonucunda erişileni nitel ve nicel olarak tayin eden kavramdır. Performans, somut yahut soyut olarak izah edilebilir. Performans denetimi; bir kurumun, görevin, yönetimin, performansının analizi, takdiri ve ilgili yerlere raporlanmasıdır. Performans denetimi, sadece hedefleri gerçekleştirmeyi değil verimlilik, etkinlik ve tasarruf (VET) ilkelerine uygunluğun değerlendirilmesini de kapsamaktadır (Candan, 2007, s. 53).

Performans denetimi kavramı, kamu mali yönetimi yazınında ilk defa INTOSAI (Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Organizasyonu) ile kullanılmıştır. Devletlerin yüksek denetim kurullarının performans denetiminin yaygınlık kazanmasında INTOSAI etkili olmuştur (Muratlı, 2009, s. 6).

Yüksek denetim kurumlarının asıl görevi; kamu fonlarının kullanımı, takibi ve denetlenmesidir. Yüksek denetim kurumları, yasama meclislerinin denetimi yapmasına kolaylık sağlama fonksiyonu üstlenirler. Türkiye’de performans denetimine 1938 yılında başlanılmış olup bu görev Sayıştay ve Başbakanlığa bağlı Yüksek Denetleme Kurulu’na verilmiştir. KİT’lerin denetim görevini yapması için kurulan -ilerleyen dönemlerde denetim görevi kapsamına başka kuruluşlar da ilave edilen- Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunun 1938-1960 yılları arasındaki adı Umumi Murakabe Heyetidir (BBYDK, 2008, s. 7). Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, denetlediği kamu kuruluşların kaynaklarını etkinlik, kârlılık, verimlilik, ekonomiklik ilkelerine göre kullanılıp kullanılmadığı ile ilgili analizleriyle performans denetimini gerçekleştirmiştir (BBYDK, 2008, s. 21).

Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu 2008-2012 yılları stratejik planında Türkiye’de kamu kurum ve kuruluşları üzerindeki TBMM denetiminin daha etkin olması için Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu ile Sayıştay’ın tek bir kurumda birleştirilmesi önerilmiştir (BBYDK, 2008, s. 40). Nitekim 2010 yılında 6085 sayılı Sayıştay Kanunu’yla Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu’nun tüzel kişiliği sona erdirilerek Sayıştay’a devredilmiştir.

Sayıştay’ın yaptığı performans denetimi verimlilik, etkinlik, tasarruf (tutumluluk) -bu üçünün baş harfleri yan yana yazılarak kısaca (VET) denetimidir. Verimlilik; belirli bir girdi ile en fazla çıktı elde edilmesi yahut en uygun bir kalite ekseninde belirli miktardaki çıktının en az girdi ile tedarik edilmesidir. Örneğin karayollarını asfaltlamada kaliteyi düşürmeden /ilave maliyet olmadan daha konforlu yollar yapılması.

Etkinlik, hedefin ne derece gerçekleştiğidir. Örneğin orta öğretim öğrencilerine eğitim metodunda yapılan değişiklikler -örneğin, müfredat daraltılması- ile öğrencilerin lisans eğitimi yerleştirme sınavındaki başarı ortalamasının artması.

Tasarruf (tutumluluk), en uygun kalite düzeyindeki çıktıların minimum maliyetle elde edilmesidir. Örneğin, Devlet hastanelerinde ömrünü doldurduğu için yenilenecek MR cihazlarının minimum maliyetle tedarik edilmesi (Sayıştay, 1997, s. 5).

Sayıştay tarafından performans denetimi yapılırken öncelikle performans denetimi planlanır, uygulanır, raporlanır. Raporlanma ile performans denetimi sona ermez takip edilir (Demirbaş, 2001, s. 108). Denetim için çalışma planını da kapsayan ön inceleme raporu, Sayıştay üst yönetimince tasdik edildikten sonra çalışma planındaki zamanlamaya uygun şekilde ilişkili veri kaynaklarından elde edilen delillerin bir araya getirilmesi, denetim problemlerini değerlendirme, hipotezleri test etme, kriterlerin kıyaslanması için delillerdeki verilerin tahlil edilmesi ve bulgulara varılması aşamaları ile yapılacaktır (Demirbaş, 2001, s. 125).

Türkiye’de Performans Denetimi Uygulaması

Türkiye’de performans denetimi, 5018 sayılı KMYKK öncesinde Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu ve Sayıştay -1996 yılından itibaren- tarafından yapılmakta olduğunu belirtmiştik. Performans denetimi 5018 sayılı KMYKK sonrası Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu ve Sayıştay’a ilaveten Kamu idarelerinin iç denetim birimleri tarafından da yapılmaya başlamıştır. 2006 yılından itibaren de Sayıştay

performans denetimini 5018 sayılı KMYKK' na göre yapmıştır (Candan, 2007, s. 209,227).

Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu 2010 yılında Sayıştay'a devrolunarak tüzel kişiliği sonlandırılmıştır. 5018 sayılı Kanun ile genel yönetim kapsamındaki tüm kamu kurumları -düzenleyici ve denetleyici kurumlar hariç- idarelerinde iç denetim birimlerinin kurulması öngörülmüştür. 2008 yılında yayınlanan Kamu İç denetim Rehberi 2013 yılında güncellenmiştir. 2016 yılında ayrıca Kamu İç Denetimi Performans Denetimi Rehberi yayınlanmıştır. 2014 yılına kadar bir yıl içerisinde ortalama olarak 2-3 adet iç denetim vasıtası ile performans denetimi yapılmıştır.

Kamu iç denetiminde yapılan performans denetimlerinin nitelik ve nicelik olarak gelişimi için Dünya Bankasından sağlanan hibe ile gerçekleştirilen “Kamu İç Denetim Fonksiyonunun Güçlendirilmesi Projesi” kapsamında 2014 yılında üç kamu kurumunda pilot performans denetimi uygulaması yapılmıştır. Performans denetiminin geliştirilmesi için tüm bu yapılanlara rağmen performans denetimi sayısında artış olsa da diğer denetim türleri sayılarının oldukça gerisinde kalmıştır. Bu durum kamu iç denetiminde performans denetimine çok önem verilmediğini ortaya koymaktadır (Kebeli, 2020, s. 18-20).

Performans denetiminin amacı bütçelemelerde performansın kıstas alınarak ölçülen yahut tespit edilen performansa göre bütçeden ödenek verilmesidir. Ancak Türkiye’de idareler performans denetimini tamamen yanlış bir zihniyette uygulamaktadır. Yöneticiler, performans ölçümü yaparken de performans denetimi yaparken de performansı gerçek olarak tespit etmek yerine kendilerinin ve kurumlarının olumsuz değerlendirileceği ve performanslarını düşük gösterdiklerinde başarısız olunacağı ve bütçeden daha az pay verileceği korkusu ile performansı gayet yüksek olarak gösterme yolunu tercih etmektedirler.

Performans denetiminin Türkiye’de yeni bir yapılandırma ile istisnasız tüm kamu kurumlarında uygulanması fayda getirecektir. Kamu kurumları faaliyetlerini etkin bir şekilde yaptıklarında fayda üretecekler aksi takdirde görevini eksik yapmaktan dolayı meydana gelecek maddi ve manevi refah kaybı yanında kurumun sabit ve değişken maliyetleri de yüklenildiğinden kamu kaynakları etkin kullanılmamış olacaktır. Kamu kaynaklarının heba edilmediği her tür adım, mali disipline atılmış büyük bir adımdır. Öyle ki büyük değişimler küçük binlerce değişiklikle mümkün olacaktır.

Mali disiplini sağlamada bütün kurumların etkin çalışması önemlidir. Fakat merkezi yönetim bütçe gelirlerinin çok büyük bir kısmını vergi gelirleri oluşturduğundan ve Hazine ve Maliye Bakanlığı ve ona bağlı olan Gelir İdaresi Başkanlığı ve Gelir İdaresi Başkanlığı bünyesindeyken 46 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 27990 sayılı Resmi Gazete 'de yayınlanması ile 10.07.2011 tarihi itibarıyla Maliye Teftiş Kurulu, Hesap Uzmanları Kurulu, Gelir İdaresi Başkanlığı Gelirler Kontrolörleri Başkanlığı ve Vergi Denetmenleri Büro Başkanlıkları lağvedilerek kurulan VDK mali disiplinin sağlanmasında en önemli noktada faaliyet göstermektedir.

Türkiye'de merkezi yönetim bütçesinden sonra en büyük kalemi sosyal güvenlik harcamaları oluşturduğundan Sosyal Güvenlik Kurumu da mali disiplini sağlamada önemli bir noktadadır. Bu nedenle bu üç kurumun performansının artırmanın mali disipline sağlayacağı önemli katkıyı -bu üç kurumun mali disiplinle etkin mücadele etmesi ile yine mali disipline sağlayacağı büyük katkıyı da- göz ardı etmeden ve performans denetiminin etkinlikle yapılması büyük önem arz etmektedir. Bu kurumlar dışında tüm kamu kurumlarının performansı ve performans denetimlerinin kalitesi ve etkinliği önem arz etmektedir. Yapılan performans denetimleri sonrasında performansı düşüren etmenler tespit edildikten sonra somut adımlar atılarak problemler hızlı bir şekilde çözülürse orta ve uzun vadede mali disipline önemli ilerlemeler kaydedilecektir.

❖ Performans esaslı bütçeleme Sisteminin Aksayan Yönleri

Devlet bütçesinin hazırlanması, onaylanması, yürütülmesi, denetiminde bütün aşamaları, yürütme ve yasama organları ile kamu kurumu idarelerinde şekil bulsa da asıl yön verici aktör insandır. İnsanlar, davranışlarına yön veren motivasyon ile hareket etmektedir. Örneğin Niskanen Bürokrasi modelinde bürokratların devlet bütçesinden daha çok pay almalarındaki etken, kişisel çıkarlarını maksimize etme güdüsü ile hareket etmeleridir. Performans esaslı bütçelemede ise kamu faydasını maksimize etmek ile ilgili teşvik unsurları bulunmamaktadır. Özel bir şirkette bütçe yönetiminde başarılı olmak için diğer şirketler ile rekabet içerisinde olduğundan başarısız olunması durumunda yaptırım kaçınılmazdır. Ancak kamu yöneticilerinin başarısız olması durumunda onları atayan politikacılara uygulanacak yaptırım siyasi olmaktadır. Bu durum bu bütçe tekniğinin teoride -ilkesel düzeyde- kalmasına neden olmaktadır (Çelebi & Kovancılar, 2012, s. 5).

Performans esaslı bütçeleme tekniği uygulanırken bir kamu malı/hizmetinin sunumunda rakamsal olarak faaliyet raporlarında performans hedefi gerçekleşmiş gözükmesine rağmen gerçekte yeterli performans gösterilmemiş olabilir. Performans ölçümü tam kamusal mallar için uygun değildir. Performans ölçümünün yarı kamusal mallar içinde özellikle eğitim ve sağlık hizmetleri için daha uygun olduğu gözlemlenmiştir (Bal, 2016, s. 22).

Kamu mallarının kendine özgü yapısı dolayısı ile performansı tam olarak doğru ölçmek her zaman mümkün değildir. Savunma, eğitim, sağlık gibi hizmetlerin maddi faydaların ötesinde sosyal refahın ve toplumsal huzurun artışı gibi kıymet biçilemez dışsal faydalar ortaya çıkacaktır. Yarı kamusal mallarda nispeten daha iyi bir ölçüm yapılabilse de onun da etkisi ilerleyen zamanda ortaya çıkabilecektir. Örneğin eğitim hizmetinin faydası çok uzun bir zaman sonra ortaya çıkacaktır. Bir kamu malı/hizmeti arzında performans yönünden başarısız olunması o kamu hizmetinin azaltılması yahut bir daha yapılmaması gibi bir sonuç asla doğurmamıştır (Yazıcı, 2015, s. 73,74).

Performans esaslı bütçeleme sistemini tatbik etmesi bildirilen kamu idareleri, birçok talimat ile karşılaştığında bunları donanımları ölçüsünde yapabilecektir. Faaliyetler ile ilgili performans bilgilerinin elde edilmesi, analizi, karşılaştırmalar yapılabilmesi uzmanlık gerektirmektedir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde kurumsal kapasite eksikliği fazladır. Kamu kurumları performans bilgilerini karmaşıklıktan uzak bir şekilde yasama organına sunmalıdır. Kamu yöneticileri performans bilgilerinin değerlendirilmesinde tenkit edilme kaygısı taşımaktadırlar. İdareciler ödenekleri azaltılır çekincesi ile esnek olmayan bir yönetim sergilerler. Tüm bunlar performans esaslı bütçe sisteminin gereklerini yerine getirmekten çok eski bütçe sistemi olan geleneksel bütçeleme anlayışı dışına çıkmada bir direnç ortaya konulmasındandır. Bu durum yeni bütçe sisteminin başarısını belirleyecek önemli bir alt yapı olan kurumsal kültürün gelişmesini yavaşlatmaktadır (Çelebi & Kovancılar, 2012, s. 12).

❖ Türkiye’de Performans Esaslı Bütçe Sisteminde Yaşanan Sorunlar ve Performans Esaslı Program Bütçe Sistemine Geçiş

Türkiye’de performans esaslı bütçe sistemi on dört yıl boyunca uygulanmasına rağmen yeterli düzeyde tecrübe kazanılamamıştır. Aynı durum stratejik planların hazırlanmasında da vardır. Sistemin uygulanmasında yaşanan sorunlar; Türkiye’de performans esaslı bütçe sisteminin uygulanmasında yeni sisteme hâkim nitelikli

personel yetersizliği, stratejik planların dönemi ile bütçe dönemleri süresinin farklılığının stratejik planın özümsemesini engellemesi, plan-bütçe bağının zayıflaması, kamu kurumları arasında müşterek çalışma ilkeleri uygulanmadığından uyumsuzlukların giderilememesi, bazı kamu kurumlarının performans ölçümlerinin sonuç ve çıktı odaklı olmaması -örneğin üniversitelerin mezun verdiği öğrenci sayısı ile performans ölçümü yapabilmekte iken gerçek performans ölçütünün mezun öğrencilerin istihdam düzeyi olması-, üst politika belgeleri olan; kalkınma planları, yıllık programlar, orta vadeli mali plan, orta vadeli mali program ile kurum seviyesinde hazırlanan stratejik plan, performans programı arasında bağ kurulamaması nedeni ile kamu idarelerine yön verici olunamaması, kamu kaynaklarının kullanımındaki şeffaflığın sağlanmasında hedeflenen düzeye ulaşılamaması, bütçeler çok yıllık olarak hazırlansa da kaynak tahsislerinin program ve alt program olarak sadece cari yıl için detaylı iken diğer yıllar için eksik olmasının uzun vadeli planlama anlayışının yerleşmesini engellemesi, kurumların performansına göre kaynak dağıtımının fiilen uygulanmamasıdır (Yavuz, Özgül, & Susam, 2021, s. 127).

Yaşanılan tüm bu sorunlardan ötürü performans esaslı bütçe sistemi çok sık eleştiri konusu yapılmış ve uygulamada geleneksel bütçe sistemine yaklaşılmaması nedeni ile bütçe sisteminde değişiklik yapılması gerektiği dillendirilmiştir. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından 2020 yılında yayınlanan 2021-2023 Bütçe Hazırlama Rehberinde, 5018 sayılı Kanunla getirilen performans esaslı bütçeleme uygulamalarıyla analitik bütçe sınıflandırması birlikte değerlendirildiğinde;

- Üst politika belgelerinde belirlenen amaç ve hedefler ile analitik bütçe sınıflandırmasına göre hazırlanan bütçeler arasında yeterli düzeyde bağlantı sağlanamadığı, stratejik planlar ve performans programları yoluyla üretilen performans bilgisinin bütçeleme ve karar alma süreçlerine dâhil edilemediği tespit edilmiştir.
- Kaynak tahsisi kararlarında çoğunlukla girdilere odaklanılması nedeniyle performans esaslı bütçeleme sisteminin tam olarak uygulanamadığı, bütçe sisteminin klasik bütçe sistemi yaklaşımını andırdığı belirtilmiştir.

Performans esaslı bütçelemenin daha etkin olarak yürütülmesi için söz konusu bütçeleme sisteminden elde edilen tecrübelerden de istifade edilerek performans bilgileri ile bütçeden ayrılan kaynaklar arasında ilişki kuran program bazlı

performans bütçe reformunun hayata geçirilmesine karar verildiği ifade edilmiştir. Program bütçeye ilişkin çalışmaların Strateji ve Bütçe Başkanlığı yönetiminde uygulanacağı belirtilmiştir. Cumhurbaşkanlığı makamından alınan olur ile 2020 yılı idare performans programları, program bütçe sistemine uygun olarak hazırlanıp TBMM'ye sunulmuştur. 2021 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Teklifi ise bu rehberde yer alan performans esaslı program bütçe sistemine uygun olarak hazırlanacağı ifade edilmiştir (CBSBB, 2020 b, s. 12,13).

Program bazlı performans bütçe uygulamasına geçilmesi ile;

- ✓ Performans esaslı bütçe uygulamasına son verilerek program bütçe uygulamasına geçilmemiş bu iki sistem bütünleştirilmiştir. (CBSBB, 2020 a, s. 3);
- ✓ Bütçe sistemi ve bütçe sınıflandırmasının; kamu kaynaklarıyla kamu hizmetleri arasında bağ kurulması ve harcama önceliği geliştirilmesine uygun hale getirilmesi.
- ✓ Bütçenin girdilerden ziyade çıktı ve sonuç odaklı bir yaklaşımla hazırlanması, uygulanması, izlenmesi ve değerlendirilmesi.
- ✓ Performans esaslı bütçe uygulamaları ile üretilen performans bilgisinin karar alma süreçlerini destekleyecek şekilde bütçe süreçlerine dâhil edilmesi.
- ✓ Üst politika belgeleri ile bütçe arasında dil ve kavram birliğinin oluşturulması, bütçenin üst politika belgeleri ve idarelerin politika dokümanlarıyla bütünleşik hale getirilmesi,
- ✓ Bütçenin daha sade, anlaşılır ve değerlendirilebilir bir yapıya kavuşturulması amaçlanmaktadır.

Burada Türkiye Cumhuriyeti Strateji ve Bütçe Başkanlığının performans esaslı bütçe sisteminin klasik bütçe sistemi alışkanlıklarından ötürü, üretilen performans bilgilerinin bütçeleme süreçlerine dahil edilmediğini performans esaslı bütçe sisteminin kâğıt üzerinde kaldığı özeleştirisini yapması olumludur. Çünkü eleştiri yapılmadan hatalar düzeltilemez. Hatta bir kurumun yöneticilerinin kurum adına özeleştirisi yapabilmesi sorunların çözümü için samimiyeti ifade eder. Türkiye kamu yönetiminde maalesef özeleştirisi yoksunluğunun olduğu bir kurumsal kültür yerleşiklik kazanmıştır. Bu tür özeleştirilerin çoğalması performans esaslı bütçeleme gelişim ruhuna uygun bir zemin sağlayacaktır.

Türkiye’de Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Alt Yapı Unsurları

Bu bölümde Türkiye’de performans esaslı bütçe sisteminin alt yapı unsurları olan çok yıllık bütçeleme anlayışı, performans bilgisi, orta vadeli harcama sistemi, analitik bütçe sınıflandırılması ve tahakkuk esaslı muhasebe sistemi ele alınacaktır.

Performans esaslı bütçeleme sisteminin tesis edilmesi ve etkinlikle yürütülebilmesi için tüm bu alt yapı unsurlarının kamu mali yönetiminde birbiri ile koordineli olarak etkin olarak tesis edilip işletilmesi gerekmektedir (Bal, 2016, s. 15).

▪ Performans Bilgisi

Performans bilgisi, performans ile ilgili düzenli olarak bir araya getirilen ve kullanılan performans hakkındaki delillerdir. Performans bilgisi, bir programın –program ile bütün olan alt program, proje ve faaliyetin- temel öğeleri olan girdiler, çıktılar ve sonuçlar arasındaki ilişkileri incelemektedir. Program istenilen sonuçları sağlamakta ne kadar başarılıdır. Program, çıktıları elde etmek için girdileri (kaynakları) ne kadar verimli kullanmaktadır. Programdan elde edilen çıktı ve sonuçlar nitelikli midir, hizmetten istifade edenler kaliteden memnun mudur sorularının yeterli olarak cevaplanması gerekmektedir (Kaya & Aral, 2000, s. 8,9).

Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından hazırlanan 2020 yılı Program Bütçe Rehberinde *“performans bilgisi: Karar alma süreçlerini desteklemek ve hesap verebilirliği sağlamak üzere üretilen, bütçeleme süreçlerinde sistematik olarak kullanılan, programın çıktı-sonuçlarına ilişkin veri ve bilgilerdir”* olarak tanımlanmıştır (CBSBB, 2020 a, s. 1).

Performans esaslı bütçeleme sisteminin etkinliği için performans sisteminin kurulması önem arz etmektedir. Bu performans bilgi sisteminde; bilgiler sistematik olarak bir araya getirilmeli, analiz, değerlendirme ve raporlama yapılmalıdır. Performans bilgisinin nitelikli olarak raporlanması ile şeffaflık ve hesap verilebilirlik ilkesi işletilmiş olacaktır. Böylece performans bütçeleme sisteminde bütçeleme aşamasına fayda sağlanmış olunacaktır (Bal, 2016, s. 16).

Performans esaslı bütçeleme tüm alt yapı unsurları ile bir bütündür. Türkiye’de performans esaslı bütçe sisteminin ilk unsuru olan performans bilgisi yasal olarak düzenlenmiş olsa da pratikte pek karşılığı olmayan bir unsur vaziyetindedir. Prosedür

olarak yerine getirmiş olmak için yapılan unsurun sağlayacağı faydanın gerçek bir fayda olmayacağı aşikârdır.

Türkiye’de kamu kurumlarında performansı ölçmenin birçok güçlüğü vardır. Fakat buna rağmen performansı ölçmede kullanılacak performans bilgilerini her kurum kendi bünyesine göre ölçütler getirerek performans bilgisi oluşturmasını fakat oluşturulan bu performans bilgilerinin performansı düşük olana ceza değil performansı yüksek olana ödül verilerek düşük performansı ödülünden mahrum ile cezalandırarak uygulanmalıdır. Burada performans bilgisi oluşturulup ve ödül sistemi ile denenerek aslında varılmak istenen kurumun performansını düşüren etmenleri- teknolojik imkanlar, personel sayısı vs. gibi- ortadan kaldırıp kurumu gerçekten sahiplenilen personellerinde katılımının yarattığı sinerji ile kurumlarda katılımcı kültürün yerleşikliğinin kalıcı hale gelmesi ve performans esaslı bütçeleme ile performansı artırıcı bir iklimin oluşturulmaya çalışılmasıdır.

Burada bahsettiğimiz önerinin Türkiye’de kamu kesiminde uygulanması ve başarılmasının zorluğu herkes tarafından bilinmektedir. Lakin bir sistem işletilecekse bu sistemin işlemesi için uygun bir alt yapı olması gerekir. Özel sektörde sattığı her üründen maaş haricinde çalışana prim verildiğinde personel daha çok ürün satmak için kendini geliştirmekte ve çabalamaktadır. Ancak Türk kamu kesiminde bu motivasyon yoktur. Kamuda aynı şekilde yapılan işlem sayısının artmasında ve işlemlerin verimli bir şekilde yapılması karşılığında çok cüzi tutarlarda prim dahi ödense işlerin çok hızlı ve verimli yapıldığı görülecektir. Burada performans bilgisini kamu da uygulamanın motivasyon düzeyini artırmayı deneyerek ve her dönem sonunda durumu değerlendirerek adımlar atılmadığı müddetçe performans bilgisi teorik düzeyde kalmaya devam edecektir. İşte bu unsurlardaki her aksaklık uygulamada adı performans esaslı bütçeleme olsa da fiiliyatta klasik bütçeleme uygulamasına devam edileceği aşikardır.

▪ Çok Yıllı Bütçeleme (Orta Vadeli Harcama Sistemi)

Çok yıllık bütçeleme, dünya bankası yayınlarında orta vadeli harcama sistemi olarak ifade edilmektedir. Çok yıllık bütçeleme, cari yıl bütçe sürecinin çok yıllık gelir ve gider tahminleri ile beraberce ele alındığı bütçe ile plan ve politika ilişkisinin sağlandığı bütçeleme anlayışıdır (Cansız, 2007, s. 97).

Çok yıllık bütçeleme sistemi 1940'lar -İkinci Dünya Savaşı- sonrasında program bütçe ile geliştirilmiştir. Savaş sonrasındaki dönem bütçeleri yapılırken çok yıllık bütçe yapmanın bu dönemdeki fonksiyonu, uzun dönemli büyümeyi sağlamak için plan yapılması olmuştur. 1980'lerden sonra ise bütçe açıklarının yaygınlaşması ile sistem yenilenmiştir. Bugün ise kamu mali yönetiminde mali disiplini, kaynakların dağılımında ve kullanımında etkinliğin sağlanması amacı ile hesap verilebilirlik ve mali saydamlığın tesis edilmesinde başat uygulamalardan biri haline gelmiştir (Çetinkaya, Eroğlu, & Taş, 2011, s. 121).

Türkiye’de çok yıllık bütçeleme çalışmaları 2006 yılı itibariyle -2006–2008 dönemini kapsayan Orta Vadeli Mali Planın kabul edilip yayımlanmasıyla- başlamıştır. 5018 sayılı Kanun’un 13, 14, 15, 16, 17 ve 18. maddelerinde çok yıllık bütçeleme ile ilgili hükümler bulunmaktadır.

5018 sayılı Kanunun 13. Maddesinin d fıkrasında” *Bütçeler, stratejik planlar dikkate alınarak izleyen iki yılın bütçe tahminleri ile görüşülür ve değerlendirilir*” hükmü ile bütçeleme çok yıllık bir perspektif kazanmaktadır.

Yine 5018 sayılı Kanunun 14. Maddesinde “Kamu gelirlerinin azalmasına veya kamu giderlerinin artmasına neden olacak ve kamu idarelerini yükümlülük altına sokacak kanun tekliflerinin getireceği malî yük, orta vadeli program çerçevesinde, en az üç yıllık dönem için hesaplanır ve tekliflere eklenir. Sosyal güvenliğe yönelik kanun tekliflerinde ise en az yirmi yıllık aktüeryal hesaplara yer verilir” çok yıllık bütçelemenin orta vadeli program çerçevesinde uygulandığını göstermektedir. 02/07/2018 tarih 703 sayılı KHK 703/213 madde ile “*Ayrıca bu kanun tasarılarına Maliye Bakanlığı ile ilgisine göre Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı veya Hazine müsteşarlığının görüşleri eklenir*” ibaresi kanun metninden çıkarılmıştır. Anayasa Mahkemesinin 07.12.2023 tarih E: 2018/117 2023/212 sayılı kararı ile başlığı ile değiştirilen 5018 sayılı Kanunun 14. Maddesinin iptaline karar verilmiştir.

Aynı Kanunun 15. Maddesinde;

“Merkezî yönetim bütçe kanununda; yılı ve izleyen iki yılın gelir ve gider tahminleri, varsa bütçe açığının veya fazlasının tutarı, açığın nasıl kapatılacağı veya fazlanın nasıl kullanılacağı, vergi muafiyeti, istisnası ve indirimleri ile benzeri uygulamalar nedeniyle vazgeçilen vergi gelirleri, borçlanma ve garanti sınırları, bütçelerin uygulanmasında tanınacak yetkiler, bağlı cetveller, malî yıl içinde gelir ve giderlere

yönelik olarak uygulanacak hükümler yer alır. Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin her birinin gelir-gider tahminleri, merkezî yönetim bütçe kanununda ayrı bölüm veya cetvellerde gösterilebilir” denilmektedir.

Bu hükümde çok yıllık perspektifin sadece bütçe gelir –gider tahminleri ile dar bir çerçeveyi değil bütçe açığının finansmanını dahi kapsadığı anlaşılmaktadır. Çok yıllık bütçeleme sistemi ile en az 3 yıllık bir perspektifle hazırlanan bütçe teklifleri ile kamu kaynaklarının dağılımında etkinlik sağlanması amaçlanmaktadır. Türkiye 5018 sayılı kanun ile çok yıllık bütçeleme sistemine geçmiş olsa da uygulamada geleneksel bütçe anlayışına devam etmekte -cari yıl anlayışlı bütçe uygulanmakta- çok yıllık bütçeleme anlayışı maalesef sadece kâğıt üzerinde kalmaktadır. Bu durum da mali disiplinin sağlanmasını önemli derecede olumsuz etkilemektedir. Orta Vadeli Mali Plan ve Orta Vadeli Program çok yıllık bütçeleme anlayışı çerçevesinde mali disiplinin sağlanması için uygulanmış Türkiye bütçe sistemindeki iki önemli belgedir.

▪ Orta Vadeli Mali Plan

20.05.2021 tarihli 7319 sayılı Kanun ile orta vadeli mali plan ve orta vadeli program belgeleri orta vadeli program adı altında tek bir belgede birleştirilmiştir. 5018 sayılı kanuna ek madde 8 ile “mevzuatta orta vadeli mali plana yapılan atıflar orta vadeli programa yapılmış sayılır” hükmü eklenmiştir. Her ne kadar kaldırılmış olsa da çalışmamız dönemi içinde bir dönem bu adı ile uygulanmış olduğundan bahsedilmesi yeğlenmiştir.

5018 sayılı Kanuna göre Orta Vadeli Mali Plan, Orta Vadeli Program ile uyumlu olmak üzere, gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleri ile hedef açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren bir belgedir. Bütçenin hazırlık sürecinin ilk evresinde bütçeye ilişkin politikanın yapılması ve formüle edilmesi lazımdır. Çünkü bu aşama kaynak tahsisinin tayin edildiği etaptır. Orta vadeli mali plandan sonra harcamacı idareler bütçe tekliflerini belirlerler ve bütçe çağrısı ile süreç devam eder. Bir orta vadeli mali planda neler olduğunun görülmesi için örnek olarak 10 Ekim 2019 tarihinde Resmî Gazetede yayınlanan 2020-2022 Dönemi Orta Vadeli Mali Planının içeriğini tetkik ettiğimizde; (HMB H. , 2019).

1.bölümde Merkezi yönetim bütçesinin dayandığı temel makroekonomik göstergeler ve bütçe giderlerine –gelirlerine ilişkin temel politikalar bulunmaktadır. 2.bölümde merkezi yönetim bütçe büyüklükleri başlığı altında merkezi yönetim bütçe

dengesi ve faiz dışı fazla hedefler merkezi yönetim program tanımlı gelir, gider, faiz dışı denge hedefleri. Merkezi yönetim bütçe giderleri başlığı altında ekonomik sınıflandırma bazında Merkezi yönetim bütçe giderleri ve merkezi yönetim bütçe giderleri GSYH 'ye oranları, Merkezi yönetim bütçe gelirleri ve merkezi yönetim bütçe gelirleri GSYH' ye oranlarının yer aldığı görülmektedir.

3.bölümde Merkezi yönetim bütçe açığının finansmanı başlığı altında AB tanımlı borç yönetim stokunun GSYH' ye oranına yer verilmiştir.

4. Bölümde kurumsal ödenek teklif tavanları başlığı altında 5018sayılı Kanunun 16.maddesi gereğince söz konusu kanuna ekli (I) ve (II) sayılı cetvellerde yer alan genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ve özel bütçeli idarelerin 2020, 2021 ve 2022 yıllarına ilişkin ödenek teklif tavanlarının tablo olarak eklendiği görülmektedir.

Mali planda “*genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ve özel bütçeli idareler 2020, 2021 ve 2022 yılları bütçe teklifleri 5018 sayılı Kanunu’nun 15, 16, 17 ve 18. maddelerine uygun olarak hazırlanarak bütçe tekliflerini 14 Ekim 2019 tarihine kadar bütçe tekliflerini Strateji ve Bütçe Başkanlığına teslim edeceklerdir*” denilmektedir.

▪ Orta Vadeli Program

Merkezi yönetim bütçesinin hazırlanma sürecini başlatan Orta Vadeli Program (OVP), makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri, gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminlerini, bütçe dengesi ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren temel politika dokümanıdır". Orta Vadeli Program, bütçe sürecini başlatarak stratejik amaçlar temelinde kamu politikaları ve uygulamalarını şekillendirecek ve kaynak tahsisini bu çerçevede yönlendirecektir. Orta Vadeli Program özellikleri; (HMB, 2024).

- Kamu ve özel kesim için öngörülebilirliği artıracak bir yol haritası niteliğindedir.
- Çeşitli alanlarda birbirleriyle tutarlı bir amaç, politika ve öncelikler seti sunmaktadır.
- Makro politikaların yanı sıra, temel gelişme eksenlerini ve ana sektörleri kapsar.

- Uzun vadeli amaçlara katkıda bulunacak şekilde, üç yıllık dönemde üzerinde yoğunlaşacak öncelikler tespit eder.
- Uygulamaların sonuçları ve genel şartlardaki değişimler dikkate alınarak, her yıl yenilenecek dinamik bir yapı arz eder.

OVP, üç yıllık perspektife sahiptir.

Bir orta vadeli programda neler olduğunu görülmesi için örnek olarak 2023-2025 Orta Vadeli Programını tetkik ettiğimizde (Resmi Gazete, 2022);

1.bölümde:

Dünya ve Türkiye Ekonomisi başlığı altında Dünya Ekonomisi alt bölümünde;

Küresel büyüme ve küresel ticaret hacmi, küresel ekonomik görünümün Küresel PMI (Satın alma Yönetici Endeksleri) ve Seçilmiş Emtia Fiyatları verileri ile dünya ekonomisinin değerlendirildiği, uluslararası gelişmeler, jeopolitik sorunlar, enerji arzındaki gelişmelerin dünya ekonomisine etkilerinden bahsedildiği görülmektedir. Türkiye ekonomisi ise büyüme, istihdam, fiyat istikrarı, ödemeler dengesi, finansal istikrar ve kamu maliyesi başlıkları altında analiz edilerek değerlendirilmiştir.

2. Bölümde programın temel amaçları belirtilmiştir.

3.bölümde makroekonomik hedefler ve politikalar, yeşil dönüşüm alt başlığı altında da düşük karbon ekonomisine geçiş ile ilgili politika ve tedbirler ve analiz edilerek değerlendirilmiştir.

Orta Vadeli program Ek-1’de Makroekonomi ve Kamu Maliyesine İlişkin Temel Göstergeler ve Hedefler -bir önceki yıl gerçekleşen (2021) cari yıl (2022) gerçekleşme tahmini ve 3 yıl -2023,2024 ve 2025- ise beklenti verileri paylaşılmıştır. OVP Ek 2’ de ise Merkezi Yönetim Bütçesi (2023-2025) Ödenek Teklif Tavanlarının yayınlanmış olduğu görülmektedir.

Orta vadeli programda değinilen konulara ve verilere baktığımızda ulusal ve uluslararası gelişmeler göz önünde bulundurularak planlama, programlama bütçelemeye nitelikli bir perspektif kazandırılmaya çalışıldığı anlaşılmaktadır. Orta vadeli programın nitelikli olarak hazırlanması bütçe hazırlık sürecinde doğru politika belirlemeye büyük fayda sağlayacağı gibi gelecek yıllarda hazırlanacak olan plan, program ve bütçelere vizyon sağlanabilecektir.

Nitelikli olarak düzenlenmiş bir orta vadeli programa dayanılarak hazırlanan bütçe tasarısı sayesinde doğru bir öngörü ile kamu kaynakları etkin bir şekilde tahsis edildiğinde programın en önemli hedefi olan mali disiplinin sağlanmasına yaklaşılmış olunacaktır.

Orta vadeli program dünyada ve ülkede yaşanan ekonomik gelişmelerin makro ekonomik göstergelere oluşturabileceği etkilere dair öngörülere göre kamu harcamalarının yapılması, kamu gelirlerinin tahmin edilmesi yahut büyük kamu yatırımlarına girilmesi/hazine garantisi verilmesi vb. gibi kararlarında nasıl bir stratejinin izleneceği hakkında yol haritası niteliğindedir. Bu yol haritası ne kadar sağlam öngörüye dayalı olarak rasyonel bir şekilde istişare edilerek belirlenir titizlikle buna uyulmalı, koşullar değiştiğinde de sorunların kaynağı tespit edilip esneklikle soğukkanlılık içinde doğru politikalar belirlenip hızlılıkla uygulanmalıdır. Bu sayede etkinliği daha da artacaktır. Orta vadeli programın esas amacı çok yıllık bütçelemeye, plan bütçe bağına hizmet ederek stratejik planlamaya ve performans esaslı bütçelemeyi belirlemede sağlıklı bir perspektifte yol haritası çizerek sağlanacak mali disiplinle güçlü bir kamu maliyesi teşkil etmektir.

▪ **Analitik Bütçe Sınıflandırması**

Türkiye’de uygulanan program bütçe uygulamasında program, alt program, proje, faaliyet ve harcama kalemlerinden oluşan bir kodlama yapısı kullanılmıştır. Sınıflandırma olarak daha çok kurum yapısını dikkate alan fonksiyonel sınıflandırmanın olmadığı bu sistem ile kamu kurumları bütçelerini konsolide edememesi (birleştirememesi) yanında, uluslararası karşılaştırmalar yapmaya imkân vermemesi, IMF, AB, Dünya Bankası gibi kuruluşların da etkisi ile 2004 yılından itibaren analitik bütçe sistemine geçilmiştir (Dayar & Esenkar, 2008).

Bütçe kodlaması ile gaye, hükümetin hizmetlerinin sonucunu ölçmek, analiz etmek, izlemek, dönemler ve devletlerarası kıyaslamalar yapmaktır (Cura, 2003, s. 145). Analitik bütçe sistemi, detaylı bir harcama ve gelir sınıflandırmasının olduğu bir bütçe kodlamasıdır.

Türkiye’de “*Analitik bütçe sınıflandırmasına göre oluşturulan mevcut bütçe tertip yapısı; kamu hizmetlerinin hangi idare ve birimler tarafından yürütüldüğünü gösteren kurumsal sınıflandırma, harcamaların temel işlevlerine göre gruplandırıldığı fonksiyonel sınıflandırma, harcamaların hangi kaynakla finanse edildiğini gösteren*

finansman tipi sınıflandırma ve girdi türlerini gösteren ekonomik sınıflandırmadan oluşmaktadır” (CBSBB, 2024 a).

5018 sayılı Kanunun “Bütçe ilkeleri” başlıklı 13’üncü maddesinin k bendinde; *“Bütçeler kurumsal, işlevsel ve ekonomik sonuçların görülmesini sağlayacak şekilde Cumhurbaşkanlığınca uluslararası standartlara uygun olarak belirlenen bir sınıflandırmaya tâbi tutularak hazırlanır ve uygulanır”* hükmü yer almaktadır.

Kurumsal sınıflandırmada, bütçe sistemi içinde yer alan idari yapı temel alınmıştır. Fonksiyonel ve ekonomik sınıflandırmada, GFS (Government Finance Statistics) standartları benimsenmiştir. Finansman tipi sınıflandırma ise mali mevzuatımız gereği geliştirilmiştir (CBSBB, 2024 b).

Analitik bütçe bilimsel araştırmalara ve uluslararası karşılaştırmalar yapılmasına imkân veren dünyada birçok ülkenin kullanmakta olduğu bir bütçe sınıflandırma sistemidir. Bu sistemden elde edilen verilerle yapılacak bilimsel çalışmalar çoğaldıkça mali disiplinin sağlanmasına ilişkin önemli katkı sağlanmış olunacaktır.

▪ **Tahakkuk Esaslı Muhasebe**

Muhasebe sistemleri uzun yıllar, gelirlerin tahsil edildiği anda, harcamaların ise ödendiği anda kayıt altına alındığı nakit esasına dayanmıştır. Bu iki temel sistem arasında ise, çeşitli uyarlanmış nakit ve tahakkuk esaslı muhasebe sistemleri bulunmaktadır (Karaaslan, 2024, s. 4). Nakit esaslı muhasebe sistemi devlet muhasebe sistemlerinin en başında kullanılan sistemdir. Tahakkuk esaslı muhasebe sistemini daha iyi kavramak için nakit esaslı muhasebe sisteminin kavranması yerinde olacaktır.

Nakit esaslı muhasebe sisteminde kayıtlara bakarak bir mal ya da hizmetin ne zaman alındığını öğrenilemez. Öyle ki kayıtlar ödeme esasına göre yapılır. Bu sistem devletin hesaplarını kaydetmek için kullanılan en basit yöntemdir. Muhteva ettiği işlem ve yöntemler basit olduğundan kavranması ve idaresi kolaydır. Bu kolaylığın yanı sıra dezavantajlı yönleri; Devletin mal varlığını, tahakkuk eden gelir/giderleri, devlet borçlarını, taahhüt ve garantileri, ertelenen ödemeleri, hazine garantilerini ve vergi harcamalarını içermemesi, kayıt altına almaması dolayısıyla rapor da edilememesidir. Bunun yanı sıra sistem yalnızca nakit hareketleri ile sınırlı kaldığından şeffaflık ve hesap verilebilirlik ilkeleri de işletilememektedir (Kartalcı, 2019, s. 262,263).

Tahakkuk esaslı muhasebe sisteminde ise işlem nakit olarak gerçekleşmese bile kayıt yapılır. Tahakkuk eden gelir ve giderler doğdukları mali yılın hesaplarına ve raporlarına dâhil edilirler. Tahakkuk esaslı devlet muhasebe sisteminde nakit esasına dayalı bütçe sonuçları ile tahakkuk esasındaki faaliyet sonuçlarını birlikte üretebilecek şekilde düzenlenmektedir (Ercan, 2021, s. 990).

Tahakkuk esaslı muhasebe sistemi, ne kadar ödenek aktarılacağı ile değil, ne kadar maliyet (tahakkuk) ortaya çıkacağı ile ilgilenir. Tahakkuk esaslı muhasebe sistemine geçen ülkelerin ortak özellik olarak; daha iyi bir performans yönetimine sahip olduğu, finansal yönetimin işini hafiflettiği, program maliyetlerinin tespitinin kolaylaştığı, kaynakların dağıtımı için verilerin kapsamlı kullanımına imkân sağlandığı, ileri derece nakit ve varlık yönetimine yardımcı olduğu gözlemlenmiştir (Küçükaycan, 2022, s. 188).

Türkiye’de nakit esaslı muhasebe sistemi uygulamasında bilhassa bütçe sistemine odaklanılmıştır. Bu sistemde Kamu kurumları arasında muhasebe birlikteliği bulunmamaktaydı. Devletin mal varlıkları tespit edilememiş ve raporlanamamıştı. Muhasebe sisteminin kapsamı bu kadar dar olduğu için detaylı bilgi üretilemediğinden 5018 sayılı kanun ile tahakkuk esaslı muhasebe sistemine geçilmiştir. Tahakkuk esaslı muhasebeye geçiş sonrasında; kayıtlar tahakkuk esasına göre kaydedilmiş, maddi duran varlıklar kayıt altına alınmış, ödenek ve nakit planlamasına yararlı olunmuş, vergi tahakkuk ve tahsilâtları takip edilebilmiş, tüm devlet faaliyetleri muhasebe sistemi tarafından kayıt altına alınmıştır (Orhan & Serçemeli, 2013, s. 324,325).

Devlet muhasebesi ile bütçe hazırlıklarına fayda sağlanmıştır. Devletin kullandığı muhasebe sistemi, devletin hesaplarının mevcut durumunun analizinde ve gelecek yıllara ilişkin sağlıklı öngörülerde bulunulmasında önem arz eder. Tahakkuk esaslı muhasebe sistemi geniş kapsamlı bir sistem olduğundan üretilecek detaylı bilgiler ve raporlar ile mevcut durum daha nitelikli olarak analiz edilebilecektir. Ayrıca bütçe hazırlıklarında kolaylık sağlanarak mali disiplinin sağlanmasına önemli faydalar sağlanacaktır.

Mali disiplinin sağlanması denilince bütçe dengesi, borçların sürdürülebilirliği, çok yıllık bütçeleme, hesap verilebilirlik, saydamlık vs. birçok unsur ve ilke akla gelmektedir. İşte tüm bu unsurların etkinliği ve ilkelerin hayat bulmasında devlet muhasebe sistemi de göz ardı edilemez bir etmendir. Öyle ki, devlet demek kayıt demektir. Maliyenin

temeli muhasebedir. Devlet olmanın temeli de devlet muhasebesidir. Devletin büyüklüğündeki en temel gösterge nasıl bütçesi ise bu bütçede yapılan her tür işlemin kayıtlarının nasıl bir sistem ile yapıldığı da o derece önemlidir. Bu kayıtlara bakılarak, geçmişte yapılan yanlış politika sonucu yapılan harcamaların maliyeti görülerek yürütülecek doğru politikalar ile yaratılacak kaynak ile gelecek yıllara ilişkin öngöründe bulunabilmesi ile mali disiplinin sağlanmasına önemli ölçüde katkıda bulunulabilecektir.

Bunun yanı sıra örneğin bir kamu yatırımının fayda maliyet analizi yanında o yatırımın ertelenip onun yerine başka bir yatırımın ön plana alınmasının fayda maliyet analizi, o yatırımın görünen maliyetleri yanında görünmeyen maliyetlerinin de muhasebe edildiği konjonktürel gidişata göre orta ve uzun vadede sağlayabileceği gizli faydaların öngörülebilir risklerin ve öngörülemez durumlara da bir maliyet yükleyerek oluşturulacak projeksiyonlarla maliyet muhasebesini devlet muhasebesi ile bir arada kullanılması ile büyük faydalar sağlanabilecektir.

Türkiye, dışarıda yaygınlaştığı için moda haline gelen sistemlerin uygulandığı bir cennettir. Birçok uygulama dışarıda yaygınlaştığı için bizde uygulayalım yahut Dünya Bankası, IMF önerisi yahut Avrupa Birliğine uyum kriterleri çerçevesinde yasalaştırılarak getirilen uygulamalardır. Bu uygulama nedir ne değildir, hangi amaçlarla kullanılabilir bunu önce en tepede bulunan yönetici kesim iyice benimsedikten sonra önce tüm merkezi personele bunu benimsetmeli sahiplendirmeli ardından bunu taşraya yaymalıdır. Devlet muhasebesini her kurumda uygulayan muhasebe birimleri geçmiş tecrübelerinden dolayı teknik (yazılımsal ve otomasyon türü uygulamaların kullanımı) ve mevzuatsal prosedürleri öğrenmesi çok zaman almayacaktır.

Tahakkuk esaslı muhasebe sisteminin özü, kurumun mali durumunu hem tahakkuk hem nakit yönlü göstermesi fonksiyonunu kuruma gerçekten fayda üretmesi için ulusal güvenlik ve gizli kalması menfaat gereği olan harcamalar da bile gizlilik koşulunu bozmamak şartıyla sadece devletin ulusal güvenlikten sorumlu yöneticilerin ve yetki verdiği kişiler arasında kalacak şekilde kapalı olarak tasarruflu ve verimli olunması için raporlar ve analizler tutulması faydalı olacaktır.

Bunun yanında gizli kalması gerekmeyen diğer kamu kurum ve kuruluşlarının hepsinin -istisnalar kurumlar ve harcamalar belirlendikten sonra- beş yıl geriye, ne

kadar harcama yapmış hangi tür harcamalara ne kadar harcanmış detaylı bir analiz ve rapor çıkarılmalıdır. Ancak bu rapor çıkarılmadan önce bu raporların gayesinin verimliliği artırmak olduğu belirtilmelidir. Hiçbir şekilde bir kurum yöneticisi ve personel adı zikredilmeden eleştirilmeden sadece kurumun daha iyi mali yönetimi, verimlilik ve daha çok tasarruf için tahakkuk esaslı muhasebe sisteminden de kuruma maliyetleri net bir şekilde görülüp, kurumun tüm çalışanlarından öneriler alınıp değerlendirilmelidir. Çünkü bir kurumun yönetiminde taşrada olan en alt düzey personelden en üst düzeye kadar herkesin önemi vardır.

Önerimizi somutlaştıracak olursak; örneğin bir kurumun geriye dönük beş yıllık giderlerini incelediğimizi ve gider türlerine göre sınıflandırdığımızı ve bu giderlerden önemli olanları seçtiğimizi ve tasarruf tedbirleri uygulamayı planlaması yapılmaya karar verildiğini ve beşinci yıl olan 2022 yılı yıllık giderlerinden posta tebligat giderleri 50 milyar TL, kırtasiye giderleri 50 milyar TL, ısınma giderleri 160 milyar TL olduğunu farz edelim. Kurum personellerinin önerileri doğrultusunda 2023 yılı içinde; posta tebligat giderlerini azaltılması için vatandaşların telefon yoluyla daireye davet ederek ve elektronik posta kullanmaya dahil ederek ve kuruma yakın mahaldeki yerlere de bir memuru görevlendirerek ve belediye otobüslerini ile kamu kurumları tebliğ memurunun toplu taşıma vesaitlerinden indirimli şekilde yararlanması için protokol yaparak tebliğ işlemlerinin yapılması ile tebligat giderlerinin 50 milyar TL'den 20 milyar TL'ye düşürerek % 60 tasarruf sağlandığı, kırtasiye giderlerinde kullanıldıktan sonra müsvedde haline gelen evrakların parçalanarak geri dönüşüme kazandırılması ile kağıt giderlerinin düşürülmesi, yazıcıların mürekkep masrafından tasarruf edilmesi için kartuş doldurma makinası alınıp kurumun dışarıdan hizmet almadan kendisinin yapması ile kırtasiye giderlerinin 50 milyar TL'den 30 milyar TL'ye düşürülerek % 40 tasarruf edildiğini, ısınma giderlerinin azaltılması için bina da ısı kaybı olan dış yalıtım eksikliklerinin tamamlanarak ilaveten satın alınan iç yalıtım malzemeleri ile dairenin teknisyenlerinin işçilik desteği ile iç yalıtım yapılarak ve kalorifer çalışma saatleri ve derecesinde belirlenen talimatlara uyularak 160 milyar TL'den 100 milyar TL'ye düşülerek %37,5 tasarruf sağlanması ile mali disiplinin sağlanmasına önemli ölçüde katkı sağlanabilecektir. Yukarıdaki somutlaştırdığımız örnek, her kurum için farklı şekilde çoğaltılabilecektir. Üniversiteler bilim yuvası olarak kendi elektriğini üretme pratiğine girerek kamu giderlerinin azaltılmasına katkı sağlayabilir. Bu örneği binlercesiyle çoğaltarak tasarruf etme ve kaynak üretme

zihniyetini yerleştirilirse bu projeler domino etkisi yaparak ülkenin tüm sathına yayılacaktır. İnanmak başarmanın birinci kuralıdır. “Tasarrufa ve kaynak üreterek hazineye katkıda bulunmak kişisel çıkarların çoğunlukla gerisinde kalmıştır yine de kalacaktır” düşüncesini telkinine, karşı telkin olarak “ülkemin çıkarı benim çıkarımdan ve gelecek nesillerimizin çıkarından ayrı değildir “ düsturu vurgulanmalıdır.

2.2.1.3. 5018 Sayılı Kanun ile Merkezi Yönetim Bütçe Kanununda Yapılan Düzenlemeler

5018 sayılı Kanun ile girdi odaklı bir bütçelemeden ziyade çıktı ve performans odaklı, şeffaflık, hesap verilebilirlik, çok yıllık bütçeleme gibi ilkelerin işletilerek mali disiplinin sağlanması hedeflenmiştir. 1050 sayılı Kanun döneminde merkezi yönetim bütçe gelir ve giderleri tek bir çatı altında (genel bütçe) fakat takibi daha zor bir yapıdaydı. 5018 sayılı kanun ile merkezi yönetim bütçesi olarak adlandırılarak 5018 sayılı Kanuna ekli olan (I), (II) v (III) sayılı cetvellerde sırasıyla genel bütçeli idareler, özel bütçeli idareler ve düzenleyici ve denetleyici kurumların bütçeleri olarak düzenlenmiştir.

Genel bütçeli idareler, genellikle merkezi devlet organlarını ve onların hizmet birimlerini kapsar. Bu idareler, kamu hizmetlerini yürütmek üzere doğrudan merkezi hükümetin yetki alanında bulunan ve gelirlerinin büyük kısmı merkezi yönetim bütçesinden karşılanan olan Cumhurbaşkanlığı ve Cumhurbaşkanlığına bağlı idareler -örneğin Millî İstihbarat Teşkilâtı Başkanlığı, Diyanet İşleri Başkanlığı- TBMM, Bakanlıklardan oluşmaktadır. Özel bütçeli idareler, merkezi yönetim bütçesi içinde yer almakla birlikte, genel bütçeye tabi olan idarelerden farklı olarak belirli gelir kaynakları olan ve gelir-gider dengesini kendi bütçeleri üzerinden yöneten belirli bir hizmet veya faaliyet alanında uzmanlaşmış kamu kuruluşlarıdır. Düzenleyici ve denetleyici kurumlar belirli sektörlerin veya piyasaların düzenlenmesi, denetlenmesi ve gözetimi amacıyla oluşturulmuş, genellikle özerk statüye sahip olan kamu kurumlardır.

5018 sayılı Kanun 15. Maddesinde “*Merkezi yönetim bütçe kanunu, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir ve gider tahminlerini gösteren, bunların uygulanmasına ve yürütülmesine yetki ve izin veren kanundur* “

Merkezî yönetim bütçe kanununda; yılı ve izleyen iki yılın gelir ve gider tahminleri, varsa bütçe açığının veya fazlasının tutarı, açığın nasıl kapatılacağı veya fazlanın nasıl kullanılacağı, vergi muafiyeti, istisnası ve indirimleri ile benzeri uygulamalar

nedeniyle vazgeçilen vergi gelirleri, borçlanma ve garanti sınırları, bütçelerin uygulanmasında tanınacak yetkiler, bağlı cetveller, malî yıl içinde gelir ve giderlere yönelik olarak uygulanacak hükümler yer alır. Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin her birinin gelir-gider tahminleri, merkezî yönetim bütçe kanununda ayrı bölüm veya cetvellerde gösterilebilir” denilmektedir.

5018 sayılı Kanun 16. Maddesine göre merkezî yönetim bütçe kanunu teklifinin hazırlanması ve bu amaçla ilgili kamu idareleri arasında koordinasyon yetkisi Cumhurbaşkanlığındadır. Cumhurbaşkanlığı bu yetki kapsamında” ...*en geç Eylül ayının ilk haftası sonuna kadar kalkınma planları, stratejik planlar ve genel ekonomik şartların gereğine göre makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri, gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminlerini, bütçe dengesi ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren orta vadeli programın Resmî Gazete ’de yayımlanması ile başlar”* hükmü bulunmaktadır.

Orta vadeli program doğrultusunda Cumhurbaşkanlığı kamu idarelerinin bütçe hazırlama sürecine yönlendirilmesi için Bütçe çağrısı ve ekinde Bütçe Hazırlama Rehberi ile Yatırım Genelgesi ve Yatırım Programı Hazırlama Rehberi en geç Eylül Ayının on beşine kadar Resmî Gazete ’de yayınlanır. Ardından orta vadeli programda belirlenen temel büyüklükler ile ilke ve esaslar, kalkınma planı öncelikleri ile kurumun stratejik planları çerçevesinde belirlenmiş ödenek tavanları, kamu idarelerinin stratejik planları ile uyumlu çok yıllık bütçeleme anlayışı, idarenin performans hedefleri dikkate alınarak gelir ve gider tekliflerinin hazırlanır

Kamu idareleri, merkez ve merkez dışı birimlerinin ödenek taleplerini dikkate alarak gider tekliflerini hazırlar. Genel bütçe gelir teklifi Cumhurbaşkanlığı tarafından, diğer bütçelerin gelir teklifleri ise ilgili idareler tarafından hazırlanır. Kamu idareleri, stratejik planları ile Bütçe Hazırlama Rehberinde yer alan esaslara göre, bütçe gelir ve gider tekliflerini gerekçeli olarak hazırlar ve yetkilileri tarafından imzalanarak en geç Eylül ayı sonuna kadar Cumhurbaşkanlığına gönderir. Bütçe teklifleri gönderildikten sonra gerektiğinde kamu idarelerinin sorumluları ile gelir ve gider teklifleri ile ilgili görüşmeler yapılabilir.

Ardından Cumhurbaşkanlığı gelir bütçesi teklifini oluşturur ve “B” cetvelinde gider bütçesine uygun bir sınıflandırma ile ortaya konulur. Sonrasında Cumhurbaşkanlığı kendi bütçesiyle birlikte gider ve gelir bütçelerini birleştirip merkezi yönetim bütçesi

kanun teklifini oluşturur. Ek ve dokümanları ile birlikte merkezi yönetim bütçe kanun teklifi mali yılbaşından en az yetmiş beş gün önce Cumhurbaşkanı tarafından T.B.M.M.'ye sunulur.

Merkezî yönetim bütçe kanun teklifine, Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülmesi sırasında dikkate alınmak üzere Cumhurbaşkanlığı tarafından;

- a) Orta vadeli programı da içeren bütçe gerekçesi,*
- b) Yıllık ekonomik rapor,*
- c) Vergi muafiyeti, istisnası ve indirimleri ile benzeri uygulamalar nedeniyle vazgeçilen kamu gelirleri cetveli,*
- d) Kamu borç yönetimi raporu,*
- e) Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin son iki yıla ait bütçe gerçekleşmeleri ile izleyen iki yıla ait gelir ve gider tahminleri,*
- f) Mahallî idareler ve sosyal güvenlik kurumlarının bütçe tahminleri,*
- h) Merkezî yönetim kapsamında olmayıp, merkezî yönetim bütçesinden yardım alan kamu idareleri ile diğerkurum ve kuruluşların listesi, eklenir.*

Orta vadeli programı da içeren bütçe gerekçesinde, dünyadaki ve ülkemizdeki iktisadi durumdan bahsedilip ardından bütçe performansı kısmında evvelki yıllara ait gelir ve gider bütçeleri hakkında detaylı ve gerekçeli bilgilere değinilir.

Çok yıllık bütçeleme hazırlıklarına temel makro iktisadi göstergeler ve cari yılı takip eden iki yılı kapsayan merkezi yönetim bütçe ödenek teklif tavanları, gelir tahminleri ve bütçe açığının nasıl finanse edileceğitablo şeklinde izah edilir. Bütçe sürecinden bahsedilir. Çok yıllık bütçeleme çerçevesinde merkezi yönetim bütçe kanun teklifi harcama ve gelir büyüklüklerinden bahsedilir. Gelir ve gider politikalarının nasıl uygulandığı analiz edilir. Kamu borçları, kamu personel sistemi, sağık ve sosyal güvenlik sistemi, KİT'ler, özelleştirme, ve diğerkhususlar (merkezi yönetim kapsamındaki idarelerin sahip olduğı lojman ve taşıt ve haberleşme araçlarına ait tablolar yer alır (Tüğen, 2021, s. 270-271)

Yıllık ekonomik raporda dünyada ekonomisindeki gelişmeler ayrıntılı olarak tablo ve grafiklerle açıklanır. Sonrasında Türkiye ekonomisinde büyüme, iş gücü piyasası, kamu maliyesi, enflasyon ve para politikası, yurt içi finansal piyasalar ve ödemeler

dengeinde hedefler ve gelişmeler açıklanmaktadır. Vergi harcamaları cetvelinde Vergi muafiyeti, istisnası ve indirimleri ile benzeri uygulamalar nedeniyle vazgeçilen kamu gelirleri gösterilmektedir.

Kamu borç yönetimi raporunda kamu idarelerinin finansman programı, bütçe gerçekleştirmeleri, hazine nakit dengesi, iç ve dış borçlar, hazine garantili-garantisiz dış krediler, hazine alacakları, Türkiye'nin dış kredi notu gelişimi, iç borçlanma takvimi yer almaktadır.

Merkezi yönetim bütçe kanun teklifi ve yukarıda bahsedilen ekleri ile birlikte anayasaya önce göre bütçe komisyonunda görüşülür. Yeni mali yıla kadar kalan 20 günlük süre içinde bütçe teklifinin mecliste görüşülüp yasalaşması gerekmektedir. T.B.M.M. iç tüzüğüne göre Cumhurbaşkanı yardımcısı ya da bir bakanın bütçe sunuş konuşması ile başlar. Daha sonra bütçe genel görüşmeleri başlanır ve görüşmeler tamamlandıktan sonra bütçe teklifi açık oylamasına sunulur. Kabul oyu ret oyundan fazla ise bütçe teklifi kanunlaşmış olacaktır.

2.2.2. Kamu Harcamaları ile İlgili Düzenlemeler

Bu bölümde 5018 sayılı kanun ile mali disiplinin sağlanmasına yönelik yapılan düzenlemelerden; kamu harcamalarının fonksiyonel sınıflandırılması, bütçe denetimi, hesap verilebilirliğe ilişkin düzenlemeler, mali saydamlığa ilişkin düzenlemeler ve mali kontrol niteliğindeki düzenlemelere değinilecektir.

2.2.2.1. Kamu Harcamalarının Fonksiyonel Sınıflandırılması ile ilgili Düzenlemeler

1947 yılında ABD'de yürütmenin sil baştan tesis edilmesi için kurulan Hoover Komisyonu kamu hizmetlerinin eksiltmeksizin kamu harcamalarının uygun olarak azaltılmasını, lüzumsuz yere yinelenen faaliyetleri tespit edip israfın önüne geçilmesi, nitelik olarak benzer faaliyetlerin sınıflandırılması, devletin faaliyet ve fonksiyonlarının tayin ve tespit edilmesi mevzularını incelemiş ve bu amaçları gerçekleştirmek için devlet muhasebe sisteminde reform yapılmasını ve fonksiyonel esasa dayanan performans bütçeler düzenlenmesini önermiştir (Çomaklı, Turan, & Doğruyol, 2015, s. 86).

Fonksiyonel sınıflandırma, kamu harcamalarının hedeflenen amaçlara/hizmetin fonksiyonuna göre yapılan sınıflandırmadır. Ancak bir kamu hizmetini farklı kamu

kuruluşları da yapabilmektedir. Türkiye’de Analitik Bütçe Sistemi-fonksiyonel tasnife- geçilmesi ile bu karışıklığın önüne geçilmiştir (Gökbunar, ve diğerleri, 2009, s. 33).

Fonksiyonel sınıflandırma ile ilgili yılda hangi harcamanın ön planda olduğu tespit edilmekte, hangi hizmete ne kadar harcama yapıldığı ve hizmetin maliyeti izlenmekte, tasarruf yapılabilmekte, denetimin rahat yapılmasını sağlanmakta, plan ve program arasında uyum artmakta, fayda maliyet analizi kolaylıkla yapılabilmektedir (Saraçoğlu, Engin, & Ejder, 2014, s. 92).

Türkiye’de devlet faaliyetlerinin ve bu faaliyetlere yönelik harcamaların izlenmesi ve uluslararası karşılaştırmalara olanak sağlanması fonksiyonel sınıflandırma ile mümkün olmuştur. Fonksiyonel sınıflandırma, üç düzeyli bir kod grubundan oluşmaktadır. I. düzey, Devlet faaliyetleri on ana fonksiyona bölünmüştür. Bu fonksiyonlar: Genel kamu hizmetleri, savunma hizmetleri, kamu düzeni ve güvenlik hizmetleri, ekonomik işler ve hizmetler, çevre koruma hizmetleri, iskân ve toplum refah hizmetleri, sağlık hizmetleri, dinlenme, kültür ve din hizmetleri, eğitim hizmetleri, sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri. Ana fonksiyonlar II. düzeyde alt fonksiyonlara bölünmüştür. III. Düzeydeki kodlar ise, nihai hizmetleri göstermektedir. Örneğin, Ekonomik İşler ve Hizmetler (I. düzey)-Ulaştırma Hizmetleri (II. düzey), karayolu inşaat işleri ve hizmetleri (III. düzey). Fonksiyonel olarak yapılan bu sınıflandırma, kaynak tahsisi gayesi ile değil harcamaların sınıflandırılması için yapılmıştır. Devlet tarafından yapılan faaliyetlerin cinsleri temelinde kamu hizmetlerinin genel kabul görmüş ana kategoriler esas alınmıştır. Sınıflandırma, uluslararası kıyaslamalar yapılabilmesi için ülkelere mahsus özellikleri içermemektedir (CBSBB, 2020 b, s. 24).

Fonksiyonel sınıflandırma ile kamu harcamalarının tamamı işleve göre sınıflandırılarak kolaylıkla görülebileceği için cari dönem bütçesi hazırlanırken geçmiş yıllara ait harcama istatistikleri göz önüne getirilerek cari dönemde ne tür giderlere öncelik verileceği, hangi giderlerin bütçeye çok yük getirdiği tespit edilerek bu hizmetlerin arzında ve tedarikinde sıkıntı yaşanmasının önüne geçilebilecektir.

○ **Türkiye’de Kamu Harcamalarında Denetim**

Denetim kavramının Türkçede karşılığı kontrol ve teftiştir. Ancak “teftiş, murakabe, araştırma, yoklama, revizyon, tahkik kavramları da aynı anlamda kullanılmaktadır (Ayanoğlu, 2016, s. 74).

Türkiye’de teftiş hizmeti yapan kamu görevlileri murakıp, müfettiş, kontrol, denetçi, denetim uzmanı olarak adlandırılmıştır. Denetim ile ilgili kurumların teftiş görevlileri hakkında kanunlarda ve kuruluş kanunlarında kendine göre tanımlama yapılmıştır. Bu durum bize uzun dönemler boyunca denetimin düzenli bir standart faaliyet vaziyetine bürünemediğini, denetimin genel olarak mevzuata (kanun, tüzük, yönetmelik vs.) uygunluğun tetkik edilmesi gibi dar bir çerçevede kaldığını göstermektedir.

Oysaki iç ve dış denetim birimi, amaçlara en verimli şekilde ulaşıp ulaşılmadığını tetkik eder, sorunları tespit eder, çözüm önerisi sunar, merkezdeki planlama hizmetinin en iyi şekilde yapılmasına yardımcı olur. Günümüzde denetim, yönetim sürecinin diğer unsurlarına bağlı olarak planlama yapmaya katkı sağlamaya, karşılaştırma yapmaya, aksaklıkları gidermede daha etkin ve yol gösterici vaziyettedir (Coşkun, 2000, s. 262,263).

Bütçenin denetimi, bütçe hakkına bağlı olarak yasamanın yürütme organına gider yapma gelir toplama yetkisinin kapsamına göre kullanılıp kullanılmadığının incelenmesidir (Gökbunar, ve diğerleri, 2009, s. 171).Bütçe denetimi deyince ilk akla giderlerin (kamu harcamalarının) denetimi gelmektedir. Ancak gelirlerin denetimi ve gelir- gider dengesi (hazine denetimi) bütçe denetimi kapsamındadır (Edizdoğan & Çetinkaya, 2016, s. 358). Bütçe denetimi mali disiplin sağlanmasında göz ardı edilemez derecede önemli bir alandır. Türkiye’de kamu harcamalarının denetimi konusunu mali disiplin ekseninde daha iyi analiz edip değerlendirmek için 5018 sayılı Kanuna göre Türk bütçe sisteminde bütçe denetimi çerçevesinde yaklaşılması uygun görülmüştür.

2.2.2.2. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa göre Bütçe Denetimi

Bütçenin denetimi, yasama, idari, yargı denetimi olmak üzere üç türde yapılmaktadır. Türkiye’de 2006 yılına kadar bütçe denetimi 1050 sayılı Muhasebe-i Usul Kanuna

göre yapılmıştır. Denetimi yapan organlara göre denetim (idari-yasama-yargı denetimi) ve kronolojik yönden denetim olarak -bütçenin uygulanması safhasında denetim ve uygulanmasından sonraki safhada denetim- uygulanma gelmiştir. (Edizdoğan & Çetinkaya, 2016, s. 360).

1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu döneminde bütçe denetim sistemindeki aksaklıklar; (Özekicioğlu, 2017, s. 606,607).

Gittikçe artan bütçe harcamaları ve bu harcamaların bazı kesimlerinin denetime tabi tutulmaması, Maliye Bakanlığı ve Sayıştay'ca harcama öncesi denetimin öncelenmesi ancak harcama sonrası denetime yeterince ehemmiyet verilmemesi, kamu idareleri arasında muhasebede birlik tesis edilemediğinden denetimde de aksaklık ortaya çıkması, kamuya ait hesapların ve raporların halka sunulmaması, Sayıştay'ın dış denetim alanının sınırlı olması, bazı kurumların ve giderlerin Sayıştay'ın denetimi kapsamı dışında olması, var olan denetim yaklaşımının çağın gerisinde kalması, iç ve dış denetime dair ölçütlerin belirlenememesi, mali denetim ve performans denetimin çok sınırlı olması, denetimde yasalara uygunluk kontrolünün dışına çıkılamamasıdır.

5018 sayılı KMYKK ile bütçenin kontrol ve denetimi ile ilgili önemli değişiklikler yapılmıştır. 5018 sayılı kanunda bütçe denetimini, iç kontrol ve dış denetim olarak iki çatı altında toplamıştır. İç kontrol sistemi, ön mali kontrol ve iç denetimden, dış denetim ise; harcama sonrası yasama -TBMM- denetimi ve Sayıştay denetiminden ibarettir. Sayıştay'ın dış denetimi, düzenlilik denetimini- düzenlilik denetimi de mali denetim ve uygunluk denetimini- ve performans denetimini kapsamaktadır

İdari Denetim (İç Kontrol)

5018 sayılı KMYKK öncesinde gider yönünden idari denetim, harcamaların yapılması evresinde (giderlerin taahhüdü, tahakkuku, ita (verile) emrine bağlanması, ödenmesi) harcama yetkilileri -ita amiri, tahakkuk memuru- sayman- Sayıştay ve Maliye Bakanlığı -BÜMKO- tarafından yapılan ve sorumluluğun ağırlıklı olarak sayman üzerinde bulunduğu denetim sistemidir (Çomaklı, Turan, & Doğruyol, 2015, s. 325,326).

Türkiye'de' 5018 sayılı Kanun ile bütçenin idari denetimi, iç kontrol sistemi ile yapılmaya başlamıştır. İç kontrol, mali hizmetler birimince yapılan ön kontrol ve iç denetim faaliyetleri olmak üzere iki ana çatıdan oluşmaktadır.

ABD’de 1980’li yıllarda hileli finansal raporlardaki artış üzerine iç kontrol kavramını yeniden tasarlamak üzere gönüllü bir birlik olarak 1985 yılında kurulan COSO, iç kontrolün, sadece bağımsız denetçilerin değil bunlarla birlikte yöneticiler, personel ve iç denetçilerin de yükümlülüğünde olduğunu belirtmiştir. COSO’ ya göre ” *iç kontrol, bir organizasyonda; hedeflere ulaşmak, faaliyetlerde etkinliği ve verimliliği gerçekleştirmek, mali raporlama sisteminin güvenilirliğini, uygulamaların düzenlemelere uygunluğunun sağlanması konularında makul güvence getirmek üzere yöneticiler ve çalışanlar tarafından tasarlanan, yönlendirilen ve uygulanan bir süreçtir* (ÇSGB, 2013, s. 4,5).

5018 sayılı Kanun 55. Maddesinde;

“iç kontrol; idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür” olarak tanımlanmaktadır.

5018 sayılı Kanun 56. Maddesi ile iç kontrolün amacının kamu gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerini etkili, ekonomik, verimli bir şekilde yönetilmesi, kamu idarelerinin yasalara göre hareket etmesi, tüm mali karar ve muamelelerde yolsuzluğun önlenmesi, güvenilir rapor elde edilmesi, israfın engellenmesinin sağlanması olarak ifade edilmiştir.

5018 sayılı Kanun 57. Maddesinde

“Kamu idarelerinin mali kontrol ve yönetim sistemleri harcama birimleri, muhasebe ve mali hizmetlerle ön mali kontrol ve iç denetimden oluşmakta olduğu belirtilmiştir”.

▪ **Ön Mali Kontrol**

Ön mali kontrol, kamu harcamalarının yapılması öncesinde yapılan bir denetimdir.

“Ön malî kontrol: İdarelerin gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerine ilişkin malî karar ve işlemlerinin; idarenin bütçesi, bütçe tertibi, kullanılabilir ödenek tutarı, harcama programı, finansman programı, merkezi yönetim bütçe kanunu ve diğer malî mevzuat hükümlerine uygunluğu ve kaynakların etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde

kullanılması yönlerinden yapılan kontrolünü.” ifade etmektedir (Maliye Bakanlığı, 2005).

5018 sayılı Kanun’un 58. Maddesinde;

“Ön malî kontrol, harcama birimlerinde işlemlerin gerçekleştirilmesi aşamasında yapılan kontroller ile malî hizmetler birimi tarafından yapılan kontrolleri kapsar. Ön malî kontrol süreci, malî karar ve işlemlerin hazırlanması, yüklenmeye girilmesi, iş ve işlemlerin gerçekleştirilmesi ve belgelendirilmesinden oluşur. Kamu idarelerinde ön malî kontrol görevi, yönetim sorumluluğu çerçevesinde yürütülür...” denilmektedir.

Mali hizmetler biriminin gerçekleştireceği ön mali kontrol, usul ve esaslarda açıklanan kontroller ile idareler tarafından tertip edilecek düzenlemeler doğrultusunda yerine getirilmesi öngörülen kontrollerdir. Ön mali kontrol neticesinde uygun görüşünün verilip verilmemesi, danışma ve önleyici niteliğinde olup harcama yetkilisini ve gerçekleştirme görevlisini herhangi bağlayıcılığı yoktur. Uygun görüş, her ikisinin de sorumluluğunu ortadan kaldırmaz (Bülbül, 2014, s. 149,150). Malî karar ve işlemin uygun görülmemesi halinde ise nedenleri açıkça bir görüş yazısı yazılarak kontrole tâbi karar ve işlem belgeleri eklenmek suretiyle ilgili birimine gönderilir.

▪ **Mali Hizmetler Birimi**

Mali hizmetler biriminin görevleri 5018 sayılı kanun 60. maddeye göre;

- ✚ İdarenin stratejik plan ve performans programını, izleyen iki yılın bütçe tahminlerini de içeren idare bütçesini, bütçe çerçevesinde ayrıntılı harcama programını hazırlamak, koordine etmek ve sonuçlarını değerlendirmek.
- ✚ Bütçe kayıtlarını tutmak, bütçe uygulama sonuçlarına ilişkin verileri toplamak, değerlendirmek ve bütçe kesin hesabı ile malî istatistikleri hazırlamak.
- ✚ İdare gelirlerini tahakkuk ettirmek, gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işlemlerini yürütmek.
- ✚ Genel bütçe kapsamı dışında kalan idarelerde muhasebe hizmetlerini yürütmek.
- ✚ Harcama birimleri tarafından hazırlanan birim faaliyet raporlarını da esas alarak idarenin faaliyet raporunu hazırlamak.

- İdarenin mülkiyetinde veya kullanımında bulunan taşınır ve taşınmazlara ilişkin icmal cetvellerini düzenlemek.
- İdarenin yatırım programının hazırlanmasını koordine etmek, uygulama sonuçlarını izlemek ve yıllık yatırım değerlendirme raporunu hazırlamak.
- İdarenin, diğer idareler nezdinde takibi gereken malî iş ve işlemlerini yürütmek ve sonuçlandırmak.
- Ön malî kontrol faaliyetini yürütmek, malî kanunlar ve ilgili diğer mevzuatın uygulanması konusunda üst yöneticiye ve harcama yetkililerine gerekli bilgileri sağlamak ve danışmanlık yapmak. Malî konularda üst yönetici tarafından verilen diğer görevleri yapmak.
- İç kontrol sisteminin kurulması, standartlarının uygulanması ve geliştirilmesi konularında çalışmalar yapmaktır.

Ayrıca 5018 sayılı Kanun.60. maddesinde, malî hizmetler birimlerinin çalışma usul ve esasları; idarelerin teşkilat yapısı dikkate alınmak ve stratejik planlama, bütçe ve performans programı, muhasebe-kesin hesap ve raporlama ile iç kontrol fonksiyonlarının ayrı alt birimler tarafından yürütülebilmesini sağlayacak şekilde Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan yönetmelikle belirlenir. Harcama yetkilisi ile muhasebe yetkilisi görevi aynı kişide birleşemez. Malî hizmetler biriminde ön malî kontrol görevini yürütenler malî işlem sürecinde görev alamazlar denilmektedir. Bu düzenleme ile bir işlemi gerçekleştiren ile kontrol edenin aynı kişi olması engellenerek usulsüz işlem yapılmasını önlemek amaçlanmıştır.

■ **Harcama Birimi**

5018 sayılı Kanun 3. maddesinde harcama birimi, *"kamu idare bütçesinde ödenek tahsis edilen ve harcama yetkisi bulunan birim"* olarak tanımlanmıştır. Aynı Kanunun 4. bölümünde harcamaların yapılması düzenlenmiştir. Söz konusu Kanunun 31. maddesinde bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisi olarak tanımlanmıştır. *"Bütçelerden harcama yapılabilmesi, harcama yetkilisinin harcama talimatı vermesiyle mümkündür. Harcama talimatlarında hizmet gerekçesi, yapılacak işin konusu ve tutarı, süresi, kullanılabilir ödeneği, gerçekleştirme usulü ile gerçekleştirmeyle görevli olanlara ilişkin bilgiler yer alır."*

5018 sayılı kanun 32. Maddede “*Bütçelerden bir gider yapılabilmesi için iş, mal veya hizmetin usul ve esaslara uygun olarak alındığının veya gerçekleştirildiğinin, görevlendirilmiş kişi veya komisyonlarca onaylanması ve gerçekleştirme belgelerinin düzenlenmiş olması gerekir*” hükmü bulunmaktadır.

Gerçekleştirme görevlileri, harcama talimatı üzerine; işin yaptırılması, mal veya hizmetin alınması, teslim almaya ilişkin işlemlerin yapılması, belgelendirilmesi ve ödeme için gerekli belgelerin hazırladıktan sonra harcama yetkililerince tayin edilen görevli tarafından düzenlenen ödeme emri belgesinin harcama yetkilisince imzalanıp tutarın hak sahibine ödenmesi ile giderin gerçekleşme süreci bitmektedir.

▪ İç Denetim

İç denetim, iç kontrol sisteminin etkinliğinin ölçülüp analiz edilerek idareye arz edilen tarafsız biçimde tespit etme işlemidir (Demir, Ülker, & Arslan, 2018, s. 87). İç denetim, bir kurumun görevlerini geliştirmek ve onlara kıymetlendirmeyi hedefleyen bağımsız ve tarafsız bir teminat ve danışmanlık faaliyetidir. İç denetim, kurumun risk yönetim, kontrol ve yönetim süreçlerinin etkin olarak analiz edilip yapılandırılması hedefi doğrultusunda sistematik bir bakış açısı ile kurumun amaçlarının gerçekleştirilmesine katkı sağlar (TİDE, 2024).

Kamu kesiminde iç denetimle ilgili organizasyon, OECD ve AB Müktesebatı ilkeleri kapsamında yapılmıştır. Bu çerçevede kamu mali yönetiminde hesap verilebilirliğin ve mali saydamlığın sağlanması hedefi doğrultusunda etkin bir iç denetimin kurulması zorunluluğu meydana gelmiştir. Türkiye’de kamuda iç denetim 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nda yer almıştır. Bu kanun ile mali yönetim ve kontrol sistemini uluslararası standartlara ve Avrupa Birliği normlarına uyumlaştırılmaya çabalanmış ve kamu kurumlarında iç denetim birimleri kurularak iç denetim faaliyeti fiilen başlamıştır. Ayrıca İç Denetim Koordinasyon Kurulu kurulmuştur (Karaca, 2023, s. 65).

5018 sayılı Kanun 63. Maddesine göre:” *İç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir* “olarak tanımlanmaktadır.

” Bu faaliyetler, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile malî işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilir” denilmektedir.

İç denetim, iç denetçiler tarafından yapılır. 5018 Kanun Madde 64' e göre iç denetçilerin görevleri;

- Nesnel risk analizlerine göre kamu idarelerinin yönetim ve kontrol yapılarının analiz edilmesi.
- Kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması yönünden incelemeler yapıp ve tavsiyelerde bulunulması.
- Harcama sonrasında yasal uygunluk denetiminin yapılması.
- Dairenin harcamalarının, malî işlemlere ilişkin karar ve tasarruflarının, amaç ve politikalara, kalkınma planına, programlara, stratejik planlara ve performans programlarına uygunluğunu denetlenmesi ve değerlendirilmesi.
- Malî yönetim ve kontrol süreçlerinin sistemsel denetiminin yapılması ve bu konularda tekliflerde bulunulması.
- Denetimin akıbetine göre düzeltici önerilerde bulunulması ve bunların izlenmesi.
- Denetim sırasında veya denetim sonuçlarına göre soruşturma açılması gereken bir durumda, ilgili idarenin en üst amirine bildirilmesi olarak açıklanmıştır.

Yine 5018 sayılı Kanunun aynı maddesinde iç denetçilerin görevlerini etik kurallarına uyarak evrensel olarak kabul görmüş kontrol ve denetim standartlarına göre, bağımsız olarak yapmaları ve asli görevi haricinde iç denetçiye herhangi bir şekilde başka bir görev verilemeyeceği hüküm altına alınmıştır.

Hazine ve Maliye Bakanlığı 01.07.2024 tarihi itibarıyla web sitesinde 2083 iç denetçi kadrosu bulunduğunu ve bu kadrolardan 941 'nin dolu olduğu 1142 kadronun ise boş olduğu paylaşılmıştır. Kadrolardaki boşluğun bu kadar fazla olması “5018 sayılı Kanun madde 63. Madde de Kamu idarelerinin yapısı ve personel sayısı dikkate alınmak suretiyle, İç Denetim Koordinasyon Kurulunun uygun görüşü üzerine, doğrudan üst yöneticiye bağlı iç denetim birimi başkanlıkları kurulabilir” hükmü ile iç denetim

birimlerinin kurulmasının İç Denetim Koordinasyon Kurulu'nun takdirine bırakılması nedeniyle iç denetim sayısında yetersizlik sorunu bulunmaktadır.

5018 sayılı kanun ile 2003 yılından itibaren iç denetim kavramı ile tanışmasından tam yirmi bir yıl geçmesin rağmen iç denetim alanında yapılanmanın tamamlanmaması mali disiplin açısından olumsuz bir durumdur.

İç denetimin en önemli amacı kamu kaynaklarının etkinlik verimlilik ve hesap verilebilirlik ilkesine uygun olarak kullanılmasına hizmet etmektir. 5018 sayılı kanun iç denetçi boş olan kadrolarının doldurularak iç denetimin etkinliğinin artırılmasına katkı sağlayacaktır. Öyle ki, bir kurumda nitelikli etkin denetimin fazla olması, hem usulsüz işlemlerin yapılmasında caydırıcı olacak hem de kaynakların etkin kullanımı yönünde bir tamamlayıcı unsur görevi üstlenecektir. İç denetçi kurum bünyesinde sürekli istihdam edilen birisi olduğundan önleyicilik etkisi de yüksek bir fonksiyon üstlenebilecek potansiyeli bulunduğu için iç denetimdeki eksikliklerin tamamlanarak ivme kazanılmasının mali disipline sağlayacağı katkı göz ardı edilemeyecektir.

❖ Dış Denetim

5018 sayılı kanuna göre dış denetim, TBMM'nin harcama sonrasında yaptığı yasama denetimi ve Sayıştay'ın harcama sonrasında yaptığı yargı denetiminden müteşekkildir. Sayıştay'ın harcama sonrası yargı denetimi de düzenlilik denetimi ve performans denetiminden ibarettir.

🚦 Yasama Denetimi

Yasama denetimi, parlamentonun bütçe üzerindeki denetimidir. Yasama denetimi, bütçenin onaylanması aşamasında, uygulanması esnasında ve uygulanmasından sonraki denetimden ibarettir. Bütçenin onaylanması aşamasındaki denetim bütçe kanunu tasarısının incelenmesi ve bütçe tasarısının Bütçe Komisyonunda ve Meclis Genel Kurulunda görüşülmesidir. Bütçenin uygulanması esnasındaki denetim; Bakanlar Kurulu ve bakanların sorumluluklarına ilişkin soru, gensoru, dilekçe hakkı, Sayıştay raporlarının incelenmesi, bütçe yasası dışında gelir, gider ek ödenek, olağanüstü ödenek, bölümler arasında aktarma yapılmasına ilişkin kanun tasarısı ve tekliflerinin görüşülmesinden ibarettir. Uygulanmasından sonraki denetim ise Bakanlar Kurulu tarafından meclise sunulan kesin hesap kanunu tasarılarının incelenmesi ve onaylanmasıdır (Bülbül, 2014, s. 156-160).

5018 sayılı Kanun öncesi dönemde 1990'lı yıllardan itibaren mutlak bir hal alan iç borçlanma ile meclisin bütçe hakkı zedelenmiş ve bütçe açıkları sürekli genişlemiştir. Meclis, hükümetin hazırladığı bütçeyi onaylarken borçlanma durumunu net olarak göremediğinden sadece bütçe açıkları ve borç servisleri ile ilgilenilmiştir. Kamu açıkları hesaplanırken yarı mali işlemler ve koşullu yükümlülükler göz önünde bulundurulmadan hesaplanması sonucunda bu büyüklüklerin parlamentoya arz edilen bütçe tasarılarında olmaması saydamlık ilkesini zedelemiştir. Sunulan raporların sade ve anlaşılır olmaması meclisin bütçe denetiminde etkinliğini zayıflatmıştır. Kesin hesap kanun tasarısı sadece onaylamakla yetinilen bir muamele görmüştür. Bütçe görüşmelerinde ağırlığın gider bütçelerine verildiği, gelir bütçelerinin çok fazla irdelenmediği gözlenmiştir (Bağlı, 2010, s. 108,109).

5018 sayılı KMYKK ile meclisin bütçenin onaylanması ve bütçe sürecinin izlenmesi ve denetlenmesi sürecindeki işlevi artırılmıştır. 5018 sayılı kanunun 18.maddesinde Merkezî yönetim bütçe kanun teklifine, Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülmesi sırasında dikkate alınmak üzere kamu borç yönetimi raporu ile mahallî idareler ve sosyal güvenlik kurumlarının bütçe tahminlerinin eklenmesi ile meclisin bütçe hakkına dayanan bilgi edinme imkân ve yeteneği artırılmıştır. Bu doğrultuda bütçe kapsamında olmayan birçok kamu kurumu bütçeye dâhil edilerek bütçenin kapsamı genişletilmiştir. Böylece meclisin daha önce olmayan bu kurumlar hakkında bilgi edinme ve denetleme imkânı artırılmıştır. Bu sayede parlamentonun kamu yönetimi üzerindeki yetkileri genişlemiştir (Bağlı, 2010, s. 111,112).

Yasama denetimini TBMM yapmaktadır. Ancak bu denetimi meclis tek başına yerine getirememektedir. Bu yüzden Sayıştay yapılacak inceleme, araştırma ve denetimlerde bütçenin siyasal yönden teftişi noktasında meclise yardım etmektedir. Sayıştay üç ayda bir bütçenin uygulanması ile ilgili meclise rapor vermektedir. Yürütme organının Anayasaya göre her bütçe uygulamasından sonra kesin hesap kanunu tasarısını hazırlayıp meclise sunması yasama denetimin ana eksenini oluşturmaktadır.

Yasama organının yapacağı ilk denetim işlemi bütçe tasarısının-2.7.2018 tarih 703 sayılı KHK 213 madde ile tasarı kelimesi teklifi olarak değiştirilmiştir- incelenmesidir. Meclis üyeleri, bütçe teklifi haricinde halen uygulanan bütçe ile ilgili olarak her türlü bilgi isteyebilirler. Parlamento, soru, meclis araştırması, genel görüşme, gensoru ve meclis soruşturması yolları ile Anayasa'ya dayanarak bütçenin uygulanması denetleyebilmektedir. Bunun yanında bütçe komisyonu vasıtası ile ek ödenek,

olağanüstü ödenek, bölümler arası aktarma, vergi vb. mali konulara ilişkin kanun tekliflerinin görüşülmesi esnasında yasama organı adına denetim yapabilmektedir (Edizdoğan, Çetinkaya, & Gümüş, 2013, s. 373,374).

Faaliyet raporları ve kesin hesap 5018 sayılı yasanın altıncı bölümünde düzenlenmiştir. T.B.M.M. bu iki vasıta ile kamu harcamalarının yasama denetimini yapmaktadır.

▪ Faaliyet Raporları

Stratejik planlamanın unsuru başlığı altında faaliyet raporuna değinmiştik. 5018 sayılı kanun 41. Maddeye göre faaliyet raporları ile ilgili süreç şu şekilde işlemektedir.

- ✓ *Üst yöneticiler ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkililerince, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, her yıl faaliyet raporu hazırlanır. Harcama yetkililerince hazırlanan faaliyet raporuna birim faaliyet raporu, üst yönetici tarafından hazırlanan faaliyet raporuna idare faaliyet raporu denilmektedir. Faaliyet raporu, ilgili kamu idaresinin stratejik plan ve performans programının sonuçlarını içerecek şekilde 5018 sayılı kanuna, bu kanuna dayalı yönetmelik ve düzenlemelere ve performans esaslı program bütçeye uygun ve yıllık olarak hazırlanır. Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri ve sosyal güvenlik kurumları, idare faaliyet raporlarının birer örneğini Sayıştay'a ve Cumhurbaşkanlığına gönderir.*
- ✓ Mahallî idarelerce hazırlanan idare faaliyet raporlarının birer örneği Sayıştay ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığına gönderilir. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, bu raporlar ekseninde değerlendirmelerini yaparak mahallî idareler genel faaliyet raporunu hazırlar ve kamuoyu ile paylaşır. Raporun birer örneği Sayıştay'a ve Cumhurbaşkanlığına gönderilir.
- ✓ Merkezî yönetim kapsamındaki idareler ile sosyal güvenlik kurumları hazırladıkları idari faaliyet raporlarını Cumhurbaşkanlığına gönderir. Bu raporlara göre Cumhurbaşkanlığı tarafından genel faaliyet raporu hazırlanır. Bu raporda, mahallî idarelerin malî yapıları ilgili analizlere de yer verilir. Cumhurbaşkanlığı, genel faaliyet raporunu kamuoyuna açıklar ve bir örneğini Sayıştay'a gönderir.

Sayıştay, mahallî idarelerin raporları hariç idare faaliyet raporlarını, mahallî idareler genel faaliyet raporunu ve genel faaliyet raporunu, dış denetim sonuçlarını da göz önüne alarak görüşlerini de belirtmek suretiyle Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar. Meclis, bu raporlar ve değerlendirmeler çerçevesinde, kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanımı ile ilgili olarak kamu idarelerinin yönetim ve hesap verme sorumluluklarını görüşür. Bu görüşmelere üst yönetici veya görevlendireceği yardımcısının ilgili bakanla birlikte katılması zorunlu kılınmıştır.

▪ Kesin Hesap Kanunu Tasarısı

5018 sayılı kanuna göre dış denetimin diğer ayağını T.B.M.M.nin harcama sonrası yaptığı yasama denetimi olduğunu belirtilmişti. T.B.M.M. nin kamu harcamaları üstünde yaptığı denetim, faaliyet raporları ve bütçenin uygulanmasından sonra hükümet tarafından parlamentoya sunulan kesin hesap kanun tasarısının görüşülmesi ve onaylanması ile yapılmaktadır.

Kesin hesap uygulaması, Osmanlı döneminden beri bütün anayasalarda yer almıştır. 1982 Anayasasına kadar meclise sunulma süreleri uzun -önceleri dört yıl daha sonra iki yıla düşürülmüştür- olduğundan usulen görüşülen bir vaziyet almıştır. Hatta bazı kesin hesap kanun tasarıları mecliste görüşülememiş ve on beş yıl yirmi yıl gibi çok uzun süreler sonra kanunlaşabilmiştir. 1982 Anayasası diğer anayasalardan farklı olarak kesin hesap kanun tasarılarının yeni yıl bütçe kanun tasarılarıyla birlikte Plan ve Bütçe Komisyonunda ve Genel Kurulda görüşülmesini ve beraber karara bağlanmasını düzenlemiştir (Akbeý & Gök, 2020, s. 284).

5018 sayılı Kanun 42. maddeye göre: “*Türkiye Büyük Millet Meclisi, merkezî yönetim bütçe kanununun uygulama sonuçlarını onama yetkisini kesin hesap kanunıyla kullanır. Kesin hesap kanunu teklifi, muhasebe kayıtlarına dayanılarak merkezî yönetim bütçe kanununun şekline göre Hazine ve Maliye Bakanlığınca hazırlanır. Bu teklif, bir yıllık uygulama sonuçlarını karşılaştırmalı olarak gösteren analizleri barındıran gerekçesiyle birlikte izleyen malî yılın haziran ayı sonuna kadar Cumhurbaşkanı tarafından meclise sunulur ve bir örneği Sayıştay’a gönderilir. Kesin hesap kanun teklifinin ekinde;*

a) *Genel mizan,*

b) Bütçe gelirleri kesin hesap cetveli ve açıklaması

c) Bütçe giderleri kesin hesap cetvelleri ve açıklaması,

d) Bütçe gelir ve giderlerinin iller ve idareler itibarıyla dağılımı,

e) Devlet borçları ve Hazine garantilerine ilişkin cetveller,

f) Yılı içerisinde silinen kamu alacakları cetveli,

g) Mal yönetim hesabı icmal cetvelleri,

h) Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından gerekli görülen diğer belgeler yer almaktadır.

5018 sayılı Kanun’a göre TBMM faaliyet raporları ve kesin hesap kanunu yasama denetiminde kullanılacak belgelerdir. Faaliyet raporları ile kamu idarelerinin performansları ölçülmektedir. Kesin hesap kanun tasarısı uygulaması sona eren bütçenin son halini göstermektedir. Faaliyet raporların ve kesin hesap tasarısının meclis aracılığı ile toplum ile paylaşılması ile şeffaflık sağlanmaya çalışılmakta bunun yanında hesap verme yükümlülükleri incelenmektedir (Aydın & Çaşkurlu, 2013, s. 281,282).

○ **Yargı Denetimi**

Türkiye’de harcamaların denetimi Osmanlı devleti zamanından itibaren 1862 yılında Divan-ı Muhasebat olarak kurulan 1967 tarihinde 832 sayılı kanunla adı Sayıştay olan kurum tarafından yapılmaktadır.

Sayıştay meclis adına ana denetleme organı olarak tüm denetim türlerinde görevde bulunmakla beraber asıl görevi dış denetim ve yargısal denetimdir (Ayanoğlu, 2016, s. 81).

“Yargı denetimi, devletin mal ve mülküne ilişkin hesapların incelenmesi ve bunlarla ilgili memurların hesaplarının yargılanmasıdır. Yargı denetimi hukuki, teknik, mali bilgilerle donanmış üyelerden teşkil eden tarafsız kurullar aracılığı ile yapıldığında daha yararlı olacaktır. Bağımsız ülkelerde yargı denetimi yüksek mahkemeler tarafından yapılmaktadır. Türkiye’de bu denetim görevi Sayıştay’ındır. 5018 sayılı Kanun öncesi dönemde -1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu yürürlükte iken-Sayıştay’ın sayman hesaplarının tahkikine istinaden bütçenin uygulanması ile ilgili olarak ita amiri, tahakkuk memuru ve saymanın usulsüz işlemleri tespit edilerek

denetlerdi. İnceleme tamamlanınca hesapların yargılanması safhasının tamamlanmasıyla da beraat veya tazmin kararı alınırdı. (Coşkun, 2000, s. 266).

5018 sayılı KMYKK ile bütçe denetimi alanında yapılan yenilikler: (Özekicioğlu, 2017, s. 607).

- 5018 sayılı KMYKK ile denetim harcama öncesi ve harcama sonrası olarak iki çatıya ayrılmış. Maliye Bakanlığı ve Sayıştay'ın harcama öncesi kontrol –vize ve tescil- yetkileri sonlandırılmıştır. Ön mali kontrol yetkisi idarelerin harcama birimleri ve mali hizmetler birimine bırakılmıştır.
- Kamu idareleri arasında muhasebe birliği sağlanmış; 5018 Sayılı Kanun'un getirdiği bu ilkeye dayanılarak “Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği” hazırlanmış ve 02.12.2014 tarihinde yürürlüğe girmiştir.
- Kamu kurumlarında iç kontrol sistemi kurulmuştur.
- Kamu kurumlarında iç denetime ilişkin ölçütlerin belirlenmesi ve uyum ve iş birliğinin sağlanması için İç Denetim Koordinasyon Kurumu kurulmuştur.
- Sayıştay tarafından hazırlanan raporların meclise ve kamuoyuna arz edilmesi ile mali saydamlık ve şeffaflığın sağlanabilirliği artırılmıştır.
- Sayıştay dış denetimden sorumlu kurum haline gelmiş ve dış denetimin alanı genel yönetim kapsamındaki kamu kurumlarını da içine alarak genişletilmiştir.

Anayasanın 160.maddesine göre” Sayıştay, *merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir*” denilmektedir.

5018 sayılı kanuna göre Sayıştay'ın harcama sonrası yargı denetimi düzenlilik denetimi ve performans denetiminden ibarettir.

Sayıştay'ın yapmış olduğu düzenlilik denetimi mali denetimi ve uygunluk denetimini de içine almaktadır. 6085 sayılı Kanunun 2. maddesine göre mali denetim, kamu idarelerinin hesap ve işlemleri ile mali faaliyet, mali yönetim ve kontrol sistemlerinin analiz sonuçlarına dayanılarak mali rapor ve tabloların sağlamlığını ve düzgünlüğüne ilişkin denetimdir. Uygunluk denetimi ise, kamu yönetimlerinin gelir, gider ve malları

ile ilgili hesap ve işlemlerin yasalara ve diğer kanuni düzenlemelere uygunluğu hakkında denetimdir (Resmi Gazete, 2010).

Uygunluk denetimi neticesinde yasalara aykırı bir durum ortaya çıkması halinde Sayıştay'ın hesap mahkemesi olarak yaptığı denetim bütçenin yargı denetimidir. Hesap yargılamasında sorumlular ve sorumluluk halleri yasa ile düzenlenir.

Bu yargılama sisteminde hesap ve işlemler birinci planda tutulurken sorumluların şahsi durum ve tutumları ikinci plandadır. Yargılamada işlemi yapanın kasıt, kusur, ihmali olup olmadığı değerlendirilmez. 5018 sayılı Kanun yasal olarak sorumlu kişinin yaptığı işlem nedeni ile kusurlu sorumluluk anlayışını getirmiştir (Edizdoğan & Çetinkaya, 2016, s. 369).

1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nda ita amiri, tahakkuk memuru, sayman ve Kanunun 22. Maddesinde sayılan görevliler kusurundan dolayı sorumlu tutulmuştur. 5018 sayılı KMYKK' da ise harcama yetkilisi, mali kontrol yetkilisi, gerçekleştirme görevlisi ve muhasebe yetkilisi kusurundan dolayı sorumlu sayılmaktadır (Arslan, 2004, s. 21).

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 2. Maddesine göre, Kanunlarla belirlenen sorumluların hesap ve işlemlerinin yasalara uygun olup olmadığının yargılama vasıtası ile hükme bağlanmasına hesap yargılaması denilmektedir. Kamu idaresi hesaplarının (memurlarının) denetlenmesi sonucunda beraat, tazmin veya suç duyurusunda bulunma kararı alınabilmektedir. Beraat hesap ve işlemlerin yasalara uygun bulunmasıdır. Tazmin, kamu zararına sebep olan sorumluları devlete karşı borçlu duruma düşmesidir. Suç duyurusunda bulunma ise, konusu suç teşkil eden haller tespit edilmesi durumunda cumhuriyet savcılığına suç duyurusunda bulunulmasıdır.

5018 sayılı Kanun 68. maddeye göre;” *Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış denetimin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin malî faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanmasıdır*”.

1996 yılından itibaren Sayıştay performans denetimi yapmaya başlamış olduğunu belirtilmişti. Performans denetimleri ile meclisin kamu kaynaklarının verimli, tutumlu, etkin olarak kullanılıp kullanılmadığı hakkında bilgilendirilmesi amaçlanmaktadır. Bu şekilde hesap verme sorumluluğu etkinleştirilmeye çalışılmaktadır.

Hesap verme sorumluluğu doğrultusunda idarelerce belirlenen hedefler ile alakalı olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ile performans denetimi yapılır. Sayıştay tarafından meclise sunulan performans denetimi raporuna örnek olarak: “Hastane Enfeksiyonları ile Mücadele Konusundaki Denetim Raporu (17.12.2007). Sayıştay tarafından düzenlenen performans denetim raporları yasal bir sorumluluk doğurmazlar (Bilici & Bilici, 2017, s. 175,176).

2.2.3. 5018 sayılı Kanun ile Mali Saydamlığa İlişkin Düzenlemeler

5018 sayılı KMYKK 7. Maddesine göre: *Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyu zamanında bilgilendirilir. Bu amaçla;*

- a) Görev, yetki ve sorumlulukların sade ve anlaşılır olarak açıklanması.
- b) Hükümet politikaları, kalkınma planları, yıllık programlar, stratejik planlar ile bütçelerin hazırlanması, yetkili birimlerde görüşülmesi, uygulanması ve uygulama sonuçları ile raporların toplum ile paylaşılması ve erişilebilir olması.
- c) Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri tarafından sağlanan teşvik ve desteklemelerin bir yılı geçmemek üzere düzenli periyotlar ile kamuoyu ile paylaşılması.
- d) Kamu hesaplarının standart bir muhasebe sistemi ve genel kabul görmüş muhasebe ilkelerine uygun bir muhasebe düzenine göre yapılandırılması zorunludur.

5018 sayılı Kanun malî istatistiklerin hazırlanması ve açıklanması başlıklı 53.Maddesine göre;

Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine ait malî istatistikler, Hazine ve Maliye Bakanlığınca toplanır. Merkezî yönetim kapsamı dışındaki kamu idareleri malî istatistiklerini saptanmış ilkelere uygun şekilde hazırlar ve belirlenen süreler içinde Hazine ve Maliye Bakanlığına gönderir.

Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerine ilişkin malî istatistikler, Hazine ve Maliye Bakanlığınca aylık olarak yayımlanır. Sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idarelere dair malî istatistikler ile merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerine ait malî istatistikler Hazine ve Maliye Bakanlığınca birleştirilerek, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine ait malî istatistikler elde edilir ve üçer aylık dönemler itibarıyla yayımlanır.

Malî istatistiklerin sade ve yalın bir dile sahip olması ve kullanmak isteyenler tarafından rahatlıkla erişilebilir olması esastır. 5018 sayılı Kanunun 52'nci maddenin son fıkrasına göre belirlenen kamu idarelerinden, mali istatistiklerine esas verilerini süresinde göndermeyenlere Hazine ve Maliye Bakanlığınca bir ay ek süre verilir. Ek süre sonunda da verilerin gönderilmemesi halinde, Hazine ve Maliye Bakanlığının talebi üzerine, ilgili kamu idaresinin üst yöneticileri tarafından mali hizmetler birimi yöneticisi ile muhasebe yetkilisine, idari para cezası verilir. İdari para cezası uygulanması bilgi verme yükümlülüğünü ortadan kaldırmaz. Bu yaptırımlar sayesinde verilerin düzenli olarak paylaşılması ve mali saydamlık ilkesinin sağlıklı işletilmesi amaçlanmıştır.

Yılmaz (2024) çalışmasında Aralık 2023 döneminde sermaye transferi harcamalarında gerçekleşen çok yüksek miktarda artış yaşanıldığı tespit ederek 2023 Kasım ayı gerçekleşen bütçe gideri büyüklüğü 671,2 milyar iken 2023 *Aralık ayında*, 1,393 milyar TL olarak gerçekleştiğini ve bir ay içinde bütçe harcamalarında %271,2'lik artış gerçekleştiğini ortaya koymuştur. Yaşanılan bu artışta sermaye transferlerindeki ve cari transferlerdeki hızlı yükselişler etkili olduğunu ve bu dönemde sermaye transferleri yıllık bazda yaklaşık 38 kat artarak 639,4 milyar TL olurken, söz konusu bu artışta sınıflandırmaya girmeyen diğer kurum, işletme ve hane halkına yapılan 622,7 milyar TL tutarındaki transferler göze çarptığını vurgulamıştır. Yılmaz, bu transferlerin nasıl ve nerelere yapıldığını görülmesi için bütçenin fonksiyonel sınıflandırılması hesaplarına bakıldığında sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetlerinin ilk on bir ayda yaklaşık 111 milyar iken aralık ayından birden 762,3 milyar TL'ye yükseldiğinin görüldüğünü ancak alt kalemlere bakıldığında da detaylarına rastlanmadığını tespit etmiş ve bu 762,3 milyar TL'nin 736,3 milyar TL'si "sınıflandırmaya girmeyen sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri" ne aktarılmış olduğundan ayrıntıları görülemediğini belirtmiştir. Bu durumda aktarma yapılan kurumların hesaplarının tek tek incelenmesi gerektiğini ancak; bunun da sıradan bir vatandaşın kolaylıkla altından kalkabileceği bir iş olmadığını ifade etmiştir.

Yaşanılan olağanüstü afet için olağanüstü ödenek gerekmesi ve harcanabilmesi doğaldır. Ancak; 622,7 milyar TL tutarındaki çok büyük bir transferin detaylarına her vatandaşın kolaylıkla ulaşabilip anlayabileceği bir şekilde detayları ile paylaşılmaması şeffaflık ve mali saydamlık ilkesini dolayısı ile de mali disiplini zedeleyen bir durum olarak karşımıza çıkmaktadır.

2.2.4. 5018 sayılı Kanun ile Hesap Verilebilirliğe İlişkin Düzenlemeler

5018 sayılı Kanunu’ nun hesap verme sorumluluğu başlıklı 8. maddesinde her çeşit kamu kaynağının edinimi ve kullanılmasında görevli ve sorumluların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun şekilde elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli tedbirlerin alınmasından sorumludur ve yetkili mercilere hesap vermek zorundadır hükmü bulunmaktadır.

Hesap verme sorumluluğu ile ilgili olarak 5018 sayılı Kanun 10. maddesinde Bakanların, 11.maddede üst yöneticilerin, 32.maddede harcama yetkililerinin, 33. maddede gerçekleştirme görevlilerinin ve 61.maddede muhasebe yetkililerinin sorumlulukları ayrı ayrı düzenlenmiştir.

5018 sayılı kanunun faaliyet raporları başlıklı 40.maddesinde *“Üst yöneticiler ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkililerince, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, her yıl faaliyet raporu hazırlanır...”* denilerek faaliyet raporlarının hesap verilebilirlik çerçevesinde hazırlanacağı belirtilmiştir.

Bir bütçe sisteminde hesap verilebilirlik ilkesinin yasal olarak düzenlenmesi yapılan harcamaların bir sisteme tabi olması ve faaliyet raporlarının da yine bu ilke doğrultusunda hazırlanması mali disiplin açısından önemlidir.

1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu’nda hesap verilebilirlik ilkesi ağırlığın daha çok saymanlık üzerinde olduğu bir sistemle işletilmiştir. Bu sistemde, hesap verilebilirlik, saymanlık kurumunun ödeneklerin yerinde ve usulüne uygun kullanılıp kullanılmadığı yönünde yaptığı teftişler ve saymanlık hesapları üzerinde Sayıştay’ca yapılan denetimlerle gerçekleştirilmiştir.

5018 sayılı Kanun ile hesap verme sorumluluğunun ağırlıklı olarak saymanlık üzerinde olduğu bir sistemden sorumluluk yükünün ilgili birimlere dağıtılarak her birimin kendi yaptığı iş ve işlemlerden sorumlu tutulduğu bir sisteme geçilmiştir. Bu sistemin uygulanması, yapay zekâ ile verilerin analiz edilmesi, işlenmesi ve denetimi ile desteklenmesi ile mali disiplinin sağlanmasına büyük katkı sağlanacaktır. Bunun yanında yine faaliyet raporlarının da hesap verilebilirlik ilkesine uygunluğu nitelik olarak daha da geliştirilmesi ile mali disiplinin sağlanmasına olumlu etkisi kaçınılmaz olacaktır.

2.2.5. 5018 Sayılı Kanun ile getirilen Mali Kural Niteliğindeki Uygulamaları

Mali kural, mali disiplinin sağlanması amacıyla maliye politikasına -örneğin bütçe uygulamalarına- getirilen anayasal ve yasal sınırlamalardır.

5018 Sayılı Kanun ile getirilen mali kural niteliğindeki uygulamaları; Ödenek kullanılmasında harcama kısıtları, ödenek aktarmaları harcama kuralları, yedek ödenek kuralı, örtülü ödenek kısıtı, ertesi yıla geçen ödeme kısıtı ve bütçe dışı avans kuralı düzenlemeleridir. Şimdi sırasıyla mali kural niteliğindeki bu uygulamaların 5018 sayılı Kanun’da nasıl düzenlendiğine değinilecektir.

2.2.5.1. Ödenek Kullanılmasında Harcama Kısıtları

5018 sayılı Kanun 20. maddeye göre bütçe ödeneklerinin kullanılmasında aşağıda belirtilen esaslara uyulur:

(a) Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, ayrıntılı harcama programlarını hazırlar ve vize için Cumhurbaşkanlığına gönderir. Bütçe ödenekleri, Cumhurbaşkanlığınca belirlenecek ilkeler ekseninde, nakit planlaması da gözetilerek vize edilen detaylı harcama programları ve serbest bırakma oranlarına göre kullanılır.

(b) Özel bütçeli idareler ve sosyal güvenlik kurumları detaylı finansman programlarını hazırlar ve harcamalarını bu programa göre yaparlar.

(c) Ayrıntılı harcama ve finansman programlarının hazırlanmasına, vize edilmesine, uygulanmasına ve izlenmesine dair yöntem ve kurallar Cumhurbaşkanlığınca belirlenir.

d) Kamu idareleri, bütçelerinde yer alan ödenekleri aşan harcama yapamaz. Bütçeyle verilen ödenekler, tahsis edildiği amaçlar için yılı içinde yaptırılan iş, satın alınan mal ve hizmetler ile diğer giderlerin tedarik edilmesinde kullanılır.

e) İlgili mevzuatına göre, yılı içinde hizmetin lüzum olduğu vaziyetlerde Cumhurbaşkanlığı tarafından belirlenen usul ve esaslar doğrultusunda merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçelerinde yeni tertipler, gelir kodları ve finansman kodları açılabilir

f) Cari yılda kullanılmayan ödenekler yılsonunda iptal edilir.

g) Genel veya kısmi seferberlik, savaş yahut zorunlu askeri tedbirler alınması gibi olağanüstü hallerde Millî Savunma Bakanlığı, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı bütçelerindeki ödenekler, bu idarelerin ödenek toplamaları aşılmamak şartıyla, birleştirilerek kullanılabilir. Bu durumda da mevcut ödeneklerin

yeterli olmaması halinde toplam ödenek tutarının yüzde on beşine kadar ek harcama yapılabilir.

5018 sayılı Kanun 20. Maddenin f) maddesinde belirtilen kısıt haricinde diğer kısıtlar ile mali disiplinin sağlanmasına katkı sağlanacağı kanaatindeyiz.

Bu maddedeki kısıt” cari yılda kullanılmayan ödeneklerin yılsonunda iptal edileceğini belirtmektedir. Kullanılmayan ödeneklerin iptal edilmesi ile sağlanan kaynak mali disiplinin sağlanması açısından olumludur. Ancak uygulamada kamu kurumları cari yılda kullanılmayan ödeneklerin yılsonunda iptal edilmeden -ödenek iptal edilmesi durumunda ertesi yıl kurumuna aktarılacak ödeneklerde kısıntıya gidileceğini düşündüğünden- yılsonu yaklaşırken ihtiyaç olmasa da ödeneklerin tamamını harcanmasının tercih edildiği görülmektedir. Bu durumda ödeneklerin yerinde olmayan harcamalar yapılarak kamu kaynaklarının israf edilerek mali disiplinden uzaklaşılmasına sebep olmaktadır.

2.2.5.2. Ödenek Aktarmaları Harcama Kuralı

5018 sayılı Kanunda ödenek aktarmalarına harcama kuralı, 21. maddede düzenlenmiştir. Bu maddeye göre merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarmaları kanunla yapılır. Ancak, harcamalarda tutumluluğu temin etmek, dengeli ve etkili bir bütçe politikasını gerçekleştirmek üzere genel bütçe ödeneklerinin yüzde onunu geçmemek şartıyla, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarmalarına ilişkin yetki ve işlemler ile usul ve esaslar merkezî yönetim bütçe kanununda belirlenir.

Merkezî yönetime dâhil kamu idareleri, aktarma yapılacak tertipteki ödenekğin yüzde yirmisine kadar kendi bütçeleri içinde ödenek aktarması yapabilirler. Ancak, gereksinim duyulduğunda yüzde yirmiyi aşan ödenek aktarma işlemlerini kurum bütçesinin başlangıç ödenekleri toplamının yüzde yirmisini geçmemek şartıyla yapmaya Cumhurbaşkanlığı, yılı yatırım programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde değişiklik yapılması durumunda lüzumu gereken tertipler arası ödenek aktarması işlemlerinin tamamını yapmaya ise ilgili idareler yetkilidir.

Kamu idarelerinin bütçeleri içinde personel giderleri tertiplerinden, aktarma yapılmış tertiplerden ve yedek ödenekten aktarma yapılmış tertiplerden diğer tertiplere ödenek aktarma işlemi yapılamaz. Ancak, yılı yatırım programına ek yatırım cetvellerinde yer

alan projelerde değişiklik yapılması halinde, aktarma yapılan tertiplerden diğer tertiplere ödenek aktarılabilir.

Bütçenin meclis tarafından onaylanmasından sonra hükümetin yıl içinde ödenek aktarma işlemleri ile onaylanan bütçede değişiklik yapmaya çok sık başvurması bütçe hakkını zedelemektedir. Hükümet bu şekilde harcamalarda esneklik kazanmaktadır. Bu esneklik sayesinde kamu kaynakları daha etkin kullanılabilirse mali disipline katkı sağlanacaktır. Ancak ödenek aktarmalarına bir sınırın konulmaması durumunda bütçenin takibini zorlaştacak ve meclisin bütçe hakkı ile yapmış olduğu yasama denetiminin de bir anlamı kalmayacaktır. Bu nedenle, ödenek aktarmalarına konulan kanuni kısıt oranının iyi belirlenmesi, hükümetin ödenekleri daha esnek kullanımı ve mali disiplinin sağlanması arasındaki dengeyi sağlamada önemli bir unsur teşkil etmektedir.

2.2.5.3. Yedek Ödenek kuralı

Yedek ödenek, 5018 sayılı Kanun 23.maddede düzenlenmiştir. Bu maddeye göre merkezî yönetim bütçe kanununda belirtilen hizmet ve amaçları temin etmek, ödenek yetersizliğini gidermek yahut bütçelerde öngörülmeyen hizmetler için, bu kanuna ekli (I) sayılı cetvelde yer alan idareler ile (II) sayılı cetvelde yer alan idarelerden merkezî yönetim bütçe kanununda gösterilecek olanların bütçelerine aktarılmak amacıyla, genel bütçe ödeneklerinin yüzde ikisine kadar yedek ödenek konulabilir. Bu ödenekten aktarma yapmaya Cumhurbaşkanı yetkilidir.

Devlet yönetiminde öngörülmeyen hizmetlerle karşılaşılması olağıandır. Ancak bunlara bir kısıt konulmadığında mali disiplinin sağlanması mümkün olmayacaktır. Genel bütçe ödeneklerinin yüzde ikisine kadar yedek ödenek kısıtı konulması hizmetlerin aksatılmadan yürütülmesini sağladığı gibi mali disiplinin sağlanması açısından da önemli bir düzenlemedir.

2.2.5.4. Örtülü Ödenek Kısıtı

5018 sayılı Kanun 24.maddeye göre örtülü ödenek kapalı istihbarat ve kapalı savunma hizmetleri, Devletin millî güvenliği ve yüce menfaatleri ile Devlet itibarının lüzumu, siyasi, sosyal ve kültürel gayeler ve olağanüstü hizmetlerle ilgili Devlet ve hükümet zaruri yeti için kullanılmak üzere Cumhurbaşkanlığı bütçesine konulan ödenektir. *“Kanunlarla veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle verilen görevlerin lüzumlu*

olduğu vaziyetlerde istihbarat hizmetlerini yürüten diğer kamu idarelerinin bütçelerine de örtülü ödenek konulabilir. İlgili yılda bu gayelerle ayrılan ödenekler toplamı, genel bütçe başlangıç ödenekleri toplamının binde beşini geçemez” hükmü ile örtülü ödeneğe koyulan kısıtın ölçütü düzenlenmiştir.

Örtülü ödenek devletin gizli kalması gereken faaliyetlerine ait giderlerinin karşılanması için ulusal güvenlik ve istihbari hizmetleri karşılamak için konulduğundan içeriği ve harcamaların etkinliği konusunda denetim söz konusu değildir. Türkiye, jeopolitik konumu itibari ile ulusal güvenlik harcamalarının sürekli arttığı bir ülkedir. Bu durumda gizli olarak yapılan kamu harcamalarının da artan bir eğilim göstermesi doğaldır. Bir devleti devlet yapan en önemli ihtiyaç ulusal güvenlik ve iç güvenliğin tesisidir.

Türkiye’de ulusal güvenlik ve iç güvenliğin tesisi ve terörle mücadeleye ayrılan kamu harcamalarının artmasının mali disiplinin sağlanmasına olumsuz etkide bulunması kaçınılmazdır. 5018 sayılı kanuna konulan örtülü ödenek kısıtı ile bu etki minimize edilmeye çalışılmıştır.

2.2.5.5. Ertesi Yıla Geçen Ödeme Kısıtı

5018 sayılı Kanun 27. Maddede; Niteliğinden ötürü malî yılla sınırlı tutulamayan ve sürekliliği olan aşağıdaki iş ve hizmetler için; her iş itibarıyla, bütçelerinde öngörülen ödeneklerin yüzde ellisini, izleyen yılın haziran ayını geçmemek ve yüklenme süresi on iki ayı aşmamak kaydıyla, ilgili üst yöneticinin onayıyla ertesi yıla geçen yüklenmelere kalkışılabilir denilmektedir.

- a) Türk Silahlı Kuvvetlerinin yapım, onarım, etüt ve proje işleri, araştırma-geliştirme projeleri, giyecek ve yiyecek alımları, makine-teçhizat, silah-mühimmat-teçhizat alımlarıyla bunların bakım, onarım ve imalat işleri.*
- b) Yiyecek, yakacak, akaryakıt ve madeni yağ ihtiyaçları.*
- c) Temini ve korunması güç olan ilaç, aşı, serum ve tıbbi sarf malzemeleri.*
- d) Süreli yayın alımı, taşıma, koruma ve güvenlik, temizlik ve yemek hizmetleri.*

- e) *Taşıtların malî sorumluluk sigortası ile yurt dışından tedariki yapılan silah, silah-teçhizat ve mühimmat sevkinin her türlü riske karşı sigortalanması amacıyla yaptırılan nakliyat sigortası.*
- f) *Makine-teçhizat, yol ve otoyol, bilgisayar ve haberleşme sistemlerinin bakım işleri; her türlü onarım işleri ile elektronik bilgi erişim hizmetleri.*
- g) *Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığının yapım, onarım, etüt ve proje işleri, araştırma-geliştirme projeleri, yiyecek ve giyecek alımları makine-teçhizat ile silah, mühimmat ve teçhizat alımlarıyla bunların bakım, onarım ve imalat işleri.*
- h) *Millî İstihbarat Teşkilâtı Müsteşarlığının etüt ve proje işleri, araştırma-geliştirme projeleri, makine, silah-mühimmat, teçhizat ve sistem alımlarıyla bunların bakım, onarım ve imalat işleri.*
- i) *Türkiye İş Kurumu tarafından yürütülen aktif işgücü hizmetleri kapsamında kurs ve programlar, ancak (d) bendinde sayılan işler için bütçelerinde ödeneklerin yüzde ellisinin aşılmayacağı hükmü Millî Eğitim Bakanlığı için aranmaz.*

5018 sayılı kanun 27. Madde de belirtilen nitelikteki hizmetlerin karşılanmasında cari yıl bütçelerinin yetersiz kalması ve ertesi yıla geçen yüklenmelerden bütçenin karşılanması durumu makuldür. Ancak bu durum makul diye herhangi bir sınır konulmadığında ölçüsüzce bütçelerin tüketilmekte olduğundan mali disiplinin bozulmaması için konulan mali kural niteliğindeki hükümlerin yerinde olduğunu düşünmekteyiz.

2.2.5.6. Bütçe Dışı Avans Kuralı

5018 sayılı kanunun ön ödeme başlıklı 35. Maddesine göre; Harcama yetkilisinin uygun görmesi ve karşılığı ödeneğin saklı tutulması şartıyla, ilgili kanunlarda öngörülen haller ile gerçekleştirme işlemlerinin tamamlanması beklenilemeyecek çok acil veya zaruri harcamalar için avans vermek veya kredi açmak suretiyle ön ödeme yapılabilir. Verilecek avansın üst sınırları merkezi yönetim bütçe kanununda gösterilir. Sözleşmesinde belirtilmek ve yüklenme tutarının yüzde otuzunu geçmemek kaydıyla yüklenicilere, teminat karşılığında bütçe dışı avans ödenebilir.

3.BÖLÜM

TÜRKİYE’ DE MALİ DİSİPLİNİN SAĞLANMASINDA KAMU HARCAMALARININ ETKİSİ (1999-2023 DÖNEMİ)

Türkiye ekonomisi, 1980’li yılların ikinci yarısından itibaren yanlış uygulanan maliye ve para politikaları üstüne 1990’lı yıllardan sonra gitgide artan siyasi istikrarsızlar başta merkezi yönetim bütçesinde kronikleşen ve gitgide artan bütçe açıklarına –faiz yükünden dolayı daha yüksek artan borçlanma gereksinimlerine- neden olmuştur. Bunun yanında diğer kamu kesiminin getirdiği aşırı mali yükler (Sosyal güvenlik kurumları, KİT’ler, yerel yönetimlerin açıklarının ve denetimsiz fonların bütçeye ve hazineye getirdiği yükler) makro iktisadi göstergeleri daha da bozmuş ve birçok ekonomik krize neden olmuştur. Yaşanan ekonomik krizlere rağmen -1994, 1999 ve Kasım 2000 ekonomik krizleri- sorunlara çözüm getirilmeyip kamu açıkları ve açıkların finansmanı için borçlanmaya devam edilmesi ile aşırı biriken iç borç stokları neticesinde borçların sürdürülemez bir hal alması ile -mali disiplinsizliğin adeta bir anayasa gibi uygulanması neticesinde- tarihinde yaşanan en büyük ekonomik kriz olan 2001 Krizi yaşanmıştır.

21 Şubat tarihinde yaşanan 2001 Krizi sonrasında makroekonomik istikrarın yeniden sağlanması ve sürdürülebilir büyümenin desteklenmesi amacıyla uygulamaya konulan Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı, para politikası ile ilgili olarak Merkez Bankası bağımsızlığı, dalgalı döviz kuru, enflasyon hedeflemesi uygulanmıştır. Maliye politikası olarak ise bütçe açığı ve borç/ GSYH oranında gerileme hedefi ve faizlerde düşüş sağlanarak kamu borçlarının vadelerinin uzatılması kararları alınarak politika değişikliğine gidilmiştir (Ekinci, 2013, s. 113-115). Yapısal reformlar (bankacılık sisteminin yeniden düzenlenmesi BDDK ve TMSF’nin kurulması, 4749 Sayılı Kanun’un çıkarılması, Kamu İhale Kanunu düzenlemesi, sosyal güvenlik sisteminde yapılan reformlar, özelleştirmelerin hızlandırılması, tarım sektörü enerji vs. diğer alanlarda yapılan reformlar) ile iktisadi istikrara ve mali disipline önemli katkılar sağlanmıştır.

2001 Krizi sonrasında kamu müdahaleciliğine yapılan ağır eleştirilerinde etkisi sonrasında liberal ağırlıklı politikalara geçilmesi ile 1990'lı yıllara göre daha dışa açık, dünya ticaretine daha entegre olunmuştur. 2002 Kasım ayında yapılan seçimler sonrasında 1990'lı yılların çok kısa ömürlü koalisyonlar döneminin kapandığı ekonomik ve mali yapı açısından tam anlamı ile başarılı olunamasa da -2013 yılına kadar başarılı- siyasi yönden ise istikrarın başlayıp kesintiye uğramadan halen devam ettiği yeni bir döneme girilmiştir.

Çalışmamızın bu bölümünde; Türkiye siyaset tarihinde 2002 yılından itibaren başlayan yeni dönem (2002-2023) ve bu dönemin öncesindeki durumunda görülmesi açısından Türkiye'de 1999-2023 döneminde mali disiplinin sağlanmasında kamu harcamalarının etkisi analiz edilip değerlendirilecektir.

Çalışmada, Türkiye'de kamu harcamaları analizinde bütçe giderlerinin büyük kısmını oluşturan ve uluslararası karşılaştırmalarda en çok kullanılan merkezi yönetim bütçe giderleri kullanılmıştır. Konunun dağılmaması ve kamunun ekonomide ne kadar yer kapladığını göstermesi açısından analiz ve değerlendirmeler yalnızca kamu harcamalarının ekonomik sınıflandırmaya göre dağılımı verilerinin kullanımı ile sınırlandırılmıştır

3.1.Türkiye’de Kamu Harcamaları ve Mali Disiplin (1999 -2023 Dönemi)

Mali disiplinin temel olarak sağlanması için kamu gelir-giderleri dengesi olabildiğince sağlanmaya çalışılmalıdır. Kamu gelirlerini artırmanın siyasilerin oy kaybetmeme güdüsü ile hareket etmeleri, vergilerin yatırım müşevviklerini bozma etkisi, vergi oranları artırıldıkça laffer etkisi nedeniyle vergi hasılatının azalması gibi birçok nedenlerle güçlüğü bulunmaktadır. Bu nedenle kamu giderlerinin disipline edilmesi hedefi kamu gelirlerinin artırılmasına göre çoğu zaman daha ön planda tutulmaktadır.

1929 Dünya ekonomik buhranı devletin zorunlu bir kötü olmadığını ortaya çıkarmıştı. İkinci Dünya Savaşı öncesine kadar siyasiler tarafından vergi gelirlerinden daha çok kamu gideri yapılması etik görülmediği gibi normal bir kamu ihtiyacının yapılması için borçlanmaya gidilmesi dahi tasdiki mümkün olmayan bir yol olarak görülmekteydi. Keynesyen düşünce sonrasında refah devleti anlayışı yaygınlaşmış esnek bütçe, açık bütçe politikası izlenmesi yanında borçlanma olağan bir kamu geliri

haline gelmiştir. İkinci Dünya savaşı sonrasında kamu harcamaları sıçrayarak artmıştır. 1970'li yıllara gelindiğinde durgunluk içinde yaşanan enflasyona (stagflasyon) Keynesyen düşünce çözüm getiremeyince Neo-Klasik görüş yaygınlık kazanmış ve kamu kesiminin küçülmesi ön plana çıkmıştır. 1980-1988 yılları arası dönemde GSYİH'a oranla kamu kesiminin oranı azalmış olsa da kamu kesiminin milli gelir içindeki payı büyümeye devam etmiştir. 1990'lı yıllar bölgesel ekonomik krizlerin- Asya ve Rusya Krizi- olduğu yıllardır. 2003-2006 yılları arasında sakin geçen dönemin ardından 2007-2009 dönemi, 2007 yılında ABD'de Mortgage Krizi ile patlak veren ve ardından tüm dünyaya yayılan küresel kriz sonrasında yaşanan istihdam krizi ve artan sosyal harcamalar nedeni ile kamu harcamalarının ve bütçe açıklarının olağanüstü arttığı yıllar olmuştur. Kriz AB ülkelerinde ve birçok dünya ülkesinde kamu gelirlerinde düşüşe kamu giderlerinde ise artışa neden olmuştur (Güngör, 2017).

Türkiye'de 2002 öncesi döneme baktığımızda Türkiye'de 90'lı yıllar bütçe dışı fonlar, döner sermayeler, yerel yönetimlerin giderlerindeki olağanüstü artış, KİT'lerin görev zararlarının kamu bankaları aracılığı ile saydamlıktan uzak şekilde finansmanı, kamudaki aşırı istihdam, kamu yatırım stokunda aşırı artış, sosyal güvenlik sistemi açıkları ve aktüeryal dengedeki bozulma nedeniyle açıklar her geçen gün artmıştır. İhtiyaca göre değil politik olarak seçmen desteği alma güdüsü ile yürütülen tarımsal destekleme politikaları, etkinlikten ve verimlilikten uzak olarak yönetilen KİT'lerin getirdiği yükler vs. nedenlerle kamu harcamaları aşırı derecede artmıştır (TCMB, 2001).

Tablo 3.1.'de Türkiye kamu harcamaları verilerine ilişkin olarak seçilen merkezi yönetim bütçe giderleri verilerine baktığımızda 2001 Krizi öncesinde; 1999 yılında kamu harcamalarının 28 milyar TL düzeyinde olduğu ve GSYİH'nın dörtte biri düzeyinde olduğu görülmektedir. 2000 yılında 46 milyar seviyesine gelen kamu harcamalarının GSYİH'a oran olarak 26,15'ten 27,23'e çıkarak yaklaşık 1 puan yükseldiği görülmektedir. Şubat 2001'de yaşanan ekonomik krizin etkisi ile 2001 yılında kamu harcamalarının miktar olarak 80 milyar düzeyine, GSYİH'a oran olarak ise %27,23 iken ani yükselişle 5,350 puan artarak 2001 yılında %32'ye yükseldiği görülmektedir.

Tablo: 3. 1. 1999-2023 yılları itibari ile Türkiye’de Kamu Harcamaları ve GSYİH İçindeki Payı (Milyar TL, %)

Yıllar	Kamu Harcamaları (Milyar TL)	GSYİH (Milyar TL)	Kamu Harcamaları/GSYİH (%)
1999	28.085.000,00	107.374.000,00	26,15
2000	46.705.000,00	171.494.000,00	27,23
2001	80.579.000,00	247.266.000,00	32,58
2002	115.682.000,00	362.109.647,63	31,94
2003	140.455.000,00	472.171.775,31	29,74
2004	141.021.000,00	582.852.798,82	24,07
2005	146.098.000,00	680.275.847,31	21,47
2006	178.126.033,00	795.757.108,83	22,38
2007	204.067.683,00	887.714.413,79	22,98
2008	227.030.562,00	1.002.756.496,35	22,64
2009	268.219.185,00	1.006.372.481,61	26,65
2010	294.358.724,00	1.167.664.479,16	25,20
2011	314.606.792,00	1.404.927.614,91	22,39
2012	361.886.686,00	1.581.479.250,87	22,88
2013	408.224.560,00	1.823.427.315,11	19,86
2014	448.752.337,00	2.054.897.827,65	21,83
2015	506.305.093,00	2.350.941.343,28	21,53
2016	584.071.431,00	2.626.559.709,63	19,27
2017	677.722.317,00	3.133.704.267,37	21,62
2018	830.449.520,00	3.761.165.557,28	22,07
2019	999.489.433,00	4.317.809.823,93	23,14
2020	1.202.236.469,00	5.048.567.944,96	23,81
2021	1.599.642.395,00	7.256.141.737,22	22,04
2022	2.941.420.394,00	15.011.775.978,54	19,59
2023	6.585.455.511,47	26.276.307.372,89	25,06

Kaynak: HMB ekonomik göstergeler

2001 Krizi sonrasında bahar aylarında uygulamaya konulan Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı ile uzun yıllardır devam eden en önemli sorun olan enflasyon sorununa çare bulmak öncelikli olarak hedeflenmiştir. 4651 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile para politikasında tek yetkili mercinin Merkez Bankası olması ile güçlü Merkez Bankası ekseninde enflasyon hedeflemesi programının başarıya ulaşması için para politikasının etkinliğini azaltan unsurlar zayıflayana kadar hükümet ile beraber belirlenen örtük enflasyon hedeflemesi rejimi uygulanmış, 2006 yılından itibaren ise açık enflasyon hedefi rejimi uygulanmıştır (Durmuş H. , 2018, s. 192,193).

Güçlü Ekonomiye Geçiş programı ile de kurun çıpa olarak kullanıldığı sabit döviz kurundan, esnek kur rejimine geçilmiştir. Para politikasına işlerlik kazandırılması doğrultusunda Merkez Bankası'nın bağımsızlığını artıran, şeffaflığa aykırı olarak kamu bankalarına görev zararı yüklenmesinin engellenmesi için kanuni düzenlemeler yapılmış, bütçe içi ve bütçe dışı fonlar kapatılmış, kamu ihale ve kamulaştırma yasalarında değişiklik yapılmıştır (Keyder, 2022).

Güçlü Ekonomiye geçiş programına geçilene değin IMF'in önerileri doğrultusunda yapılan düzenlemelerden herhangi bir başarı sağlanamamıştır. Bu durumda IMF'nin reçetelerinin yanlışlığı ve siyasi istikrarsızlığında etkisi bulunmaktadır. Programa geçişle bütçede faiz dışı fazla verilmesi hedeflenerek iç borç stokunun GSYİH' a oranı düşürülmüş, sıkılaştırıcı maliye politikaları izlenerek kamu harcamaları kısılmıştır. Kamu kesimi borçlanma gereğini azaltmak için Kamu İktisadi Teşebbüsleri yeniden yapılandırılmış, bazıları özelleştirilme planına alınmıştır. Bankaların denetlenmesi için yeni ölçütler getirilmiştir. Yapılan tüm bu düzenlemelerin sıkı bütçe politikaları ile desteklenmesi neticesinde 2001 sonbaharından itibaren enflasyon gerilemeye başlamıştır. Enflasyonun düşmesi, ekonomiye büyüme ivmesi kazandırmış, ihracat artışa geçmiştir.

Tablo 3.1'e baktığımızda 2002 -2008 yılları arası kriz döneminin ardından gelen bu periyotta kamu harcamalarının 2002 yılında 362 milyar düzeyinde iken GSYİH 'ın artan bir eğilim izleyerek 2007 yılında 887 milyar, 2008 yılında ise 1002 milyar düzeyine yükseldiği görülmektedir. Kamu harcamaları verilerine baktığımızda ise 2000 yılında 46 milyar iken 2001 yılında 80 milyar düzeyine çıktığı, 2001 yılında % 32,58 olan kamu harcamaları/GSYİH oranının 2002 yılında %31,94' e geriledikten sonra git gide azalan bir trend izleyerek 2005 yılında % 21,47'ye kadar düştüğü, 2008 yılında % 22,64 'e kadar gerileyerek 2001 yılına göre % 10 oranında bir azalma, sıkı bütçe politikasının etkinlikle uygulandığını ve mali disiplinin sağlanmasına önemli derecede katkı sağlandığını ortaya koymaktadır.

Bu minvalde 2001 krizi sonrasında alınan tedbirler, krizden çıkılması yönünde yukarıda bahsettiğimiz program ve düzenlemelerin yanında bankacılık sisteminin yeniden yapılandırılması -BDDK ve TMSF'nin kurulması- ardından kamu ve özel bankacılık kesimindeki yapısal sorunlar önemli ölçüde giderilmiştir. Uygulanan para politikaları ve diğer program ve tedbirlerin başarılı ile yürütülmesinde mali disiplinin

sağlanmasına doğrudan etki eden maliye politikası ile desteklenmesinin katkısı çok ehemmiyetlidir.

2001-2008 döneminde rasyonel olarak yürütülen para ve maliye politikaları ve programlar yanında 31.01.2004 tarih ve 25363 sayılı Resmî Gazetede yayınlanan 5083 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Devletinin Para Birimi Hakkında Kanun ile 1 Ocak 2005 tarihinden itibaren Türk lirasından altı sıfır atılarak yeni Türk lirasına geçilmesi enflasyonu düşürmede asıl politika olmasa da enflasyon ile mücadeleye psikolojik etki açısından önemli katkı sağlamıştır.

Türk lirasından altı sıfır atılmasının ardından 3 Ekim 2005 tarihinde Lüksemburg'da yapılan Hükümetler Arası Konferans ile Türkiye'nin resmen AB'ye katılım müzakerelerine başlanması sonrasında oluşan güven ortamı ile doğrudan yatırımlar hız kazanmıştır. Ülkeye doğrudan giren uluslararası yatırım girişi 2004 yılında 2,8 milyar dolar düzeyinde iken toplam 2005 yılında 10 milyar dolar, 2006'da 20 milyar dolar, 2007'de ise 22 milyar doların üzerinde gerçekleşmiştir. 2008 yılında yaklaşık 20 milyar dolara ulaşan doğrudan yatırım girişimleri küresel krizin etkisi ile 2009'da 8,6 milyar dolara gerilerken, 2010'da 9,1 milyar dolar olmuştur. Krizin etkilerinin hafiflemesiyle 2011 yılında doğrudan girişlerde iyileşme yaşanmış ve yıllık doğrudan yatırım girişi 16,2 milyar dolara ulaşmıştır. 2012 yılı ve takip eden dönemlerde düşüşe geçerek 12-13 milyar dolar aralığında seyreden yıllık girişler 2015'te yeni bir artış ivmesiyle 17,6 milyar dolara ulaşırken, 2016'da aşırı bir düşüş yaşayarak 12,3 milyar düzeyine gerilemiştir. 2011 yılından sonraki dönemde doğrudan yabancı sermaye girişimlerinin azalmasında özelleştirme yapılacak kurum sayısında seçeneğin oldukça azalması etkili olmuştur. (TÜRMOB, 2016).

Türkiye 2008 Mayıs ayında 10 yıllık IMF yakın denetiminden tam kurtulmuşken yeni bir krizle yüz yüze gelmiştir. 2001 krizi sonrasında alınan mali disiplin politikaları ve tedbirleri sonucunda kamu mali kesiminin küresel krize karşı koyma gücü artmıştır. Bu sayede kamu kesimi krize karşı daha güçlü bir mücadele sergilenmiştir. Fakat ekonominin reel kesimi krize karşı aynı gücü gösterememiş ve 2008 yılında GSYİH büyüme oranı %1,1 iken 2009 yılında % -4,7'ye gerileyerek ekonomi küçülmüş ve 2008 yılında %78,52 olan kapasite kullanım oranı 2009 yılında %66,89'a gerilemiştir (Keyder, 2022).

Tablo 3.1. de kamu harcamaları ve GSYİH ve kamu harcamaları verilerine baktığımızda GSYİH da yaşanan artışın kamu harcamalarına göre daha yüksek düzeyde olduğu bu nedenle kamu harcamaları/GSYİH oranının gittikçe azalan bir düzey seyrettiği görülmektedir. Öyle ki kamu harcamaları/GSYİH oranı 2007 yılında 22,98 iken, 2008 de 22,64 iken 2009 yılında sert bir yükseliş göstermesi –yaklaşık 4 puanlık bir artış ile 26,65’e yükselmesi- 2008 Küresel krizinin etkisinin Türkiye’de 2009 yılında hissedildiğini ortaya koymaktadır. Öyle ki krizin etkisi ile 2008 yılında bir önceki yıla göre 115 milyar TL artan GSYİH 2009 yılında çok cüzi miktarda -4 milyarın biraz üzerinde- artış gösterdiği buna karşın kamu harcamalarının 2008 yılında bir önceki yıla göre 23 milyar TL artmışken 2009 yılında bir önceki yıla göre 41 milyar TL arttığı, kamu harcamaları 2009 yılında daha çok artmasına rağmen GSYİH’ da çok büyük bir artış yaşanmadığından kamu harcamaları GSYİH oranında sert bir artış olarak ortaya çıkmaktadır.

2007 Ağustos ayında Mortgage krizi ile başlayan Lehman Brothers bankasının batışı ile büyüyen ve tüm dünyaya yayılan 2008 krizinde enflasyon oranı aşırı yükseldiği gibi enflasyon beklentisi de artmış ve finans piyasalarının bozulması ise reel sektörü doğrudan olumsuz etkilemiştir. Bu durumda Merkez Bankaları politika uygulamakta çıkmazın içine girmiştir. Öyle ki finans piyasalarının düzeltilmesi için faiz oranlarının düşürülmesi gerekmektedir. Ancak düşük faiz oranı da enflasyonu artış yönünde körükleyen bir unsur teşkil etmiş. Küresel finans krizine çözüm olarak uygulanan para politikaları etkisiz kalmıştır. Bu etkisizliğin arkasında nominal faiz oranlarının sıfır seviyesine çok yakın seviyesine gerilemiş olması yatmaktadır. Bu durum para politikalarının etkinsizliğini tartışılmasını gündeme getirince krizden çıkış yolunun maliye politikalarının uygulanması ile mümkün olabileceği genel kabul gördüğünden konjonktürel gelişmelere göre uygulanan iradi maliye politikaları uygulanmaya başlamıştır. Kriz ortamının getirdiği likidite darlığı nedeniyle özel sektör yatırım harcamaları azalmaya başlamıştır. Maliye politikaları ile özel kesim yatırım harcamalarının, ihracatın ve istihdamın artırılması desteklenmiştir. Kamu harcamaları yapılırken crowding out (dışlama etkisi) oluşmaması için özel kesim yatırımlarının artması için altyapı yatırım harcamalarına ağırlık verilmiştir (Göze Kaya & Kaygısız, 2015, s. 178-182).

Türkiye’de 2008 Küresel krizi yapılan mücadele ilgili olarak Tablo 3.1.’ e baktığımızda 2010 yılından itibaren küresel krizle yapılan mücadelenin olumlu sonuç

verdiği görülmektedir. 2009 yılında 268 milyar düzeyinde olan kamu harcamalarının 294 milyar düzeyine yükselmiş olsa da GSYİH'a oranla %26,65'ten %25,20'e gerilediği görülmektedir. 2011 yılında kamu harcamalarının artış bandının daha da azalarak 314 milyara yükseldiği ancak; GSYİH 'a oranının 22,39'a gerilemişken 2012 yılında 22,88'e ,2013 yılında 19,86 'a düştüğü görülmektedir. Bu oran 2014 yılında 21,83'e yükseldikten sonra 2016 yılında 1999-2023 dönemi içindeki en düşük oran olan 19,86 düzeyini gördükten sonra 2017 yılından itibaren kamu harcamalarının ve kamu harcamalarının GSYİH'a oranının 2021 yılına kadar artan bir seyir gösterdiği 2021 yılında 22,04 olan oranının 2022 yılında 19,59 düzeyine gerilese de bu düşüşün çok kısa sürdüğü ve 2023 yılında oranın birden 5,47 puan artarak %25,06' a sert bir şekilde yükseldiği görülmektedir. 2023 yılında yaşanan bu sert yükselişin nedenlerine bakacak olursak;

Gerçekleşen enflasyon ve beklenen enflasyon, iktisadi politikaların ve mali disiplin ile ilgili belirlenen hedeflere ulaşılmasını engelleyen önemli bir değişkendir. Kamu harcamalarının artışı tüketim harcamalarını da artırdığından kamu harcamaları artışı enflasyonu da yükselten bir olgudur. Kamu harcamaları, Türkiye'de yüksek enflasyon oranlarının gerçekleşmesinin önemli ayaklarından birini oluşturmaktadır. Çünkü kamu harcamalarını karşılamak için ya emisyonu başvurulacak yahut tahvil arzı ile özel kesimden borçlanmaya gidilecektir. Nihayetinde kamu harcamaları enflasyon oranı kadar artmakta lakin vergi gelirleri aynı oranda artmamaktadır. Nihai olarak kamu açıkları artmaktadır (Ağcakaya, 2003, s. 222,223).

Türkiye ekonomisi, 2017 yılından itibaren enflasyonda çift haneli rakamların görülmeye başladığı bir sürece girilmiştir. Ülkeye yapılan doğrudan yatırımlarda azalmanın olduğu, kredi notlarının düştüğü, 2021 yılı ilk çeyreğinden sonra para politikalarının yanlışlığı yüzünden eleştirildiği ve para politikalarının yürütücüsü Merkez Bankasının bağımsızlığının tartışılmaya başlandığı bu ortamda enflasyonda yükseliş tırmanmaya devam ederken cari açık rekor seviyelere ulaşılmıştır. Bunun yanında dünya genelinde ithal gıda ve enerji fiyatlarında yaşanan aşırı yükselmenin tetiklediği enflasyon sorununa karşı dünya genelinde faiz artırımı politikaları uygulanmaya başlamıştır. Türkiye'de ise dünyadaki eğilimin tersine faiz indirimi ile enflasyon sorunu ile mücadele edilmeye çalışılmıştır. Faiz artırımı ve daraltıcı para politikalarının uygulanmasının rasyonel olduğu bir politikaların tersine genişletici yanlış uygulanan para politikaları neticesinde enflasyon artışı önlenemediği gibi

enflasyona olan aşırı baskı şiddetle artmaya devam etmiştir. Bunun yanında döviz kurunda yaşanan aşırı artışları önlemek için Merkez bankası piyasaya çok sık döviz alımı müdahalesinde bulunmuş, Merkez Bankasının bağımsızlığının tartışılması ve faiz artırımında bulunulması gerekirken faiz indiriminde ısrar ederek rasyonel olmayan adımların atılması Merkez Bankasının piyasadaki döviz alımında bulunarak müdahalede bulunması da etkinliğinin de yitirilmesine neden olmuştur.

Bir taraftan yanlış para politikaları ve faiz indirimleri nedeni ile iyice artan enflasyon baskısı bunun yanında değerlenen döviz kurunda yaşanan aşırı yükseklik nedeniyle dövize olan aşırı talep neticesinde Türk lirasına olan talep de ters ölçüde aynı şiddette azalmıştır. Dövize karşı artan aşırı talep Türk lirası mevduat hesaplarından döviz tevdiat hesaplarına ve döviz katılım fonlarına olan aşırı talep yönelimine neden olmuştur. Bu durumun getirdiği sorunlara -Türk lirasının Amerikan doları karşısında aşırı değer kaybı yaşaması ve yüksek enflasyonun döviz kuruna olan baskısını azaltmak, Türk lirasının yabancı paralar karşısında değer kaybına- acil çözüm olarak 21 Aralık 2021 tarihinde Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından kur korumalı mevduat sistemi uygulanmaya başlanmıştır.

Yükselen enflasyon ile mücadele dünyadaki eğilimin tersine yapılan müdahaleler ile Türkiye İstatistik Kurumu tarafından paylaşılan verilere göre Kasım 2021’de %21, 31 olan enflasyon oranı, Ekim 2022’de %83,4’e yükselerek Türkiye ekonomisinde nadir yaşanan çok da uzun olmayan bir zaman içinde hiperenflasyona evrilme durumuna neden olmuştur. Yaşanılan tüm bu sorunlar ve çözüm için yürütülen yanlış politikalar bütçenin ve hazinenin ve Merkez Bankasının yükünü daha da ağırlaştırmıştır. Bütçe ve hazinenin yükünün artması mali disiplini doğrudan etkileyen bir unsurdur. Merkez Bankasının bağımsızlığının tartışılması, yanlış yürütülen para politikaları, döviz ve para piyasalarına doğrudan döviz ve TL alım-satımı müdahalelerinin etkisizliği sonucunda rezervlerinin azalması ve Merkez Bankası hesaplarındaki ani bozulmalar ise mali disiplini dolaylı olarak olumsuz etkilemiştir. Kur korumalı sistemin Merkez Bankası aracılığı ile finanse edilmiş olsa da dövizlerini bozdurarak TL mevduat hesabına para yatıran gerçek ve tüzel kişilere getirilen gelir ve kurumlar vergisi istisnaları vergi harcaması olarak bütçeye yük getirerek kamu açıklarının artmasına neden olarak ise direkt mali disipline olumsuz etkide bulunmuştur.

Seçim ekonomisine girilmesi kamu harcamalarını artıran nedenlerden biridir. 14 Mayıs’ta 1. Turu, 28 Mayıs’ta 2.turu yapılan Cumhurbaşkanlığı Seçimleri öncesinde

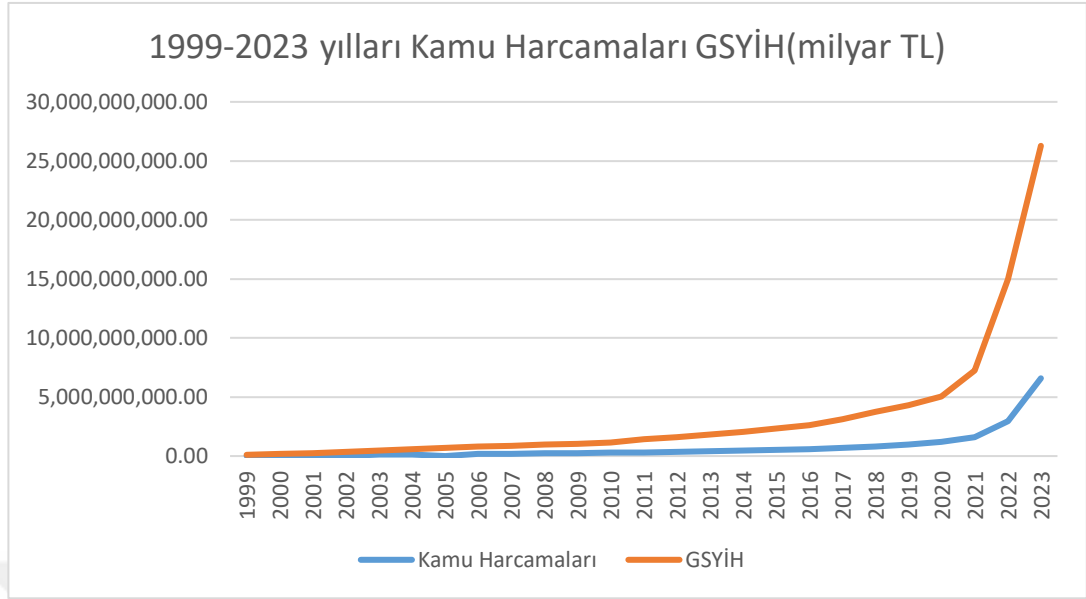
seçim ekonomisine girilmesi neticesinde kamu harcamalarında artan artışlar örneğin ücretli kesime verilen maaş vaatleri, seçmene verilen emeklilikte yaşa takılanlar (EYT) sözü vb. gibi birçok vaatler kamu harcamalarını ve bütçe açığını artırmıştır.

6 Şubat 2023 tarihinde yaşanan Türkiye’de bu asrın en büyük felaketi olarak nitelendirilen depremler 11 ilde büyük yıkım ve hasara yol açarak yaklaşık 14 milyon kişiyi etkilemiştir. 518 bin konut yıkılıp ağır hasar alırken 128 bin konut ise orta derecede hasar almıştır. İki milyon kişinin barınma sorunu yaşarken beş milyon kişinin barınma sorunu nedeni ile farklı illere göç ettiği 658 bin kişinin iş olanaklarını yitirdiği Kahramanmaraş merkezli depremlerin toplam maliyeti 2023 Meclis Deprem Araştırma Komisyonu'nun raporuna göre Türkiye'de 148,8 milyar dolar olmuştur.

Türkiye'nin 2023 gayrisafi yurt içi hasılasının %9'una denk gelen maddi zarar, 1999 Marmara depreminin yol açtığı maddi kaybın yaklaşık 6 katından fazlasına tekabül etmektedir. Depremin yaşandığı on bir şehirde enkaz hafriyatlarının temizlenip şehrin alt ve üst yapılarının yeniden imar edilmesi depremzedelere kalıcı konutlar tesis edilmesi vs. eksiklikler kaynak ihtiyacını olağanüstü artırmıştır. Yıkılan işyerleri ve gayrimenkuller nedeni ile vergi gelirleri ve sigorta primleri tahsilatında aşırı düşüş yaşanmıştır. Tarım, hayvancılık, sanayi sektörü başta olmak üzere diğer sektörlerle ve depremzede vatandaşlara verilen destekleme ödemeleri ve teşvikler, vergi indirim ve istisnaları vb. gibi nedenlerle kamu gelirlerinde büyük ölçüde azalmaya tersine kamu harcamalarında ise olağanüstü artış yaşanmasına neden olmuştur.

Orta Vadeli Programa göre, 2023, 2024 ve 2025’te bütçe açığının GSYH’ye oranının sırayla %3,5, %2,4 ve %1,4 olması öngörülmüştür. Ancak, 2023’te deprem bölgesi harcamaları için bütçe açığının %6’ya çıkacak şekilde artması planlanmıştır. Bütçede oluşan açıkların kapatılması için hazinenin borçlanma ihtiyacı da arttığı gibi önümüzdeki yıllar için de bu ihtiyaç devam edecektir. Ülkede yaşanan olağanüstü bu afetin yaralarının sarılması uzun yıllar devam edecektir. Asrın felaketi olarak da nitelendirilen on bir ilimizde çok büyük yıkıma ve ekonomik kayıplara yol açan bu olağanüstü afetin yaşanması ile bütçeye ve hazineye binen yükün birden büyük ölçüde artması mali disiplinin ne kadar önemli olduğunu bize bir kez daha göstermiştir. Bu durumda kamu kaynaklarının harcanmasında etkinlik ve verimlilik konusunda daha titiz olunması, gereksiz harcamaların azaltılması, tasarruf tedbirlerinin özveri ile uygulanarak mali disiplinin olabildiğince taviz verilmeden bir anayasa gibi uygulanması gereği büyük önem arz etmektedir.

Çizelge: 3.1. Türkiye 1999-2023 dönemi Kamu Harcamaları, GSYİH (Milyar TL)

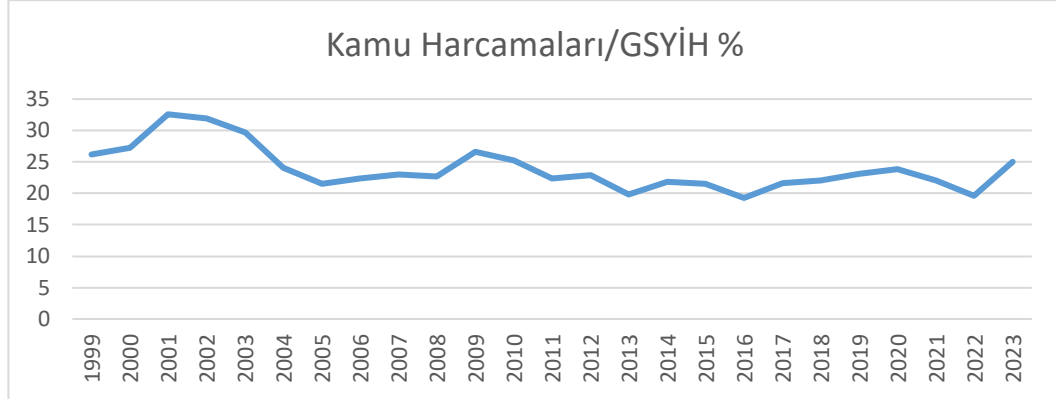


Kaynak: HMB ekonomik göstergelerine göre tarafımızdan çizilmiştir.

Çizelge 3.1' e baktığımızda Türkiye'de kamu harcamaları ve GSYİH nominal verilerinin olduğu çizelgeye baktığımızda kamu harcamalarının 1999-2018 döneminde yatay bir düzlemde hareket ettiği, 2019-2021 döneminde nispeten yukarıya doğru seyreden bir düzlemde gittikten sonra 2021 yılından sonra sert bir şekilde dikeyleşerek hareket ettiği görülmektedir.

Çizelge 3.2'de kamu harcamaları/GSYİH oranının seyrine baktığımızda 1999-2000 döneminde nispi artışla yukarıya doğru hareket ederken 2001 yılında krizin etkisi ile sert olarak birden yükseldiği, 2002-2008 döneminde aşağı yönlü hareket ettiği küresel krizin etkisi ile 2009 yılında sert bir yükseliş yaşadığı, 2010-2017 döneminde inişli çıkışlı bir seyir izlediği, 2018-2020 döneminde tekrar yukarı yönlü, 2021-2022 yıllarında aşağıya yöneldikten sonra 2023 yılında seçim ekonomisine girilmesi, hiperenflasyon deprem vb. nedenlerle sert olarak hareket ederek dikleştiği görülmektedir. Türkiye'de 1999-2023 dönemi kamu harcamaları/GSYİH oranı yüzdesinin genel çerçevede dalgalı bir görünüm arz ettiği, 2001, 2009 ve 2023 yılları sert yükselişlerin yaşandığı yıllar olduğu görülmektedir.

Çizelge: 3.2 1999-2023 yılları Türkiye Kamu Harcamaları /GSYİH oranı, (%)



Kaynak: HMB ekonomik göstergelerine göre tarafımızdan çizilmiştir.

▪ **Türkiye’de Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Kamu Harcamaları ve Mali Disiplin (1999-2023 Dönemi)**

Türk bütçe sisteminde ekonomik sınıflandırma, 2024-2026 yılı bütçe hazırlama rehberine göre 5018 sayılı kanuna göre hazırlanacak olan “analitik bütçe sınıflandırmasına göre oluşturulan bütçe tertip yapısı ve girdi türlerini gösteren bir sınıflandırmadır. Bu girdi türlerini cari harcamalar, yatırım harcamaları ve transfer harcamaları altında görülebilmektedir. Örneğin personel harcamaları cari harcamalara giren bir girdi (harcama) türüdür.

Kamu harcamalarının ekonomik sınıflandırması ile kamu sektörünün ekonomi içinde nasıl konumlandığı daha iyi görülebilecektir. Tablo3.2’de cari harcamaların GSYİH’ a oranları verilerine göz attığımızda, 2001 krizi öncesinde; 1999 yılında 12,65 olan oranın 2000 yılında 12,1’e gerilediği, 2001 Kasım krizi etkisi ile 2001 yılında 12,68’e 2002 yılında 13,49’a yükseldiği, kriz sonrasında alınan tedbirlerin etkisi ile 2002-2008 döneminde 13 ila 14 bandı aralığında seyir ettiği, 2008 küresel krizinin etkisi ile 2008 yılında bir önceki yıl 14,23 olan oranın 14,86’ya 2009 yılında ise 16,67’ye yükseldiği, bu yükselişin ardından 2010 yılında 16,09 olan oranın 2016 yılına kadar 15 bandında hareket ettiği, 2016 yılında 16,53 olan oranın 2017 yılından itibaren kimi dönemler artış olsada dalgalı bir seyir izleyerek 2022 yılında 12,26 ‘ya düştükten sonra sert bir yükseliş göstererek 2023 yılında 14,46 ‘ya yükseldiği görülmektedir.

Tablo:3.2.1999-2023 Dönemi Yıllar İtibari ile Ekonomik Sınıflandırmaya göre Türkiye’de Kamu Harcamalarının GSYİH İçindeki Payı (%)

Yıllar	Cari (%)	Yatırım (%)	Transfer (%)
1999	12,65	3,22	18,67
2000	12,1	3,32	20,67
2001	12,68	3,44	25,39
2002	13,49	3,53	23,37
2003	13,33	2,77	21,9
2004	13,04	2,3	18,74
2005	12,77	2,76	15,95
2006	13,87	2,82	15,16
2007	14,23	3,01	14,87
2008	14,86	3,22	14,69
2009	16,67	3,12	18,06
2010	16,09	3,22	16,9
2011	15,37	3,08	15,5
2012	15,67	3,15	15,99
2013	15,44	3,61	15,88
2014	15,31	3,26	15,59
2015	15,21	3,45	15,43
2016	16,24	3,48	16,09
2017	15,32	3,67	15,65
2018	15,82	3,77	15,72
2019	16,53	2,67	17
2020	16,2	2,58	17,57
2021	14,42	2,57	16,54
2022	12,26	2,87	13,62
2023 (1)	14,46	3,1	19,13

Kaynak: T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (<https://www.sbb.gov.tr/yillar-bazinda-genel-devlet-istatistikleri/>)

(1) (Tahmini Değer) Genel devlet harcamaları verileri kullanılmıştır.

Yine Tablo3.2’de 2002 yılında 13,49 olan oranın 2023 yılında 14,46 olduğu, 2002 yılından sonra kimi dönem nispi olarak artan kimi dönem azalan oranın 2019 yılında 16,53 ile en yüksek düzeye ulaştığı görülmektedir. 2019 yılından 2022 yılı sonuna kadar azalan bir eğilim göstermiş, 2023 yılında yeniden artarak 14,46’a yükselmiştir. 1999 yılında 12.65 olan oranın dönem sonunda 14,46 ‘ya yükselerek nispeten bir yükselme yaşandığı görülmektedir. En düşük oranının 12,1 ile en yüksek oranın ise

16,67 ile 2008 küresel krizinin etkilerinin hissedildiği 2009 yılında olduğu görülmektedir.

Cari harcamalar içinde en çok payı personel giderleri almaktadır. Kamu kesiminde istihdam edilen personel sayıları ile ilgili olarak Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı kamu kesimi istihdam edilen personel sayıları verilerini tetkik ettiğimizde; ulaşabildiğimiz verilere göre 2002 yılında 2.207.280 olan kamu personel sayısının 2023 yılında 5.175.771, olduğu görülmektedir. Kamu kesiminde istihdam edilen personel sayısının düzenli olarak artış gösterdiği görülmektedir. Yalnız 2019 yılında kamu kesiminde istihdam edilen personel sayısındaki ani olağanüstü yükseliş göze çarpmaktadır. 2018 yılında bu rakam 3.714.481 iken 2019 yılında 4.644.074 'e yükselmiştir. Bir yıl içinde artan personel sayısındaki artış 929.593 yani yaklaşık bir milyon kişidir. Bu rakam çalışmamızın kapsamı olan (1999-2023) yirmi dört yıllık dönemde çok astronomik bir yükseliş olarak kayıtlara geçmiştir. Strateji ve Bütçe Başkanlığı internet sitesinde yayınlanan kamu kesimi istatistikleri ayrıntılarını incelediğimizde 929.593 personel artışının -büyük kısmının- 171.260 sözleşmeli memur, 24.176 geçici işçi ve 637.246 sürekli işçi alımından kaynaklandığı görülmektedir. Bir yıl içinde yaklaşık bir milyon kişinin kamuda istihdam neden istihdam edildiğinin gerekçesi 31 Mart 2019 yerel seçimleri öncesinde seçim ekonomisine girilerek seçmen desteğinin kazanılması olduğu açıkça görülmektedir. 2007 yılında rakam 2.927.187 iken 2018 yılında 3.714.481 'e yükselmiş olduğu görülmektedir. Yani tam on bir yıl içinde artan personel sayısı 787.294 kişi iken bir yıl içinde bu kadar personel artışının kamu kurumlarında taşeron şirketler aracılığı ile işçilerin sözleşmeli olarak çalışmakta iken toplu bir şekilde kamu kadrosuna (sürekli kamu işçisi) geçirilmesinden kaynaklanmaktadır. 2019 yılı öncesine kadar bu personeller dışarıdan sağlanan bir hizmet olarak ihale edilerek karşılanmakta iken sürekli işçi kadrosuna alınması ile aynı giderler (cari giderler) içinde personel giderleri kalemine gider yazılarak kalemler arasında bir değişim olmuştur.

Tablo 3.2'de yatırım harcamalarının GSYİH' a oranı ile ilgili verilerini incelediğimizde 1999 yılında 3,22 olan oranın dönemin sonunda 2023 yılında 3,10 olduğu görülmektedir. Bu oran bize bu dönemde yatırım harcamalarının dönemin başına göre cüz'i oranda azaldığını gösterdiği, 2004 yılında 1999-2023 dönemi içinde en düşük seviye olan 2,3'e düştüğü 2005- 2008 döneminde her yıl bir önceki yıla göre nispi olarak artış gösterdiği, 2009-2023 döneminde dalgalı bir seyirle kimi yıllar cüzi

oranlarda artıp azalan bir değişim gösterdiği 2021 yılında 2,57 olan oran nispeten sert bir artış ile 2022 yılında 2,87'ye 2023 yılında ise 3,1 düzeyine yükselse de incelediğimiz dönemin genel olarak 2,3 ile 3,6 bandında inişli çıkışlı bir hareket gösterdiği görülmektedir. Yatırım harcamalarının düşük bir bant aralığında hareket etmesinin arkasında kamu kesiminin yapmış olduğu yatırımlarda kamu bütçesi ile doğrudan yatırım yapılması yerine yap işlet devret modelinin daha çok tercih edilmesinden dolayı bütçenin yatırım harcamaları kalemine yansımamasından kaynaklanmaktadır.

Yap-işlet-devret modeli bütçeden doğrudan bir kuruş harcanmadan kamu yatırımlarının yapan firmanın ve belli bir süre işlettikten sonra yatırımın devletin mülkiyetine geçmesi olarak ifade edilse de sistem bütçeden bir kuruş dahi harcanmadan uygulanan bir model değildir. Çünkü yap-işlet-devret modelinde kilit nokta verilen hazine garantileridir. Geçmişte hazine garantileri uzun yıllar sadece kamu kurumları için kullanılmıştır. Hazine garantisi, bir kamu kurumu bir proje için dış finansmana ihtiyaç duyduğunda ortaya çıkmaktaydı. Örneğin bir belediye dış krediyi ödeyemezse hazine garantisi devreye girdiğinde Hazinesinin tahsil ettiği vergilerden belediyeye verilen paylardan kesinti yapılmaktaydı. 4749 sayılı kanunda 8. ve 16. maddelerinde yapılan değişiklikle özel bir şirketin yap-işlet-devret modeli ile yapılan kamu yatırımı için bulduğu dış kaynaklı krediye hazinenin geri ödeme garantisi getirilmiştir. Bu firma, krediyi ödemede sorun yaşanması durumunda da hazineyi büyük bir yükü karşı karşıya bırakacaktır (Eğilmez M. , 2014).

Yine yap- işlet- devret modelinde üstlenici firmaya verilen müşteri garantisi ve asgari talep garantisi (asgari gelir garantisi) ile hükümet, projeyi üstlenen yatırımcıya (yapıcıya) belirli bir süre boyunca (Genelde işletme süresi boyunca) minimum bir talep veya talep seviyesi garanti edilir. Örneğin, bir otoyol projesinde devlet, yatırımcıya belirli bir araç geçiş sayısını garanti edebilir. Bu sayıya ulaşamazsa, kalan kısmın eksik olması halinde devlet tarafından yatırımcıya ödeme yapıldığından bu garanti düzeylerinin iyi hesaplanmaması halinde bütçeye binen yük artmaktadır. Türkiye’de birçok havaalanı, otoyol, hastane vs. büyük kamu yatırımları yapımında bu model tercih edilmektedir.

Yap-işlet- devret modelinde yapıcı firmaya getirilen garantilerin döviz üzerinden olması nedeni ile döviz kurunda yükselmelerin olduğu yıllarda kurdan dolayı verilen müşteri garantisi, asgari gelir garantileri nedeniyle yapılan ödemeleri de artırdığından

hazineye binen yük de artmaktadır. Bununla birlikte, 4749 sayılı Kanun ile yap-işlet devret modelini yapan firmaların borçlarına hazine garantisi ile doğan ödenmeme ihtimali risk durumunu artırması mali disiplinin yeniden sağlanmasının güç bir hal alacak şekilde bozulmasının mümkün olabileceği riski de devam etmektedir.

Son olarak yap-işlet- devret modeliyle yapılan bir yatırım yetersiz fizibilite çalışması yapılarak sırf yatırım yapılsın diye yapılmamalıdır. Büyük bir kamu yatırımının ihtiyacın çok üzerinde yapılması ile verimsiz olan âtıl yatırıma dönüşme potansiyeli olmayacağına dair çok iyi bir öngöründe bulunulmalıdır. Aksi takdirde hem müşteri ödemeleri ve asgari gelir garantileri ile sürekli olarak bütçeye binen yükler ile mali disiplini bozduğu gibi uzun yıllar sonra kamuya devredildiğinde de verimsiz bir yatırım olduğu anlaşıldığı vakit milyarlarca Türk lirası heba edilecektir. Yap işlet firmalarına verilen ayrıcalıklardan ötürü (vergi indirimleri, teşvikler, ve hazine garantili krediler) yaşanan kayıplar da işin cabası olacaktır.

Yap-işlet- devri modeli, bu model ile yapılacak projeler için bulunacak finansman maliyetinin daha yüksek olduğu – özellikle bu firmaların özel program gerektiren büyük yatırımlarda borçlanma faiz oranlarının yüksek olması, ve proje maliyetini yükseltmesi bu projelerin kamu eliyle yapılması durumunda daha ucuza mal edileceği yönünde ağır şekilde eleştirilere tabi tutulmaktadır. Bu nedenler proje maliyetlerinden, ve müşteri garantileri ve asgari gelir garantileri dahil ve eleştirilen her husus hakkında devletin çıkarının ön planda olduğunun ortaya konulmalıdır. Bunun için mali disiplinin en önemli ilkelerinden şeffaflık ilkesi gereği projenin gerekçesi, fizibilite raporları, ve fayda maliyet analizleri raporları ve projenin maliyet muhasebesi işlemleri raporları vs. unsurlar tüm kesimlerle paylaşılmalıdır. Yine mali disiplin mali saydamlık ilkesi gereğince de şeffaflık ilkesi gereği paylaşılan analiz ve raporların kamuoyunun anlayabileceği şekilde özetlenip sadeleştirilerek kolaylıkla ulaşabileceği şekilde örneğin ilgili kurum web sitesinde paylaşılmalıdır.

Son olarak bir kamu hizmetinin yap-işlet- devret projesi ile yapılmasına karar verilmesi için yapılacak hizmet ve yatırımların karlılığı konusunda ihtisas sahibi kişiler tarafından oluşturulacak kurula söz konusu proje ile ilgili olarak ön inceleme ve inceleme yetkisi verilerek ve kamunun kaynaklarının heba edildiğinin tespiti halinde projenin gözden geçirilerek müşteri garantisi ve asgari gelir garantisi hususların değişen koşullara göre güncellenmesi yetkisi verilerek yüklenici firmanın

projeden elde ettiği kazançtaki aşırı artışlar ile ve kamu kaynaklarının orantısızca harcanmasının önüne geçilebileceği hakkında yasal düzenlemeler yapılmalıdır.

Tüm bunların yanı sıra kamunun yap-ışlet hizmetleri aracılığıyla büyük yatırımlarının çok daha hızlı bir şekilde yapılmasını sağlaması da olumlu yönüdür. Yap-ışlet- devret modeli ile yapılacak yatırımlar doğru seçildiğinde ve orantılı bir hazine garantisi verildiğinde daha faydalı olarak mali disiplinin sağlanmasına önemli katkılar sağlama potansiyelini de barındırmaktadır. Burada bu model ile yapılacak yatırımlarda kamu yararını her şeyin üstünde gören bir zihniyetle şeffaflık, mali saydamlık ve hesap verilebilirlik ilkelerine titizlikle uyularak, yeterli fizibilite çalışması yapıp mali disipline zarar veren bir durum halinde devletin sözleşmeyi güncelleme hakkı saklı tutulmalıdır.

Tablo 3.2’de transfer harcamalarının GSYİH’ a oranları verilerine baktığımızda, 2001 krizi öncesinde 1999 yılında 18,67 olan oranın 2000 yılında 20,67’ye yükseldiği, 2001 krizinin etkisi ile piyasaya verilen sübvansiyonlar ve faiz ödemeleri arttığından 2001 yılında sert bir yükseliş ile 20,67’den 25,39’a çıkarak çalışmamızın kapsamı olan yirmi dört yıllık periyotta en yüksek düzeye geldiği, kriz sonrası uygulanan politikalar ve sağlanan mali disiplin sonrasında makro ekonomik göstergelerdeki olumlu gelişmeler ve bütçeden faiz harcamalarına ayrılan payın azalması ile oranın 2002 yılında 23,37’e gerilediği ve bu düşüşün 2008 küresel krizin etkilerinin hissedildiği 2009 yılına kadar sürdüğü öyle ki 2008 yılında 14,69’ a kadar gerileyen oran krizin etkisi ile piyasaya verilen destek ve teşvik harcamalarının artırılması ile 2009 yılında sert bir hareket ile 3,19 puan birden artarak 18,06’ya yükseldiği kriz sonrasında alınan tedbirler ile 2010 yılında oranın 16,9 ‘a 2011 yılında 15,5 ‘e düştüğü ve 2019 yılına kadar 2016 yılı hariç -16,06- 15 bandı üzerinde iniş çıkışlı hareket ettiği, 2019 yılında 17’ye 2020 yılında 17,57’ye yükseldikten sonra 2021 yılında 16,54’e düştükten sonra 2022 yılında sert bir hareket ile 2,92 puan gerilediği ardından 5,51 puan ile çok daha sert bir hareket göstererek 19,13’e yükseldiği görülmüştür. 2011 yılından itibaren ise bazı dönemler cüzi artışlar gösterse de genel olarak 2022 yılına kadar azalan bir meyil gösterdiği görülmektedir. Ancak 2023 yılına gelindiğinde aniden yükseldiği görülmektedir. Öyle ki 2022 yılında 13,62 olan oran birden olağanüstü şekilde 19,13’ e (5,51 puan birden yükselme) yükseldiği görülmektedir. Bu ani aşırı yükselmenin arkasında 2023 Cumhurbaşkanlığı seçimleri öncesinde seçim ekonomisine girilmesinin ve on bir ilde yaşanan Kahraman Maraş merkezli depremin büyük etkisi bulunmaktadır.

2023 yılında transfer harcamalarında yaşanan sert yükselmenin nedenleri ile ilgili olarak söz konusu bu artışta sınıflandırmaya girmeyen diğer kurum, işletme ve hane halkına yapılan 622,7 milyar TL tutarındaki transferlerin detaylarına bakıldığında "sınıflandırmaya girmeyen sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri" ne aktarılmasından kaynaklandığı bilgisine ulaşılmaktadır. (Yılmaz, 2024).

Orta Vadeli Programa göre, 2023, 2024 ve 2025'te bütçe açığının GSYH'ye oranının sırayla %3,5, %2,4 ve %1,4 olması öngörülmüştür. Ancak, 2023'te deprem bölgesi harcamaları için bütçe açığının %6'ya çıkacak şekilde artması planlanmıştır. Bütçede oluşan açıkların kapatılması için hazinenin borçlanma ihtiyacı da arttığı gibi önümüzdeki yıllar için de bu ihtiyaç devam edecektir. Ülkede yaşanan olağanüstü bu afetin yaralarının sarılması uzun yıllar devam edecektir. Asrın felaketi olarak da nitelendirilen on bir ilimizde çok büyük yıkıma ve ekonomik kayıplara yol açan bu olağanüstü afetin yaşanması ile bütçeye ve hazineye binen yükün birden büyük ölçüde artması mali disiplinin ne kadar önemli olduğunu bize bir kez daha göstermiştir. Bu durumda kamu kaynaklarının harcanmasında etkinlik ve verimlilik konusunda daha titiz olunması, gereksiz harcamaların azaltılması, tasarruf tedbirlerinin özveri ile uygulanarak mali disiplinin olabildiğince taviz verilmeden bir anayasa gibi uygulanması gereği büyük önem arz etmektedir.

Türkiye'de cari harcamalar, yatırım harcamaları ve transfer harcamalarının GSYİH'a oranlarının nasıl bir seyir izlediğinin görülmesi için Çizelge 3.3.' e baktığımızda cari harcamalar çizgisinin 1999-2001 döneminde yatay kaldığı, 2002 yılında bir önceki yıla göre nispi olarak artış göstererek yukarıya yöneldikten sonra 2003-2005 döneminde tekrar yatay, 2006-2008 döneminde nispeten yukarı meyilli görölse de yatay olduğu, 2009 yılında küresel krizin etkisi sert bir yükseliş olduğundan dikeyleştiği sonrasında 2010-2020 döneminde bazı yıllar -2016 ve 2019 yılları nispeten artış göstererek yukarı meyilli bir hareket gösterse de 2021 ve 2022 yıllarında aşağı yönlü hareket ettikten sonra 2023 yılında 24 yıllık zaman dilimi içinde en sert artış gerçekleştiğinden dikeyleşen bir hareket gösterdiği görülmektedir.

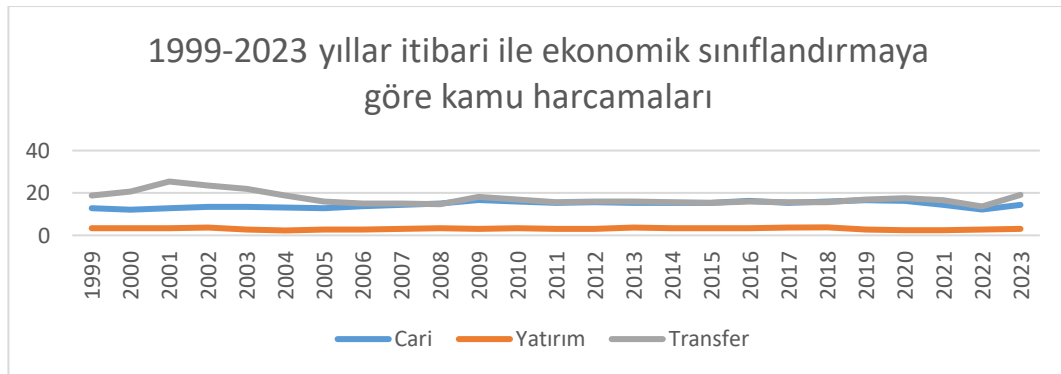
Türkiye'de cari harcamalar, yatırım harcamaları ve transfer harcamalarının GSYİH oranlarının nasıl bir seyir izlediğinin görülmesi için Çizelge 3.3.' e baktığımızda cari harcamalar çizgisinin 1999-2001 döneminde yatay , 2002 yılında bir önceki yıla göre nispi olarak artış göstererek yukarıya yöneldikten sonra 2003-2005 döneminde tekrar yatay, 2006-2008 döneminde nispeten yukarı meğilli görölse de yatay hareket ettiği,

2009 yılında küresel krizin etkisi olduğundan dikeyleştiği, 2010-2020 döneminde bazı yıllar -2016 ve 2019 yılları- nispeten artış göstererek yukarı meyilli bir hareket gösterse de 2021 ve 2022 yıllarında aşağı yönlü hareket ettikten sonra 2023 yılında 24 yıllık zaman dilimi içinde en yüksek artış gerçekleştiğinden dikeyleşen bir hareket gösterdiği görülmektedir.

Yatırım harcamaları/GSYİH oranının 1999-2023 döneminde seyiri için Çizelge 3.3.'e baktığımızda Yatırım harcamaları/GSYİH yayının 1999-2002 döneminde yatay kaldığı, 2003-2004 döneminde aşağı yönlü, 2005-2013 arasında çok nispi düzeyde iniş çıkış gösterse de yatay olduğu, 2014 yılında cüz'i oranda aşağıya yöneldikten sonra 2015-2018 döneminde tekrar yatay görünüm arz ettiği, 2019 yılında aşağı yönlü hareket ettikten sonra 2020-2023 döneminde yeniden yatay düzlemde olduğu görülmektedir. Oranın dönem içinde 2,5 ile 3,5 bandında dalgalı hareket ettiği ancak genel olarak çoğunlukla yatay bir görünüm arz ettiği görülmektedir.

Çizelge 3.3.'te transfer harcamaları/ GSYİH oranının 1999-2023 döneminde değişim çizgisinin baktığımızda; genel olarak oranının dalgalı bir seyir izlediği görülmektedir. 1999 -2001 döneminde 2000 yılında yukarı yönlü hareket ettiği 2001 krizinin etkisi ile yukarıya doğru hareketin sertleştiği görülmektedir. 2002-2005 yılları arasında aşağı doğru 2006-2008 yılları arasında yatay kaldığı 2008 küresel krizinin etkisinin 2009 yılında hissedilmesi ile yukarı yönlü sert hareket ettiği, sonrasında 2010 -2011 yıllarında aşağı doğru, 2012-2015 döneminde yatay kaldığı, 2016 döneminde yukarı yönlü 2017 yılında aşağı yönlü, 2018-2020 döneminde yukarı yönlü hareket ettikten sonra 2021 ve 2022 yıllarında tekrar aşağıya yöneldiği ve 2023 yukarıya doğru sert bir hareketin olduğu gözlenmektedir.

Çizelge 3.3. 1999-2023 dönemi Türkiye Ekonomik Sınıflandırmaya göre Kamu Harcamaları/ GSYİH Oranı (%)



Kaynak: HMB ekonomik göstergelerine göre tarafımızdan çizilmiştir.

3.2. Türkiye’de Kamu Gelirleri ve Mali Disiplin (1999-2023 Dönemi)

Mali disiplinin sağlanmasının bir ayağı da kamu gelirlerine dayanmaktadır. Kamu giderlerinin azaltılması kamu gelirlerinin artırılması ile desteklenmesi mali disipline önemli katkı sağlayacaktır. Ancak; kamu gelirlerini artırmanın birçok güçlüğü bulunduğundan mali disiplin denilince kamu giderlerinin disipline edilmesi anlaşıldığından kamu gelirlerini artırmanın ikinci plana itilmesi de mali disiplinin sağlanmasını daha da zorlaştırmaktadır. Kamu gelirlerini artırılmak istenildiğinde kamu gelirleri içinde en çok yer kaplayan en düzenli, en ucuz, ve en sağlam kaynak ise vergi gelirleridir. Bu nedenle yatırım müşevviklerini bozmayan, etkin ve adil bir vergi sisteminin tasarlanması mali disiplin açısından oldukça önemlidir. Gelişmiş ülkelerin vergi sistemlerinde dolaysız vergiler daha çok yer kaplamakta iken dolaylı vergilerin oranı daha düşüktür. Türkiye, kişi başına düşen gelir ve gelişmişlik açısından sınıflandırma yapıldığında gelişmekte olan ülkeler ile gelişmiş ülkeler arasında bir yerde konumlandırılmaktayken vergi sistemi açısından maalesef gelişmekte olan ülkelerin vergi sistemleri içinde konumlandırılabilir.

Tablo 3.3.’de Kamu gelirleri verilerine baktığımızda 1999 yılında 18.933.000,00 Milyar TL, 2023 yılında 5.210.488.000,00 Milyar TL düzeyinde olduğu tüm kriz dönemlerinde merkezi yönetim bütçesi kamu gelirlerinin artış miktarı kimi dönemler daha az olsada sürekli arttığı ve enflasyonun görece daha yüksek olduğu yıllarda bir önceki yıla göre artış yüzdesinin de yüksek olduğu görülmektedir. Öyle ki, nominal değerlerin artış yüzdesinin 2000 yılında bir önceki yıla göre %76, 2001 yılında %54, 2002 yılında %46, 2003 yılında %32, 2004 yılında %10’ kadar gerilediği 2004 yılından sonra kimi dönem artış yüzdesi değişkenlik gösterse de 2019 yılına kadarki yıllarda artış bant aralığı daha dar düzeyde seyretmekte olduğu görülmektedir. 2017 yılından itibaren çift haneli rakamlar görülmeye başlayan nispeten yükselmeye başlayan 2020 yılından itibaren daha da yüksek seviyelere ulaşan enflasyon oranları nedeniyle vergi gelirleri artış yüzdesinin 2020 yılında %17, 2021 yılında %36, 2022 yılında %99 artış, 2023 yılında ise %86 oranında artış gösterdiği görülmektedir.

Tablo:3.3. 1999-2023 Dönemi Yıllar İtibari ile Türkiye'de Kamu Gelirleri, GSYİH (Milyar TL) ve Kamu Gelirleri/GSYİH Oranı (%)

Yıllar	Kamu Gelirleri (Milyar TL)	GSYİH (Milyar TL)	Kamu Gelirleri/GSYİH (Milyar TL)
1999	18.933.000,00	107.374.000,00	17,63
2000	33.440.000,00	171.494.000,00	19,49
2001	51.543.000,00	247.266.000,00	20,84
2002	75.592.000,00	362.109.647,63	20,87
2003	100.250.000,00	472.171.775,31	21,23
2004	110.721.000,00	582.852.798,82	18,59
2005	137.981.000,00	680.275.847,31	20,28
2006	173.483.000,00	795.757.108,83	21,80
2007	190.360.000,00	887.714.413,79	21,14
2008	209.598.000,00	1.002.756.496,35	20,93
2009	215.468.000,00	1.006.372.481,61	21,41
2010	254.277.000,00	1.167.664.479,16	21,77
2011	296.824.000,00	1.404.927.614,91	21,12
2012	332.475.000,00	1.581.479.250,87	21,02
2013	389.682.000,00	1.823.427.315,11	21,37
2014	425.383.000,00	2.054.897.827,65	20,70
2015	482.780.000,00	2.350.941.343,28	20,53
2016	554.140.000,00	2.626.559.709,63	21,09
2017	630.490.000,00	3.133.704.267,37	20,11
2018	757.996.000,00	3.761.165.557,28	20,15
2019	875.280.000,00	4.317.809.823,93	20,27
2020	1.028.446.000,00	5.048.567.944,96	20,37
2021	1.402.038.000,00	7.256.141.737,22	19,32
2022	2.800.088.000,00	15.011.775.978,54	18,65
2023	5.210.488.000,00	26.276.307.372,89	19,82

Kaynak: HMB ekonomik göstergeler

Tablo 3.3.'de kamu gelirlerinin GSYİH'a oranı verilerine baktığımızda ise 1999 yılında 17,63 olan oranın 2000 yılında 19,49'a yükseldiği, 2001 Şubat krizinden sonra 2001 yılında 20,84'e, 2002 yılında 20,87'e, 2003 yılında 21,23'e yükseldikten sonra 2004 yılında 18,59'a düştüğü, 2005 yılında 20,28'e yükseldikten sonra küresel krizin yaşandığı 2008 yılına kadar 20 ila 21 bandı arasında inip çıktığı, 2008 yılında bir önceki yıl 21,14 olan oranın 20,93'e gerilediği, 2009 yılında yeniden 21,41'e yükseldikten sonra 2021 yılına kadar 21 ila 20 bant aralığında dalgalandığı ve 2021 yılında 19,32'ye 2022 yılında 18,65'e gerilediği 2023 yılında ise tekrar 19,82'ye çıktığı görülmektedir.

Türkiye'de 2002 sonrası başlayan yeni dönemde bozulmayan siyasi istikrara ve uzun dönem sağlanan ekonomik büyüme ve kişi başına düşen gayri safi milli hasıladaki

yükselişe rağmen kamu gelirlerinin artırılmamasının nedenleri nelerdir diye sordüğümüzda;

İlk başta dolaysız vergilerin ağırlıklı olduğu adaletsiz bir vergi sistemi anlayışına devam edilmesi ve dolaysız vergiler içinde de gelir ve kazanç üzerinden alınan vergilerin oranının düşük olması, gelir ve kazanç üzerinden alınan vergiler içinde de beyana dayalı vergi gelirinin düşüklüğü gelmektedir. Tahsil edilen vergi gelirleri içinde tevkifata (stopaja) dayalı gelir ve kazanç üzerinden alınan vergilerin daha yüksek olması, tevkifata dayalı gelir ve kazanç vergilerinde de yükün çoğunluğunun ücretli kesim üzerinde olması vergi de adaleti büyük ölçüde zedelemektedir.

Vergide adaleti zedeleyen diğer bir olgu dolaysız vergilerden servet vergilerinin vergi sistemi içinde çok az yer bulması gelmektedir. Kayıt dışında kalan faaliyet, işyeri, kazanç ve istihdamın çok yüksek olması bunun yanında kayıt dışı ile etkin mücadele edilmemesi hem vergiye ve sosyal güvenlik sistemine gönüllü uyumu bozmaktadır. ve Vergi yükü ve sosyal güvenlik primi yükünün kayıt altında olanlar üzerinde kalarak kayıt altında olanı adeta cezalandıran kayıt dışında kalan unsurları ise ödüllendiren bir mekanizma işlemesi insanları vergi ve sosyal güvenlik priminden kaçınma ve kaçırma faaliyetlerine meylini artırmaktadır

Tablo 3.4. de Türkiye’de 1999 -2023 döneminde uygulanan vergi barışı, varlık barışı ve kamu alacaklarının yapılandırma (af) kanunları gösterilmiştir. 24 yıllık zaman dilimi içinde 2001 yılında 414 sayılı genel tebliği -mükelleflere avantaj sağlayan tecil taksitlendirme uygulaması -2002 yılında uygulanan 4746(4748) Emlak Vergisi Kanunu ile Emlak Vergisi ile İlgili Af Düzenlemesi haricinde- bir kez vergi barışı yedi kez varlık barışı ve 8 kez kamu alacaklarının yapılandırma kanunu çıkarıldığı görülmektedir Türkiye’de 1999 sonrası dönemde 1999, 2002, 2007, 2011, 2014, 2018 ve 2023 yıllarında genel seçimler; 1999, 2004,2009,2014, 2019 ve 2024 yıllarında yerel seçimler yapılmıştır. Yapılandırma kanunlarının büyük bir kısmının seçim öncesi dönemde çıktığı görülmektedir.

Tablo 3.4 ‘e baktığımızda; dönem içinde ilk seçimin tarihinde bir arada yapılan 18 Nisan 1999 erken genel seçimi ve yerel seçimi olduğu, bu seçimden iki sene sonra 414 sayılı Tahsilat Genel Tebliği Uygulaması yapılmıştır. Vergi afları genellikle bir kanunla düzenlenen bir uygulama iken 414 sayılı tebliğ adından anlaşılacağı gibi bir tebliğ uygulamasıdır. Vergi borçlarının belirli indirimlerle ya da gecikme faizinden muaf tutarak ödeme fırsatı veren bir tecil taksitlendirme uygulamadır. Üstelik Seçmen

desteğinin alınması için yapılan bir uygulama da değildir. Öyle ki 18 Nisan 1999 erken genel seçim ve yerel seçimlerinden iki yıl sonra ve 28 Mart 2004 Yerel Seçiminden iki yıl önce mükelleflere sağlanan avantajlar ile ödenmeyen vergilerin tahsilatının hızlandırılmasını gayesi ile tecil taksitlendirme uygulaması olduğundan tam anlamı vergi affı olarak nitelendirilemeyecektir.

Yine tablo 3.4' e baktığımızda 28 Mart 2004 yerel seçimlerinden bir yıl önce 25/02/2003 tarih 4811 Sayılı Vergi Barışı Kanunu yayınlandığı görülmektedir. 29 Mart 2009 yerel seçimlerinden bir yıl önce 13/11/2008 tarih 5811 Sayılı Bazı Varlıkların Milli Ekonomiye Kazandırılması Hakkında Kanun yürürlüğe girmiş, 10 Ağustos 2014 yerel seçimlerinden bir ay sonra 11.09.2014 tarih 6552 sayılı sayılı İş Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması ile Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun yayınlanmıştır. 24 Haziran 2018 genel seçimlerinden önce 03/08/2016 tarih 6736 Sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına İlişkin Kanun, 18/05/2017 tarih 7020 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun ve 11/05/2018 tarih 7143 Sayılı Vergi ve Diğer Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun olmak üzere üç adet yapılandırma (af) kanunu uygulanmıştır. 28 Mayıs 2023 genel seçimlerinden önce 17/11/2020 tarih 7256 Sayılı Vergi ve Diğer Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun, 03/06/2021 tarih 7326 Sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun, 7417 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile Bazı Kanunlarda ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Kanunun 50'nci maddesiyle 5520 sayılı Kurumlar Vergisi Kanununa eklenen geçici 15 inci madde ile yedinci defa çıkarılan Varlık Barışı yasası ve 7440 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun olmak üzere üç kez yapılandırma (af) kanunu uygulandığı görülmektedir.

Tablo: 3.4. Türkiye’de 1999-2023 Döneminde Uygulanan Vergi Barışı, Varlık Barışı, Yapılandırma (af) Kanunları ve Yerel ve Genel Seçim Tarihleri

	Kabul Tarihi	Kanun Adı
18 Nisan 1999 Erken Genel Seçimi ve Yerel Seçimi		
1	06/02/2001	414 Sayılı Tahsilat Genel Tebliği (Vergi borçlarının belirli indirimlerle ya da gecikme faizinden muaf tutarak ödeme fırsatı veren bir tecil taksitlendirme uygulaması)
	07/03/2002	4746 Sayılı Yasa ile Emlak Vergisi ile Af düzenlemesi (Emlak Vergisi Yasasının Geçici Madde 21)
3 Kasım 2002 Genel Seçimi		
2	25/02/2003	4811 Sayılı Vergi Barışı Kanunu
28 Mart 2004 Yerel Seçimi		
22 Temmuz 2007 Genel Seçimi		
3	13/11/2008	5811 Sayılı Bazı Varlıkların Milli Ekonomiye Kazandırılması Hakkında Kanun (1.Varlık Barışı)
29 Mart 2009 Yerel Seçim		
4	13/02/2011	6111 Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
12 Haziran 2011 Genel Seçimi		
5	21/05/2013	6486 sayılı “Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile Gelir Vergisi Kanunu’na eklenen geçici 85. Madde ile (2. Varlık Barışı)
10 Ağustos 2014 Yerel Seçimi		
6	11.09.2014	6552 sayılı İş Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması ile Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun
7 Haziran 2015 Genel Seçimi		
15 Haziran 2015 Genel Seçimi (Erken seçim)		

Kaynak: GİB ve YSK

Tablo: 3.4. Devam, Türkiye’de 1999-2023 Döneminde Uygulanan Vergi Barışı, Varlık Barışı, Yapılandırma (af) Kanunları ve Yerel ve Genel Seçim Tarihleri

	Kabul Tarihi	Kanun Adı
7	03/08/2016	6736 Sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına İlişkin Kanun 6736 sayılı Kanun 7. Madde ile (3. Varlık Barışı)
8	18/05/2017	7020 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun
9	11/05/2018	7143 Sayılı Vergi ve Diğer Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile. Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun 7143 sayılı Kanun 10. madde ile (4. Varlık Barışı)
24 Haziran 2018 Genel Seçimi ve 31 Mart 2019 Yerel Seçimi		
10	17/12/2019	“7186 Sayılı Gelir Vergisi Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” 2. Maddesi ile Gelir Vergisi Kanunu’na eklenen geçici 90. Madde ile (5. Varlık Barışı)
11	17/11/2020	7256 Sayılı Vergi ve Diğer Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun 7256 sayılı Kanun 21. Maddesi ile Gelir Vergisi Kanunu’na eklenen geçici 93. Madde ile (6. Varlık Barışı)
12	03/06/2021	7326 Sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun
12	01/07/2022	7417 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile Bazı Kanunlarda ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Kanunun 50’nci maddesiyle 5520 sayılı Kurumlar Vergisi Kanununa eklenen geçici 15 inci madde ile (7. Varlık Barışı)
13	09/03/2023	7440 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
28 Mayıs 2023 Genel Seçimi		

Kaynak: GİB ve YSK

Tablo 3.3.’de vergi barışı, vergi afları, varlık barışı vb. gibi uygulamaların yapıldığı yıllardaki kamu gelirleri miktarı ve kamu gelirlerinin/ GSYİH oranı verilerini incelediğimizde;

25/02/2003 tarih 4811 Sayılı Vergi Barışı Kanunu’nun çıktığı yılın bir sene öncesine göre (2002) kamu gelirleri 75.292,00 milyardan 100.250,00 milyara yükselerek yaklaşık olarak % 33 arttığı kamu gelirleri/GSYİH oranı 20,87’den 21,23’ e

yükselmesinin -yaklaşık yarım puan artışın- nedeni ise GSYİH'nın da %30 oranında artmasıdır.

13/11/2008 tarihli 5811 Sayılı Bazı Varlıkların Milli Ekonomiye Kazandırılması Hakkında Kanunun çıktığı yılın bir önceki yıla (2007) 'e göre kamu gelirleri 190.360.000,00 milyardan 209.598.000,00 yükselerek % 10 oranında arttığı, kamu gelirleri/GSYİH oranı ise -GSYİH 'ın da bir önceki yıla göre yaklaşık %13 arttığından- 21,14'ten 20,93' e gerilemiştir. 13/11/2008 de kabul edilen kanunun başvuru süresi 02/03/08 de sona ermiş olduğundan 2009 yılı kamu gelirlerine baktığımızda kamu gelirlerinin bir önceki yıla göre 209.598.000,00'den 215.468.000,00 milyara yükselerek yaklaşık % 5 artış göstermiş kamu gelirleri/ GSYİH oranının ise 20,93'ten 21,43' e yükselerek yarım puan artmıştır.

13/02/2011 tarihli 6111 Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun yayınlandığı yıl bir önceki yıla göre kamu gelirlerinin yaklaşık 42 milyar yükselerek % 17 oranında - GSYİH da yaklaşık %20 oranında arttığından- kamu gelirleri/GSYİH oranının ise bir önceki yıl 21,77 iken 2011 yılında 21,12'e gerilemiştir.

21.05.2013 tarih 6486 sayılı "Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ile Gelir Vergisi Kanunu'na eklenen geçici 85. Madde ile 2. Kez uygulanan Varlık Barışının yayınlandığı yıl bir önceki yıla göre kamu gelirleri 57 milyar artarak yaklaşık % 17 artmıştır. Kamu gelirleri/ GSYİH oranı ise 21,02'den 21,37' e yükselmiştir

11.09.2014 tarih 6552 sayılı İş Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması ile Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanunun yayınlandığı yılın bir yıl öncesine göre kamu gelirlerinin yaklaşık 36 milyar TL artarak % 9,16 yükselmiş, kamu gelirleri/GSYİH oranının ise 21,37'den 20,70 'e gerilemiştir. Yapılandırma kanunu eylül ayında uygulandığından 2015 yılına baktığımızda kamu gelirlerinin 2014 yılına göre 58 milyar artarak % 13 yükseldiğini kamu gelirleri/GSYİH oranı %12,6 arttığından 20,70'ten 20,53'e gerilemiştir. 2015 yılına gelindiğinde kamu gelirleri rakamsal olarak artmış da GSYİH 'a oranındaki azalma 0,67 'den 0,17 'ye gerilemiştir.

03/08/2016 tarihli 6736 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına İlişkin Kanun'un yayınlandığı yıl bir önceki yıla göre kamu gelirlerinin yaklaşık 72 milyar artmış- %14 artmıştır. Kamu gelirleri/GSYİH oranının bir önceki yıl 20,53 iken 21,09 'a -0,15 puan yukarı- oranda yükselmiştir.

18/05/2017 tarih 7020 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanunun yayınlandığı yıl bir önceki yıla göre kamu gelirlerinin 75 milyar yaklaşık olarak %12,8 artmıştır. GSYİH bu yılda bir önceki yıla göre yüzde 13,7 yükselmiştir. Kamu gelirleri ile GSYİH da gerçekleşen artış yüzdeleri birbirine oldukça yakın olduğundan kamu gelirleri/GSYİH oranının 21,09'dan 20,11' e gerilemiştir.

11/05/2018 tarihli 7143 Sayılı Vergi ve Diğer Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile. Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanunu'nun yayınlandığı yıl bir önceki yıla göre kamu gelirlerinin 630 milyar dan 757 milyara yükselerek yaklaşık %20 artmıştır. Ancak kamu gelirleri/GSYİH oranının 20,11'den 20,15 'e yükselerek minimal düzeyde bir artış göstermiştir. 2018 yılı GSYİH 2019 yılına baktığımızda kamu gelirlerinin 2018 yılına göre yaklaşık 117 milyar artmış - %15,4 arttığından- kamu gelirleri/GSYİH oranı, 20,15'ten 20,27 'ye yükselmiştir.

17/11/2020 7256 Sayılı Vergi ve Diğer Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanunun yayınlandığı yıl kamu gelirleri 153 milyar TL artarak % 17,4 yükselmiştir. GSYİH bir önceki yıla göre %16,9 artış göstermiştir. Kamu gelirleri ve GSYİH'nın artış oranları birbirine oldukça yakındır. Bu nedenle kamu gelirleri/GSYİH oranının bir önceki yıl 20,17 iken 0,10 puan artarak 20,27'e yükselerek GSYİH'a oranla çok büyük oranda bir artış gerçekleşmediği görülmektedir.

03/06/2021 tarih 7326 Sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanunu'nun yayınlandığı yıl bir önceki yıla göre; kamu gelirlerinde yaklaşık 400 milyar TL artış, kamu gelirleri /GSYİH oranının 20,37'den 19,32'e düştüğü, enflasyon oranlarındaki aşırı artıştan dolayı yaşanan 400 milyarlık artış rakamsal olarak yüksek gözükmemektedir. Ancak kamu gelirleri nominal olarak arttığı gibi GSYİH da nominal olarak aşırı artış gösterdiğinden kamu gelirlerinin GSYİH 'a oranla 20,37'ten 19,32'e düşerek yaklaşık 1 puan gerilediği görülmektedir.

09/03/2023 tarihli 7440 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunu'nun yayınlandığı yıl kamu gelirlerindeki değişime baktığımızda bir önceki yıl 2.800.088 milyar TL olan kamu gelirlerinin 5.210.488 milyar TL'ye yükselmesi ile 2.5 milyar TL düzeyinde artış yaşansa da kamu gelirleri/GSYİH oranının bir önceki yıl 18,65 iken 19,82'ye çıkarak yaklaşık 1,20 puan artış yaşandığı görülmektedir.

Kamu alacakları yapılandırma (af) kanunlarının çoğunda kamu alacakları yapılandırıldıktan sonra göre iki ayda bir vadelere bölünerek mükellefin tercihi en fazla on sekiz aya kadar taksitlendirme imkânı sunulması ile tahsil edilme süreci üç yıla yayılarak devam etmiştir. Yapılandırmanın çok uzun sürmesi bir yapılandırma devam ederken arkadan tekrar bir yapılandırmanın çıkması, mükelleflerin yapılandırma taksitlerini düzenli ödeme uyumunu bozmuştur.

Öyle ki, bir seçim öncesi dönemde seçmenin desteğini almak için bir af kanunu bir kez çıkarıldı mı diğer seçim öncesinde de mükelleflerde tekrar çıkacağı beklentisi olduğundan mükelleflerin hem yapılandırılmış hem de yapılandırılmamış borçlarını ödeme isteği azalmıştır. Başta tahsil edilemeyen vergi alacakları ve diğer kamu alacaklarına işlemiş olan gecikme faizi ve gecikme zamlarının silinerek daha düşük oranda olan tefe-tüfe oranına göre belirlenen katsayıya göre yapılandırılması ile mükellef vergi af kanunu çıkana kadar ödemediği vergi borcunu kendine finansman kaynağı olarak kullanmıştır. Yapılandırma kanunları ile vergi borçlarına binen aşırı faiz yükünden dolayı tahsilat güçlüğü olan alacakların bir kısmının tahsil edilmesi sağlanmıştır. 1999 -2023 döneminde toplam yirmi dört yılda on üç adet (varlık barışı, vergi barışı, yapılandırma kanunu) bir adet mükelleflere birçok avantaj sağlayan tecil taksit uygulaması -414 sayılı Tahsilat Genel Tebliği- uygulanarak ortalama olarak 1,84 yılda bir vergi affı uygulaması yapıldığı görülmektedir.

Nihayetinde 24 yıllık dönemde uygulanan vergi barışı, varlık barışı ve kamu alacakları yapılandırma (af) kanunlarının vergi gelirlerinde gözle görülür bir artış getirmediği ortadadır. Yukarıda da kanunların çıkarıldığı birçok yılda kamu gelirlerinin -merkezi yönetim bütçe gelirlerinin- azaldığı artmış olduğu yıllarda da GSYİH'a oranla çok büyük oranda artışlar yaşanmadığı yaklaşık olarak bir önceki yıla göre en fazla bir puan artış yaşandığı görülmektedir. Bu durumda bize kamu alacaklarının yapılandırması (af) vergi barışı, varlık barışı vb. gibi uygulamalarından elde edilen gelirlerin GSYİH'a oranla çok da büyük oranda artışlar olmadığını göstermektedir.

Merkezi yönetim bütçe gelirlerinin büyük çoğunluğunu da vergi gelirleri teşkil etmesi vergi tahsilatın etkin yürütülmediğini ortaya koymaktadır.

Kamu alacakları yapılandırma kanunları ile ödenmeyen vergi ve sigorta primlerinin asılları silinmese de kamu alacaklarına işleyen gecikme faizi ve gecikme zamlarının yok sayılıp vergi ve prim aslına ödenmediği yılın her yıl tefe tüfe oranlarına göre hesaplanarak yapılandırıldığı ve taksitlendirme imkânı getirilmesi mükellef ve işverenlerin vergi ve sigorta primlerini düzenli ödeme motivasyonları bozmuştur.

Bunun yanında varlık barışı uygulaması ile mükelleflerin edinmiş olduğu ancak kayıt dışında olan yurt dışında bulunan varlıklarını yurda getirerek yahut yurt içinde işletmesinde bulunduğu halde özkaynaklarında bulunmayan varlıkları vergilendirilerek kayıt altına alınmıştır. Stok affı ile mükelleflerin gerçekte fiilen stoklarında bulunan ancak resmi olarak bilançolarında olmayan kayıt dışı ticari mallar zaman zaman çıkan stok afları ile vergilendirilerek kayıt altına alınmıştır. Yine mükelleflerin sahte belge düzenleyicilerinden edindiği mallar matrah artırımına tabi tutulduğunda kanunen belirlenen oranlarda vergilendirilerek vergi incelemesine tabi tutulmaktan imtina edilmiştir. Bu üç uygulamanın sık sık çıkması mükelleflerin vergi kaçırma ne kadar ileri düzeye gittiğini ortaya koymaktadır. Bu tür uygulamaların belirli aralıklar ile çıkarılması ile mükelleflerin fayda-maliyet yönünden elde ettiği kazanç yüksek olduğundan kayıt dışı işlem yapma motivasyonu artmakta ve seçmen olarak meslek odaları gibi sivil toplum temsilcileri aracılığı ile bu tür kanunların tekrar çıkarılması yönünde baskı yapmalarına neden olmuş ve çoğu zaman bu baskılar karşılık bulmuş özellikle seçim öncesi dönemlerde yapılandırma kanunlarının çıkması bunu doğrulamaktadır.

Vergi ve matrah artırım, çeşitli nedenlerle hiç beyan edilmeyen yahut eksik beyan edilen geçmiş yıla ait vergilerin mükelleflerce, kanunla belirlenen nispet ve tutarlara göre beyan edilmesinin sağlanarak Maliye Bakanlığı tarafından yapılan meşakkatli ve uzun vergi incelemesinden muaf tutulmayı sağlayan bir uygulamadır. Bu uygulama ile devlet mükelleflerin eksik yahut da hiç beyan etmediği vergilerin hazineye aktarılmasını amaçlanmaktadır. Mükellefler ise bu uygulama ile vergi incelemesi ile karşıya kalmamayı amaçlamaktadır. 6111, 6736, 7143, 7326, ve 7440 sayılı kanunları ile getirilen düzenlemelerle beraber vergi ve matrah artırım hükümleri de getirilmiştir (Ünal, 2023, s. 114).

Kimi kamu alacakları yapılandırma (af) kanunları ile çıkarılan vergi ve matrah artırımı uygulamaları vergiye gönüllü uyumu bozmuştur. Öyle ki vergi yapılandırma kanunları bir kez çıkarıldıktan sonra nasıl tekrar çıkacağı ile ilgili mükelleflerde beklentilerin oluşması ve oluşan bu beklentiye istinaden mükellefleri nasıl olsa matrah artırımı çıkacak düşüncesi ile yüksek meblağlı sahte ve muhteviyatı itibari ile yanıltıcı belge kullanımı ile temin edilen faturaların gider olarak gösterilerek katma değer vergisi, gelir ve kurumlar vergisi matrahları aşındırılmıştır.

Türk vergi sisteminde katma değer vergisi, gelir vergisi ve kurumlar vergisinde beyan esası geçerlidir. Bununla birlikte Türkiyede vergi oranlarının yüksekliğinden mükelleflere binen vergi yükünün ağırlığı vergide adaletin zayıflığı gibi unsurlar kayıt dışına yönelimi artırdığı gibi kayıt altında olan mükelleflerin beyanların gerçeğe uygun etme motivasyonunu bozmaktadır. Bu nedenle beyan esasından vazgeçilmese dahi beyanın yüksek nitelikli etkin denetimi esas alınmalıdır. Nihai hedef olarak tüm vergi beyannamelerinin yüksek nitelikli etkin denetimi amaçlansa da bu hedefe tam olarak ulaşılması milyonlarca beyannamenin analizi ve incelenmesi zahmetli ve uzun zaman gerektirmektedir. Bunun için her sene için hedef artırılarak on senelik bir periyotta tüm beyannameler üzerinde olmasa da tüm vergi beyannameleri içinden rastgele seçilen beyannamelerin yüzde yirmisinin incelenmesi gerçekleştirilmelidir. Sistemin başarılı şekilde işletilmesi için yapay zekâ ile geliştirilmiş uygulamalardan da destek alınarak beyan analiz otomasyon sistemleri ile beyanların eksikliği çok hızlı bir şekilde tespit edilerek mükellefler gönüllü uyuma davet edilerek beyanlarını gerçeğe uygun olarak düzeltmeye yönlendirilmeli uymaması halinde ise istisna ve muafiyet haklarından mahrum bırakılma yanında cezalı tarhiyata maruz bırakılmalıdır.

Beyan esasının etkinliği ile inceleme safhasına geçilmeden mali disipline önemli katkı sağlanacaktır. Öyle ki, tüm vergi beyannameleri içinden rastgele beyannamelerin seçilmesi ile beyanların denetimi ile vergi inceleme yükü azaltılacaktır. Vergi mükellefleri beyanların denetimine takılmamak ve beyanlarını düzeltmedikleri takdirde vergi incelemesine tabi tutularak daha yüksek bedellere katlanmamak için beyanlarını gerçeğe yakın verme yüzdesi zamanla yukarı doğru artacaktır. Gelir İdaresi Başkanlığının bu doğrultuda gönüllü uyumla eksik beyanları tespit edip düzeltmeye yönelik uygulamaları kısmi ve dönemsel olarak uygulanmaktadır. Bizim önerimiz, gönüllü uyuma davetin kapsamının tüm kamu kurumları ve piyasadan toplanan bütün verilerin yapay zeka teknolojisinden istifade edilerek işlenip analiz

edilerek tüm vergi ve sigorta (işçi bildirimi) vs. beyannamelere (sofistike denetim ve çapraz denetimin) süreklilik içinde bir rutin olarak uygulanmasıdır.

Vergi Usul Kanununun pişmanlık ve ıslah başlıklı 371. Maddesi, vergi kaybına neden olan ancak idarenin tespit edemediği durumun kendiliğinden beyan edilmesini düzenlemektedir. Pişmanlıkla verilen beyannamelere ceza kesilmez. Ödeme gecikilen her ay için 6183 sayılı kanun gecikme zammı hükmü tatbik edilir.

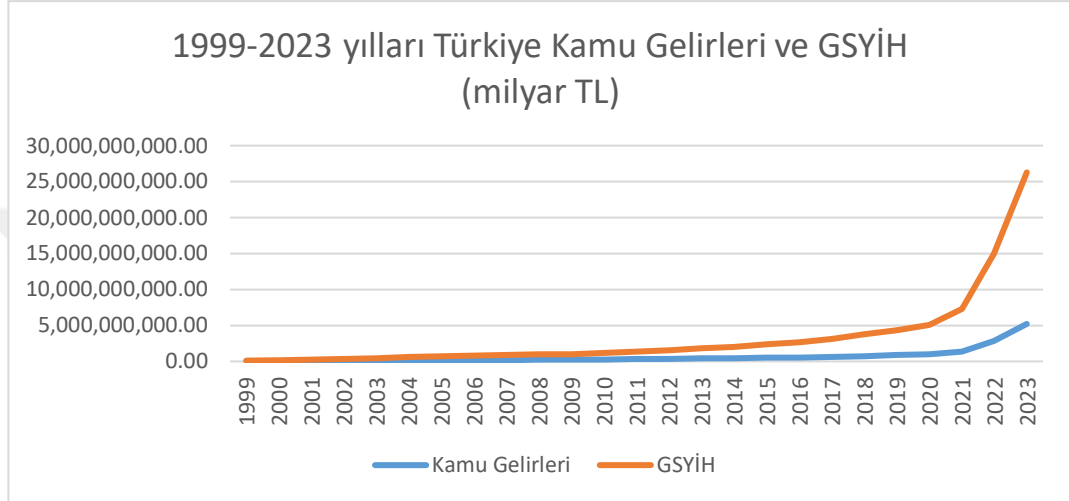
Türk vergi hukukunda yeni bir uygulama olan Vergi Usul Kanunu'nun 370'inci maddesinde düzenlen “izaha davet” müessesesi ise yetkili merciler tarafından verginin ziyana uğradığına dair yapılmış ön tespitlerle ilgili olarak, aynı merciler tarafından mükelleflerden açıklama istenmesidir. İzaha davet edilen mükelleflerle ilgili yapılan değerlendirmeler sonucunda vergi ziyana sebebiyet verilmediği tespit edildiğinde mükellefler vergi incelemesine ve takdir komisyonuna sevk edilmekten kurtulmaktadırlar. Vergi ziyayı tespitinde ise cezanın indirimli tatbik edilmesiyle daha ağır yaptırma tabii kalmamaktadır. Bu uygulama ile hem pişmanlık müessesesinden yararlanamayan mükelleflere avantaj sağlanmakta hem de inceleme ve takdir komisyonu marifeti ile matrah takdiri tespitinin yükü azaltılmaktadır.

Bizim önerdiğimiz sistem tüm beyannamelerin analiz edilerek idare tarafından verginin kaçırıldığına tespit edilmesi ile ilgili olarak inceleme ve inceleme öncesinde yeni uygulama olan izaha davet sürecinin daha da öncesinde idare tespit etmeden mükelleflerin pişmanlıkla beyanname verme hakkı korunmakta iken izaha davet müessesesi dahi işletilmeden mükelleflere beyanlarının eksik olduğunu tespit edip düzeltilmesi gerektiğinin hissettirilmesidir. Önerdiğimiz sistem tüm vergi beyannameleri içinden rastgele seçilen orta vadede % 20 oranındaki beyannameler – uzun vadede istisnasız tüm vergi ve sigorta bildirim ve beyannameleri- hakkında toplanan istihbari bilgilerle mükellefin beyanlarında tespit edilen hususlara idari işleme dahi başlanmadan kendiliğinden pişmanlıkla düzeltilmeye meyillendirilmesidir. Sistemin işlemesi zaman içerisinde oturdukça, mükellefler beyanlarını en baştan düzgün şekilde vermeye başlayacak bunun yanında devletin mükelleflerin ne kadar kazanıp ne kadarını eksik beyan ettiklerinin yakından takip ettiğini hissettirmesi ile beyannamelerin gerçek durumu yansıtırma oranı artacaktır.

Çizelge 3.4. de 1999-2023 yılları itibari ile kamu gelirleri nominal verilerinin 1999-2008 yılları dönemde neredeyse tamamen yatay kaldığı, 2017-2021 yılları arasında

yataylıktan yukarı yönlü harekete döndüğü, 2021 yılından itibaren ise dikeyleşerek hareket ettiği görülmektedir. 2017 yılından itibaren yükselmeye başlayan enflasyon oranında etkisi ile kamu gelirlerini yavaş yavaş yukarı meyillendirdiği bu yönelişin 2021 yılından itibaren dikleşmeye başladığı görülmektedir. 2021 yılından sonra 2022 yılı ve 2023 yıllarında ise daha sert ölçüde dikeyleştiği görülmektedir.

Çizelge: 3.4. 1999-2023 Yılları Türkiye Kamu Gelirleri ve GSYİH (Milyar TL)



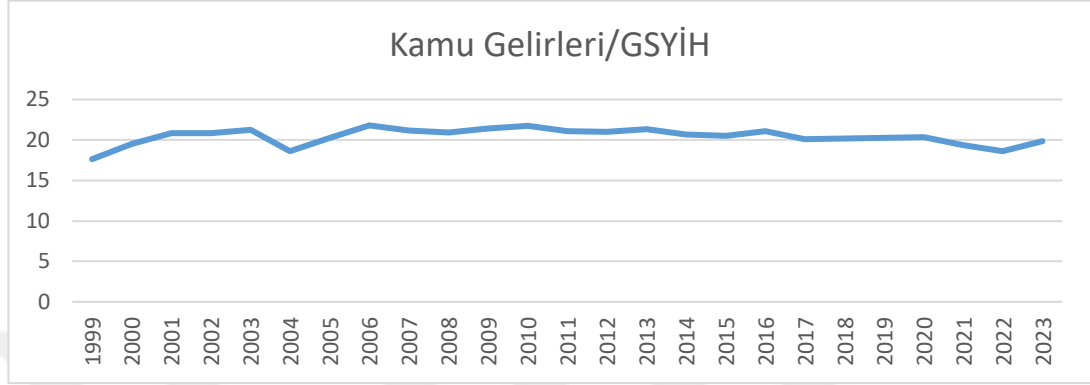
Kaynak: HMB ekonomik gösterge verilerine göre tarafımızdan oluşturulmuştur.

1999-2023 döneminde nominal GSYİH değerleri doğal olarak kamu gelirlerinden daima yüksek (merkezi yönetim bütçe gelirleri) olduğundan kamu gelirin üstünde yer almaktadır. 2017 yılından itibaren çift haneli düzeye gelen 2022 yılına hiperenflasyona evrilmesinin etkisi kamu gelirleri artırdığı gibi GSYİH da nominal olarak aşırı bir yükselme gerçekleşmiştir. Bu nedenle şekil 3,3'e baktığımızda 2021 yılından itibaren GSYİH'nın dikeyleşerek hareket ettiği görülmektedir.

Çizelge 3.5'e bakıldığında; 1999-2023 yılları itibariyle kamu gelirleri/ GSYİH oranının seyrinin oranın genel olarak inişli çıkışlı bir görünüme sahip olduğu, 1999 yılı oranının en dip seviyede olduğu, 2000,2001, 2002, 2003, 2006, 2010, 2013, ve 2016 yıllarının yükselen yıllar, 2004, 2007, 2008, 2011, 2012, 2014, 2015, 2017,2021, 2022 yılları inişte olduğu yıllar iken, 2017-2018-2019-2020 yılları ise birbirine çok yakın düzeyde olduğundan yatay hareket edilen yıllar olduğu anlaşılmaktadır. Yirmi dört yıllık bir periyotta çok sık olarak çıkarılan yapılandırma af kanunlarına rağmen kamu gelirlerinin GSYİH'a oranla çok fazla bir artış göstermemesi, en düşük oran % 17,63 ile 1999 yılında, en yüksek oran ise % 21,8 ile 2006 yılında gerçekleşmesi -4,17 bir

farkın olması- ve kamu gelirlerinin çoğunlukla ve ortalama olarak GSYİH'nın % 20 si bandının bir puan altı ve üstünde gidip gelen bir eğilim izlemesi de etkin olmayan vergi yönetimini açıkça ortaya koymaktadır.

Çizelge: 3.5. 1999-2023 Yıllar İtibari ile Kamu Gelirleri/GSYİH oranı (%)



Kaynak: HMB ekonomik gösterge verilerine göre tarafımızdan oluşturulmuştur.

2.3. Bütçe Dengesi ve Mali Disiplin

Bütçe dengesi, bütçe gelir ve giderlerinin eşitliği demektir. Giderler gelirlerden genellikle fazla olduğundan negatif değer almaktadır. İlk başlarda bütçe dengesi olarak tanımlanan mali disiplinin borçların sürdürülebilirliği çerçevesinde makro iktisadi dengelerin de bozulmandan bütçe dengesinin (gelir- gider dengesinin) sağlanması olarak benimsenmiştir.

Tablo 3.5'te 1999-2023 yılları arasında bütçe dengesi verilerine baktığımızda 1999 yılında-9.152,00 milyar TL iken 2000 yılında-13.265,00 milyara 2001 yılında-29.036,00 milyara yükselmiş, 2001 kasım krizinin etkisi ile 2002 yılında -40.090,00, 2003 yılında -40.204.00' e yükselmiştir. Kriz sonrası uygulanan politikalar ile kamu kesimi borçlanma gereksinimi azaltılmış, faiz dışı fazla verilmiş, kamu net borç stokunun GSYİH'a oranla azalması ile birlikte faiz giderlerinin düşmesi neticesinde bütçe dengeleri 2004 yılında -30.300,00' e, 2005 yılında -8.117,00'e 2006 yılında -4.643,00 ile yirmi dört yıllık zaman periyodu içinde en dip seviyeyi görmüştür. 2007 yılında -13.708,00, 2008 yılında -17.432,00'e 2007 yılında ABD 'de başlayıp önce Avrupa ülkelerine sonra tüm dünyaya yayılan küresel krizin 2009 yılında hissedilmesi neticesinde -52.761,00' e ulaşmıştır. Daha sonrasında küresel krize karşı yürütülen politikaların ve 2002-2008 döneminde sağlanan bütçe dengeleri ve disiplini sayesinde 2010 yılında-40.081,00'e 2011 yılında-17.783,00'e kadar gerilediği, 2012 yılında -

29.412,00'a yükseldiği, 2013 yılında-18.543,00'a gerileyen miktarın 2014 yılından itibaren 2022 yılı haricinde 2023 yılına kadar hep yükseldiği- bütçe açığının daha da arttığı görülmektedir.

Tablo: 3.5. 1999-2023 Yılları Türkiye Kamu Gelirleri ve GSYİH (Milyar TL)

Yılar	Kamu Gelirleri (Milyar TL)	Kamu Giderleri (Milyar TL)	Bütçe Dengesi (Milyar TL)
1999	18.933.000,00	28.085.000,00	-9.152,00
2000	33.440.000,00	46.705.000,00	-13.265,00
2001	51.543.000,00	80.579.000,00	-29.036,00
2002	75.592.000,00	115.682.000,00	-40.090,00
2003	100.250.000,00	140.455.000,00	-40.204,00
2004	110.721.000,00	141.021.000,00	-30.300,00
2005	137.981.000,00	146.098.000,00	-8.117,00
2006	173.483.000,00	178.126.033,00	-4.643,00
2007	190.360.000,00	204.067.683,00	-13.708,00
2008	209.598.000,00	227.030.562,00	-17.432,00
2009	215.468.000,00	268.219.185,00	-52.761,00
2010	254.277.000,00	294.358.724,00	-40.081,00
2011	296.824.000,00	314.606.792,00	-17.783,00
2012	332.475.000,00	361.886.686,00	-29.412,00
2013	389.682.000,00	408.224.560,00	-18.543,00
2014	425.383.000,00	448.752.337,00	-23.370,00
2015	482.780.000,00	506.305.093,00	-23.525,00
2016	554.140.000,00	584.071.431,00	-29.932,00
2017	630.490.000,00	677.722.317,00	-47.779,00
2018	757.996.000,00	830.449.520,00	-72.813,00
2019	875.280.000,00	999.489.433,00	-124.747,00
2020	1.028.446.000,00	1.202.236.469,00	-175.292,00
2021	1.402.038.000,00	1.599.642.395,00	-201.507,00
2022	2.8000.088.000,00	2.941.420.394,00	-142.660,00
2023	5.210.488.000,00	6.585.455.511,47	-1.374.968,00

Kaynak: HMB ekonomik göstergeler

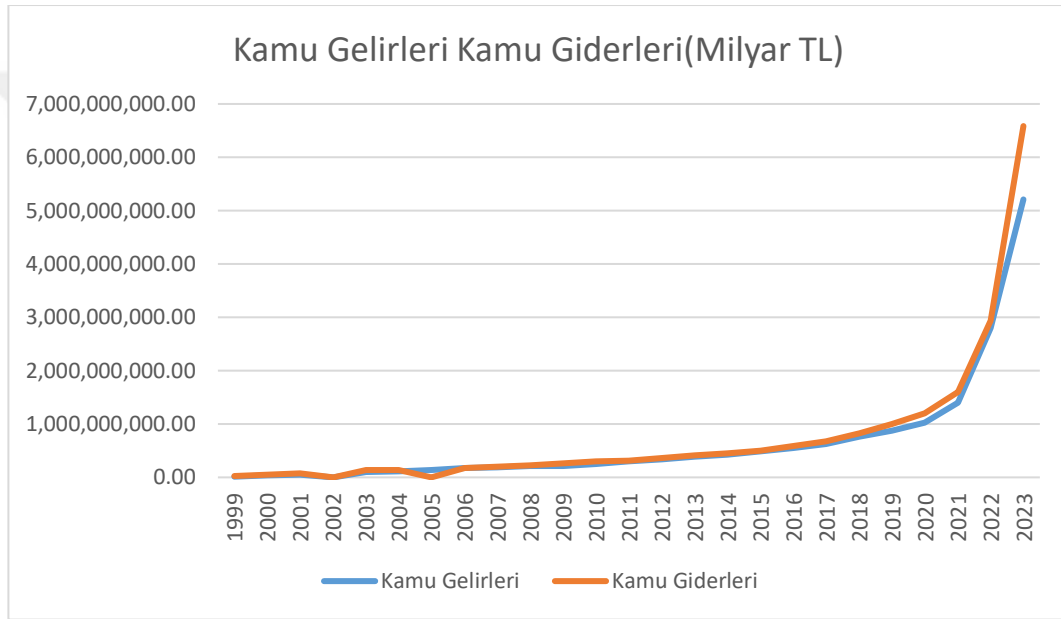
1999-2023 döneminde bazı yıllar için bütçe dengesindeki bir önceki yıla göre değişim (bütçe açığındaki artış-azalış) yüzdesi oranı olarak baktığımızda; 2000, 2001, 2002, 2003, 2008, 2009, 2012, 2014, 2015, 2018,2019, 2020, 2021 ve 2023 yıllarında bütçe açığı sırasıyla % 44,94, 118,89, %38, %0,28, % 65,39,% 27,23,% 52,39, %71,32, % %40,51, %14,95, %863,80 artmış iken 2004, 2005, 2006, 2007, 2010, 2011, 2013,2017, 2022, yıllarında bütçe açığı sırasıyla %55,17, % 73,21, % 42,79, % 24, % 55,63, %36,95, % 59,92, % 29,22 azalmış olduğu görülmektedir.

Yıllara göre bütçe dengesindeki değişim yüzdelere baktığımızda kriz yılları olan 2001 yılında % 118,89, 2008 yılında % 65,39 ile bütçe açığındaki artış yüzdesinin yüksekliği göze çarpmaktadır. Yine 2014 yılında %71,32 artış yüzdesi ve son olarak, ithal enerji fiyatlarında aşırı yükselmeye karşı rasyonel olmayan adımlar atılması neticesinde kura olan aşırı baskının artması neticesinde 2021 yılında yanlış yürütülen para politikaları ve 2021 kasım ayında kur korumalı mevduat sistemine geçilmesi kuru baskılsa da bir yıl içinde yüksek enflasyonun hiperenflasyona evrilmesi ile 2022 yılında bütçe dengesi azalmış görülerek baskılansa da konjonktürel gelişmelerin de baskısı ile daha artan maliyetler-seçimler ve deprem ve küresel kriz, bölgesel ve Uluslararası gelişmeler vs. etkisi - 2023 yılındaki bütçe açığındaki artış % 863,80' e yükselmiştir.

Türkiye’de 1999-2023 yılları arasında yıllar itibari ile kamu gelirleri ve kamu giderlerinin nominal değerlerinin izlediği seyri görmek için çizelge 3.6’ya baktığımızda; kamu giderlerinin 1999-2010 yılları arasında hem yıllar ilerledikçe yatay olarak hareket gösterdiği, 2011 -2017 yılları arasında buraya kadarki döneme nispeten daha da yukarı yönelerek hareket ettiği, 2018- 2021 arasında yukarı doğru hareketin şiddetinin daha artarak yatay hareketinin devam ettiği, 2021 yılından itibaren ise dikeyleşerek hareket ettiği 2022-2023 yıllarında dikeyleşme hareketin daha da şiddetini artırdığı görülmektedir.

Çizelge 3.6 ‘da kamu gelirlerinin seyrine baktığımızda; kamu gelirlerinin nominal olarak kamu giderlerinin altında kamu giderlerinin hareketine benzer bir doğrultuda hareket ettiği ancak; 2019-2021 dönemi kamu giderlerinin hareketinin kamu gelirlerine göre daha sert hareket bir gösterirken 2022 yılında kamu giderlerinin gösterdiği sert hareketin derecesi artarken, kamu gelirlerinin kamu giderlerine nispeten daha yatay olan bir dikey hareket gösterdiği -yani dikey hareketin şiddetinin azaldığı- anlaşılmaktadır.

Çizelge: 3.6. 1999-2023 Yılları İtibari ile Türkiye Kamu Gelirleri, Kamu Giderleri (Milyar TL)



Kaynak: HMB ekonomik göstergelerine göre tarafımızdan oluşturulmuştur.

Tablo 3.6.’da Türkiye 1999-2023 yılları itibari ile bütçe dengesi ve GSYİH verilerine baktığımızda; genel olarak 1999 yılında Asya- Rusya Krizi ve 17 Ağustos Marmara depreminin etkisi ile bütçe dengesi/GSYİH oranının 8,52 iken, 2000 yılında azalarak 7,73’e düşerken 2001 Şubat krizi ile tekrar yükselişe geçerek 11,74’ e yükseldiği, krize karşı yürütülen politikalar ve alınan tedbirler, ve yapısal düzenlemeler ile 2002 yılında oranının 11,07 olması - 0,67 gibi cüzi bir gerileme- 2003 yılında 8,51’e düşmesi nispeten, 2004 yılında 5,19’u görmesi ise daha net olarak başarılı sonuçlar alındığını ortaya koymaktadır. Ulaşılan bu düzeyden sonra yıllar itibariyle sırayla 2005, 2006, 2007, 2008 yıllarında 1,19, 0,58, 1,54 ve 1,73 olması ile başarılı süreç devam ettirilmiştir.

Tablo: 3.6. Türkiye’de 1999-2023 Yılları İtibari ile Bütçe Dengesi ve GSYİH İçindeki Payı (%)

Yıllar	Bütçe Dengesi (Milyar TL)	GSYİH (Milyar TL)	B.D/GSYİH (%)
1999	-9.152,00	107.374.000,00	8,52
2000	-13.265,00	171.494.000,00	7,73
2001	-29.036,00	247.266.000,00	11,74
2002	-40.090,00	362.109.647,63	11,07
2003	-40.204,00	472.171.775,31	8,51
2004	-30.300,00	582.852.798,82	5,19
2005	-8.117,00	680.275.847,31	1,19
2006	-4.643,00	795.757.108,83	0,58
2007	-13.708,00	887.714.413,79	1,54
2008	-17.432,00	1.002.756.496,35	1,73
2009	-52.761,00	1.006.372.481,61	5,24
2010	-40.081,00	1.167.664.479,16	3,43
2011	-17.783,00	1.404.927.614,91	1,26
2012	-29.412,00	1.581.479.250,87	1,85
2013	-18.543,00	1.823.427.315,11	1,01
2014	-23.370,00	2.054.897.827,65	1,13
2015	-23.525,00	2.350.941.343,28	1,00
2016	-29.932,00	2.626.559.709,63	1,13
2017	-47.779,00	3.133.704.267,37	1,52
2018	-72.813,00	3.761.165.557,28	1,93
2019	-124.747,00	4.317.809.823,93	2,89
2020	-175.292,00	5.048.567.944,96	3,47
2021	-201.507,00	7.256.141.737,22	2,77
2022	-142.660,00	15.011.775.978,54	0,95
2023	-1.374,968	26.276.307.372,89	5,23

Kaynak: HMB, ekonomik göstergeler

2008 küresel krizinin etkisi Türkiye’de 2009 yılında hissedilmiş ve oran bir önceki yıl 1,73 iken birden 5,24’e yükselerek 3,51 puan artış göstermiştir. Krize kaşı uygulanan politikalarla 2010 yılında 3,43’ e geriledikten sonra 2011 den 2016 yılına kadar ki dönemde yıllar itibariyle sırayla 1,26, 1,85, 1,01, 1,13, 1,00, 1,13, değerleri alarak 2012 yılında 1,26 dan 1,85’ e çıkılarak 0,59 puan yükseliş haricinde -2013 yılında 0,85 puan düşerek 1,01 olmuş 2014 yılında 1,12 puan artış ile 1,13’e yükselip 2015 yılında tekrar 1,01 e gerileyerek cüzi 2016 yılında tekrar 1,13 düzeyine gelinse de değişim oranları çok cüzi miktarda dalgalandığından önceki yıllara göre daha stabil bir dönem olmuştur. 2017-2023 dönemine baktığımızda; 2017-2018 yıllarında bir önceki yıla göre yaklaşık yarım puan bir artış gösterilerek 2018 yılında 1,93 olmuştur. 2019

yılından 2023' e kadar olan dönemde yıllar itibari ile sırayla 2,89, 3,47, 2,77, 0,95 ve 5,23 olan veriler 2022 yılı dışarıda tutulduğunda daha yüksek bir bant düzeyinde bir bütçe dengesizliğine girildiği ve 2023 yılında çok daha sert bir düzeyde yükselişe girildiğini ortaya koymaktadır.

Buradaki kritik nokta şudur ki 2023 yılında yaşanan sert yükselmenin arka planına baktığımızda; 2013 yılında nispi olarak yükselmeye başlayan 2017 yılından sonra ise daha da yükselerek uzun yıllardan sonra yeniden çift haneli rakamların görülmeye başlanıp devam eden yükselme ve 2022 yılında birden hiperenflasyona dönüşmesinin çok önemli etkisi yadsınamaz. 2022 yılında oranın 0,98 düşmesi ile mali disiplinin sağlanmış gibi görünse de aldatıcı bir iyileşmedir. Öyle ki Bütçe dengesi 2022 yılında baskılanmış olsa da 2022 yılında yürütülen yanlış para politikaların tesirinin döviz kurunu ve enflasyonu baskılamakta başarılı olamaması ve üzerine seçim ekonomisine girilmesi, deprem afeti ve bölgesel ve uluslararası ve ekonomik ve siyasi alanda yaşanan gelişmelerin etkisi ve getirdiği maliyet ile daha da tırmanan enflasyon ve artan işsizlik ve birlikte yaşanan durgunluk kamu gelirlerinin azalmasını kamu giderlerinin ise artışı yönünde tesirleri ile 2023 yılından sonra oranın 0,95 ten birden 5,23 düzeyine ulaşmıştır.

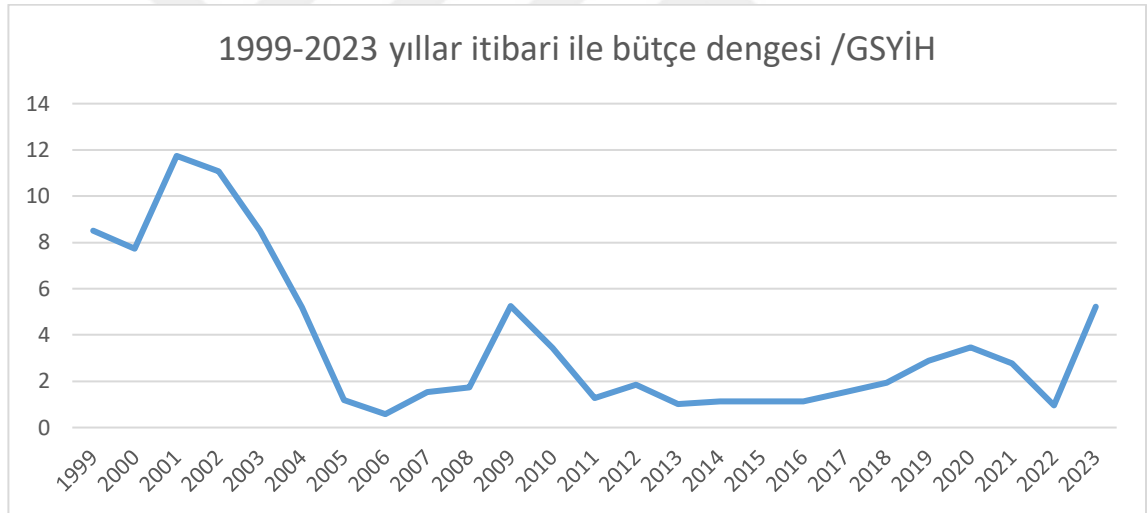
Bütçe dengesindeki sert bozulma 2023 yılı ile kritik bir noktaya gelindiğini ortaya koymaktadır. Çünkü bir yanda yaşanan hiperenflasyon diğer taraftan Kur Korumalı Mevduat Sistemi ile geçici olarak dindirilmiş olsa da henüz tam anlamı ile bertaraf edilemeyen kur baskısı, artan işsizlik ve küresel kriz ve bölgede yaşanan savaşlar ve risklerin arttığı bir ortam mali disipline daha çok öncelik verilmesini gerektirmektedir.

Mali disiplinin sağlanamaması halinde hem krizle etkin mücadele edilmeyecek ve iktisadi şoklara karşı dayanıklılık azalacaktır. Karşılıklı olarak ekonomide denge sağlanamadıkça mali dengelerde haliyle olumsuz etkilenecektir. 2022 yılında daha da yükselirken hiperenflasyona evrilen enflasyon oranları ile 2022 ve 2023 yılında kamu gelir- giderleri nominal olarak artmıştır. 2023 yılında ülke ekonomisindeki makroekonomik değerlerdeki sert bozulmaların yanında küresel krizin etkisi ile daha fazla baskı altında kalan bütçe dengelerinin başarı ile yönetilmediği takdirde daha çok borçlanmaya gidileceği gibi para ve maliye politikalarının da etkinliği zayıflayacak olduğundan mali disiplinin yeniden sağlanması gerekmektedir. Aksi takdirde sorunlara günü kurtaracak çözümler bulunması ileride yaşanılacak büyük bir

ekonomik krizin ayak sesleri olduğu tahmin edilmesi de yanlış bir öngörü olmayacaktır.

Çizelge 3.7. ‘de Türkiye’ de 1999-2023 yılları bütçe dengesi/ GSYİH ‘a oranının seyrine baktığımızda dalgalı bir görünüm arz etmektedir. 2000 yılında yukarı doğru hareket etmekte iken 2001 krizi ile oranın en üst düzeye ulaştığı kriz sonrası yürütülen politikalar sayesinde dikey olarak hareket ederek inişe geçildiği, 2007 yılından itibaren yükselmeye başladığı alınan tedbirler ile 2010 yılından itibaren tekrar aşağı hareket ettiği, 2012 yılında cüzi olarak yukarı hareket ettiği, 2013-2016 döneminde yatay kaldığı, 2017 yılından itibaren tekrar yukarı doğru hareketin ardından 2021 yılından sonra tekrar aşağıya hareket ederek 2022 yılında -0,58 gibi oranla- ikinci en küçük düzeye ulaştıktan sonra 2023 yılında 5,23 düzeyine çıkarak sert bir yükselişle dikey olarak hareket ettiği görülmektedir.

Çizelge: 3.7. 1999-2023 dönemi Türkiye Bütçe Dengesi /GSYİH Oranı (%)



Kaynak: HMB ekonomik göstergelerine göre tarafımızdan çizilmiştir.

2.4. Kamu Borçları ve Mali Disiplin

Kamu harcamalarının yapılmasının finansmanında borçlanma en çok başvurulan yollardan biridir. Çalışmamızın ilk bölümünde mali disiplin kavramı tanımından hatırlayacak olursak mali disiplin; sürdürülebilir bir borç stoku düzeyi ile dengeli bir bütçe açığının sağlanması olarak da ifade edilmektedir.

Borçların sürdürülebilirliği kavramı Türkiye’de 2001 Şubat krizinden sonra gündeme gelmiştir. Bir ülkede kamu borç stokunun milli gelire oranının uzun dönemde

stabilliğinin sağlanması kamu borç stokunun sürdürülebilirliğini ortaya koymaktadır (İnan E. , 2003, s. 16).

Bir ülkede kamu kesiminin borç stoku denildiği zaman, o ülkenin kamu kesiminde yer alan KİT'ler dışındaki birimlerin iç ve dış borçlarının toplam miktarı anlaşılır. Kamu kesimi borç yükü ise, kamu kesimi borç stokunun o dönemdeki GSYH'ye oranı demektir. Merkez Bankasının dış borçları kamu kesimi içinde yer almamaktadır (Eğilmez M. , 2012).

Kamu kesimi brüt borç stoku, Kamu kesimi brüt iç borç stoku ile kamu kesimi brüt dış borç stokunun toplamından ibarettir. Kamu kesimi net borç stoku ise, Kamu kesimi brüt borç stokundan kamu kesimi varlık ve alacakları mevcudunun çıkarılması ile elde edilir. Kamu borç stokunu değerlendirirken borç yükünün mali disiplin yönünden değerlendirilmesinde kamu brüt stokundaki değişime bakılarak değerlendirmekten ziyade yerine kamu net borç stoku verilerinin /GSYİH'a oranı üzerinden değerlendirmek daha net bir imkân sağlayacaktır.

Tablo 3.7' de kamu net borç stoku verilerine baktığımızda; 1999 yılında 41,62 milyar ile GSYİH 'ın %38,7 oranında kamu net borç stoku olduğu 2023 yılına gelindiğinde 5.559,70 milyar TL olarak yaklaşık 133 kat artış gösterse de bu enflasyon etkisinden arındırılmadığından bu kadar uzun bir dönem içinde bize sağlıklı bir değerlendirme imkânı vermeyecektir. Bu nedenle kamu net borç stoku/GSYİH verisine baktığımızda 1999 yılında bu oranın %21,2 'ye gerilemesi kamu kesiminin borç stokunun azaltılmasında 1999 yılına göre daha iyi bir konumda bulunulduğunu göstermektedir.

2001 yılı verilerine baktığımızda Şubat 2001 Krizinin etkisi ile bir önceki 71,5 milyar olan kamu net borç stoku %122,3 oranında artarak 159 milyar olmuş, kamu net borç stoku /GSYİH oranı da 41,7'iken 22,6 puanla çok sert bir artış ile 64,3 'e yükselerek bir yıl içinde % 54,19 artış göstermiştir. 1999-2023 dönemi içinde Kamu borcu net stoku ve kamu net borç stoku/GSYİH oranının en fazla olduğu yıl bu yıldır. Bu durumda 1980-2001 döneminde özellikle 1989 sonrası dönemde sürekli iç borçlanmaya gidilmesi ile borç-açık-faiz sarmalına girilmesi sonrasında borçların sürdürülemez bir hal almasının etkisi bulunmaktadır. Ekonomide borçlar sürdürülemez hal aldığından kriz kaçınılmaz olacağından mali disiplin bazı dönemler değil her dönem önemini koruyan ve hiçbir zaman önemini asla yitirmeyecek bir unsurdur.

Tablo:3.7. 1999-2023 Dönemi Türkiye Kamu Net Borç Stoku (Milyar TL) ve GSYİH içindeki Payı (%)

Yıllar	Kamu Net Borç Stoku Milyar TL	GSYİH	Kamu Net Borç Stoku/ GSYH (%)
1999	41.62	107.37	38,76
2000	71.5	171.49	41,7
2001	159	247.26	64,3
2002	215,3	362.10	59,4
2003	250,8	472.17	53,1
2004	274,5	582.85	47,1
2005	269,6	680.27	39,6
2006	257,2	795.75	32,3
2007	247,1	887.71	27,8
2008	266,1	1.002.75	26,5
2009	307,9	1.006.37	30,6
2010	316,2	1.167.66	27,1
2011	288,2	1.404.92	20,5
2012	239,1	1.581.47	15,1
2013	195,8	1.823.42	10,7
2014	182,9	2.054.89	8,9
2015	157	2.350.94	6,7
2016	214	2.626.55	8,1
2017	255,1	3.133.70	8,1
2018	507,1	3.761.16	13,5
2019	702,2	4.317.80	16,3
2020	970,7	5.048.56	19,2
2021	1.486,00	7.256.14	20,5
2022	2.253,10	15.011.77	16,80
2023	5.559,70	26.276.30	20,9

Kaynak: HMB

Şubat 2001 Krizi öncesindeki durumun da görülmesi açısından tablo 3.7'ye baktığımızda 1999 yılında; 41,62 milyar kamu net borç stokunun 2000 yılında 71,5 milyara 2001 yılında 159 milyara yükselerek iki yıl içinde % 282, kamu net borç stoku/GSYİH oranının da 1999 yılında %38,76'iken 2001 yılında %64,3 'e çıkarak iki yıl içinde tam olarak %65,89 yükseldiği gözlenmektedir. 2001 Şubat krizinin ne kadar sert bir değişim getirdiğini daha da yakından görülmesi için 1999 ve 2000 yılları arasındaki değişim yüzdesi ile 2000 ve 2001 yılları arasındaki değişim yüzdeslerine

baktığımızda; 2000 yılında bir önceki yıla göre kamu net borç stoku nominal olarak % 71,79, kamu net borç stoku/GSYİH oranı ise %7,58 arttığı, 2001 yılında ise bir önceki yıla göre kamu net borç stoku nominal olarak % 122, kamu net borç stoku/GSYİH oranının ise %54,19 arttığı görülmektedir.

2002 yılında kamu net borç stokunun bir önceki yıla göre %35,40 artarak 159 milyardan 215,3 milyara yükseldiği, kamu net borç stoku/GSYİH oranının da %64,3'ten 59,4 'e gerilediği krize karşı yürütülen politikalar henüz tam etkisini göstermese de % 7,62 azalma ile cüzi de olsa bir iyileşme başladığı ortadadır. 2003 yılına gelindiğinde bir önceki yıl; 215,3 milyar olan kamu net borç stokunun 250,8 milyara yükselerek % 16,48 artış gösterdiği, %59,4 olan kamu net borç stoku/GSYİH oranının 53,1 'e gerileyerek % 10,60 bir iyileşme gerçekleşmiştir.

2004 yılında kamu net borç stoku bir önceki yıl; 215,3 milyar iken 274,5 milyar olarak 59,20 milyar artarak %27,49 yükselmiş; kamu net borç stoku/GSYİH oranı ise %53,41'den %47,1 'e gerilemiştir. 2005 yılında kamu net borç stoku bir önceki yıl 274,5 milyar düzeyinden 269,6 milyara gelerek 4,9 milyar oransal olarak ise %1,78 azalmıştır. Burada dikkat çeken husus 2005 yılına kadar nominal olarak hep artan kamu net borç stokunun ilk defa azalmış olmasıdır. Bu durumda krize karşı alınan politikalar ile faiz dışı fazla verilerek kamu borçlanma gereksiniminin azaltılarak faiz harcamalarının azaltılması sayesinde gerçekleşmiştir. Kamu net borç stoku/GSYİH oranı bir önceki yıl %47,1 iken %39,6'ya gerileyerek % 15,92 azalmıştır.

2006 yılında bir önceki yıl 269,6 milyar olan kamu net borç stoku, 257,2 milyara gerileyerek 12,4 milyar tutarında % 4,59 oranında azalmıştır. Kamu net borç stoku/GSYİH oranı %39,6'dan %32,3' e gerileyerek %18 ,43 oranında azalmıştır. 2007 yılında bir önceki yıl 257,2 milyar olan kamu net borç stoku 10,1 milyar azalarak 247,1 milyara gerileyerek % 3,92 azalmıştır. Kamu net borç stoku/GSYİH oranı önceki yıla göre % 32,3'ten %27,8 'e düşerek % 13,9 gerilemiştir.

2008 yılında kamu net borç stoku 247,1 milyardan 266,1 milyara yükselerek %7,68 oranında azalmıştır. Kamu net borç stoku/GSYİH oranı % 27,8 'den % 26,5 e gerilemiştir. Bu veriler bize 2008 küresel krizinin etkisinin tam olarak hissedilmediğini ortaya koymaktadır. Kamu net borç stoku nominal olarak 2005 yılından sonra yeniden artışa geçmiş olsada GSYİH'a oran yönünden %4,67 oranında azalma olmuştur. 2009 yılında kamu net borç stoku, bir önceki yıl 266,1 milyar iken 307,9 milyara yükselerek

41,8 milyar artış ile %15,70 yükselmiştir. Kamu net borç stoku/GSYİH oranı % 26,5'ten 30,6'ya çıkarak %15,47 yükselmiştir. Bu veriler bize 2008 küresel krizin etkisinin tam olarak hissedildiğini ortaya koymaktadır.

2010 yılında kamu net borç stoku bir önceki yıl 307,9 milyar iken 8,3 milyar artarak 316,2 milyara çıkarak % 2,69 artmıştır. Kamu net borç stoku/GSYİH oranı ise bir önceki yılda 30,6 iken %27,1'e gerileyerek %11,43 azalmıştır. 2010 yılından itibaren 2008 küresel krizine karşı alınan tedbirlerden kamu net borç stoku açısından olumlu sonuç alındığını söyleyebiliriz. 2011 yılında bir önceki yıl 316,2 milyar olan kamu net borç stoku 28 milyar azalarak 288, 2 milyar düzeyine gelerek %8,85 gerilemiştir. Kamu net borç stoku /GSYİH oranı bir önceki yıl 27,1 iken 20,5 'e düşerek %24,35 azalmıştır.

2012 yılında bir önceki yıl; kamu net borç toku düzeyi 288,2 milyar düzeyinde iken 49,1 milyar azalarak 239,1 milyar, kamu net borç stoku/GSYİH oranı da 20,5'ten 15,1'e düşerek %26,34 gerilemiştir. 2013 yılında kamu net borç stoku bir önceki yıl 239,1 milyar iken 43,3 milyar azalarak 195,8 düzeyine inmiş, kamu net borç stoku/GSYİH ise %15,1 'den 4,4 puan düşerek % 10,7 'gerilemiştir.

2014 yılında bir önceki yılda; kamu net borç stoku 195,8 iken 12,9 milyar azalarak 182,9 milyara düşmüş, kamu net borç stoku/GSYİH oranı 10,7 iken 1,8 puan ile %16,82 oranında düşerek %8,9'a gerilemiştir. 2015 yılında kamu net borç stoku bir önceki yılda; 182,9 milyar iken 25,9 milyar ile % 14,16 oranında azalarak 157 milyara düşmüş, kamu net borç stoku/GSYİH oranı ise %8,9 seviyesinde iken 2,2 puan ile %24,71 oranında düşüş ile %6,7 'e gerilemiştir. Bu oran 2000-2023 yılları arası 23 yıllık bir önemde kamu net borç stoku/GSYİH oranının en düşük olarak gerçekleştiği yıl olmuştur

Buraya kadar baktığımızda kamu net borç stoku ve kamu ne borç stoku/ GSYİH oranının 2011 yılından itibaren 2015 yılı da dahil olmak üzere gerilediği bir dönem olarak mali disipline olumlu katkı sağlandığı bir dönem olduğu görülmektedir. Öyle ki kamu net borç stoku nominal değeri 2011 yılında 288,2 milyar iken 2015 yılında 157 milyar ile yani % 45,52oranında gerilemiş, kamu net borç stoku/ GSYİH oranı 2011 yılında % 20,5 'ten % 6,7' ye gerileyerek tam 13,8 puan gerilemiştir. 2011-2015 dönemi kamu borç yönetimi ile mali disiplinin sağlanmasına en çok katkının sağlandığı dönem olmuştur. Ancak kamu net borç stokundaki başarılı bu dönem

yalnızca bu beş yıllık bir sürecin başarı ile yönetilmesinden kaynaklanmamaktadır. 2001 Şubat krizinden sonra alınan tedbir ve yürütülen politikalar sayesinde kamu net borç stoku 2011 yılına kadar nominal olarak hep artış gösterse de GSYİH'a oranla kamu net borç stoku /GSYİH' ı 2008 küresel krizinin etkisinin hissedildiği yıl olan 2009 yılı dışarıda tutulduğunda sürekli olarak azalan bir eğilim göstermesi de kamu borçlarının yönetiminin etkinlikle yapıldığını çok açık bir şekilde ortaya koymaktadır.

Ekonomide yürütülen politikalar ve bu politikaların başarıya ulaşması aynı bütünlük içinde bulunan kamu maliyesini ve makro iktisadi göstergeleri de olumlu etkilemektedir. Kamu borçlarının yönetimindeki yakalanan bu başarıda verilen faiz dışı fazlalar ile faiz ödemelerinin karşılanması ve faiz harcamalarına ayrılan payın azalmasının da etkisi bulunmaktadır.

2001 yılında 12 katrilyon, 2002 yılında 11,8 katrilyon, 2003 yılında ise 18,4 katrilyon olmak üzere üç yılda 42,6 katrilyon faiz dışı fazla verilmiş buna karşın aynı yıllarda sırayla 41,1, 51,9 ve 58,6 katrilyon olmak üzere toplam da 151,6 katrilyon faiz ödenmiş üç dönemin bütçe açığı 109 katrilyon olmuştur. 2002 yılında % 64 olan borçlanma faiz oranları 2004 yılında %25 düzeyine gelmiştir (Darıcı, 2004).

2001 krizinden sonraki süreçte enflasyon oranını düşürmede sağlanan başarı hem faiz harcamalarına giden payı azaltarak kamu net borç stokunda yığılmanın önüne geçilerek doğrudan hem makro ekonomik göstergelere de hem de mali disiplinin sağlanmasına büyük ölçüde katkı sağlanmıştır. Enflasyonda tek haneli rakam düzeylerine gelmesi de faiz oranlarını olumlu etkileyerek hem ekonomiye hem de kamu maliyesi verilerinin iyileşmesine katkısı inkar edilemeyecektir.

Tablo 3.7'ye bakmaya devam ettiğimizde, 2016 yılında bir önceki yıl 157 milyar olan kamu net borç stoku 57 milyar artarak %36,30 oranında artış ile 214 milyara yükselmiş; kamu net borç stoku/GSYİH oranı da %6,7 iken 1,4 puan çıkarak ile % 20,89 oranındaki artış ile %8,1 e çıkmıştır. 2017 yılında, bir önceki yılda; 214 milyar olan kamu net borç stoku 41,1 milyarlık tutar %19,20'lik oranında artış ile 255,1 milyar düzeyine gelmiş ve kamu net borç stoku/GSYİH oranı da bir önceki yıl 8,1 iken yine 8,1 düzeyinde kalarak stabil bir durum sergilemiştir. Bu stabilliğinin nedeni kamu net borç stokundaki yüzdesel değişim ile GSYİH 'daki değişimin birbirine çok yakın denk gelmesindendir. Verilerdeki rakamsal değişime baktığımızda GSYİH bir önceki yıl -2016 yılında- 2.626.559.709,63 milyar iken 3.133.704.267,37 düzeyine gelerek

tam olarak % 19,30 oranında bir yükselme göstermiş yukarıda 2017 yılında kamu net borç stoku oranında bir önceki yıla göre % 19,20 artış yaşandığını neredeyse aynı düzeyde olduğu görülmektedir.

2018 yılında, bir önceki yıl 255,1 milyar olan kamu net borç stoku %98,78 artış ile 252 milyar artarak 507,1 düzeyine çıkmış ve kamu net borç stoku/GSYİH oranı da % 8,1 ‘den 5,4 puan artış ile %13,5’a çıkarak % 66,6 oranında yükselmiştir. 2019 yılında, 195,1 milyar artarak 702,2 milyara çıkarak %38,47 oranında yükselmiş, kamu net borç stoku/GSYİH oranı da %13,5’ tan %16,5 ‘a çıkarak %22,2 artış göstermiştir.

2020 yılında, bir önceki yıl 702,2 milyar olan kamu net borç stoku 268,5 milyar ile %38,23 oranında artarak 970,7 milyara yükselmiş, kamu net borç stoku/GSYİH oranı %16,5 ‘tan %19,2 ‘ye çıkarak %16,36 oranında artmıştır. 2021 yılında kamu net borç stoku bir önceki yılda 970,7 milyar iken 515,3 milyar artış ile 1.486,00 milyar düzeyine gelerek % 53,08 oranında yükselmiş, kamu net borç stoku/GSYİH oranı da %19,2’den %20,5 ‘çıkarak %6,7 oranında artmıştır.

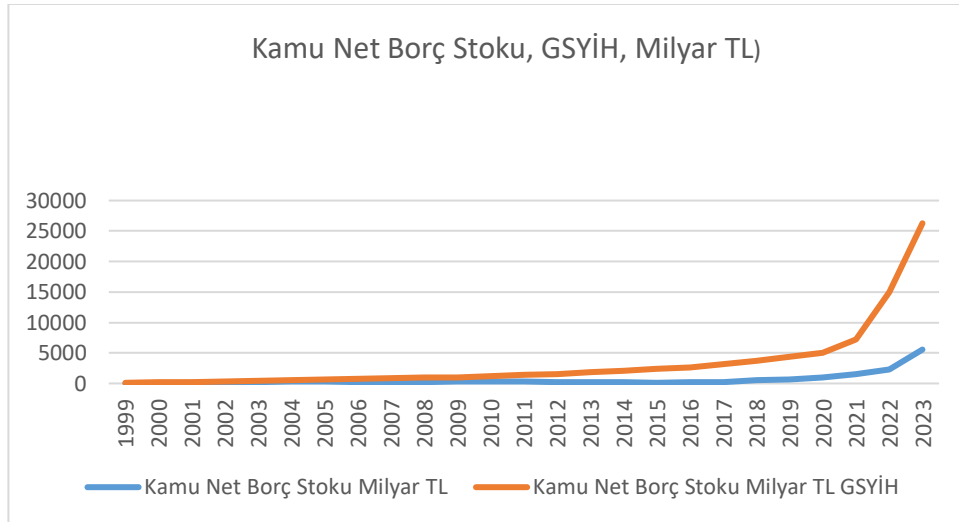
2022 yılında bir önceki yıl 1.486,00 milyar olan kamu net borç stoku 767,1 milyar i le % 51,6 oranında artış göstererek 2.253,10’ a yükselmiş, kamu net borç stoku/GSYİH oranı da %20,5 ‘den % 16,58’ e gerilemiştir. Buraya kadar kamu net borç stoku/GSYİH oranının değişim seyrine baktığımızda 2017 yılı haricinde -2017 yılında neden öyle olduğu ilgili paragrafta izah edilmiştir- kamu net borç stoku artmasına rağmen kamu net borç stoku/GSYİH oranı bir önceki yıl ile paralel olarak seyir izlediği yani kamu net borç stoku artarken arttığı azalırken azaldığı görülmektedir. 2022 yılı GSYİH verisine baktığımızda 2021 yılında 7.256.141.737,22 milyar iken 2022 yılında 7.755.634.241,32 milyar artarak 15.011.775.978,54 ‘düzeyine geldiği bir önceki yıla göre artış yüzdesinin %106,88 olduğu görülmektedir. Yani kamu net borç stokunda bir önceki yıla göre %51,6 olan değişim oranının yaklaşık olarak iki katı bir artış olduğundan kamu net borç stoku/GSYİH oranı bir önceki yıla göre %20,5 ‘den % 16,80’ e düşmüştür.

2023 yılında bir önceki yıl; 2.253,10 milyar olan kamu net borç stoku 3.306,6 milyar birden artarak 5.559,70 milyar düzeyine gelmiş yani tam olarak % 146,75 oranında sert bir yükselme gerçekleşmiş, kamu net borç stoku/GSYİH oranı da % 16,80’ den % 20,9’a yükselmiştir.

2016-2023 dönemine kamu net borç stoku değerleri açısından baktığımızda 2016 yılından sonra kamu net borç stokunun nominal değer olarak hep yükselmiş 2016 yılında 214 milyar olan iken 2023 yılında 5.559,70 milyara yükselerek sekiz yıl içinde 25 kat artış yaşanmıştır. Kamu net borç stoku/GSYİH'a oranı verisi olarak 2015 yılında 24 yıllık periyotta %6,7 ile en düşük oranla en iyi seviyenin görüldüğü yıl iken 2016 yılında bu oran %8,1'e çıkmış ve 2017 yılında sabit kalması ve 2022 yılında düşmesi haricinde artan eğilim gösteren bir sürece girilmiştir. Bu durum bize 2017 yılı sonrasında bize kamu borç yönetiminin etkin olmadığını ve mali disiplinin bozulduğunu açıkça ortaya koymaktadır.

Türkiye' de 1999- 2023 dönemi kamu net borç stoku nominal değerlerinin yıllar itibari le seyrine çizelge 3.8 'e baktığımızda 1999-2000 arası yatay kaldığı, 2001 Şubat krizinin etkisi ile dikey hareket ettiği, 2003 yılından itibaren 2011 yılına kadar yatay olduğu, 2012-2015 yılları arasında kamu net borç stoku değerleri azaldığından aşağıya doğru hareket ettiği, 2015 yılından itibaren 2017 yılına kadar yukarıya doğru hareket ettiği, 2017 yılından itibaren yukarı doğru ancak her yıl biraz daha dikeyleşen 2022 yılından sonra ise tamamen dikeyleşerek hareket ettiği görülmektedir.

Çizelge:3.8. 1999-2023 Dönemi Yıllar İtibari ile Kamu Net Borç Stoku, GSYİH (Milyar TL)

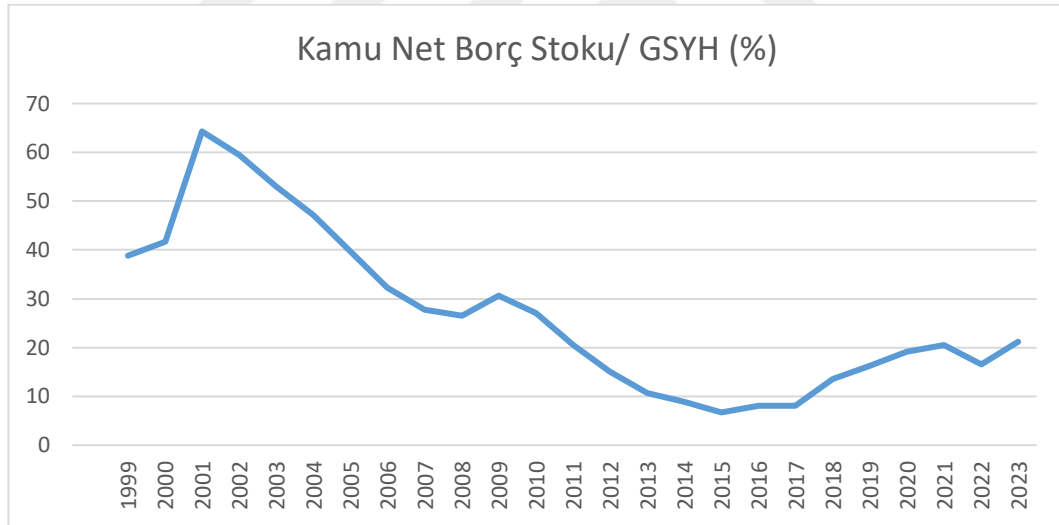


Kaynak: HMB ekonomik göstergeler verilerine göre tarafımızdan çizilmiştir.

Türkiye' de 1999-2023 dönemi yıllar itibari ile kamu net borç stoku/GSYİH oranı verilerinin değişimini izlemek için çizelge 3.9'a baktığımızda kamu net borç stoku/GSYİH oranı düzeyinin 1999 -2000 yıllarında yatay hareket gösterdiği, 2001

yılında dikey hareket ettiği, 2002-2008 döneminde aşağı doğru bir trend gösterdiği 2009 yılında 2008 küresel krizinin geç hissedilen etkisi ile yukarı doğru hareket gösterdikten sonra 2010 yılından itibaren 2015 yılına kadar aşağı doğru bir trend gösterdiği, 2016 ve 2017 yıllarında yatay kaldığı, 2018 yılından 2021 yılına kadar yukarı doğru eğilim gösterdiği, 2022 yılında aşağıya doğru hareket ettikten sonra 2023 yılında sert olarak yukarıya hareket ettiği görülmektedir. Döneme genel çerçevede baktığımızda dönemin sonunda geline seviye dönemin başına göre iyi bir seviye olsa da dönemin sonlarına yaklaşırken (2017 sonrasında) yukarı doğru yönelimin başladığı ve dönemin başındaki seviyenin yarı seviyesine – yani dönem sonu dönem başına göre iki kat daha üst bir düzeye- gelindiği görülmektedir. Bununla birlikte, 2001-2008 ve 2010-2015 dönemlerindeki aşağı yönlü hareket eden trendden uzaklaşıldığı, 2018 yılından itibaren -2022 yılı dışarıda tutulduğunda- yukarı yönlü hareket eden bir trende girildiğinden genel gidişatın bozulmaya evrildiğini göstermektedir.

Çizelge: 3.9. 1999-2023 Dönemi Yıllar İtibari ile Kamu Net Borç Stoku/GSYİH Oranı (%)



Kaynak: HMB ekonomik göstergeler verilerine göre tarafımızdan çizilmiştir.

Ekonomide yürütülen para politikaları ve maliye politikaları birbirlerini tamamlayıcı olmadıklarında başarı ile yürütülmesi güçleşecektir. Çünkü politikaların etkinliği tüm politikaların aynı hedefe doğru yönelmesi ile mümkündür. Politika setleri belirlenirken tüm kıstas, politikaların birbirlerini tamamlayıcı olması ve politikaların birbirlerinin olumsuz etkilerini giderici politikalar ile de şekilde desteklenmesi olmalıdır.

Küreselleşmenin etkisi ve finans piyasalarının iç içe geçmişliği ile hem bölgesel hem küresel hem yapısal, her tür sorunlar ve etkileri doğru okunarak politikalar hızlılıkla uyumlaştırılmalıdır. Bu uyumlaştırmayı sağlayamayıp içerde ve dışarıda yaşanan tüm gelişmelere göre doğru politikalar sergilenmezse bunun faturası ağır olabilecektir. Çünkü yanlış politikanın her zaman ağır bir külfeti olması kaçınılmazdır.

Türkiye’de enflasyon problemi, ekonomideki bütün makro iktisadi göstergeleri bozan, risk primini artıran, ulusal paranın değerini kaybettiren piyasada faiz oranlarının belirlenmesinde önemli bir etkidir. Türkiye’de 2001 krizi öncesi döneme baktığımızda 1980- 2001 dönemi kronik enflasyonun yaşandığı hatta bazı yıllar üç haneli rakamların dahi görüldüğü dönemdir. 1999 yılı öncesinde 1994 bazlı tüfe endeksi on iki aylık ortalamaya göre değişim yüzdesine göre 1996 yılına baktığımızda enflasyon oranının % 80,4 olarak gerçekleşmiştir.

Tablo’3.8.’e baktığımızda bu oranın 1999 yılında % 64,9, 2000 yılında 54,9, 2001 yılında 54,4 olduğu, 2003 bazlı tüfe endeksi on iki aylık ortalamaya göre değişim yüzdesine göre yıllar itibari ile 2005,2006,2007,2008 yıllarına göre sırayla 8,18, 9,60, 8,76, 10,44 olduğu, 2009 yılında 6,25 ile en düşük düzeyi gördükten sonra 2010 yılında tekrar 8,57’ye yükseldiği, 2013 yılına kadar inişli çıkışlı eğilim gösterdiği, 2013 yılından sonra bazı yıllar iniş çıkış gösterse de nispeten yükselme eğilimi izlense de 2016 yılına kadar tek haneli düzeyde kaldığı, 2017 yılından sonra ise çift haneli rakamların başladığı ve yükselme derecesinin git gide arttığı bir trende girilmiştir. 2017-2021 döneminde oranın sırayla yıllar itibari ile 11,14, 16,33, 15,18 12,28 19,60, seviyesine ulaştığı görülmektedir.

2021 yılı tam da burada çok kritik bir yıldır. Çünkü 2021 yılında % 19,60 olan enflasyon oranı -TÜFE on iki ay ortalama değişim- bu yılda üretilen rasyonel olmayan para politikalarının etkisi ile 2022 yılında birden çok sert bir yükselişle 19,60’tan 72,31’ düzeyine çıkarak tam olarak bir önceki yıla göre % 268,92 oranında yükselmiştir. 2023 yılında ise %72,31’den 18,45 puan düşüşle %53,86 ‘ya gerilemiştir.

Tablo: 3.8. Türkiye 1999-2023 dönemi TÜFE değişim endeksi (On iki aylık ortalamaya göre, %)

Yıllar	TÜFE değişim endeksi (On iki aylık ortalamaya göre, %)	Yıllar	TÜFE değişim endeksi (On iki aylık ortalamaya göre, %)
1999	64,9	2012	8,89
2000	54,9	2013	7,49
2001	54,4	2014	8,85
2002	45	2015	7,67
2003	25,3	2016	7,78
2004	10,6	2017	11,14
2005	8,18	2018	16,33
2006	9,6	2019	15,18
2007	8,76	2020	12,28
2008	10,44	2021	19,60
2009	6,25	2022	72,31
2010	8,57	2023	53,86
2011	6,47		

Kaynak: TÜİK

Türkiye’de 2021 yılının kritik olmasında bir dönüm noktası olmasının arka planında dünyada ve Türkiye’de neler yaşandığına bakarsak 2022 yılı ve sonrasında daha da bozulan ve halen toparlanmaya çalışılan ekonomi için rasyonel çözüm politikaları üretilebilecektir.

Bilindiği üzere Aralık 2019 tarihinde Çin’de başlayıp tüm dünyaya yayılan küresel salgın 2020 ve 2021 yıllarında ilk başta sağlık sektörünü ardından diğer sektörleri olumsuz olarak etkilemiştir. Pandemi öncesinde tüm dünyada etkileri devam eden küresel krize karşı yürütülen politikalarda ekonomik daralmaya düşme endişesi ile genişletici para politikalarına devam eden ülkelerde enflasyon oranları yükselmeye başlamıştır. Enflasyon oranı, ABD’ de %8 Avrupa ülkelerinde %6’ya yükselmiştir. 24 Şubat 2022 tarihinde Rusya resmen Ukrayna’yı işgal ettiğini açıklamış ve Rusya-Ukrayna savaşı patlak vermiştir. Pandemi döneminde bozulan tedarik zinciri -mal ve hizmetlerin tedarikçiden tüketiciye doğru sevk süreci- Ukrayna savaşı ile daha da bozulmaya başlamış dünya ticareti daha da olumsuz etkilenmeye devam etmiştir. Bütün bu gelişmeler Türkiye’nin dışarıdan fon bulma maliyetini artırmıştır.

Pandemi nedeniyle daralan sektörleri ayağa kaldırılması ve ekonominin canlanması için dünyada birçok ülke genişletici para ve maliye politikalarına başvurmuştur. Ancak 2021 sonlarında birçok ülkenin merkez bankası ekonominin çok fazla ısındığından faiz

artırımına gidilerek ekonomiyi soğutma politikalarına başvurmanın sinyallerini vermişler birçok merkez bankası politika faizlerini sabit tutmaya etmiş bazıları ilerleyen dönemde faiz artırımı sinyalleri vererek piyasaların tepkisini beklemeye geçmişlerdir.

Öyle ki ABD merkez bankası 16 Mart 2022 tarihindeki toplantısında Federal Açık Piyasa Komitesi (FOMC) 2018 Kasım ayından sonra ilk kez 25 baz puan artırarak politika faizini 0,25-0,50 aralığına yükseltmiştir. Pandemi sonrasında son olarak Şubat 2021’ de 25 baz puan faiz artıran İngiltere Merkez Bankası (BOE) ise Aralık 2021’ de 0,15 baz puanlık artışı yapmış ve FED’ in 16 Mart 2022 tarihli faiz artırımı kararının ardından FED’ i takip ederek politika faizini 0,50’den 0,75’ e çıkartmıştır. Türkiye’de ise dünyadaki eğilimin tersine faiz indirimi ile enflasyon sorunu ile mücadele edilmeye çalışılmıştır. 23 Eylül 2021 ile 22 Haziran 2023 tarihleri arasında uygulanan (yirmi yedi aylık zaman diliminde) uygulanan faiz indirimi politikası ile ilk olarak %19 düzeyinden % 18 ‘e indirilen oran sonrasında tekrarlanan indirimler ile 2023 Haziran’ında %8,5 düzeyine kadar gerilemiştir.

Faiz artırımı ve daraltıcı para politikalarının uygulanmasının rasyonel olduğu politikaların tersine genişletici para politikaları ve faiz indirimler sonrasında daha da artan harcamalarla ekonomi genişledikçe enflasyon artışı önlenemediği gibi enflasyona olan aşırı baskı şiddetle artmaya devam etmiştir.

TÜİK rakamlarına göre 2021 yılında % 19,60 ile oldukça yüksek bir enflasyon yaşanmasına rağmen 23 Eylül 2021 tarihinde başlayan faiz indirimi politikaları sonrasında aylık gerçekleşen enflasyon rakamları yönünden baktığımızda; Merkez Bankasının almış olduğu faiz indirimlerinin enflasyon oranına yansımaları daha yakından görmek için enflasyon oranını temsilen TÜFE endeksi kıstas alınmıştır. Burada 23 Eylül 2021 tarihi bir milattır. Bu tarihte Merkez Bankası 2021-42 sayılı PPK kararı ile politika faizi %19’dan %18 ‘e indirilmiştir. 23 Eylül 2021 tarihinde başlayan faiz indirimi politikası öncesinde ve sonrasında TÜFE endeksi, Ocak -Eylül döneminde sırayla 1,68, 0,91, 1,08, 1,68, 0,89, 1,94, 1,8 ,1,12 ve 1,25 iken Merkez Bankasının faiz indirimi kararı sonrasında Ekim-Aralık döneminde sırayla 2,39, 3,51 ve 13,58 değerleri gerçekleşmiştir (TÜİK, 2021).

Merkez Bankasının 2021 yılına % 17 politika faizi ile başlamışken mart ayında 2 puan artış ile % 19 düzeyine çıkardığı ve 23 Eylül 2021 tarihine kadar 5 ay boyunca hep

sabit tutulmasına karar verdiği politika faizinde 23 Eylöl 2021 tarih 2021-42 sayılı PPK kararı ile politika faizini % 19'dan % 18'e indirmiştir. MB 'nin 1 puanlık bu indirimin TÜFE endeksinde hemen karşılık bulduğu görölmekte öyle ki, ayın sonuna yakın olan 21 Ekim tarihinde politika faizi %18'den %16'ya indirilse de Eylöl ayında % 1,25 olan oran birden 2,39 'a yükselmiş, Kasım ayında politika faizi %16'dan %15 'e indirilmesi ile TÜFE değişim endeksinde çok sert bir tırmanma yaşanmıştır (Merkez Bankası, 2021). Bunun yanında Ocak-Eylöl döneminde çok düşük bant aralığında seyreden en çok yükseldiği haziran ayında dahi 1,94'ü gören sekiz aylık dönemde ortalaması 1,24 iken Ekim -Aralık döneminde en düşük 2,39 en yüksek 13,58 düzeyi görerek Ekim- Aralık 2021 döneminde Ekim 2021 ayına göre 5 kat -%468,20 oranında- yükselmiştir. Aralık 2021'de TÜFE de endeksindeki yıllık değişim oranı %36,8 olmuştur (TÜİK, 2021).

2022 yılına gelindiğinde ocak- temmuz döneminde yedi ay boyunca politika faizinin % 14 düzeyinde sabit tutulmuş, ağustos ayında 13'e, eylöl ayında 12, ekim ayında 10,5'a kasım ayında 9'a indirilmiş, aralık ayında ise 9 da 'sabit tutulmuştur (Merkez Bankası, 2022). Aralık 2022'de Tüfe endeksindeki yıllık değişim oranı % 36,8 olarak gerçekleşmiştir (TÜİK, 2022).

2023 yılına gelindiğinde 19 Ocak 2023 tarihinde Merkez Bankası, %9'dan %8,5 'a indirdiği politika faizini 22 Haziran 2023 tarihine kadar sabit tutmuş, 22 Haziran 2023 tarihinde politika faizini %8,5'dan %15'e çıkararak faiz indirimi uygulamaya başladığı 23 Eylöl 2021 tarihinin üzerinden 27 ay geçtikten sonra ilk kez faiz artırımında bulunmuştur. Bu kararı takip eden aylardan itibaren faiz artırımına devam etmiş 2023 yılı içinde son olarak aralık ayında politika faizini 40'tan 42 'ye çıkarmıştır (Merkez Bankası, 2023). Bu kararlar sonrasında 2023 Aralık ayında TÜFE endeksinin yıllık değişim oranı % 64,77 olarak gerçekleşmiştir (TÜİK, 2023).

Enflasyon baskısı ve genişletici para politikaları faiz indirimleri ve bollaşan kredi ile tüketim harcamaları bir yandan artarken konut ve taşıt fiyatlarında ayrışan aşırı değerlenme ve ayrışmalar hane halklarının konut ve taşıt kredilerine olan talebi 2023 yılı içinde rekor seviyelere çıkmasına neden olmuştur. Örneğin, Türkiye İstatistik Kurumu, Hane halkı Bütçe Araştırması'nın 2023 yılı sonuçlarına göre; *Türkiye genelinde hane halklarının tüketim amaçlı yaptığı harcamalar içinde en yüksek payı %23,9 ile konut ve kira harcamaları'...açıklaması da bu durumu doğrulamaktadır. Bu durum konuta olan aşırı talep artışı konut fiyatlarının yüksekliği (enflasyonu) tırmandırmıştır.*

2021 Eylül ile Haziran 2023 arası dönemde yürütülen rasyonel olmayan para politikaları üstüne Kur Korumalı Mevduat Sistemine geçilmesi ile Merkez Bankasına ve bütçeye binen yükün artması, seçim ekonomisine girilmesi ile artan kamu harcamaları yanında bütçe dengelerine kalıcı yükler gelmesi -örneğin EYT uygulaması ile kamu emeklilik sisteminde bütçeye birden yük ile bütçeye yapılan transfer ödemelerinin getirdiği yükün artması- depremin getirdiği olağanüstü kaynak ihtiyacı vb. gibi gelişmelerle bozulan mali disiplinin para politikasının etkinliğini artırıcı etkisi de zayıflamıştır. Ekonomi de Merkez Bankası defalarca faiz artırımında bulunmasına rağmen enflasyon sorunu çözülememiştir.

Şu an itibarı ile para politikalarında rasyonel bir düzeye dönmüş ancak ekonomide enflasyon ile birlikte yaşanan durgunluk ortamında (stagflasyon) daralan sektörlerin - başta hammadde maliyetlerinin aşırı yükselmesi nedeniyle çok aşırı yavaşlayan inşaat sektörünün ve enflasyonu düşürmek için daraltılan krediler yüzünden konut almakta zorlanan hane halklarının- faiz indirimi baskısı da artmış vaziyettedir. Tüm bu baskılara rağmen stagflasyona direnmeye devam eden üretici ve yatırımcıların dayanma noktasına kadar faiz indirimine gidilmemeli ve mali disiplinin korunması gerekmektedir. Faizi indirim politikasına geçilmesinde acele edilmemeli, fakat daralan ve direnen sektörlerin çok iyi tespit edip sadece onlara yönelik olarak spesifik teşvik ve desteklemelerle ayakta kalmalarına da yardım edilmeli, ve depremin getirdiği acil kaynak ihtiyacını finanse etmek için dolaylı vergilerle finans etmek yerine bu kez belirli bir haddin üzerinde -örneğin büyük şehirlerde 50 milyon diğer şehirlerde 30 milyon- serveti olanlardan servet vergisi alınarak toplumda vergi adaletini de hissettirerek vergi sistemine olan güvenin daha da artırılması gerekmektedir. Maliye Bakanlığının mali disipline önem vererek çok kazanan herkesi ve her kesimi incelemeye almasının enflasyon sorunu çözüldükten sonra da süreklilik içinde devam ettirilmesi halinde mali disipline büyük fayda sağlanacaktır.

SONUÇ

Türkiye’de kamu harcamalarının mali disiplini sağlaması açısından etkisi 1999-2023 döneminin incelendiği çalışmada 2001 Krizi sonrasında 2002 yılından itibaren siyasi açıdan istikrarın yaşandığı yeni bir dönem başlamıştır. Kamu mali yönetiminin anayasası olarak kabul edilen 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu kaldırılarak 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile köklü bir değişim yaşanmıştır.

5018 sayılı Kanun ile mali disiplinin sağlanmasına ilişkin genel kabul gören hesap verilebilirlik, mali saydamlık, şeffaflık, çok yıllık bütçeleme ilkelerinin yasal güvence altına alınmıştır. Söz konusu bu ilkelerin işletilmesine izin veren stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçe sistemine -bu sistemin tamamlayıcı unsurları olan orta vadeli program, analitik bütçe sınıflandırması, tahakkuk esaslı muhasebe sistemi uygulamaya konularak- mali disiplinin sağlanmasının yasal zemini hazırlanmıştır.

Performans esaslı bütçe sistemi, bütçeleme performansı esas alan gösterilen performansa göre bütçeden pay veren bir bütçe sistemidir. Performans esaslı bütçelemenin başında stratejik planlamaya dayalı ibaresi bulunmaktadır. Türkiye’de stratejik planlama ile performans bütçeyi hazırlayanlar arasında koordine eksikliği bulunmaktadır. Yasal olarak stratejik planlama beş yıllık olarak hazırlanmakta iken bütçeleme üç yıllık olarak hazırlanmakta ikisi arasında süre yönünden uyumsuzluk olduğu gibi bütçe hazırlıklarında da uygulama da sadece cari yıl bütçesi hazırlığı yapıldığı sonraki iki yıla ilişkin nitelikli kapsamlı çalışmalar yapılmamakta geleneksel bütçeleme sisteminden kalan alışkanlıklara halen devam edilmektedir. Nitekim Hazine ve Maliye Bakanlığı bu durumu gerekçe göstererek 2021 yılından itibaren program temelli performans esaslı bütçeleme sistemine geçildiğini açıklamıştır. Bu durum stratejik planlama ve stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçe sisteminin benimsendiğini ve prosedür gereği uygulamanın ötesine geçilemediğini ortaya koymaktadır.

Türkiye’de mali disiplinin sağlamasında kamu harcamalarının etkisi analizinde; merkezi yönetim bütçe giderleri verilerine göre Türkiye’de 1999-2023 dönemi kamu harcamaları/ GSYİH oranı yüzdesinin genel çerçevede dalgalı bir görünüm arz ettiği, 2001,2009 ve 2023 yılları sert yükselişlerin yaşandığı yıllar olduğu görülmektedir. 2001 yılındaki artış iç kaynaklı 2001 Şubat Krizi, 2009 yılındaki artış da dış kaynaklı

2008 Küresel Krizi nedeniyledir. 2023 yılındaki artış ise seçim ekonomisine girilmesi, hiperenflasyon, deprem vb. nedenlerle mali disiplinin ve makro ekonomik dengelerin bozulmasından kaynaklanmaktadır.

Ekonomik sınıflandırmaya göre cari harcamalarının analizinde; cari harcamaların GSYİH' a oranının 1999 yılında 12,65 iken dönemin sonunda 2023 yılında 14,46'a yükselerek dönemin başına göre cari harcamalarda nispeten bir yükselme yaşandığı görülmektedir. Cari harcamaların 2001 Krizi sonrasında aşırı düzeyde bir artış göstermemiştir. 2008 küresel ekonomik krizi sonrasında ve 2019 yılında artış yaşanmıştır. 2019 yılında artışın 31 Mart 2019 yerel seçimleri öncesinde seçim ekonomisine girerek kamu kesimini aşırı istihdam alanı olarak kullanılmasından kaynaklanmıştır.

Ekonomik sınıflandırmaya göre yatırım harcamaları analizinde; 1999 yılında 3,22 olan oranın dönemin sonunda 2023 yılında 3,10 olduğu görülmektedir. Bu oranlar bize merkezi yönetim bütçe harcamalarında yatırım harcamalarında çok büyük bir değişim yaşanmadığını ortaya koymaktadır. Bunun nedeni büyük kamu yatırımlarında kamu bütçesi ile doğrudan yatırım yapılması yerine yap işlet devret modeli daha çok tercih edilmesinden kaynaklanmaktadır. Yap-işlet devret modeli ile verilen asgari gelir garantisi ve müşteri garantileri nedeni ile bütçeye ve hazineye binen yük nedeni ile mali disipline zarar verilmektedir. Bunun yanında yüklenici şirketlerin yap-işlet-devret modeli ile yapılan kamu yatırımı için bulduğu dış kaynaklı krediye hazinenin geri vermiş olduğu geri ödeme garantisi getirilmesi nedeni ile söz konusu firmaların krediyi ödemede sorun yaşaması durumunda da hazineyi büyük bir yük ile karşı karşıya kalabileceğinden hazine borç yönetimi yönünden mali disipline çok derinlemesine bir zarar görebilme riskinin devam ettiği tespit edilmiştir.

Kamu gelirleri mali disiplin analizinde; kamu gelirleri/GSYİH açısından bakıldığında 1999 yılında 17,63 olan merkezi yönetim gelirlerinin çok sık aralıklar ile çıkarılan vergi aflarına rağmen 2000 yılında 20 ila 21 bant aralığında dalgalı bir seyir izlediği 2023 yılına gelindiğinde ise 19,82 olduğu görülmektedir. Bu durumun vergi sisteminin etkin bir şekilde işlemediğini açıkça ortaya koymaktadır. Vergi sisteminin etkin işlememesinin nedenlerine bakıldığında ise; ilk başta kolaycılığa kaçan, adaletsiz, vergi oranları yüksekliğinden artan vergi yükü nedeni ile kayıt dışına yönelimin arttığı, kayıt altında olanlarında matrahı aşındırıcı alanlara yöneldiği dolaysız vergi ağırlıklı zihniyetin sisteme sirayeti gelmektedir. Bunun yanında neredeyse her seçim öncesi

çıkarılarak kronikleşen vergi afları nedeni ile vergisini ve sigorta primlerini düzenli ödeyenlerin vergiye ve sigorta primlerine gönüllü uyumunun bozulması “sistemsizliğin sistemini” getirmiştir. Bu olumsuzlukların zaten yüksek olan kayıt dışına yönelimi artırması ve kayıt dışı ile etkin ve sofistike bir denetim ağı sisteminin işletilememesi de vergi gelirlerinin optimal düzeyde olarak mali disiplinin sağlanmasında önemli bir katkı sağlanmasını engellemiştir.

Dolaysız vergi ağırlıklı adaletsiz vergi sisteminin hükümranlılığına son verilmesi için dolaylı vergi oranlarının düşürülerek verginin tabana yayılması ardından yaygın ve yoğun denetim faaliyetleri denetimler artırılmalı ve kayıt dışında kalan mükellefin tespiti halinde ağır yaptırımlar getirilerek kayıt altında olmanın maliyeti çok düşük seviyeye getirilerek kayıt altında olmanın avantajı vergi mükelleflerine idrak ettirilmesi halinde vergiye gönüllü uyum artırabilecektir. Bu süreç içinde vergi tabana yayıldığı gözlemlendikçe yatırım müşevviklerini bozmayacak ölçüde dolaylı vergi oranlarını küçük oranlar ile kademeli olarak artırarak dolaylı vergi ağırlıklı bir vergi sistemi hedefine yaklaşılmaya çalışılmalıdır. Böylece daha adil ve etkin bir vergi sistemi ile mali disiplinin kalıcı bir şekilde sağlanmasında önemli kazanımlar sağlanabilecektir.

Bütçe dengesi mali disiplin analizinde; Türkiye 1999-2023 yılları itibari ile bütçe dengesi ve GSYİH verilerine baktığımızda; 17 Ağustos Marmara depreminin etkisi ile 1999 yılında 2001 Şubat krizi ile 2001 yılında 2008 küresel krizinin etkisi ile 2009 yılında bütçe dengelerinin bozulduğu ve kriz sonrası alınan tedbir ve yürütülen politikalar sonrasında dengelerin iyileştiği gözlemlenmiştir. 2017 yılından sonra yeniden çift haneli rakamların görülmeye başlanıp devam eden yükselme ve 2022 yılında birden hiperenflasyona dönüşmesi 2018 ve 2019, 2023 seçimleri öncesinde seçim ekonomisine girilmesi ve Şubat 2023 Maraş Depremi, Nisan 2021- Haziran 2023 döneminde Merkez Bankasının rasyonel olmayan para politikaları gibi içerde yaşanan gelişmeler, Kur Korumalı Mevduat sistemine geçilmesinin getirdiği maliyetler Covid 19 krizi, ve Rusya Ukrayna savaşı, gibi uluslararası gelişmelerin getirdiği maliyetler ile bütçe dengeleri bozulmuştur. Kimi yıllar bütçe dengeleri iyileşmiş görünse de bu iyileşmenin vergi gelirleri ile sağlanan kısmı durgunluğu borçlanma ile karşılanan kısmı ise borç yükünü artırdığından kamu net borç stokunu yükselterek sonraki dönemlerde bütçe ve hazinenin yükünün artarak mali disiplinin bozulmasına neden olmuştur. Öyle ki 2021 yılında 2,77 olan bütçe dengesi/GSYİH

oranının 2022 yılında 0,98'e düşerek bütçe dengesi 2022 yılında baskılanmış olsa da 2022 ve 2023 yılında yürütülen yanlış para politikaların tesiri ile de birleşerek 2023 yılında oran sert bir yükseliş göstererek 5,23'e yükselmesi bu düşüncüyü doğrulamaktadır.

Kamu net borç stoku bütçe disiplini analizinde; kamu net borç stoku/GSYİH oranının, 2001 krizi öncesinde 1999 yılında %38,76, 2000 yılında 41,7 olduğu Şubat 2001 Krizi ile sert bir hareket ile 64,3' e yükseldiği GEGP ile uygulanan program ile düşürülen enflasyon ve yapılan yapısal reformlar, 4749 sayılı Kamu Borçlarının Finansmanı ve Borçlanmanın Yönetimi hakkında kanunun çıkarılması ve rasyonel para politikalarının mali disiplinle desteklenmesi – faiz dışı fazlalar , faiz harcamalarına bütçeden ayrılan payın azalması, kamu borçlanma gereksinimindeki azalma ile- enflasyon oranının düşmesi ile borçlanma faizleri de düştüğünden kamu borçları etkin bir şekilde yönetilerek borç stokları eritmeye başlanması ile 2002 yılında 59,4' e düştükten sonra 2015 yılına gelindiğinde 6,7 ile dönemin en düşük düzeyine ulaştıktan sonra 2016 yılında 8,1'e yükseldikten sonra 2022 yılı haricinde artan enflasyon ve bozulan bütçe dengeleri neticesinde mali disiplinden uzaklaşılması nedeni ile artan bir trend gösterdiği ve dönemin sonunda 2023 yılında oranının 21,2 düzeyine yükseldiği görülmektedir. Genel çerçevede kamu net borç stoku/GSYİH oranı verilerine bakıldığında 1999 yılında %38,76 olan oranının 2023 yılına 2023 yılında bu oranın %21,2 'ye gerilemesi kamu kesiminin borç stokunun azaltılmasında dönemin başına göre iyi bir noktaya geldiğini göstermektedir. Fakat burda gözden kaçırılmaması gereken nokta, 2015 yılında 6,7 ile en düşük düzeye geldikten sonra artan bir eğilim göstermeye başlayarak dokuz yıl gibi kısa bir sürede 14,5 puan artış göstermesidir.

Türkiye'de 1999-2023 dönemine Avrupa Birliğinin mali disipline ilişkin iki kriterin sağlanması yönünden baktığımızda; Birincisi, bütçe açığının/GSYİH oranının %3 'ten fazla olmaması gerektiği kriteri yönünden baktığımızda; 1999 yılında 8,52, 2000 yılında 7,73 olan oranın 2001 krizinin etkisi ile 11,74 'e yükselmiş 2002 yılında 11,07 'ye 2003 yılında 8,51'e geriledikten sonra azalan trend göstermeye devam ettiği ve 2005 yılında 1,19' a düşerek ilk defa kritere uyduğu, sonrasında 2009 yılında etkisini gösteren küresel kriz nedeni ile bir önceki yıl 1,73 olan oranın birden 5,24' e yükseldiği sonrasında 2010 yılında 3,43'e düştüğü 2011 yılında 1,26'ya düştükten sonra 2018 yılında 1 ile 2 arasında ancak 1 bandına yakın düzeyde değişim gösterdiği 2019 yılında 2 bandı düzeyine çıkarak 2,89'a 2020 yılında 3,47'e yükseldiği, 2021 yılında 2,77,

2022 yılında 0,95 olduktan sonra 2023 yılında 5,23' e çıkmıştır. 24 yıllık bir dönem içinde 10 yıl bu kriterin sağlanamadığı görülmektedir.

Genel yönetim borç stoku/GSYİH diğer adlandırma ile AB tanımlı borç stoku oranının %60'tan fazla olmaması gerektiği kriteri yönünden baktığımızda sırayla 2001 yılında %75,5 iken 2002 yılında %71,5'e 2003 yılında %65,2 2004 itibaren 2009 yılına kadar azalan bir eğilim gösterdiği-2008 küresel krizi etkisi ile bu yıl artış yaşandığı- 2010 yılından 2016 yılına tekrar azalan seyir izlediği, 2016 yılından 2021 yılına kadar artan bir eğilim izlediği,2022 yılında 30,8'e yükseldiği 2023 yılında 29,6'ya indiği görülmektedir. Dönemi incelediğimizde 2001, 2002,2003 yılları haricinde kriterin sağlandığı görülmektedir.

İstatistiki verilere baktığımızda Türkiye 1999-2023 Avrupa Birliğinin mali disiplinin sağlanmasına yönelik Maastricht Kriterlerini çoğunlukla sağladığı görülmektedir. Ancak Türkiye gelişmiş bir ekonomi olma hedefi yolunda mali disiplinin sağlanmasına ilişkin olarak hedefleri Maastricht Kriterlerinden daha üst bir hedefe taşıması gerekmektedir. Hedef ne kadar büyük tutulursa başarı o kadar büyük olacaktır.

Türkiye ekonomisinin kırılganlığının giderilmesi ve yapısal iktisadi sorunlarını çözerek güçlenmesi için mali disiplinin bir kural gibi işletilmesi gerekmektedir. Mali disipline ilişkin Maastricht kriterleri 1999-2023 döneminde çoğunlukla sağlanmasına rağmen Türkiye ekonomisi ve kamu mali yapısının sorunları halen devam etmesi bu kriter hedeflerinin bize küçük bir hedef olduğunu ortaya koymaktadır. Önerimiz, mali disipline sağlanmasına ilişkin Türkiye Kriteri getirilmesidir. Türkiye Kriteri, Maastricht kriteri hedeflerini en az üçte bir oranında aşağıya çekilmesi yani;

- Genel yönetim bütçe açığının/GSYİH oranının %1' den fazla olmaması gerektiği.
- Genel yönetim borç stoku/GSYİH oranının %20'den fazla olmaması gerektiği kriterleri Anayasal güvence altına alınarak uygulanmalıdır.

ÖNERİLERİMİZ

Mali disiplinin sağlanmasında üç önemli ayak olan kamu gelirleri, kamu giderleri ve kamu borçları yönetimi ile ilgili olarak Türk kamu maliyesinde nitelikli bir sistemleşmenin tesis edilmesi için nasıl bir yol izleneceği ile ilgili araştırma ve çalışmalara hızla başlanmalıdır. Mevcut tüm ekonomik ve mali sistemlerin özelleştirilmesinin yapıldığı bir ortam sağlanarak ve toplumun her kesiminin sesine kulak verilerek mali disiplinin sağlanmasına hizmet edecek reformlar için - vergi sistemi, kamu harcamaları ve kamu borçları yönetimi sisteminin yeniden inşası ve yapılanması için- yapılacak her tür bilimsel çalışma (makale, yüksek lisans tezleri, doktora tezleri, bilimsel kongrelerin, araştırmaların) sayısının artırılarak alt yapısı sağlam Türkiye'ye özgü modeller ve sistemler kurulmasına hız verilmelidir. Öncelikle böyle bir irade ortaya konulduktan sonra yüzde yüz başarı sağlanmasa bile birçok problemin çözümsüz kalması mümkün değildir. Kamuda yapılacak reform hareketlerinde model kurma çabalarında hedefler gerçekçilik çizgisinden çıkmadan ne kadar büyük tutulur ve bilimin ışığında ilerlenirse başarının yüzdesi de o kadar büyük olacaktır.

Türkiye bugüne değin birçok uygulama ve modeli dışarıdan ithal ederek uygulamayı denemiştir. Gelişmiş ülkelerin kendi ülkelerinde başarılı olan bir model Türkiye'ye uygulanması için getirildiğinde aynı başarının sağlanamadığı görülmektedir. Bu durumda Türkiye'nin kendine özgü iktisadi problemleri, kamu yönetimi yapısı -kamu mali yönetim yapısı, kurumsal kültürü olmasının büyük etkisi vardır. Bu ülkede başta problemleri sahada bizzat gören uygulayıcı her kesimden personel, yöneticilerin, bunun yanında yatırımcısı girişimcisi, akademisyeni sivil toplumu, yazarı ,düşünürüne kulak verilmelidir. Alınan geri bildirimler değerlendirilip analitik düşünce ekseninde teknolojinin ve yapay zeka teknolojisinin getireceği kolaylıklardan da istifade edilerek mali disiplinin sağlanmasını önceleyen yüzde yüz yerli ve milli sistemler kurma iradesi ortaya konularak eyleme geçilmelidir. Başta ekonomi ve maliye alanında olmak üzere her alanda bu yönde girişimlere başlanması tekamül yolunda atılmış çok büyük bir adım olacak ve ülkemizi süper güç Türkiye Cumhuriyeti hedefine daha da yaklaştıracaktır.

Mali disiplinin sağlanamamasında en önemli nedenlerden biri kamu kaynaklarının tutumsuz tüketilmesidir. Kamu harcamaları yapılırken ve kamu kaynaklarının kullanımında sadece bütçe dengelerinin bozulduğu zamanlarda değil her zaman tasarruflu olunması gerekir. Bu doğrultuda 2021 yılında Cumhurbaşkanlığı Tasarruf Genelgesi 'nin yayınlanması çok olumlu bir gelişmedir. Ancak kamuda tasarrufun gerçekleşmesi için yine şeffaflık ve etkin-nitelikli denetim yapısı -yani bilim ve teknikten özellikle yazılım ve yapay zeka teknolojsinin verileri daha kolay takip izleme ve analiz etme imkanlarından azami ölçüde istifade eden denetim sistemleri kurularak- işletilerek kaynakların israfı minimize edilebilir. Örneğin; mülki idari amirler ve güvenlik kuvvetleri haricindeki tüm birimlerin yöneticileri dahil tüm kamu araçlarının kilometre ve ne kadar akaryakıt gideri yaptığı takip edilerek analiz edilmelidir. Kamunun imkanlarını özel menfaati için kullananlara çok büyük yaptırımlar gelmeli bunun takibi için özel birimler kurulmalıdır.

Kamu kurumlarının kullanmış olduğu araçların akaryakıt giderleri, yıllık tamir, bakım giderleri, sigorta kasko masrafları, çok yüksek maliyet içerdiğinden her kurumun araç kullanımı ile ilgili rapolar düzenlenerek şayet kamu kurumu araç almak yerine lüzum duyulduğunda araç kiralama yoluyla hizmet almasının ve mülkiyetinin kendi kuruluşunda olmasının fayda -maliyet analiz raporları düzenlenmelidir. Her kurumun araç kullanımı ihtiyacı yoğun değildir. Bu nedenle araç ihtiyacı fazla olmayan kurumların mülkiyeti kendisine ait araç sayısı minimum düzeyde tutulup kiralama modelinin test edilmesi ile avantajlı olduğu kurumlarda uygulanarak mali disipline önemli katkıda bulunma fırsatı test edilebilir.

Kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması mali disiplin açısından çok önemlidir. Kamu kesiminde Niskanen etkisine farklı bir perspektiften bakarak – bürokratların çıkarlarını ön planda tutarak bütçe maksimizasyonuna gitmeleri gibi döner sermaye işletmeciliğinde de yine çıkarlarını ön planda tutarak döner sermaye gelirlerinden pay alma uğruna yerli yersiz işlemler yapılması kaçınılmaz olacaktır. Bu minvalde örneğin kamu hastanelerinde uygulanan döner sermaye işletmeciliğinin gerçekten verimli olup olmadığı ile ilgili çalışmalar yapılabilir. Öyle ki, sağlık alanında başarılı olmanın göstergesi sadece daha çok hastane-hasta-ameliyat-tetkik yapılması olmadığı gibi bu gibi hizmetlerin döner sermaye ile yapılması ile elde edilen bu gelirden ayrıca bir pay alan uzman, memur vasa sağlık personelinin özellikle

uzman hekimlerin daha çok rant elde etmek için gereksiz ameliyat, tetkik, vs. yapmayacağını garantisini vermeyecektir.

Üstelik yapılan tetkik, operasyon, reçete edilen ilaçlar gibi teşhis ve tedavilerin gerçekten yerinde olup olmadığı teknik hususlarının tespiti biraz zorlayıcı olsa da mümkündür. Ancak biz yapılan her tür kamu hizmetinin gerçekten yerinde ve usulünde yapılıp yapılmadığını denetleyen-tespit ve kontrol eden mekanizmalar kurmalıyız ki milyarlarca Türk Lirası heba olmasın. Örneğin, sağlık hizmetini örnek olarak verdik bunu kamunun tüm işletmeleri, mal ve hizmet alımları için uyarladığımızda kamunun milyarlarca kaynağının heba edilmesinin önüne geçilebilir. Mali disiplinsizlik bir yönüyle de kamuda yeteri kadar tasarruf yapılmamasının bir sonucudur. Ekonomideki tasarrufların yetersizliği de dolaylı olarak mali disipline büyük katkı sağlayacaktır. Bir ekonomide tasarruflar fazla ise, ve bu fazla tasarruflar bir şekilde yatırıma dönüştürebiliyorsa bu ekonomi kendi imkanları ile kaynak üretebiliyor demektir. Bu yüzden mali disiplinsizlik ile mücadelede sorununun kaynağı ile mücadele etmek en kökten çözüm olacaktır.

Türkiye’de kamuda ve özel kesimde tasarruflar yetersiz olduğu için uluslararası yatırımlara olan ihtiyaç oldukça fazladır. Bu sorunun kökten çözümü tasarrufları artırmak ve bu artan tasarrufları yatırıma yönlendirerek kaynak üretmektir. Türkiye’de yastık altı milyarlarca Türk Lirası bulunmaktadır. Fakat yastık altında tutulan para, ekonomiye aktararak piyasada kaynak yaratılmasına aracılık ettikçe artan üretim nedeniyle vergi gelirleri ve yaratılacak istihdam nedeniyle artan sigorta prim gelirleri ile mali disipline önemli ölçüde katkıda bulunacaktır.

Türkiye, jeopolitik konumu gereği, üretim yapılması için pazara yakınlık hammadde temini, nitelikli personel temini gibi bir çok konuda avantajlı iken, girdilerde dışa bağımlılık enerji maliyetlerinin yüksek olması gibi dezavantajları bulunmaktadır. Enerji, sanayiide üretimin maliyetini oluşturan önemli bir kalem olduğu gibi hanehalkları tarafından da önemli ölçüde tüketilen bir girdidir. Doğalgaz ve petrol vb. gibi kaynaklarda dışa bağımlılığı azaltan yeni kaynaklar bularak kamuya kaynak sağlamakda mali disipline önemli kaynak sağlayacaktır.

Doğalgaz ve petrol vb. gibi kaynaklarda dışa bağımlılığı azaltan yeni kaynaklar bularak kaynak sağlanması ile doğrudan, üretimde sabit maliyeti artıran enerji maliyetinin azalması ile daha çok üretim yapılması ekonominin güçlenmesi ve vergi

gelirlerinin ve istihdamın artırılması ile -prim gelirlerinin artması- de mali disipline önemli kaynak sağlayacaktır.

Savunma sanayii, devlet desteğinin çok yüksek olduğu teknolojinin en üst düzeyde kullanıldığı komplike bir ihtisas alanıdır. Savunma sanayiindeki bir gelişme bir buluş diğer sanayi dallarında özellikle ağır sanayii sürükleyici bir özelliğe sahiptir. Bu yüzden Savunma sanayii gelişmiş ülkelerin hepsi gelişmiş ülkelerdir. Türkiye’ de jeopolitik ve stratejik konumu gereği dışarı ülkelere karşı ulusal güvenliğinin sağlanması ve içeride terör örgütü nedeniyle iç güvenlik gereği savunma harcamaları, bütçeden sürekli büyük pay ayrılan ve de bağımsızlığımızın teminatı olan zaruri harcamalardır. Savunma sanayiimizi yerli ve milli bir perspektifte gelişim sağladıkça, dışarı gidecek olan milyarlarca Türk Lirası içeride kalmaya devam edeceği ve mali disipline ve de bağımsızlığımıza çok büyük katkı sağlayacağı da yadsınılamaz. Bunun yanı sıra tüm sektörlerin (gıda, tarım, hayvancılık, inşaat vs tüm sektörlerde) gelişmesi ile üretilen toplam katma değeri artırması ile ekonomi reel olarak büyüyüp güçlenecek ve dolayısı ile daha çok vergi geliri elde edilerek kamu gelirlerinin artırılması yönünden mali disipline katkı sağlayacaktır.

Bu yüzden güçlü bir ekonomi mali disipline katkı sağladığı gibi başarılı bir mali disiplinde ekonomiye önemli kazanımlar sağlayan bir unsur olduğu hiçbir zaman gözden kaçırılmamalıdır. Türkiye Ekonomisinin gelişmiş bir ekonomi olması yolunda mali disiplinin sağlanması, başat bir unsur olarak önemini hiçbir zaman yitirmeyecektir.

Devlet, demek bir yönüyle de toplumun organize olabilme, örgütlenişi, sistem kurabilmesi demektir. Örgütlenme yapıldıktan sonra da bunun sürdürülebilir olması da lüzümlüdür. Burda devleti nitelikli bir devlet yapan, adalet, savunma, sağlık eğitimden tutun çevre temizliği hizmetlerine kadar ayırt etmeksizin bütün kamu hizmetlerinin etkin bir şekilde yapılması ve bütün hizmetlerin sadece hukuki ve mali yönden denetlenmesi -hatta denetim birimlerinin dahi denetlenmesi-ile disiplinin en ince noktalara kadar nüfuz etmesi sağlanmalıdır.

Disiplini en küçük hücrelerine kadar işlemiş, nüfuz etmiş bir devlet nasıl güçlü bir devlet olmanın en önemli gereklerinden birini başarmış ise, mali disiplini devletin en küçük birimlerine kadar kurumsallaştırmış bir devlet de güçlü maliye güçlü hazine güçlü devlet olmanın önemli ayaklarından birini yere basmıştır. Masanın diğer

ayakları yere basmakta iken bu ayağı yere halen basmamış ise bir sarsıntıda yahut darbede (iç ve dış etmenlerin etkisi) ile dengesini kaybedebilecektir. Bu nedenle bölgesel güç olmayı başarmak yeterli görülmemelidir. Gelişmekte olan ekonomi olarak sınıflandırılmasının üzerinde ancak gelişmiş ülke olma vasfının oldukça gerisinde olma çukurundan çıkıp gelişmiş ve süper güç bir Türkiye ideali için disiplin ve de mali disiplin diyoruz. Mali disiplin içinde nitelikli denetim, ve denetimlerin dahi denetiminin etkin bir çaprazlama usulü ile yapılarak güçlü ekonomi, güçlü Türkiye olma idealinde emin adımlarla bu asrın gerçekten Türkiye Yüzyılı olmasını, ayrıca Avrupa Birliği kriterlerinin sağlanması ile yetinmeyip bunun yanında Türk devletleri ile yapılacak siyasi ve ekonomik birliklerle de bu yüzyılın aynı zamanda Türk devletleri yüzyılı olmasını arzu ediyoruz.



KAYNAKÇA

- AB Başkanlığı. (2022, 11 02). *Avrupa Birliğinin Tarihçesi , Maastricht Kriterleri, Erişim Tarihi: 14.09.2024*. T.C Dış İşleri Bakanlığı, Avrupa Birliği Başkanlığı: <https://www.ab.gov.tr/p.php?e=105#>, https://www.ab.gov.tr/_301.html adresinden alındı
- Ağcakaya, S. (2003, 01 01). Ülkemizde Konsolide Bütçe Harcamalarının Gelişimi. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, s. 215-227.
- Akbey, F., & Gök, M. (2020). Kesin Hesap Kanunu ve Bütçe Hakkı: TBMM Bütçe Görüşmeleri Üzerinden Bir Analiz. *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 279-306.
- Akdoğan, A. (2007). *Kamu Maliyesi*. Ankara: Gazi Kitabevi.
- Aktan, C. C., Ağcakaya, S., & Dileyici, D. (2012). Kamu Maliyesinde Hesap Verme Sorumluluğu ve Mali Saydamlık. C. C. Aktan, A. Kesik, & D. Dileyici içinde, *Yeni Maliye Değişim Çağında Kamu Maliyesi: Yeni Trendler, Yeni Paradigmalar, Yeni Öğretiler, Yeni Perspektifler* (s. 537-572). Ankara: Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No: 2012/420.
- Aktan, O. (2014). Stratejik Planlama Alanında Yapılan Lisansüstü Tezlerin İncelenmesi. *Anadolu Eğitim Liderliği ve Öğretim Dergisi*, 12-31.
- Aktaş, H. (2022, Nisan 19). Mali disiplin ve mali alan kavramlarının bütçe dışı kamu harcamaları açısından değerlendirilmesi Türkiye örneği. *Doktora tezi*. Ankara, Türkiye: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Altay, A. (2016). *Kamu Maliyesi, Teori-Gelişim-Kapsamı*. Ankara: Seçkin.
- Altun, T. (2017, Ekim 01). Mali disiplinin sağlanmasında kurumların rolü Mali kurallar, bütçesel prosedürler, mali kuruluşlar. *International Journal of Human Sciences*, s. 3793-3808.
- Altun, T. (2019, Ekim). Mali Kurumlar: Mali Disiplin ve Bütçe Hakkı İle İlişkisi. *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, s. 1045-1063.
- Apak, T. (2005, Aralık 20). *Mali Disiplin-Vergi İlişkisi ve Bağlı Sorunlar Erişim Tarihi 04: Nisan 2024.* alomaliye.com:

<https://www.alomaliye.com/2005/12/20/mali-disiplin-vergi-iliskisi-ve-bagli-sorunlar/> adresinden alındı

Ardagna, S., Caseelli, F., & Lane, T. (2004). *Fiscal Discipline And The Cost Of Public Debt Service Some Estimates For Oecd Countries*. Almanya: European Central Bank.

Arıkboğa, A. (2011). Maliye Politikalarında 1980 Sonrasında Yaşanan Değişim: Mali Disiplin ve Mali Kural Uygulamaları. *Sosyal Bilimler Dergisi*, 13-25.

Arslan, A. (2004). 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Kamu Harcama Sisteminde Yapılan Yasal Düzenlemeler. *Maliye Dergisi*, 1-44.

Aslan, M. (2005, Haziran 01). Non-Keynesian Effects of Fiscal Discipline: A Computable General Equilibrium Analysis for Turkey. *Social and Economic Research Journal, Selçuk University.Selçuk Üniversitesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, s. 1-30.

Ayanoğlu, A. (2016). *Türk Bütçe Sistemi ve Bütçe Denetimi*. Ankara: Seçkin.

Aydın, A. (2023, Ocak 28). *Faiz Dışı Fazlaya Genel Bakış*. [alomaliye.com: https://www.alomaliye.com/2005/02/01/faiz-disi-fazlaya-genel-bir-bakis/](https://www.alomaliye.com/2005/02/01/faiz-disi-fazlaya-genel-bir-bakis/) adresinden alındı

Aydın, E., & Şeker, M. (2022). Bütçe Şeffaflığı ve Türkiye. *Maliye Çalışmaları Dergisi*, 47-66.

Aydın, G., & Önder, M. (2020). Türk Kamu Yönetiminde Planlama:Mevcut Durum, Sorunlar ve Çözüm Önerileri. *Kamu Yönetiminde Güncel Sorunlar Tartışmalar ve Çözüm Önerileri* (s. 507-547). içinde Ankara: Nobel.

Aydın, S., & Çaşkurlu, E. (2013). *Kamu Maliyesi*. Ankara: Gazi Kitabevi.

Bağlı, M. (2010). TBMM'nin Bütçe Sonuçlarını Denetleme Süreci. *Yasama Dergisi*, 103-142.

Bakırtaş, İ. (1999). Kamu Harcamaları Üzerinde Bürokratik Gücün Belirleyici Unsurlarının Etkisi. *Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF Dergisi*, 1-23.

Bal, T. (2016). Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Sistemin Uygulanabilirliğinin Artırılmasına Yönelik Öneriler. *Sayıştay Dergisi*, 1-29.

- Balassone, F., & Kumar, S. (2007). Cyclicalilty of Fiscal Policy. S. Kumar içinde, *Promoting Fiscal Discipline* (s. 19-35). Washington: IMF.
- Barbak, A. (2015). Türkiye'de Kamu Mali Yönetiminin Yapısal Uyarlanması Sorunu: Bütçe Reformu ve Kamu Örgütlenmesinde Dönüşüm. *Niğde Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 1-27.
- Barut, M., & Ökten, T. (2020, November EKİM 23). Türkiye'de Mali Disiplinin Sağlanmasında Mali Kuralların Önemi. *Vergi Raporu*, s. 172-198.
- Batal, S., & Arvas, T. (2024, 04 05). [www.academia.edu. Stratejik_Yönetim_ve_Türk_Kamu_Yönetiminde_Stratejik_Planlama_Süreci nin_Sorunları:](https://www.academia.edu/105053862/Stratejik_Y%C3%B6netim_ve_T%C3%BCrk_Kamu_Y%C3%B6netiminde_Stratejik_Planlama_S%C3%BCreci_nin_Sorunlar%C4%B1?uc-g-sw=53936767)
https://www.academia.edu/105053862/Stratejik_Y%C3%B6netim_ve_T%C3%BCrk_Kamu_Y%C3%B6netiminde_Stratejik_Planlama_S%C3%BCreci_nin_Sorunlar%C4%B1?uc-g-sw=53936767 adresinden alındı
- Bayar, D. (2008). Kamu Yönetiminin Temel Kanunları. *Maliye Dergisi sayı*(154), 18.
- BBYDK, T. (2008). *Stratejik Plan*. Ankara: T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu.
- Besim Bülent, B., & Çelen, M. (2010). Avrupa Birliğinde Mali Kurallar. Editörler, C. Aktan, A. Kesik, & F. Kaya içinde, *MALİ KURALLAR Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlandırmalar* (s. 181-216). Ankara: Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı. Yayın No:2010/408.
- Bilici, N., & Bilici, A. (2017). *Kamu Maliyesi*. Ankara: Savaş Yayınevi.
- Buhur, S. (2016). Türkiye'de 2000 yılından sonra Mali Disiplini Sağlamaya Yönelik Alınan Önlemler. *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 133-147.
- Bülbül, D. (2014). *Bütçe*. Ankara: Gazi Kitabevi.
- Bülbül, D., Ejder, H., & Şahan, Ö. (2005). *Devlet Bütçesi*. Ankara: Gazi.
- BÜMKO Genel Müdürlüğü, M. B. (2018). *Performans Programı Hazırlama Rehberi*. Ankara: Maliye Bakanlığı BÜMKO Genel Müdürlüğü.

- Candan, E. (2007). *Türk Bütçe Sisteminde Performans Denetimi*. Ankara: Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı.
- Canofari, P., Piergallini, A., & Piersanti, G. (2018, Temmuz 12). The Fallacy of Fiscal Discipline. *Cambridge University Press*, s. 55-68.
- Cansız, H. (2006, Haziran 01). Türkiye'de Devlet Bütçelerinin Değişen Hedefi: Faiz Dışı Fazla Kavramı. *Afyon Kocatepe Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi*, s. 67-87.
- Cansız, H. (2007). Bazı Ülkelerde ve Türkiye'de Çok Yıllı Bütçe Uygulamaları. *Afyon Kocatepe Üniversitesi*, 95-116.
- Castellani, F., & Debrun, X. (2001). *Central Bank Independence and the Design of Fiscal Institutions*. Washington: IMF.
- CBSBB. (2010, Nisan 01). *Analitik Bütçe Sınıflandırmasına İlişkin Rehber*. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı: https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/04/AnalitikEkorehber_2010-2012.pdf adresinden alındı
- CBSBB. (2020 a). *Program Bütçe Rehberi(Program Sınıflandırması, Performans Bilgisi)*. Ankara: T.C. Strateji ve Bütçe Başkanlığı.
- CBSBB. (2020 b). *2021-2023 Dönemi Bütçe Hazırlama Rehberi*. Ankara: T.C. Strateji ve Bütçe Başkanlığı.
- CBSBB. (2021 a). *Kamu İdareleri İçin Stratejik Plan Hazırlama Kılavuzu*. Ankara: Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı.
- CBSBB. (2024 a, Nisan 24). https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2021/02/Bolum_3.pdf. T.C. Strateji ve Bütçe Başkanlığı: https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2021/02/Bolum_3.pdf adresinden alındı
- CBSBB. (2024 b, Nisan 24). *ANALİTİK BÜTÇE SINIFLANDIRMASI HAKKINDA*. Strateji ve Bütçe Başkanlığı: <https://www.sbb.gov.tr/analitik-butce-siniflanma-hakkinda-genel-bilgiler/> adresinden alındı
- Cordoba, G. F.-d., Pajolas, P., & Chavez, J. (2017, Nisan 23). Fiscal Discipline and Defaults. *Review of Economic Dynamics*, s. 1-27.
- Coşkun, G. (2000). *Devlet Bütçesi*. Ankara: Turhan.
- Coşkun, G. (2000). *Devlet Bütçesi -Türk Bütçe Sistemi*. Ankara: Turhan.

- Cura, S. (2003). Türkiye'de Mali Şeffaflığı Sağlamaya Yönelik Bir Uygulama: Analitik Bütçe Sınıflandırması. *Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi*, 139-154.
- Çadircı, Ç. (2021, Haziran 14). Mali disiplinin sağlanılmasında Türkiye'de iktisat politikalarının rolü:1980/2019 dönem analizi yüksek lisans tezi. *Mali disiplinin sağlanılmasında Türkiye'de iktisat politikalarının rolü:1980/2019 dönem analizi yüksek lisans tezi*. Şanlıurfa: Şanlıurfa Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Çadircı, Ç., & Siverekli, E. (2021). Türkiye’de Mali Disiplinin Sağlanması Çerçevesinde 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Getirilen Yenilikler. *Econharran Üniversitesi İİBF Dergisi*, 142-164.
- Çataloluk, C. (2006). Sıfır Tabanlı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 230.
- Çelebi, A., & Kovancılar, B. (2012). Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Teorik ve Pratik Sorunları. *Yönetim ve Ekonomi*, 1-18.
- Çetinkaya, Ö., Eroğlu, E., & Taş, K. (2011). Türkiye'deki Çok Yıllı Uygulamasının Stratejik Planlar ve Orta Vadeli Mali Planlar Bağlamında Etkinliğin Değerlendirilmesi. *Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi*, 119-146.
- Çoban, H., & Yeşil, E. (2022, Nisan 26). The Effect of Inflation Targeting on Financial Discipline. *BILTURK Journal of Economics and Related Studies*, s. 59-76.
- Çomaklı, Ş., Turan, D., & Doğruyol, C. (2015). *Kamu Maliyesi*. Ankara: Savaş.
- ÇSGB, S. (2013). *İç Kontrol El Kitabı*. Ankara: Çalışma Sosyal Güvenlik Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı.
- Darıcı, H. (2004). Faiz Dışı fazla niçin yeterli olmuyor. *Maliye Dergisi*, 58-68.
- Dayar, H., & Esenkar, Y. (2008). Analitik Bütçe Sınıflandırma Sistemi ile Tahakkuk Esaslı Muhasebe Sisteminin Uygulanması ve Etkinliği: Maliye Bakanlığı Örneği. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 263-294.
- Debrun, X., Hauner, D., & Kumar, M. S. (2007). Discretion, Institutions, and Fiscal Discipline. B. Manhoman, & S. Kumar içinde, *Promoting Fiscal Discipline*,

part two <https://doi.org/10.5089/9781589066090.071>, ISBN 978-1-58906-609-0, (s. 9-18). Washington: IMF.

Demir, M., Ülker, Y., & Arslan, Ö. (2018). İç Kontrol, İç Denetim ve Bağımsız Denetim İlişkisi. *Van Yüzyüncü Yıl Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 82-104.

Demirbaş, T. (2001). *Sayıştaylar tarafından Gerçekleştirilen Performans Denetimleri ve Türk Sayıştayı Uygulaması*. Ankara: Sayıştay.

Dileyici, D., & Özkıvrak, Ö. (2010, Haziran 01). Bütçe Anlayışındaki Değişim Süreci: Denk Bütçe İlkesinin Erozyonu ve Açık Bütçe Politikası. *Hukuk ve İktisat Araştırmalar Dergisi*, s. 33-55.

DPT. (2006). *8. Kalkınma Planı*. Ankara: DPT.

Durmuş, H. (2018, 06 30). Türkiye'de Enflasyon Hedeflemesi: Örtük Enflasyon ve Açık Enflasyon Dönemleri Üzerine Bir Değerlendirme. *Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, s. 181-201.

Durmuş, M. (2008). *Kamu Ekonomisi (Kamu Harcamaları Ders Notları)*. Ankara: Gazi Kitabevi.

EC, E. (2024, 09 15). *European Commission*; Legal basis of the Stability and Growth Pact: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/legal-basis-stability-and-growth-pact_en adresinden alındı

Edizdoğan, N., & Çetinkaya, Ö. (2016). *Kamu Bütçesi*. Bursa: Ekin.

Edizdoğan, N., Çetinkaya, Ö., & Gümüş, E. (2013). *Kamu Maliyesi*. Bursa: Ekin.

Egeli, H., Akdeniz, H., Aksaraylı, M., Tüğen, K., & Özen, A. (2007). Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Kritik Kontrol Noktaları Analizi: Türkiye'deki Kamu Kurumları Uygulaması. *Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 22-47.

Eğilmez, M. (2012, Mart 15). *Bütçe Açığı ve Faiz Dışı FazlaErişim Tarihi: 13.06.2024.* Mahfi Eğilmez Kendime Yazılar: <https://www.mahfiegilmez.com/2012/03/butce-acg-ve-faiz-ds-fazla.html> adresinden alındı

- Eğilmez, M. (2012, 01 30). *Türkiye'de Kamu Kesimi Borcu*. Mahfi Eğilmez Kendime Yazılar: <https://www.mahfiegilmez.com/2012/01/turkiyede-kamu-kesimi-borcu.html> adresinden alındı
- Eğilmez, M. (2012, 01 30). *Türkiye'de Kamu Kesimi Borcu (Siteye Erişim Tarihi : 24.08.2024)*. Kendime Yazılar: <https://www.mahfiegilmez.com/2012/01/turkiyede-kamu-kesimi-borcu.html> adresinden alındı
- Eğilmez, M. (2014, Nisan 22). *Yap İşlet Devret ve Hazine Garantisi*. Mahfi Eğilmez Kendime Yazılar: <https://www.mahfiegilmez.com/2014/04/yap-islet-devret-ve-hazine-garantisi.html> adresinden alındı
- Eğilmez, M. (2016, Haziran 09). *Bütçe Açıkları Borçlanarak mı Para Basarak mı Finanse Edilmeli*(S.E.T:12.11.2023. Mahfi Eğilmez Kendime yazılar: <https://www.mahfiegilmez.com/2016/06/butce-acklar-borclanarak-m-para-basarak.html> adresinden alındı
- Eğilmez, M. (2017 a, Ekim 08). *Kendime Yazılar*. Mali Kural ve Çıpa: <https://www.mahfiegilmez.com/2017/10/mali-kural-ve-cpa.html> adresinden alındı
- Eğilmez, M. (2017 b, Temmuz 25). *Türkiye'de Dışlama ve Yer Açma Etkisi Erişim Tarihi: 13.02.2024*. Mahfi Eğilmez Kendime Yazılar: <https://www.mahfiegilmez.com/2017/09/turkiyede-dslama-ve-icleme-etkisi.html> adresinden alındı
- Eichengreen, B., & Panizza, U. (2014, Temmuz 01). *A Surplus of Ambition: Can Europe Rely on Large Primary Surpluses to Solve Its Debt Problem Erişim Tarihi:13.06.2024*. <https://www.nber.org>: https://www.nber.org/system/files/working_papers/w20316/w20316.pdf adresinden alındı
- Ejder, H. (2006). *Türkiye'de Mali Disiplinin Sağlanması Açısından Kamu Harcamaları Stratejisi:1980-2002 Dönemi Analizi* doktora tezi. *Türkiye'de Mali Disiplinin Sağlanması Açısından Kamu Harcamaları Stratejisi:1980-2002 Dönemi Analizi* doktora tezi. Ankara: Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

- Eker , A. (2004). *Kamu Maliyesi*. İzmir: Aytaç Eker- Kanyılmaz Matbaası.
- Ekinci, A. (2013). 2001 Krizi Sonrası Türkiye Ekonomisinde Büyümenin Sırrı: Daha Liberal Bir Ekonomi. *Liberal Düşünce*, 109-126.
- Ercan, H. (2021). Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasebe Sisteminin Yeni Kamu Mali Yönetimi Açısından Değerlendirilmesi. *OPUS-Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi*, 983-1000.
- Erdem, M., Şenyüz, D., & Tatlıoğlu, İ. (2016). *Kamu Maliyesi*. Bursa: Ekin Yayınevi.
- Ergen, Z. (2016). Kamu Mali Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Muhasebe-i Umumiye Kanunundan 5018 Sayılı Kanuna Bütçe ve Harcama Usullerinde Dönüşüm. *Ekonomi Bilimleri Dergisi*, 93-105.
- Ergen, Z. (2021). Performans Esaslı Bütçe Sisteminden Program Bazlı Bütçe Sistemine Geçiş: Yeni Bütçe Sistemi ile Hedeflenenler. *Ömer Halisdemir Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 280-302.
- EU, E. (2024, 09 15). *Convergence criteria for joining*. <https://economy-finance.ec.europa.eu/>: https://economy-finance.ec.europa.eu/euro/enlargement-euro-area/convergence-criteria-joining_en#when-is-the-assessment-of-the-convergence-criteria-done adresinden alındı
- Fatas, A., & Mihov, I. (2008). Fiscal Discipline, Volatility and Growth. L. S. editör: Guillermo E. Perry içinde, *Fiscal Policy, Stabilization, and Growth: Prudence or Abstinence?* (s. 43-74). Washington DC: The Word Bank.
- Fırat, M. (2009). Türkiye'de borç yönetimi ve bir borç yönetim politikası olarak borç yönetim ofisleri. *ABMYO Dergisi*, 31-48.
- Franek, S. (2012). Multi Year Budgeting Towards The Enhancement Of Fiscal Discipline. *International Journal of Economics and Finance Studies*, 153-162.
- Gaber, S., Gruevski, I., & Gaber, V. (2024, Mayıs 24). The Role of Fiscal Rules in Ensuring Fiscal Discipline. *Uluslararası Bilimler Dergisi: Temel ve Uygulamalı Araştırma Dergisi (IJSBAR)*, s. 17-26.
- Gale, W., & Orszag , P. (2003). *The Economic Effects of Long-Term Fiscal Discipline*. Washington: The Urban Institute.

- Gökalp, M., & Avcı, M. (2002). Türkiye Ekonomisinde Mali Disiplinsizlik Olgusu. *Muğla Üniversitesi SBE Dergisi*, 1-15.
- Gökbunar, A., Diril, F., Seferoğlu, M., Öder, M., Altın, S., & Uzer, Y. (2009). *Kamu Maliyesi*. İstanbul: Lisans.
- Göze Kaya, D., & Kaygısız, A. (2015, 09 01). 2008 Küresel Krizi ve Sonrasında Türkiye’de Uygulanan Maliye Politikalarına Genel Bir Bakış. *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, s. 171-194.
- Gülmez, A., Yardımcıoğlu, F., & Beşel, F. (2017, Temmuz 01). Türkiye’de Ekonomik Kırılganlığın Panzeriği: Mali Disiplin Çıpası. *Maliye Araştırmaları Dergisi*, s. 195-203.
- Güngör, K. (2017, Aralık 1). Avrupa Birliği Ülkelerinde Kamu Harcamaları ve Küresel Krizin Analizi. *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, s. 267-285.
- Günsoy, B. (2020). *Makro İktisadın Genel İlkeleri*. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi.
- Gürdal, T. (2008, Aralık 1). Türkiye’de Faiz Dışı Fazla ve Borçların Sürdürülebilirliği. *Afyon Kocatepe Üniversitesi İİBF Dergisi*, s. 417-442.
- Gürer, H. (2006). Stratejik Planlamanın Temelleri ve Türk Kamu Yönetiminde Uygulanmasına Yönelik Öneriler. *Sayıştay Dergisi*, 91-105.
- Gürler, A., Gül, H., Kaya, D. S., Şahin, İ., & Ocak, A. B. (2022, Aralık 31). *Türkiye İş Bankası Erişim Tarihi: 18.06.2024*. Dünya ve Türkiye Ekonomisindeki Gelişmeler:
https://ekonomi.isbank.com.tr/contentmanagement/Documents/tr03_aylik/2022/DTEG_202212.pdf adresinden alındı
- Hastürk, M. (2006). Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme. *Güncel Mali Sorunlar*, 1-29.
- Hayes, A. (2022, Mart 29). *Public Sector Net Borrowing: What it Means, How it Works* Erişim Tarihi: 13.06.2024. https://www.investopedia.com/terms/p/public_sector_net_borrowing.asp adresinden alındı

HMB. (2024, Nisan 23). *Hazine ve Maliye Bakanlığı*. <https://www.hmb.gov.tr/bumko-orta-vadeli-program>: <https://www.hmb.gov.tr/bumko-orta-vadeli-program> adresinden alındı

HMB. (2024, 05 04). <https://www.icisleri.gov.tr/kurumlar/icisleri.gov.tr/IcSite/strateji/ic-kontrol/tab2/mevzuatlari/IC-KONTROL-VE-ON-MAL%C3%8E-KONTROLE-ILISKIN-USUL-VE-ESASLAR.pdf>. İÇ KONTROL VE ÖN MALÎ KONTROLE İLİŞKİN USUL VE ESASLAR: <https://www.icisleri.gov.tr/kurumlar/icisleri.gov.tr/IcSite/strateji/ic-kontrol/tab2/mevzuatlari/IC-KONTROL-VE-ON-MAL%C3%8E-KONTROLE-ILISKIN-USUL-VE-ESASLAR.pdf> adresinden alındı

HMB d. (2024, 07 03). *Hazine ve Maliye Bakanlığı Sık sorulan sorular*. www.hmb.gov.tr: <https://www.hmb.gov.tr/kamu-finansmani-sikca-sorulan-sorular#:~:text=AB%20tan%C4%B1ml%C4%B1%20bor%C3%A7%20stoku%20nedir,hesaplanmakta%20olan%20bor%C3%A7%20stoku%20verisidir> adresinden alındı

HMB, H. (2019, Ekim 10). *Orta Vadeli Mali Plan 2020-2022*. https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/10/2020-2022_ORTA_VADEL%C4%B0_MAL%C4%B0_PLAN.pdf: https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/10/2020-2022_ORTA_VADEL%C4%B0_MAL%C4%B0_PLAN.pdf adresinden alındı

Hülsewig , O., & Steinbach, A. (2021, Aralık 25). Monetary financing and fiscal discipline. *International Review of Law and Economics*, s. <https://doi.org/10.1016/j.irl.2021.106004>.

İKV, İ. (2024, 09 15). *İstikrar ve Büyüme Paktı erişim tarihi: 15/09/2024*. İktisadi Kalkınma Vakfı: <https://esozluk.ikv.org.tr/icerik.asp?id=457> adresinden alındı

İlgün, F. (2016, Aralık 27). Mali Disiplin ve Mali Konsolidasyon Programlarının Gelir Dağılımı Üzerindeki Etkisi: Oecd Ülkelerine Yönelik Panel Veri Analizi. *YönetimveEkonomiAraştırmalarıDergisi*, s. 222-244.

- Ilzetzki, E., & Tysen, H. (2023). *Fiscal Rules And Market Discipline*, IMF Economic Review. ISSN 2041-4161 (In Press), <https://www.imf.org/-/media/Files/News/Seminars/2023/ARC/session-4-presenter-ethan-ilzetzki.ashx>. Washington: IMF.
- İnan, E. (2003, Eylül 1). Kamu Borç Stokunun Sürdürülebilirliği ve Türkiye. *Bankacılar Dergisi* sayı 46, s. 15-38.
- İnan, M. (2011). Türkiye'de Mali Kural. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 25-66.
- Işık, A., Sakal, M., & Meriç, M. (2010, Haziran 01). Anayasal İktisat Teorisi ve Mali Kurallar: Türkiye'de Uygulanabilirliği. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, s. 1-25.
- Işık, N., & Alagöz, M. (2005). Kamu Harcamaları ve Büyüme Arasındaki İlişki. *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 63-75.
- İşkur. (2024, 07 03). *İşsizlik sigortası Erişim Tarihi :03.07.2024*. işkur: <https://www.iskur.gov.tr/is-arayan/issizlik-sigortasi/> adresinden alındı
- Kantarcı, H., & Karacan, R. (2008). Mali Disiplinin Sağlanması Açısından Türkiye IMF İlişkilerinin Değerlendirilmesi. *Maliye Dergisi*, 144-158.
- Kaplan, R. (2012). *Türk Kamu Harcama Yönetiminde Hesap Verme Sorumluluğu*. Ankara: Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı.
- Karaaslan, E. (2024, Nisan 24). *Kamu Mali Yönetimi Ve Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasbesi*. Hazine ve Maliye Bakanlığı: https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/09/Kamu-Mali_-E.-KARAASLAN_-2.pdf adresinden alındı
- Karaca, H. (2023). İç Denetimin Tarihsel Gelişimi ve İç Denetim Düzenlemeleri. *Muhasebe ve Finans Tarihi Araştırmaları Dergisi*, 55-68.
- Karacan, E. (2010). *Performans Esaslı Bütçe Sistemi ve Türkiye Uygulaması*. Ankara: DPT.
- Karaş, G. (2022). Kamu Harcamalarının AB ve Türkiye Açısından Karşılaştırmalı Analizi. *Uluslararası Sosyal Ekonomik Çalışmalar Dergisi*, 32-49.

- Karayazı, M. (2018, Eylül 01). Mali Disiplini Sağlamada Mali Kurallar. *Mali Disiplini Sağlamada Mali Kurallar -Doktora Tezi*. Kahramanmaraş: Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Kartalıcı, K. (2019). Türkiye'de Devlet Muhasebesi Reformunda Güncel Gelişmeler. *Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 261-276.
- Kaya, S., & Aral, C. (2000). *Performans Bilgisine Yönelik İyi Uygulama Prensipleri / Çeviri*. Ankara: Sayıştay Başkanlığı.
- KB, K. (2017). Orta Vadeli Program 2018-2020. K. Bakanlığı içinde, *Orta Vadeli Program 2018-2020* (s. Giriş). Ankara: Kalkınma Bakanlığı.
- Kebeli, A. (2020). Kamu İç Denetiminde Performans Denetiminin Yeri. *Hakemli Denetim*, 5-34.
- Keita, K., & Turcu, C. (2019, Ağustos 6). *On Promoting Fiscal Discipline: The Role of Exchange Rate Regimes, Fiscal Rules and Institutions- World Bank Policy Research Working Paper No. 8964*. [www.ssrn.com: https://ssrn.com/abstract=3433](https://ssrn.com/abstract=3433) adresinden alındı
- Kennedy, S., Robbins, J., & Delorme, F. (2001). The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance. *Fiscal Rules Conference* (s. 237-266). Canada: Ministry of Finance - Canada.
- Kesik, A. (2012). Bütçe Sistemi ve Mali Disiplin. C. Aktan, A. Kesik, & D. Dileyici içinde, *Yeni Maliye: Değişim Çağında Kamu Maliyesi Yeni Trendler Yeni Paradigmalar Yeni Öğretiler Yeni Perspektifler* (s. 627-634). Ankara: 2012.
- Kesik, A., & Kırıl, G. (2012). *“Yeni Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik”*. Ankara: Maliye Bakanlığı Yayınları.
- Kete, H. (2021). 2000 sonrası Türkiye'de mali disiplin politikalarının değerlendirilmesi. H. Kete içinde, *Türkiye'de 2000 Sonrası Kamu Maliyesi-İktisadi, Mali ve Sektörel Gelişmeler* (s. 31-71). Ankara: Nobel.
- Keyder, N. (2022, Temmuz 01). *Türkiye'nin Kriz Deneyimleri 1994, 2000-2001, 2008-2009 ve 2018-2022 Krizleri* – Nur Keyder. İktisat ve Toplum Dergisi- Erişime Açık Yazılar Erişim Tarihi:05.08.2024: <https://iktisatvetoplum.com/turkiyenin-kriz-deneyimleri-1994-2000-2001-2008-2009-ve-2018-2022-krizleri-nur-keyder/> adresinden alındı

- Kholjigitov, G. (2013, Aralık 16). *The Role of the Fiscal Discipline in Public Finance Management in Developing Countries*. www.ssrn.com erişim tarihi 05.09.2024, Kholjigitov, Golib, The Role of the Fiscal Discipline in Public Finance Management in Developing Countries (December 16, 2013). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2368123> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2368123> adresinden alındı
- Kiper, K. (2023, Mayıs 23). Mali Disiplin: Eleştirel Bir Yaklaşım ve Post-Keynesyen Alternatif. *Fiscaeconomia*, s. 1787-1812.
- Kızılboğa, R. (2012, Nisan 22). Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat Teorilerinin Değerlendirilmesi. *Nevşehir Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, s. 91-109.
- Kopits, G. (2001). *Fiscal Rules Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament*. Washington: IMF.
- Korkmaz, E. (2019, Nisan 17). *Mali disiplin nedir? Ne değildir Erişim Tarihi: 01 Mayıs 2024*. Yeniçağ Gazetes: <https://www.yenicaggazetesi.com.tr/mali-disiplin-nedir-ne-degildir-401522h.htm> adresinden alındı
- Küçükaycan, D. (2022). Kamu Mali Yönetiminde Tahakkuk Esaslı Muhasebe ve Bütçeleme Sistemi Üzerine Değerlendirmeler. A. Buckley içinde, *Sosyal ve Beşeri Bilimler- Metodoloji, Araştırma, Uygulama* (s. 175-204). Lyon France: Lıvre de Lyon.
- Küçüktığı, A. (2007). Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi. *Strateji Bülteni*, 18-21.
- Küçüktığı, A., & Aydın, V. (2017). Yeni Kamu Yönetimi Bağlamında Stratejik Planlama Anlayışı. *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 473-4792.
- Lazar, C., & Andrei, J. (2006, 03 01). The Budget – an Instrument for Forecasting. Multiyear Budgeting. *Universităţii Petrol – Gaze din Ploieşti BULETINUL Ştiinţe Economice seria*, s. 41-46.
- Lerven, F. (2021). Letter: It's time Europe stopped fetishising fiscal discipline. *Financial Times* <https://www.ft.com/content/a92a20e2-7efb-497c-bc13-0e002d4aca2e>.

- Maliye Bakanlığı. (2005, Aralık 31). İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar hakkında yönetmelik. Ankara: Maliye Bakanlığı.
- Merkez Bankası. (2021). <https://www.tcmb.gov.tr> siteye erişim tarihi: 25.08.2024. <https://www.tcmb.gov.tr>: <https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/TR/TCMB+TR/Main+Menu/Temel+Faaliyetler/Para+Politikasi/PPK/2021> adresinden alındı
- Merkez Bankası. (2022). *Merkez Bankası istatistik portalı*. <https://www.tcmb.gov.tr>: <https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/TR/TCMB+TR/Main+Menu/Temel+Faaliyetler/Para+Politikasi/PPK/2022> adresinden alındı
- Merkez Bankası. (2023). <https://www.tcmb.gov.tr>. Merkez Bankası Para Politikası: <https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/TR/TCMB+TR/Main+Menu/Temel+Faaliyetler/Para+Politikasi/PPK> adresinden alındı
- Mitra, P. (2006). *Post-Crisis Recovery: When Does Increased Fiscal Discipline Work?* Washington: International Monetary Fund.
- Muratlı, H. (2009). Teftiş ve Denetim Esasları ile Diğer Ülkelerin Teftiş Kurulları Örnekleri Temelinde Teftiş Fonksiyonunun Geliştirilmesi Üzerine Bir İnceleme. *Kültür ve Turizm Bakanlığı Teftiş Kurulu Mesleki Değerlendirme Toplantısı* (s. 1-39). Antalya: Kültür Bakanlığı <https://teftis.ktb.gov.tr/Eklenti/27329,sunu.doc?1>.
- Mutluer, M., Öner, E., & Kesik, A. (2013). *Teoride ve Uygulamada Kamu Maliyesi*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Neyaptı, B., & Özgür, S. (2007, Nisan 2). "The Effects Of Fiscal And Monetary Discipline On Budgetary Outcomes. *Contemporary Economic Policy*,, s. 146-155.
- Onur, S. (2021). Kurumsal Ahlaki Çöküntü: Yozlaşma ve Yolsuzluk Üzerine Teorik Bir İnceleme. *Kırklareli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi* (10) 1, s. 133-168.
- Orhan, M., & Serçemeli, M. (2013). Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasebesinde Bütçe Hesapları ve Muhasebeleştirilmesi. *Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Entitüsü Dergisi*, 321-334.

- Orhan, M., & Serçemeli, M. (2013). Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasebesinde Bütçe Hesapları ve Muhasebeleştirilmesi. *Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 321-334.
- Öner, E. (2016). *Kamu Maliyesi*. Ankara: Nobel.
- Özatay, F. (2012, Kasım). *Mali Disiplin ve Büyüme: Türkiye Deneyimi* <https://www.tek.org.tr/tr/tartisma-metinleri>. Türkiye Ekonomi Kurumu: /2012 https://www.tek.org.tr/pdf/834_9122022_223809.pdf adresinden alındı
- Özekicioğlu, S. (2017). Türkiye'de Dış Denetim Mevzuatı ve Kamu Mali Yönetimine Yansımaları. *Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 601-618.
- Özen, A. (2008). *Performans Esaslı Bütçeleme ve Türkiye'de Uygulanabilirliği*. Ankara: Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı.
- Özsoylu, A., & Karaca, C. (2014). A. Özsoylu, & Z. Ergen içinde, *Türkiye'de Kamu Sektörü Analizi* (s. 153-221). Adana: Karahan Kitabevi.
- Paksoy, H. (2023). Sosyal Güvenliğin Finansman Yöntemleri ve Türkiye'deki Uygulamaya Kısa Bir Bakış. *International Journal of Social Humanities and Administrative Sciences*, 2455-2460.
- PEBR. (2004, Aralık). PEBR. *Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi (Pilot Kurumlar için Taslak)*. Ankara: Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü).
- Resmi Gazete. (1999, 09 08). *İŞSİZLİK SİGORTASI KANUNU*. Resmi Gazete: <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/23810.pdf> adresinden alındı
- Resmi Gazete. (2003, 12 10). 5018 sayılı Kanun. Ankara: Maliye Bakanlığı.
- Resmi Gazete. (2010, 10 19). *6085 sayılı Sayıştay Kanunu*. Resmi Gazete: <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2010/12/20101219-1.htm> adresinden alındı
- Resmi Gazete. (2023, Mart 09). *7440 Sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun*. Resmi Gazete: <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2023/03/20230312-14.htm> adresinden alındı

- Resmi Gazete, .. (2021, 2024 06). *Kamu İdarelerince Hazırlanacak Stratejik Planlar ve Performans Programları ile Faaliyet Raporlarına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik*. Ankara: T.C. Cumhurbaşkanlığı. <https://www.resmigazete.gov.tr:> <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2021/04/20210422-39.pdf> adresinden alındı
- Resmi Gazete, .. (2022, Eylül 04). Orta-Vadeli-Program(2023-2025). Ankara. Strateji ve Bütçe Başkanlığı: <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/09/Orta-Vadeli-Program-2023-2025.pdf> adresinden alındı
- Robert, A. (2015, Ağustos 01). No Simple Fix: Fiscal Rules and the Politics of Austerity. *Indiana Journal of Global Legal Studies*- <https://www.repository.law.indiana.edu/ijgls/vol22/iss2/>, s. 401-431.
- Sak, G. (2008, 08 01). *Cari işlemler açığının yönetimi için mali disiplin şart*. www.tepav.org. adresinden alındı
- Sak, G. (2008, 08 01). *Cari işlemler açığının yönetimi için mali disiplin şart*. www.tepav.org Erişim Tarihi 19.09.2024. adresinden alındı
- Sakal, M. (2002). Türkiye'de Mali Disiplinsizliğin Yapısal Temelleri. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 175-198.
- Saraç, O. (2005). Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Yapılan Düzenlemelerin Değerlendirilmesi. *Maliye Dergisi*, 122-163.
- Saraçoğlu, F., Engin, İ., & Ejder, H. (2014). *Maliye Ders Notları*. Ankara: Gazi Kitabevi.
- Saygılı, M. (2002, Şubat 01). Türkiyede Kamu Fonu Uygulaması-Uzmanlık Tezi. *Türkiyede Kamu Fonu Uygulaması-Uzmanlık Tezi*. Ankara, Merkez, Türkiye: DPT, Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü.
- Saygılı, M. (2002, Şubat 1). Türkiyede Kamu Fonu Uygulaması-Uzmanlık Tezi. *Türkiyede Kamu Fonu Uygulama*. Ankara, Merkez, Türkiye: DPT, Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü.
- Sayıştay. (1997). *Performans Denetimi Özel El Kitabı(Value for Money Handbook)*Çeviri: Uz. Denetçi Arife Coşkun. Ankara: Sayıştay.

- Sayıştay Başkanlığı. (2024, 05 10). <https://www.sayistay.gov.tr/pages/76-cumhuriyet-donemi>. Sayıştay Başkanlığı;: <https://www.sayistay.gov.tr/pages/76-cumhuriyet-donemi> adresinden alındı
- Schaechter, A., Kinda, T., Budina, N., & Weber, A. (2012). *Fiscal Rules in Response to the Crisis—Toward the “Next-Generation” Rules. A New Dataset*. Washington: IMF.
- Sezgin, Z. (2013, Haziran 1). Avrupa Borç Krizinin İzini Sürmek. *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimleri Dergisi*, s. 81-90.
- sgk.gov.tr. (2024, 07 03). *Genel Sağlık Sigortası nedir?* sgk.gov.tr: <https://www.sgk.gov.tr/Content/Post/742c02df-68e1-422c-a387-fa2e4326b015/Genel-Saglik-Sigortasi-nedir-2023-01-25-11-25-46> adresinden alındı
- Sofracı, İ. (2005). Türkiye'de Sosyal Güvenlik Harcamalarının Analizi. *Sosyal Bilimler Dergisi*, 59-82.
- Songür, N. (2011). Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama ve Uygulamalara İlişkin Genel Bir Değerlendirme. *Strategic Public Management Journal (SPMJ)*, 56-78.
- Şahin İpek, E. A., Sakal, M., & Çiçek, H. G. (2014). Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Diğer Bütçe Sistemlerinden Farklılıkları Üzerine Bir Değerlendirme. *Sosyo-Ekonomi*, 8-104.
- Şentürk, K. Ş. (2017). Mali Disiplin Ve Enflasyon İlişkisi Üzerine Bir Analiz: Türkiye. *Uluslararası Ekonomi ve Yenilik Dergisi*, 185-204.
- Şentürk, S., Karakurt, B., & Şahingöz, B. (2017). Mali Disiplin ve Enflasyon İlişkisi Üzerine Bir Analiz:Türkiye. *Uluslararası Ekonomi ve Yenilik Dergisi*, 185-204.
- Şimşek, S. (2008). AB Ülkelerinde Eğitim, Sağlık ve Savunma Harcamalarının Ekonomik Büyüme Üzerine Etkileri. N. Ş. Pınarcıoğlu, & A. Kanbak içinde, *Current Debates in Social Sciences Proceedings of 2018 September* (s. 109-116). London: Ijopec Publication Limited.
- T.C. Dışişleri Bakanlığı AB Başkanlığı. (2022, 11 15). *AB'nin Tarihçesi Erişim Tarihi: 06.07.2024*. T.C. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı: https://www.ab.gov.tr/avrupa-birliginin-tarihcesi_105.html adresinden alındı

- T.C. Dışışleri Bakanlığı AB Başkanlığı b. (2022, 11 02). *Maastricht Kriterleri*. T.C. Dışışleri Bakanlığı AB Başkanlığı: https://www.ab.gov.tr/_301.html adresinden alındı
- TCMB. (2001, Mart 01). *Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı*. www.tcmb.gov.tr: <https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/9d16883c-c298-4863-8992-e6054973ce6b/program.pdf?MOD=AJPERES> adresinden alındı
- TİDE. (2024, 05 04). *İç Denetimin Tanımı*. <https://www.tide.org.tr/>: <https://www.tide.org.tr/page/26/Ic-Denetimin-Tanimi> adresinden alındı
- Tornell, A., & Velasco, A. (2000, Nisan 2). Fixed versus flexible exchange rates: Which provides more fiscal discipline. *Journal of Monetary Economics*, s. 399-436.
- Tunç, A. (2015). Türkiye'de Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Değişimin Bir Simgesi Olarak" Stratejik Planlama ve Yönetimi". *ASSAM Uluslararası Hakemli Dergi*, 69-86.
- Tüğen, K. (2021). *Devlet Bütçesi*. İzmir: Başsaray Yayınları.
- TÜİK. (2021, 12 31). *TÜİK*. <https://data.tuik.gov.tr>: <https://data.tuik.gov.tr/Kategori/GetKategori?p=Enflasyon-ve-Fiyat-106> adresinden alındı
- TÜİK. (2021, 12 31). *TÜİK İstatistik veri portalı erişim tarihi:25.08.2024*. <https://data.tuik.gov.tr>: <https://data.tuik.gov.tr/> adresinden alındı
- TÜİK. (2022, 12 31). *TÜİK*. <https://data.tuik.gov.tr/>: <https://data.tuik.gov.tr/Kategori/GetKategori?p=Enflasyon-ve-Fiyat-106> adresinden alındı
- TÜİK. (2023, 12 31). <https://data.tuik.gov.tr>. *TÜİK*: <https://data.tuik.gov.tr/Kategori/GetKategori?p=Enflasyon-ve-Fiyat-106> adresinden alındı
- TÜRMÖB. (2016, Aralık 31). *Uluslararası Doğrudan Yatırımlar Raporu*. Türmob: <https://www.turmob.org.tr/ekutuphane/download/7a2c4eee-a11b-4cd2-9b15-a8c88d3b0684> adresinden alındı

- Uzun, T. (2009, Aralık 01). Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat Üzerine Bir Değerlendirme. *Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, s. 223-246.
- Ünal, F. (2023, 06 11). Matrah Artırımının Kapsam ve Etkileri. *Akşehir Meslek Yüksekokulu Sosyal Bilimler Dergisi*, s. 113-120.
- Yalçın, E., & Ünlükaplan, İ. (2024, 06 30). The Impact of Fiscal Rules on Public Debt and Public Deficits Based on the Budget Institutions Approach. *International Journal of Public Finance*, s. 1-57.
- Yar, F. (2014, Nisan-Haziran 01). Seçilmiş Bazı Ülkelerde Mali Kural Uygulamalarının Değerlendirilmesi. *Sayıştay Dergisi*, s. 67-85.
- Yavuz, E., Özgül, H., & Susam, N. (2021). Türk Bütçe Sistemindeki Değişimler ve Performans Esaslı Program Bütçe Sistemine Geçiş. *Maliye Çalışmaları Dergisi*, 115-137.
- Yazıcı, K. (2015). Performans Esaslı Bütçe Sisteminde Yaşanan Sorunlar. *Gaziosmanpaşa Üniversitesi Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi*, 67-97.
- Yazıcı, K. (2016). Türkiye'de Stratejik Planlama ve Bütçe İlişkisinin Güçlendirilmesi. *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 393-428.
- Yiğitbaş, Ş. (2017, Mart 1). Mali Disiplin Sürecinde İkiz Açıklar Hipotezinin Geçerliliğinin Analizi: Türkiye Örneği . *Bankacılar Dergisi*, s. 32-48.
- Yıldırım, H., & Tatlıoğlu, H. (2016). Türk Kamu Yönetimi Stratejik Plan Uygulamasında Stratejik Plan Uygulamasında Sahiplenme ve Katılım Sorunları. *Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi SBE Dergisi* , 181-196.
- Yıldız, M. (2019). Stratejik Yönetim Anlayışının Beş Yıllık Kalkınma Planları Çerçevesinde Değerlendirilmesi. *Uluslararası Akademik Birikim Dergisi*, 1-13.
- Yılmaz, E. (2024, Ocak 16). *Sermaye Transferleri Hangi Kurumlara Gidiyor*. <https://t24.com.tr> bağımsız internet gazetesi: https://t24.com.tr/yazarlar/binhan-elif-yilmaz/sermaye-transferleri-hangi-kurumlara-gidiyor,43137#google_vignette adresinden alındı
- Yılmaz, E. (2024). *Sermaye Transferleri Hangi Kurumlara Gidiyor*.

Yüksel, C. (2022, Aralık 24). *Kamu Maliyesi özet ders notları*. Cihan Yüksel:
http://www.cihanyuksel.org/uls410_ders_notu.pdf adresinden alındı

