

**TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE (KAMU EKONOMİSİ) ANABİLİM DALI**

**KAMU HARCAMALARINDA ETKİNLİK İÇİN BİR ARAÇ
OLARAK HARCAMA GÖZDEN GEÇİRME VE BÜTÇE DENGESİ
ÜZERİNDEKİ ETKİSİ**

DOKTORA TEZİ

Nihal Selcen HANÇER

Ankara-2024

**TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE (KAMU EKONOMİSİ) ANABİLİM DALI**

**KAMU HARCAMALARINDA ETKİNLİK İÇİN BİR ARAÇ
OLARAK HARCAMA GÖZDEN GEÇİRME VE BÜTÇE DENGESİ
ÜZERİNDEKİ ETKİSİ**

DOKTORA TEZİ

**Tez Danışmanı
Prof. Dr. Serdal BAHÇE**

Ankara-2024

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE (KAMU EKONOMİSİ) ANABİLİM DALI

KAMU HARCAMALARINDA ETKİNLİK İÇİN BİR ARAÇ
OLARAK HARCAMA GÖZDEN GEÇİRME VE BÜTÇE DENGESİ
ÜZERİNDEKİ ETKİSİ

DOKTORA TEZİ

Tez Danışmanı

Prof. Dr. Serdal BAHÇE

TEZ JÜRİSİ ÜYELERİ

ADI SOYADI

Prof. Dr. Serdal BAHÇE

Prof. Dr. Çiğdem Berna KOCAMAN

Prof. Dr. Pelin Varol İYİDOĞAN

Prof. Dr. Hakkı Ozan ERUYGUR

Doç. Dr. Umut ÖNEŞ

TEZ SAVUNMA TARİHİ

26/6/2024

TÜRKİYE CUMHURİYETİ

ANKARA ÜNİVERSİTESİ

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne

Prof. Dr. Serdal BAHÇE danışmanlığında hazırladığım “Kamu Harcamalarında Etkinlik İçin Bir Araç Olarak Harcama Gözden Geçirme ve Bütçe Dengesi Üzerindeki Etkisi (Ankara.2024)” adlı doktora tezindeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu, başka kaynaklardan aldığım bilgileri metinde ve kaynakçada eksiksiz olarak gösterdiğimi, çalışma sürecinde bilimsel araştırma ve etik kurallarına uygun olarak davrandığımı ve aksinin ortaya çıkması durumunda her türlü yasal sonucu kabul edeceğimi beyan ederim.

17.07.2024

Nihal Selcen HANÇER

TEŞEKKÜR

Tez çalışmamda desteklerini benden esirgemeyen öncelikle Danışman Hocam Prof. Dr. Serdal BAHÇE olmak üzere Prof. Dr. Çiğdem Berna KOCAMAN, Prof. Dr. Pelin Varol İYİDOĞAN ile jürimde yer alan değerli hocalarıma, ayrıca uzun bir yolculuk olan doktora eğitimim boyunca öğrendiğim her şey için maliye bölümünün değerli hocalarına teşekkürü borç bilirim.

Ve elbette, oldukça zorlu geçen bu süreçte, bana göstermiş oldukları sabır ve destek için; annem ve babam başta olmak üzere, kıymetli aileme sonsuz şükranlarımla.

N. Selcen HANÇER

İÇİNDEKİLER

TEŞEKKÜR.....	i
İÇİNDEKİLER.....	ii
TABLolar DİZİNİ.....	iv
GRAFİKLER DİZİNİ.....	v
ŞEKİLLER DİZİNİ.....	vi
KISALTMALAR DİZİNİ.....	vii
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMUSAL MÜDAHALE YOĞUNLUĞU VE ETKİNLİK BAĞLAMINDA KAMU HARCAMASI ETKİNLİĞİ

1.1 KAMUSAL MÜDAHALE YOĞUNLUĞU	8
1.1.1 Kamusal Müdahale Yoğunluğu ve Kamu Harcamalarına Yönelik Teorik Tartışmalar	18
1.2 ETKİNLİK BAĞLAMINDA KAMU HARCAMASI ETKİNLİĞİ	26
1.2.1 Kavramsal Çerçeve ve Teorik Bazda Etkinlik	26
1.2.1.1 Kavramsal Olarak Verimlilik-Etkinlik-Etkililik	26
1.2.1.2 Etkinlik Teorisi	30
1.2.1.3 Kavramsal Olarak Kamu Harcama Etkinliği	32
1.2.1.4 Kamu Harcama Etkinliğine Yönelik Ampirik Çalışmalar	37

İKİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL VE TEORİK ÇERÇEVEDE HARCAMA GÖZDEN GEÇİRME VE SEÇİLMİŞ ÜLKE UYGULAMALARI

2.1. POLİTİKA ARACI OLARAK HARCAMA GÖZDEN GEÇİRME	47
2.1.1 Tanımlama ve Kavramsal İçerik	47
2.1.2 Harcama Gözden Geçirme Genel Çerçevesi ile Yöntem ve Aşamaları.....	53
2.1.3 Harcama Gözden Geçirme ile Bütçe Bağlantısı.....	60
2.1.4 Harcama Gözden Geçirme Sürecinde Aktörler.....	64
2.2 ÜLKE UYGULAMALARI BAĞLAMINDA HARCAMA GÖZDEN GEÇİRME.....	69
2.2.1 Genel Uygulama.....	69
2.2.2 Seçilmiş Ülke Örnekleri	78
2.2.3 Ülke Uygulamalarından Çıkarılan Sonuçlar	113

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM	
HARCAMA GÖZDEN GEÇİRME YÖNTEMİNİN BÜTÇE DENGESİ	
ÜZERİNDE ETKİSİNE YÖNELİK ANALİZ	
3.1 BÜTÇE AÇIKLARININ BELİRLEYİCİLERİNE YÖNELİK LİTERATÜR	
ÇALIŞMALARI.....	122
3.2 AMPİRİK ANALİZ.....	144
3.2.1 Araştırma Yöntemi.....	146
3.2.2 Veri Seti ve Model	148
3.2.3 Model Tahmini ve Bulgular Kapsamında Değerlendirmeler.....	156
SONUÇ	174
KAYNAKÇA.....	187
EKLER	209
EK 1- BETİMLEYİCİ İSTATİSTİKLER	209
EK 2- KORELASYON MATRİSİ	210
ÖZET	211
ABSTRACT	212

TABLÖLAR DİZİNİ

<u>Tablo No</u>	<u>Sayfa No</u>
Tablo 1. Genel Kamu Harcamalarının 1870-1996 Dönemi GSYH Oranı (%)	11
Tablo 2. OECD Ülkeleri 1998-2021 Genel Kamu Harcamalarının GSYH Oranı (%).....	14
Tablo 3. OECD Ülkeleri 2009-2022 Genel Kamu Gelirleri GSYH Oranı (%).....	16
Tablo 4. OECD Ülkeleri 2009-2022 Genel Bütçe Dengesi GSYH Oranı (%)	17
Tablo 5. Harcama Gözden Geçirme Yöntemleri	54
Tablo 6. Harcama Gözden Geçirme Sürecinde Aktörlerin Rollerini	68
Tablo 7. Harcama Gözden Geçirme Ülke Hedef Örnekleri	72
Tablo 8. OECD Ülkeleri Nezdinde Harcama Gözden Geçirme Amaçları	73
Tablo 9. Harcama Gözden Geçirme Soru Seti Örnekleri	77
Tablo 10. Hollanda Harcama Gözden Geçirme Amaçlarına İlişkin Yaklaşım	87
Tablo 11. Hollanda Harcama Gözden Geçirme Seçilmiş Konu Örnekleri.....	89
Tablo 12. Kanada 1994 Yılı Program Gözden Geçirme Süreci	102
Tablo 13. Model Değişkenleri	151
Tablo 14. Modelde Çalışılan Ülkeler	154
Tablo 15. Hausman Test İstatistiği	157
Tablo 16. Wald Testi Sonucu	159
Tablo 17. Durbin-Watson Testi Sonucu	160
Tablo 18. Yatay Kesit Bağımlılığı Test Sonucu.....	161
Tablo 19. Model Sonuç Tablosu	162

GRAFİKLER DİZİNİ

<u>Grafik No</u>	<u>Sayfa No</u>
Grafik 1. OECD Ülkeleri 2021 Yılı Genel Kamu Harcamaları/ GSYH (%).....	13
Grafik 2. OECD Ülkeleri 1998-2021 Genel Kamu Harcamaları/ GSYH (%).....	15
Grafik 3. HGG - Bütçe Bağlantısının OECD Üyesi Ülkeler Üzerinden Tasnifi	63
Grafik 4. Çalışma -Yönlendirme Gruplarının Sistemde Mevcudiyet Oranı (%)	66
Grafik 5. OECD Ülkeleri Genelinde Harcama Gözden Geçirme Amaçları (ülke sayıları)	70
Grafik 6. Harcama Gözden Geçirme Sürecine İlişkin Yasal Zemin	115
Grafik 7. OECD Ülkelerinin Harcama Gözden Geçirme Uygulama Zorlukları.....	118

ŞEKİLLER DİZİNİ

<u>Sekil No</u>	<u>Sayfa No</u>
Şekil 1. Etkinlik - Verimlilik Kavramsal Çerçeve	29
Şekil 2. Harcama Gözden Geçirme Aşamaları	56
Şekil 3. Harcama Gözden Geçirme Süreci Akış Şeması	56
Şekil 4. Harcama Gözden Geçirme Tipolojisi	58
Şekil 5. Almanya Gözden Geçirme Organizasyonel Yapı.....	80
Şekil 6. Danimarka Örnek Proje Organizasyon Yapısı	83
Şekil 7. İspanya Harcama Gözden Geçirme Aşamaları.....	97
Şekil 8. İtalya Harcama Gözden Geçirme Tarihsel Süreç Özet.....	98
Şekil 9. Letonya Harcama Gözden Geçirme Süreci Unsurları	107

KISALTMALAR DİZİNİ

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
CSR	Comprehensive Spending Review
FE	Fixed Effect Model
GDP	Gross Domestic Product
GSYH	Gayrisafi Yurt İçi Hasıla
HGG	Harcama Gözden Geçirme
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
OLS	Ordinary Least Squares -En Küçük Kareler Yöntemi-
PSA	Kamu Hizmet Sözleşmesi
RE	Random Effect Model
SR	Spending Review

GİRİŞ

Gelişmiş veya gelişmekte olan hemen her ekonomide kamu harcamalarının rasyonel zeminde yürütülmesi ve kamu kaynak kullanımının etkin kılınması öncelikli bir mali politikadır. Kamusal müdahale yoğunluğunun özellikle 2008 küresel kriz sonrası dönemde büyüme eğilimi ve devletin ekonomik rolünde artış yönünde değişim kamu harcamalarının genişlemesi ile sonuçlanmıştır. Artan kamu harcamaları kaynak kullanımında *verimlilik, etkinlik, etkililik* unsurlarını ön plana çıkararak kamu kaynağının kullanımı açısından yönetim erkine daha fazla sorumluluk yüklemiş, harcamalarda etkinliğin sağlanması gereği *mali alan* kavramını da tartışılır hale getirmiştir.

Yönetimin sürdürülebilir finansal pozisyonuna zarar vermeksizin, beklenen bir amaç için kaynak sağlamaya imkân veren bütçeleme alanı (Heller, 2005:3) olarak tanımlanabilen mali alanın geniş olması hükûmetlere maliye politikasını etkin uygulama noktasında esneklik sağlaması adına önemlidir.

Mali alanın genişletilmesine yönelik bakış açısı günümüz ekonomi dinamiği ve ana akım iktisat anlayışı olarak tanım bulan Neoklasik iktisat yaklaşımının bir sonucu niteliğindedir. 19 uncu yüzyıl bitiminden itibaren ana akım iktisat olarak yerleşen Neoklasik yaklaşım ve bunun sonucu olarak uluslararası kuruluşların da destek verdiği ortodoks politikaların temelinde kamu harcamalarının azaltılması, vergi artışlarının sınırlı tutulması ve mali disiplin sağlanmasına yönelik politikalar gelmektedir. Bugün geline nokta dünya ekonomik anlayışını şekillendiren ve egemen rasyonalite olan ortodoks yaklaşım, Keynesyen bakış açısından farklı olarak, kamu harcamalarının operasyonel oluşuna çok da izin veren bir niteliğe sahip değildir. Ortodoks uygulamalar genel kabul görmüş geleneksel iktisat yaklaşımına bağlılığı ifade eder. Bu bağlamda özellikle Keynesyen bakış açısının eleştiri aldığı, ekonominin kendi dinamikleri ve mümkünse en

az müdahale ile yönetilmesine dair küreselleşen dünyanın uluslararası bakışı ile de beslenen bu yaklaşım; kamu harcamalarının azaltılması ve etkin kılınmasını öncelikli bir maliye politikası olarak benimsemiştir.

Maliye politikasının kontrollü ve disiplinli olmasını destekleyen bu yaklaşım kamu harcamalarının sürdürülebilir düzeyde tutularak vergi politikalarının etkin kılınmasını önemser. Ancak insanî, ahlakî ve de zorlayıcı yanı olan vergi dinamiğini bir politika aracı olarak her şart ve duruma özgüllemenin zorluğu; kamu harcamalarının disipline edilmesini daha etkin uygulanabilir bir politika aracı haline getirmiştir. Bu sebeple kamu harcamalarının önceliklendirilmesi ve kompozisyonunun değiştirilmesi mali alan oluşturulması sürecinde uygulayıcı ülkeler tarafından sıkça kullanılan bir yöntemdir.

Mali alanın genişlemesinin ülkelerin krizlere karşı mücadele gücünü artırarak ekonomik sıkıntıların çözümü noktasında önemli katkı sağlayacağı beklenirken, mali alan daralmasının ise mali kırılganlık seviyesini artırarak özellikle kriz dönemlerinde esnek maliye politikası uygulama imkânını zayıflatacağı varsayılmaktadır. Mali alanın genişletilmesi adına kamu harcamalarının incelenmesi de dahil bu alanda atılacak adım ve politikalar bu nedenle daha fazla ön plana çıkmıştır.

Kamu harcamalarında artış eğilimi kamu kaynağının etkin kullanım gereğini temel bir maliye politikası önceliği olarak ortaya çıkaran unsurlardan biridir. Bu bağlamda özellikle 1990 sonrası kamusal müdahale yoğunluğunda yukarı yönlü eğilimin 2008 krizi sonrası dönemde daha fazla yükselmesi; kamu kesimi büyüklüğü ve kamu giderlerinin payını ortaya koymak amaçlı kullanılabilecek en temel göstergelerden olan ülkelerin bütçe büyüklüklerinin GSYH'ye oransal karşılığını 2000'li yılların ikinci yarısından itibaren bazı ülkelerde yüzde 50'ler seviyesine yükseltmiştir. Oransal değerin yüksekliği ve genel itibarıyla yükselme seyrinde olması Refah Devleti anlayışının da bir sonucu olmakla birlikte, aynı zamanda ekonomik krizlerin çözümü noktasında benimsenen politikanın da tezahürüdür. Devletin ekonomik bir aktör olarak mali sistem

içerisinde daha fazla yer alması bu sonuca götüren zemini hazırlamış, kamusal müdahale alanının genişleyerek kamu harcamalarının yüksek sayısal verilere ulaşmış olması harcamalarda etkinlik sağlanması gereğini önceliklendirmiştir.

Kamusal harcamaların artış yönlü eğilimi, devlete biçilen rolün bu kapsamda değişimi ve gelişimi kamu kaynağının etkin kullanımında yönlendirici role sahip yönetim erki için kaynakların etkin kullanımı ve mali alan oluşturmak konularını önemli bir noktaya taşımış olmakla birlikte, mali alanın genişletilmesi; tasarruf imkânları oluşturulması ve harcamaların öncelikli, yeni ve etkin politika alanlarına tahsisine imkân sağlanması amaçları çerçevesinde kamu harcamaları etkinliği ile doğrudan bağlantılıdır. Bu hedeflere ulaşma karar ve istekliliği farklı politika araçlarını ortaya koymak, analiz etmek ve uygulamak noktasında hükûmetleri harekete geçirmiş ve Harcama Gözden Geçirme kamu harcamasının etkinliğinin geliştirilmesi amacıyla bu doğrultuda uygulama bulmuş bir yönetim destek aracıdır.

Literatürde karşımıza çıkan, Kamu kaynağı etkin dağılabilir mi? Bir ülkenin refahını yükseltmek için mevcut kaynaklar ekonomi içerisinde nasıl en iyi dağılmalıdır? Bu dağılım toplumun tümü ve her bir bireyin en fazla faydayı sağlayacağı şekilde nasıl oluşturulur? Kamunun esnekliği mevcut imkânlar dahilinde nasıl artırılabilir? sorularının cevapları kamu kaynak kullanımında *etkinlik*, *etkililik*, *verimlilik* kavramları ile karşılık bulur hale gelmiştir. Kamu kaynak kullanımında etkinliğin sağlanmasının araçlarından biri olarak kabul edilebilecek harcama gözden geçirme yöntemi bu bağlamda incelenmesi gerekli bir alan olarak görülmüştür.

Tez ile bu gerekliliklerin bir sonucu olarak harcama gözden geçirme yöntem ve politikasını ele almak amaçlanmıştır. Bu yöntem ve uygulaması ile kamuya ait harcamaların belirli bir sistematik ile ele alınarak ayrıntılı şekilde analiz edilmesi, verimsiz kamu harcamalarından vazgeçilerek mevcut kaynakların yeni alanlara tahsisi ve böylelikle kamu kaynak kullanımının rasyonelleştirilerek etkinliğe kavuşturulması ile

kamu kaynak kullanımında tasarruf sağlanması amaçlanmaktadır. Bütçe dengesinin iyileştirilerek mali disiplinin sağlanması, sürdürülebilir bir büyüme temelinde makroekonomik yapının güçlendirilmesi, kamu hizmet sunumunda kalite ve niteliğin artırılarak bu doğrultuda toplum beklentilerinin karşılanabilmesi sürecin en nihai hedefidir.

Harcama gözden geçirme öncelikli olarak kamunun mevcut harcamalarını derinlemesine analiz ederek politika seçenekleri geliştirmek amacıyla kullanılır. Diğer bir ifadeyle kamunun mevcut harcamalarının sistematik şekilde analiz edilmesi olup süreç sonunda ortaya konulan politika tercih ve seçeneklerinin bütçe belgesi ile bağlantılı olması beklenir. Harcama incelemeleri olarak da adlandırılan bu yöntem ile yönetim erki verimsiz alanlardan kaynak kesintisine giderek bu kaynakları yeniden dağıtım yoluyla verimli alanlara yönlendirmek için kamu harcamalarına yönelik kapsamlı bir değerlendirme yapılmasına yönelik bir süreç yürütecektir.

Harcama gözden geçirme ülkelerin çoğunda dolaylı olarak kamu harcamalarının etkinliğinin sağlanmasına fayda sağlaması umulan bir yöntem olarak uygulama bulmuştur. 1980’li yıllarda oldukça sınırlı sayıda ülke mali yönetimlerinde var olan bu yaklaşım, 1990’lı yıllar ile birlikte özellikle İngiltere’de mali yönetim sisteminin temel bir unsuru olmuş ve 2008 krizi sonrası dönemde uygulaması artarak yaygınlaşmıştır. Literatürde genel olarak Spending Review olarak karşılık bulan harcama gözden geçirme tek bir metodoloji çerçevesine henüz tam olarak oturtulmamış olmakla birlikte ülke uygulamalarından elde edilen sonuçlar ile sistemin unsurları tanımlanmakta ve iyi uygulama kriterleri belirlenmektedir.

Genel itibarıyla küresel kriz sonrasında uygulamanın daha sistematik hal aldığı görülen harcama gözden geçirmelere yönelik uygulamanın temeli 1970’li yıllara dayandırılabilir. ABD’de 1970’lerde bütçe sürecinde her bir harcama kaleminin yeniden değerlendirilmesi esasına dayanan sıfır tabanlı bütçeleme ile Hollanda’nın 1980’li

yıllarda kapsamlı harcama gözden geçirmesi bu yapının tarihsel süreç içerisinde başlangıcı kabul edilir. Ancak performans bütçeleme ve politika değerlendirmesi, harcama gözden geçirme gibi araçların özellikle *Yeni Kamu Yönetim* anlayışı ile bağlantılı olduğu ve hız kazandığı da literatür çerçevesinde vurgulanmaktadır (Zielinski vd., 2019: 6).

Bu bağlamda 2011 yılında OECD üyesi 16 ülke harcama gözden geçirme uygulamasına mali sistemlerinde yer vermişken bu sayı 2020 yılına gelindiğinde 31'e ulaşmıştır. OECD'nin 2021 tarihli raporunda yer bulduğu üzere; Belçika, Çek Cumhuriyeti, İsviçre ve Türkiye gelecek dönemde bu süreci başlatma taahhüdünde bulunmuşlar ve bu ülkelerden ikisi daha 2023 yılı itibarıyla gözden geçirme sürecine mali sistemlerinde yer vermiştir.

Bu tez çalışması sürecinde harcama gözden geçirme yöntemi Türkiye kamu mali yönetiminde bir politika aracı olarak henüz sistematik bir şekilde oluşturulmuş ve uygulama bulmuş olmamakla birlikte; 12 nci Kalkınma Planı başta olmak üzere üst politika belgelerinde harcama incelemelerinin tüm unsurları ile oluşturulup sistematik hale getirileceği politika önceliklerinden biri olarak belirlenmiştir. Benzer şekilde 2024 yılı Bütçe Gerekçesinde yer verilen *harcama gözden geçirmeleri sistematik hale getirilerek verimsiz harcama alanları tasfiye edilecek ve yeni harcama alanları sınırlandırılacaktır*¹ politika tedbiri ise 2024 yılı için bu yapının sistematik şekilde oluşturulması ve uygulama bulması yönünde bir hedef olarak belirlenmiş ve bu yönde faaliyetler başlatılmıştır.

Tez ile harcama gözden geçirme sistematigi önce kavramsal, teori ve uygulama düzeyinde tartışılacak ardından bu yöntemin kamu kaynak kullanımında etkinliğin sağlanması yönünde bir sonuç ortaya çıkarıp çıkarmadığı bir panel veri çalışması ile ortaya konulmaya çalışılacaktır. Tezin nihai hedefi harcama gözden geçirme

¹ 2024 Yılı Bütçe Gerekçesi, Strateji ve Bütçe Başkanlığı: 59

uygulamasının bütçe dengesi esas alınarak mali denge üzerindeki etkisine ilişkin bir değerlendirme sunmaktır.

Kamu kaynağının etkin kullanımının mali denge üzerinde pozitif etki yaratacağı varsayımıyla, harcama gözden geçirme uygulayan ülkelerde mali denge -*bütçe dengesi*- temel gösterge olarak esas alınacak, bu dengenin gözden geçirme süreci sonrasında nasıl etkilendiği incelenerek bütçe dengesinin olumlu yönde değişimi kamu kaynağının etkin kullanımı adına doğru bir sonuç olarak kabul edilecektir. Bu tez kapsamında harcama gözden geçirme yöntemi OECD ülkeleri üzerinden analiz edilmeye çalışılmıştır.

Bütçe açığının azaltılması ve borç stoğunun sürdürülebilir bir düzeyde olması amacıyla uygulanan mali uyum politikaları olarak da tanımlanan mali konsolidasyon harcama incelemelerinden beklenen amaçlardan olmakla birlikte ülke uygulamalarına bakıldığında; bu yöntemin mali konsolidasyonu ve bir anlamda mali dengeyi sağlamak, bütçe açıklarını azaltmak amacının yanı sıra kaynakların yeniden tahsisi için de kullanıldığı görülür. Bu kapsamda tez çalışması ile harcama gözden geçirmenin bütçe dengesi dolayısıyla mali konsolidasyon üzerinde anlamlı ve sayısal bir etkisinin olup olmadığına yönelik bir ölçüm amaçlanmış olsa dahi kaynakların bazı harcama alanlarından tasarruf edilerek yeniden ve daha etkin tahsisine ilişkin değişim de önemlidir.

Tez üç bölümden ibaret olup; ilk bölümde, harcama gözden geçirme yönteminin bir politika aracı olarak ülkelerin gündemine daha fazla taşınmasına neden olan kamusal müdahale yoğunluğu ve kamu harcamalarının artış eğilimi üzerinde durulacak ve genel olarak etkinlik teorisi çerçevesinde kamu kesimi ve kamu harcama etkinliği tartışılacaktır.

İkinci bölümde; kamu harcama etkinliğini geliştirici ve katkı sağlamak amaçlı uygulama bulan bir yöntem ve destek aracı olarak harcama gözden geçirme teorik çerçevede ele alınarak ülke örnekleri üzerinden sistemin unsurları özetlenmeye

alışılacaktır. rnek lke anlatımları mali sistemlerinde bu yönteme yer vermiş ve tezin analiz bölümüne dahil edilen 25 OECD lkesi üzerinden yapılacaktır.

nc bölümde; çalışmanın temel hedefi olan harcama gözden geçirme yöntem ve uygulamasının, kamu mali yönetiminde ve politika önceliklerinde ve özetle mali denge olarak kabul edilen bütçe dengesi üzerinde beklenen şekilde bir iyileşme sağlayıp sağlamadığının analiz edilmesi amaçlanmıştır. Ampirik alışma sisteme geçiş yapmış OECD lkeleri temelinde yürütülmüş ve sisteme geçiş tarihine ilişkin bilgiye kesin olarak ulaşılabilen 25 ülke modele dahil edilmiştir. Çalışmada panel veri analizi yapılmış ve analizde Driscoll-Kraay Dirençli Sabit Etkiler modeli kullanılmıştır. Çalışmanın zaman aralığı 2008 krizi sonrasında kamusal müdahale yoğunluğunun genişlemesi de dikkate alınarak 2009-2022 dönemi olarak belirlenmiştir.

Harcama gözden geçirme uygulaması günümüz itibarıyla yaygınlık kazanmış olmakla birlikte bu alanda yapılmış akademik çalışmalar oldukça sınırlıdır. Özellikle bu yöntemin kamu kaynağının etkin kullanımını sağlaması ve bütçe dengesi üzerindeki etkisine yönelik ampirik bir çalışmaya rastlanılmamış olup tez sonucunda elde edilecek bulguların bu kapsamda literatüre önemli bir katkı sunacağı değerlendirilmektedir.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMUSAL MÜDAHALE YOĞUNLUĞU VE ETKİNLİK BAĞLAMINDA

KAMU HARCAMASI ETKİNLİĞİ

1.1 KAMUSAL MÜDAHALE YOĞUNLUĞU

Demokrasi anlayışının gelişmiş modeli olan temsili demokrasilerde asıl öge vatandaş olmakla birlikte vatandaşlar kolektif çözümlere ilişkin sorunları giderme güç ve yeterliğine sahip olamadıklarından bu çözüm Devletin işidir (Atiyas ve Sayın, 1961: vii) Bu bağlamda devlet olgusu çok farklı kuram ve teorilere konu olmuştur. Devlet felsefesi kuramları devletin varlığını *koruyucu bir kurum* olması yönüyle tanımlamış ve bu kuramlar çerçevesinde devlet; ülke dışında güvenliğini sağlamak, ülke içinde hukuk düzenini oluşturarak sürdürülebilir kılmakla görevli bir yapı ve kurum olarak ele alınmıştır. Oppenheimer devlet tanımını yapılan farklı tanımlamaların etrafında ve ne olmadığı üzerine şekillendirmiştir. Bu kapsamda Platon'a göre *devlet birlikte yaşama zorunluluğunun bir gereğidir* ancak Aristoteles'in bu sava karşı tanımı devletin *doğal bir oluşum* olduğudur. Ancillon'a göre *dil ve aynı kökenden* kaynaklanırken, Bodin devlet olgusunu *birçok ailenin ve onların ortaklaşa sahip oldukları şeylerin egemen güç tarafından yönetimi* olarak ifade eder. Rousseau, Grotius, Spinoza ve Locke'ya göre devlet *toplum sözleşmesinin bir ürünü*ken Hobbes'a göre ise *bireylerin birbiri ile olan mücadelesini sona erdirmek amacıyla* oluşmuş bir yapıdır. Schelligin devlet için *mutlak olandır* tanımını kullanır (Oppenheimer, 1997: 34-36). Atiyas vd. yetkin devlet kavramını ortaya koymakta ve bu yetkinliğin şartlarını; aşırı harcama eğiliminin önlenmesi, kamu mallarının üretilmesi, siyasi ve bürokratik rantların asgari düzeyde kalabilmesi olarak ifade etmektedirler (Atiyas ve Sayın, 1961: 8).

Devlet olgusunun oluşumu kuramsal olarak farklı yönlerden ele alınmış olsa da iktisat ve maliye alanyazında devletin hangi sınıra kadar, ne düzeyde var olması gerektiği tarihsel süreç boyunca tartışılacak bir durum olmuştur.

Modern toplumlarda demokrasi anlayışının gelişmesiyle birlikte devlet olgusuna bakış ve bu oluşumdan beklentilerin değişiklik göstermesi; devletin ekonomiyi ve toplumsal yaşamı nasıl etkilediği, devlete yüklenen rollerdeki değişimin süreci nasıl şekillendirdiği, kamu sektörünün ne büyüklükte olması gerektiği yönündeki tartışmaların hız kazanmasına neden olmuş ve bu yapıyı *polis devlet* anlayışından uzaklaştırarak farklı temellere taşımıştır.

Bu noktada devletin neden bazı faaliyetler ile ilgilenip diğerleri ile ilgilenmediğinin cevabı, faaliyet alanlarının son yüzyılda nasıl ve ne yönde değiştiği, ekonomik rolünün etkinliğinin artıp artmadığı konuları; kamu sektörünün ilgilendiği temel sorun alanlarındandır. Tüm bunların cevabı günümüz ekonomilerinde devletin ekonomi içerisindeki rolünde saklı olmakla birlikte (Stiglitz, 1999: 4) bu role bakış açısı yüz yıl öncesinden oldukça farklıdır. Günümüzde biçilen rol sosyalistlerin savunduğu şekilde çok baskın olmadığı gibi, serbest piyasa ekonomistlerinin savunduğu gibi tamamıyla işlevsiz nitelikte de değildir (Stiglitz, 1999:11).

Devlete yüklenen misyonda değişim, bu yapının iktisadi düzen içinde nasıl konumlandırıldığını belirler. Devletin bu rolünü kamu müdahalesi olarak adlandıırırsak kamusal müdahalenin boyutlarının tarihsel süreç içerisinde değişim gösterdiği görülür. 18 inci yüzyıl ile ortaya çıkan *Klasik İktisat* düşüncesi piyasa anlayışını ön plana çıkararak devlet-kamu müdahalesini sınırlandırmak yönünde bir politika yaklaşımı benimserken, 1929 Büyük Buhran sonrasında dünya ekonomisinin girdiği konjonktür Klasik öğretinin ortaya koymuş olduğu minimal devlet anlayışını tartışılır hale getirmiş, bu tartışmalar devletin mali alana aktif müdahalesinin gerekli olduğu üzerinde yoğunlaşmıştır. Devletin

ekonomik faaliyetlerinde görülen genişleme 19 uncu yüzyıl boyunca sömürge ve pazar kazanma rekabetine yönelik mücadele ile de beslenmiştir (Biçer, 2017: 26).

Devletin gücünü kullanarak uygulamaya koyduğu araçlar, kamu politikalarının kapsam ve niceliği devlete yüklenen fonksiyon ve toplumsal algı ile doğrudan bağlantılıdır. Kamu yönetimi toplumsal olayların yönlendirilerek toplumun bir anlamda yönetilmesidir ve bu bağlamda düzeni sağlayabilmek için farklı disiplinleri toplumun yapısına göre geliştirmek ve bu disiplinlerden faydalanmak zorunluluğu vardır. Devlet tarafından yürütülen hizmetler dönemin ihtiyaçlarına göre değişim göstermekle birlikte maliyetleri de artış gösterir. Mali yönetimin konusunu teşkil eden mali olaylar bu noktada kamu ihtiyaçlarını karşılamak için devlet ve tüm kamu kuruluşlarının ekonomik değerler elde etmesi ve bunların kullanılmasıdır (Coşkun, 1997:1). Ekonomik değer üreten bir yapı olarak devletin ve kamusal müdahalenin sınırı bu bağlamda önemlidir. Kamu yönetiminin temelini teşkil eden kamusal müdahalenin kapsam ve boyutu, ekonominin yapısal durumu, siyasal rejim, yönetim kültür ve anlayışı gibi unsurlara göre de farklılık göstermektedir.

Devletin ekonomiye müdahalesinin sadece *piyasa başarısızlıkları* durumu ile sınırlı tutulması gereği teori çerçevesinde bir tartışma alanıdır. Piyasa başarısızlıkları olarak adlandırılan durum pareto optimumun sağlanamadığı, devletin müdahalesi gereken durumdur (Stiglitz, 1999: 77). Ancak devletin ekonomiye müdahalesi kamu malları, dışsallıklar gibi literatür ile ortaya konulan piyasa başarısızlıklarının ötesinde sürdürülebilir büyümenin sağlanması, beşerî sermayenin geliştirilmesi, adil gelir dağılımı gibi bazı ekonomik ve sosyal gerekliliklerin de bir sonucu olmuştur.

Kamusal müdahale alanının genişlemesi ya da diğer bir ifadeyle kamu sektörünün büyümesinin nicelik olarak karşılığı; devlet tarafından kamu gücü kullanılarak yapılan kamu harcamalarının artış göstermesidir. 19 uncu yüzyılda kamu harcamalarının artan seyrine özellikle dünya savaşları neden olmuştur. Süreç sonunda devlet sosyal politikalar

yürütmek, piyasada doğrudan bir aktör olarak mal ve hizmet üretmek gibi görevler üstlenerek ekonomi içerisinde daha aktif şekilde yer almıştır.

Kamusal müdahalenin diğer bir anlamda kamunun ekonomi içerisinde büyüklüğünün ölçümü için en temel göstergelerden biri kamu harcamalarının gayrisafi yurt içi hasıla (GSYH) içindeki payı ile ifade edilir. Söz konusu genişlemeye bu noktadan bakılırsa; 1960-1970 dönemindeki refah devleti algısı kamunun ciddi şekilde büyümesine neden olmuştur. Kamu harcamalarının GSYH içindeki payına dönemler itibarıyla bakıldığında ise 1870'lerde bu oranın yüzde 10 seviyelerinde olduğu görülür. 19 uncu ve 20 nci yüzyıl sonları kıyaslandığında 1870'lerde yüzde 10 düzeyinde olan oran 1960'larda yüzde 28 seviyesine ulaşmış, 1960 sonrası dönemde artış seyri devam ederek 1990'lı yılların sonunda genel olarak yüzde 46'lar seviyesine erişmiştir (Tanzi ve Schuknecht, 2000 : 20).

Tablo 1. Genel Kamu Harcamalarının 1870-1996 Dönemi GSYH Oranı (%)

GENEL KAMU HARCAMALARI (%)	19 Yüzyıl Sonu	I. DÜNYA SAVAŞI		II. DÜNYA SAVAŞI ÖNCESİ	II. DÜNYA SAVAŞI SONRASI			
	1870'ler	Öncesi-1913	Sonrası-1920	1937	1960	1980	1990	1996
Avustralya	18.3	16.5	19.3	14.8	21.2	34.1	34.9	35.9
Avusturya	10.5	17	14.7	20.6	35.7	48.1	36.6	51.6
Kanada	...	...	16.7	25	28.6	38.8	46	44.7
Fransa	12.6	17	27.6	29	34.6	46.1	49.8	55
Almanya	10	14.8	25	34.1	32.4	47.9	45.1	49.1
İtalya	13.7	17.1	30.1	31.1	30.1	42.1	53.4	52.7
İrlanda		...	18.8	25.5	28	48.9	41.2	42
Japonya	8.8	8.3	14.8	25.4	17.5	32	31.3	35.9
Yeni Zelanda	...		24.6	25.3	26.9	38.1	41.3	34.7
Norveç	5.9	9.3	16	11.8	29.9	43.8	54.9	49.2
İsveç	5.7	10.4	10.9	14.5	31	60.1	59.1	64.2
İsviçre	16.7	14	17	24.1	17.2	32.8	33.5	39.4
İngiltere	9.4	12.7	26.2	30	32.2	43	39.9	43
ABD	7.3	7.5	12.1	19.7	27	31.4	32.8	32.4
ORTALAMA	10.8	13.1	19.6	23.8	28	41.9	43	45

Kaynak: Tanzi ve Schuknecht, 2000:6

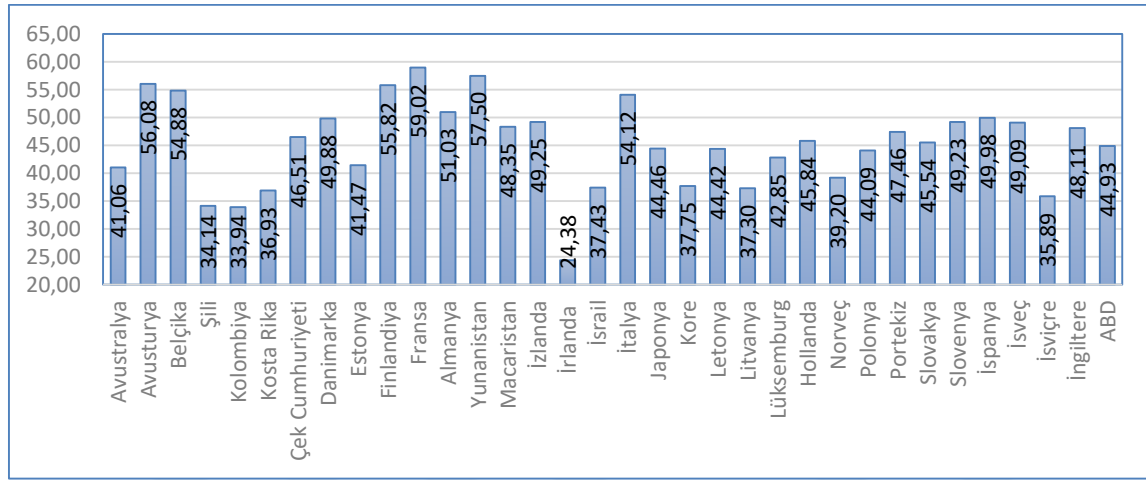
Birinci Dünya Savaşı sonrasında özellikle 1929 Büyük Buhranı ile Keynes politikalarının önem kazanmış olması devletin ekonomiye müdahalesini meşrulaştırmıştır. İşsizlik oranlarının çok yüksek seviyelere ulaştığı, büyüme oranlarının

düştüğü ve ekonomilerin darboğaza sürüklendiği bir sürecin yaşandığı bu dönemde devletin doğrudan ekonomik bir aktör olarak kamu harcama düzeyini artırması krize çare olarak kabul edilmiştir. Ancak 1970’li yıllar ile yaşanan krizler devletin bu genişlemiş müdahale alanının sorgulanmasına ve serbest piyasa dinamiklerinin hakim olduğu liberal ekonomi politikalarının benimsenip devletin üstlendiği rol ve görevlere yönelik bakış açısının değişmesi ve devletin ekonomi içerisinde büyüklüğünü azaltma eğilimine neden olmuştur. 1990’lı yıllar ile birlikte teknolojinin gelişmesi, nüfus artışının sebep olduğu toplumsal ihtiyaç çeşitliliğinin artması ve tekrar ön plana çıkan Refah Devleti anlayışı ise kamu kesiminin ekonomi içindeki rolünü yeniden tartışılır hale getirerek artış yönünde değişikliğe uğratmıştır (Hançer, 2018: 10).

Kamusal müdahale alanının genişlemesinin teorik çerçevesi olan Refah Devleti olgusu esasında Sanayi Devrimi’nin bir ürünü olup sanayileşme ile birlikte artan ve değişen nüfus, ekonomik ve sosyal yapı bu sürecin bileşenlerini oluşturur (Gough, 2015: 2). Literatür çerçevesinde *farkında olarak örgütlü kamu gücünün kullanıldığı bir devlet türü, piyasa güçlerini yönlendirebilmek için siyaset ve yönetimin etkin bir şekilde kullanıldığı örgütlü güç* (Briggs, 1961: 228) olarak tanımlanabilen bu yaklaşıma ilişkin alanyazında yer bulan tanımlamalardan bir diğeri ise *risk almayı artıran ve yaşamı daha güvenli kılmayı sağlayan bir sigorta olarak kabul edilebileceği yönündedir ve tüm sigorta sözleşmeleri gibi esasında kaynakların daha avantajlı gruplardan daha dezavantajlı gruplara dağılımını düzenleme işlevi vardır* (Sinn, 1994: 1-2). Refah Devleti kavramının ilk olarak dile gelmesi Beveridge Raporu ile 1942 yılında olmuş, bu Rapor ile devlete ciddi görev ve sorumluluklar yüklenmiştir. Eşit vatandaşlık anlayışına dayanan bu yapıda kamu ve dolayısıyla devlet olgusu artık doğrudan bir aktör olarak ekonomi dinamikleri içerisinde yer almakta ve böylelikle yönetim erkinin de vermiş olduğu güçle devletin ekonomiye müdahalesi ve belirleyici rolü giderek görünür olmaktadır. Özellikle kapitalist ekonomilerde ekonomik dengesizlik durumunda devletin seyirci kalmaması anlayışıyla

müdahalesini meşru kılan bu yaklaşımda devlet bireylere asgari bir yaşam standardı için gerekli gelir güvencesi vermekte ve toplumun genelinin sosyal güvenlik imkânlarından faydalanmasını sağlamaktadır. Benzer şekilde Refah Devletinin bireylerin eğitim, sağlık gibi en temel vatandaşlık haklarına kolaylıkla ulaşmasını sağlayan bir anlayış olduğu da literatürde yer bulan bir yaklaşımdır (Şenkal, 2011). Refah devleti anlayışının da bir sonucu olarak kamu harcamalarının ekonomi içindeki seyri yukarı yönlü hal almıştır.

Grafik 1. OECD Ülkeleri 2021 Yılı Genel Kamu Harcamaları/ GSYH (%)



Kaynak: OECD verilerinden derlenmiştir ²

Grafik 1 ile OECD ülkelerinin bazılarında kamu harcamalarının gayrisafi hasıla içindeki payına yer verilmiş olup bu oranın 2021 yılı itibarıyla ortalama yüzde 45 seviyesine erişmiş olduğu görülür. Fransa’da GSYH’nin yüzde 59.2 seviyesi ile oldukça yüksek bir kamu harcama payı varken benzer şekilde Avusturya, Belçika, Finlandiya ve İtalya’da bu oran yüzde 55 bandına yerleşmiştir.

²<https://data.oecd.org/gga/general-government-spending.htm>

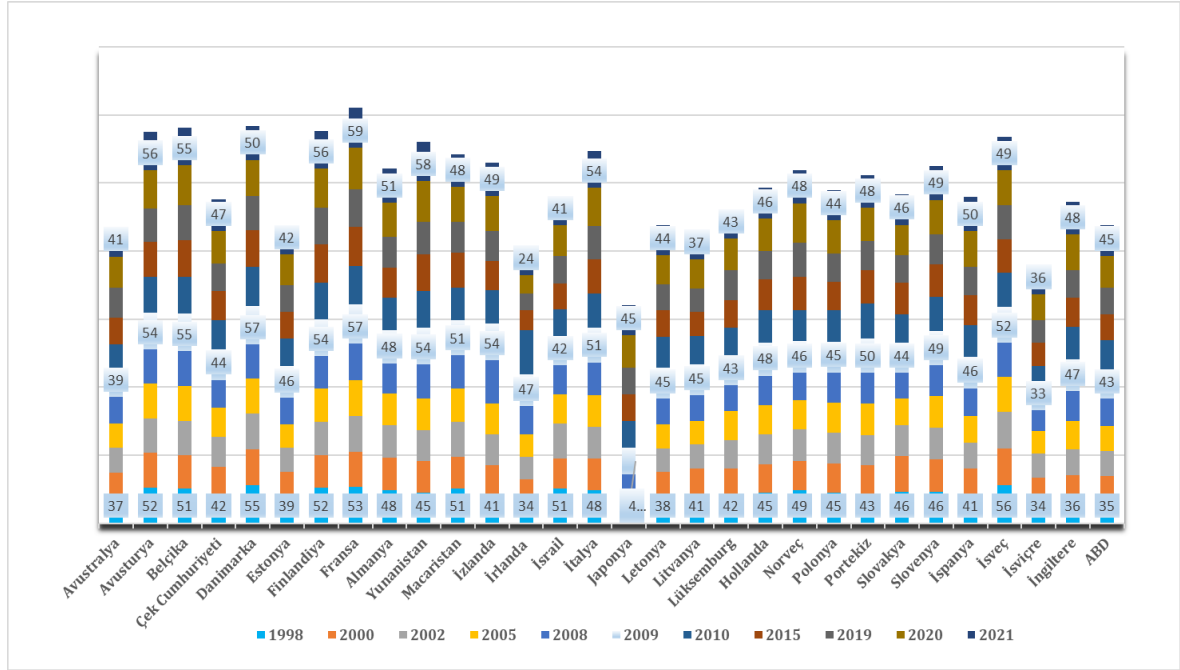
Tablo 2. OECD Ülkeleri 1998-2021 Genel Kamu Harcamalarının GSYH Oranı (%)

ÜLKELER	1998	2000	2002	2005	2008	2009	2010	2015	2019	2020	2021
Avustralya	37	37	37	36	38	39	38	40	44	46	41
Avusturya	52	51	51	51	50	54	53	51	49	57	56
Belçika	51	49	50	52	51	55	54	54	52	59	55
Çek Cumhuriyeti	42	41	45	42	41	44	44	42	41	47	47
Danimarka	55	53	53	51	50	57	57	55	50	54	50
Estonya	39	36	36	34	40	46	40	40	39	45	42
Finlandiya	52	48	49	49	48	54	54	57	53	57	56
Fransa	53	52	53	53	53	57	57	57	55	61	59
Almanya	48	48	48	47	44	48	48	44	45	50	51
Yunanistan	45	46	46	46	51	54	53	54	48	60	58
Macaristan	51	47	51	49	49	51	49	50	46	51	48
İzlanda	41	45	46	45	63	54	49	44	44	51	49
İrlanda	34	31	33	33	42	47	65	29	24	27	24
İsrail	51	44	51	43	42	42	41	38	39	46	41
İtalya	48	47	47	47	48	51	50	50	49	57	54
Japonya	-	-	-	35	36	40	39	39	39	47	45
Letonya	38	37	35	35	38	45	46	39	38	42	44
Litvanya	41	39	35	34	38	45	42	35	35	43	37
Lüksemburg	42	38	42	43	38	43	42	40	43	47	43
Hollanda	45	42	44	43	44	48	48	45	42	48	46
Norveç	49	42	47	42	40	46	45	49	51	58	48
Polonya	45	43	45	44	44	45	46	42	42	48	44
Portekiz	43	43	44	47	45	50	52	48	43	49	48
Slovakya	46	53	45	40	37	44	42	46	41	45	46
Slovenya	46	48	47	46	45	49	50	49	43	51	49
İspanya	41	39	39	39	41	46	46	44	42	52	50
İsveç	56	53	54	52	50	52	50	49	49	52	49
İsviçre	34	33	35	33	31	33	32	34	33	38	36
İngiltere	36	35	38	41	44	47	47	42	41	53	48
ABD	35	34	37	37	40	43	43	38	39	47	45

Kaynak: OECD verilerinden derlenmiştir.

Tablo 2’de ise 1998-2021 dönemine ilişkin olarak verilerine eksiksiz ulaşılabilen 30 OECD üyesi ülkenin kamu harcamalarının GSYH içindeki payına yer verilmiştir. Tablodan da görüleceği üzere; 1990’lı yılların ikinci yarısından itibaren ülke istisnaları olmakla birlikte genel itibarıyla kamu harcamalarının GSYH içindeki payı yüksek seviyelerdedir ve son birkaç yıllık dönemde İrlanda, Litvanya ve İsviçre hariç hemen her ülkede bu oran yüzde 50 bandına yaklaşmış veya aşmıştır.

Grafik 2. OECD Ülkeleri 1998-2021 Genel Kamu Harcamaları/ GSYH (%)



Kaynak: OECD verileri ile oluşturulmuştur.

Grafik 2’de yer verilen 30 OECD ülkesinden az sayıda ülke hariç hemen tamamında 1998 - 2009 ve 2021 verileri karşılaştırıldığında kamu harcamalarının milli gelire oranının bu dönemler itibarıyla artış seyri görülmektedir.

Kamusal müdahale alanında görülen bu artış eğilimi kamu kaynak kullanımının diğer bir ifadeyle kamu harcamalarının etkinliğinin sağlanmasını mali yönetimin odak noktalarından biri haline getirmiş, kamu kaynak kullanımının temel belirleyici dokümanlarından olan bütçe belgelerinin bu doğrultuda etkinlik temelli hazırlanıp uygulanması önemli bir hal almıştır. Bütçe belgeleri kamunun üstlenmiş olduğu harcama kalemleri yanı sıra gelir bileşenlerini de içeren politika dokümanlarıdır. Bu bağlamda Tablo 3 ile kamusal alanın genişliğine yönelik diğer bir gösterge kabul edilen kamu gelirlerinin GSYH içindeki payına ilişkin bilgi aktarılmaktadır.

Tablo 3. OECD Ülkeleri 2009-2022 Genel Kamu Gelirleri GSYH Oranı (%)

ÜLKELER	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Avusturya	49	48	48	49	50	50	50	49	48	49	49	49	50	50
Avustralya	33	32	32	33	34	34	35	35	35	36	35	36	36	36
Belçika	49	50	51	52	53	53	51	51	51	51	50	50	50	50
Çek Cumhuriyeti	39	39	40	41	41	41	41	40	40	41	41	41	41	41
Kanada	40	38	38	38	38	39	40	40	40	41	41	42	41	41
Şili	21	23	24	24	23	22	23	23	23	24	24	22	26	28
Kolombiya	28	27	28	29	29	30	28	28	27	30	29	27	27	28
Danimarka	54	54	54	54	55	56	53	52	52	51	54	54	54	48
Estonya	44	40	39	39	39	38	40	39	38	39	40	39	39	39
Fransa	50	50	51	52	53	53	53	53	54	53	52	53	53	54
Almanya	45	44	44	45	45	45	45	46	46	46	47	46	48	47
Yunanistan	39	42	45	47	48	47	48	50	49	49	48	49	49	50
İzlanda	45	42	44	45	45	46	43	59	45	45	42	42	41	43
İrlanda	33	33	34	34	34	34	27	27	26	25	25	22	23	23
İtalya	46	46	46	48	48	48	48	47	46	46	47	47	48	49
Letonya	35	36	37	37	37	36	36	36	36	37	37	37	37	37
Lüksemburg	42	42	42	42	42	42	42	42	43	45	45	43	44	43
Slovakya	36	35	37	37	40	40	43	40	39	39	39	39	41	40
Slovenya	44	45	44	45	46	45	46	44	44	44	44	43	45	44
İspanya	35	37	36	38	39	39	39	38	38	39	39	42	44	42
Japonya	29	29	30	30	31	33	34	34	34	34	34	35	37	37
Norveç	56	55	57	56	54	54	54	54	54	56	57	54	57	63
Polonya	38	39	39	40	39	39	39	39	40	41	41	41	42	40
Hollanda	42	42	42	42	43	43	42	43	43	43	43	43	43	43
İngiltere	34	35	36	36	36	36	36	36	37	37	36	37	38	39

Kaynak: IMF verilerinden derlenmiştir³

Tablo 3 tezin analiz kısmına dahil edilen 25 OECD ülkesine ilişkin kamu gelirlerinin GSYH'ye oranını göstermektedir. Literatür çerçevesinde kamu kesiminin büyüklüğünün ölçümünün en temel göstergesi; kamu harcamalarının GSYH içindeki payına ilişkin oran olmakla birlikte kamu gelirlerinin aynı şekilde GSYH içindeki payı da kamusal müdahale alanının genişliğine ilişkin durumu ülkeler adına ortaya koyan niteliktedir. Bu bağlamda tabloda yer verilen OECD ülkeleri özelinde genel kamu gelirlerinin, kamu harcama seyrinin milli gelir içindeki oranına benzer şekilde, pek çok ülkede yüzde 50 seviyesine eriştiği görülür.

Tablo 4 ise ilgili ülkelerin bütçe dengelerinin GSYH içindeki payını göstermektedir.

³ International Monetary Fund, World Economic Outlook Database

Tablo 4. OECD Ülkeleri 2009-2022 Genel Bütçe Dengesi GSYH Oranı (%)

ÜLKELER	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Avusturya	-5,3	-4,4	-2,6	-2,2	-2,0	-2,7	-1,0	-1,5	-0,8	0,2	0,6	-8,0	-5,8	-3,5
Avustralya	-5,6	-4,6	-4,6	-2,8	-2,8	-2,2	-2,2	-1,6	-1,2	-1,4	-7,0	-9,2	-4,3	-1,2
Belçika	-5,4	-4,1	-4,3	-4,3	-3,1	-3,1	-2,4	-2,4	-0,7	-0,9	-2,0	-9,0	-5,5	-3,5
Çek Cumhuriyeti	-5,4	-4,2	-2,7	-3,9	-1,3	-2,1	-0,6	0,7	1,5	0,9	0,3	-5,8	-5,1	-3,2
Kanada	-3,9	-4,7	-3,3	-2,5	-1,5	0,2	-0,1	-0,5	-0,1	0,4	0,0	-10,9	-4,4	-0,8
Şili	-4,7	-0,5	0,9	0,3	-0,6	-1,8	-2,3	-2,7	-2,9	-1,3	-3,4	-7,3	-7,3	1,1
Kolombiya	-0,7	-0,8	-0,5	-0,4	-1,5	-3,1	-3,4	-4,6	-3,8	-5,2	-4,1	-8,8	-7,8	-4,3
Danimarka	-2,8	-2,7	-2,1	-3,5	-1,2	1,1	-1,3	-0,1	1,8	0,8	4,1	0,4	3,6	3,3
Estonya	-2,2	0,2	1,1	-0,3	0,2	0,7	0,1	-0,4	-0,5	-0,6	0,1	-5,5	-2,4	-1,0
Fransa	-7,2	-6,9	-5,2	-5,0	-4,1	-3,9	-3,6	-3,6	-3,0	-2,3	-3,1	-9,0	-6,5	-4,8
Almanya	-3,2	-4,4	-0,9	0,0	0,0	0,6	1,0	1,2	1,3	1,9	1,5	-4,3	-3,7	-2,5
Yunanistan	-15,2	-11,4	-10,5	-9,1	-13,4	-3,7	-5,9	0,2	0,6	0,9	0,9	-9,7	-7,1	-2,4
İzlanda	-6,7	-6,5	-2,6	-1,2	0,3	-0,4	12,5	1,0	0,9	-1,5	-9,0	-8,4	-4,3	-4,1
İrlanda	-13,9	-32,1	-13,6	-8,5	-6,4	-3,6	-2,0	-0,8	-0,3	0,1	0,5	-5,0	-1,6	1,7
İtalya	-5,1	-4,2	-3,6	-2,9	-2,9	-3,0	-2,6	-2,4	-2,4	-2,2	-1,5	-9,7	-8,8	-8,0
Letonya	-9,5	-8,6	-4,3	-1,4	-1,2	-1,6	-1,4	0,0	-0,8	-0,8	-0,6	-4,4	-7,2	-4,6
Lüksemburg	-0,2	-0,3	0,7	0,5	0,8	1,3	1,3	1,9	1,4	3,0	2,2	-3,4	0,7	-0,3
Slovakya	-8,1	-7,5	-4,3	-4,4	-2,9	-3,1	-2,7	-2,6	-1,0	-1,0	-1,2	-5,4	-5,4	-2,0
Slovenya	-5,8	-5,6	-6,6	-4,0	-14,6	-5,5	-2,8	-1,9	-0,1	0,7	0,7	-7,6	-4,6	-3,0
İspanya	-11,3	-9,5	-9,7	-11,6	-7,5	-6,1	-5,3	-4,3	-3,1	-2,6	-3,1	-10,1	-6,8	-4,7
Japonya	-9,7	-9,1	-9,0	-8,2	-7,6	-5,6	-3,7	-3,6	-3,1	-2,5	-3,0	-9,1	-6,2	-6,4
Norveç	10,2	13,3	13,7	10,6	8,6	6,0	4,0	5,0	7,8	6,5	-2,6	10,6	26,0	26,0
Polonya	-7,3	-7,5	-5,0	-3,8	-4,3	-3,7	-2,6	-2,4	-1,5	-0,2	-0,7	-6,9	-1,8	-3,7
Hollanda	-5,2	-5,3	-4,4	-3,9	-3,0	-2,3	-1,9	0,1	1,4	1,5	1,8	-3,7	-2,4	-0,1
İngiltere	-10,1	-9,3	-7,4	-8,0	-5,4	-5,5	-4,6	-3,3	-2,5	-2,2	-2,5	-13,1	-8,0	-4,7

Kaynak: OECD verilerinden derlenmiştir⁴

Bütçe harcamalarında kontrol sağlanarak mali disiplini sürdürülebilir kılmak yönündeki yaklaşım bütçe dengelerini iyileştirmek adına bir gerekliliktir. Ancak harcama kontrolü sadece ve tek başına rakamsal bir azalmadan ziyade harcamalarda etkinliğin sağlanmasına da odaklı olmalıdır.

Literatürde *verimlilik-etkinlik-etkililik* şeklinde sıralanan kavramlar özellikle 2000’li yıllar ile birlikte *Yeni Kamu Mali Yönetim* anlayışı çerçevesinde ülkelerin mali yönetim sistemlerinde yer bulmuş, gerek mali alan yaratılması ve gerekse bu sürecin bir gereği olarak ortaya konulmaya çalışılan harcama gözden geçirme çalışmalarının da temel argümanı niteliğindedir. Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışı çerçevesinde *Yönetim* olgusunun yerini *Yönetişime* bırakmış olması; kaynak kullanımında etkinliğin sağlanması, saydamlık, hesap verebilirlik, performans denetimi gibi bazı unsurları ön plana çıkarmıştır.

⁴ <https://data.oecd.org/gga/general-government-deficit.htm>

Yeni kamu mali yönetim anlayışının üzerine inşa edildiği Yönetişim kavramı ilk olarak 1989 yılında Afrika kıtasının içinde bulunduğu durumunun Dünya Bankası tarafından Yönetişim Krizi şeklinde tanımlanmasıyla dikkat çekmiştir (Çulha Zabcı, 2002: 151). Bu yaklaşım ile kamu yönetiminde işletme yönetimi ilkelerinin uygulanması esası genel kabul görmüş, Dünya Bankasının Afrika'da Sahra Altı ülkeleri esas alarak hazırladığı raporda devletin rolünün yeniden tanımlanması yönetim kavramıyla eşleştirilmiştir.

Yönetişim olgusu bir anlamda kamu yönetim erkinin ve diğer sosyal organizasyonların kısmen nasıl etkileşimde bulundukları, vatandaşlarla nasıl ilişki kurdukları ve karmaşık bir dünyada kararların nasıl alındığı ile ilgilidir. Bu yönüyle toplumların veya kuruluşların önemli kararlarını aldıkları, sürece kimlerin dahil olduğunu ve nasıl hesap verdiklerini belirleyen de bir süreçtir (Graham vd., 2003: 2). Yeni kamu mali yönetim yaklaşımı unsurları ile birlikte genel kabul görmüş ve bunun bir sonucu olarak kamu kaynağının kullanımında etkinlik sağlanması mali yönetimin temel gerekliliklerden olmuştur.

Bu bağlamda kamu kaynak kullanımının etkin kılınması adına bir yönetim aracı niteliğinde olan harcama gözden geçirme bu yeni yaklaşımın bir sonucu olarak da kabul edilebilir.

1.1.1 Kamusal Müdahale Yoğunluğu ve Kamu Harcamalarına Yönelik Teorik Tartışmalar

Maliye politikası araçları hemen her ülkede ekonomik dengelerin rasyonel kurulması adına etkin bir şekilde yönetime dahil edilmeye çalışılır. Kamu harcamalarına yönelik maliye politikasının ise talep düzeyi üzerinde doğrudan etkisi vardır. Talep arttıkça kamu harcamalarının artırılması, ilk önce kamu sektöründe ve ardından özel sektörde genişletici bir mali etki yaratacaktır (Musgrave ve Musgrave, 1989: 13).

Bir politika tercihi olarak devletin ekonomiye müdahalesi ve bir aktör olarak doğrudan içinde yer alması işin doğası gereği zaruridir. Ancak devlet müdahalesinin *ne zaman, hangi şartlarda ve ne düzeyde* olmasının rasyonel olacağı bir diğer ifadeyle devletin sınırlarının ne olması gerektiği, iktisadi teorilerin en önemli tartışma alanlarından biridir. Ekonomilerde etkinlik sağlanması gereği devletin ekonomiye müdahale sınırına yönelik tartışmaları da genel itibarıyla mali iyileşme ve etkinlik temelli şekillendirmiştir.

Bu bağlamda devletin ve kamu müdahalesinin rol ve sınırlarının ne düzeyde olması gerektiğine ilişkin teorik tartışmalar tüm iktisat öğretilerine konu olmuştur. Tezin bu bölümünde söz konusu yaklaşımlara genel itibarıyla yer verilecektir.

İktisadi teorinin temelini oluşturan Merkantalist anlayış iktisadın bir bilim olarak yerleşmesine nedendir. 16 ncı yüzyıldan itibaren feodal düzenin ardından ticari hayatın hız kazanması özellikle Avrupa’da ulus devlet yaklaşımını ve devletlerin güçlü olması gereğini savunan bu anlayışın yerleşmesine zemin hazırlamış, bu bağlamda Merkantalizm kapitalizmin bir iktisadi sistem olarak doğması ve gelişimi adına da başlangıç kabul edilmiştir.

Merkantilizm devletin iktisadi olaylara müdahalesi, dış ticaret, para gibi konularda yeni bir yaklaşım ortaya koyarak Avrupa iktisadi anlayışında 1500’li yıllardan neredeyse 1800’lere kadar uzanan bir dönemi etkilemiştir. Bu dönem süresince Orta Çağ düşüncesinin yerine rasyonel ilkeler oluşturmak temelinde hareket edilmiştir. Merkantilist öğretisi; *güçlü devlet ilkesi, kazanç hırsı ve kıymetli madenlere sahip olma gerekliliği* olarak sıralanabilecek üç temel unsur üzerinde şekillenmiştir (Güngör, 2015: 3-4). Bu unsurlar etrafında sistem içerisinde devletin güçlü bir tanım ve konumu bulunmaktadır.

Bu anlayışın teorik altyapısı, *külçecilik* olarak adlandırılan, bir ulusun zenginlik ve gücünü değerli maden stoklarına bağlı kılan bir kabul ile kapitalist sistemin gelişimini yönlendirmek için devletin gerekliliğine duyulan inanç çerçevesinde şekillenmiştir.

Paraya bir değişim aracı olma ve ekonomik faaliyetleri teşvik etmek görevi yüklenmiştir (Froyen, 1996: 51-52). Bu bağlamda iktisadi teorinin ilk başlarında Merkantalist anlayış devlet olgusuna korumacı ve güçlü bir rol yüklemiştir.

Klasik iktisadi yaklaşım Merkantalist dönem sonrasında iktisadi yapının kuramsallaşmasına değer katan bir teorik çerçeve ortaya koymuştur. Temel bakış açısı; *birakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler* savı ile özetlenen bu anlayışın mihenk taşı 1776 yılında ortaya konulan A.Smith'in *Milletlerin Zenginliği* eseridir. Teoriye göre asıl olan piyasaların serbestliğidir ve piyasaya bir şekilde müdahale ekonomik dengelerin kurulması noktasında işe yaramayacaktır. Devletin ekonomiye müdahalesi kendi dinamikleri içinde işleyen piyasanın mekanizma ve dengesini bozucu etkiye neden olacaktır. Milletlerin Zenginliği tam anlamıyla bu öğretiyi yansıtan, iktisadi ve toplumsal ilişkileri bu dinamik üzerinden şekillendiren bir düzeni ortaya koymaktadır.

Klasik öğretinin bir unsuru olan *Say Yasası* varsayımına göre toplam talep azalırsa ücret, fiyat ve faiz hadleri esneklikleri nedeniyle değişim gösterecek ve neticede arz-talep kendiliğinden dengeye gelecektir. Veri ücret ve fiyat düzeyinde özellikle emek açısından arz fazlası olmayacağından ekonomi sürekli denge ve tam istihdam seviyesinde kalacaktır. Bu varsayıma göre ekonomide kaynakların tam kullanımına imkân tanıyan *fiyat-ücret-faiz* haddi bulunmaktadır (Batirel, 1984: 135).

Klasik anlayışın temelinde, merkantalizmin ticarete ve birilerinin kazanırken diğerlerinin kaybettiği bir sisteme dayalı iktisadi bakışının doğru olmadığı ve piyasa dinamiklerinin herkesin kazanacağı ve toplumsal faydanın bu anlamda çoklaştırılacağı bir anlayışı sunacağı varsayımı yer almaktadır. Devlet sadece savunma, güvenlik gibi çok temel ve sınırlı alanlar dahilinde piyasaya müdahale etmelidir (Smith, 2015). Smith genel olarak ticaret karşıtı kabul edilir çünkü devlet olgusunun zenginlik, gelir ve refah açısından verimsiz bir organizasyon olduğunu varsayar (Burkhead, 1954: 193).

Devletin ekonomiye müdahalesindeki bu sınırlayıcı öğreti kamu harcamalarının devlet eliyle yapılmaması gereğini ortaya koymuştur. Klasik iktisat teorisinde devlet *kötü bir girişimci* olarak tanımlanır. Bu anlayışa göre devlet ve dolayısıyla kamu müdahalesi ekonomi ve kaynak dağılımının mümkün olduğunca dışında tutulmalıdır. Devletin ekonomiye müdahalesinin artışı kaynakların etkin dağılımını engelleyici olabilecektir. Klasik anlayışın bütçe konusundaki temel varsayımı ise denk olması üzerinedir. Bu yaklaşımın temelinde hükümetin bütçe denkliğini sağlamak amacıyla borçlanmaya yönelik eğilime sahip olduğu endişesi yatar. Borçlanma olgusu gereksiz harcamalara neden olabilecek ve uzun dönemde ekonominin iflasına kadar gidebilecek bir tehlike olarak kabul edilir (Burkhead, 1954: 193-194).

Bir diğer iktisadi yaklaşım olan Neoklasik İktisat öğretisi 1929 Büyük Buhran sonrasında Keynes politikalarının Klasik yaklaşıma zıt görüş ortaya koyduğu döneme kadar kabul gören bir anlayış olmuştur. Bu teori klasiklerden farklı olarak devletin ekonomiye müdahalesini piyasa başarısızlıkları durumu ile sınırlı olmak üzere meşru kabul eder. Neoklasik yaklaşıma göre piyasalar genel itibarıyla etkin kaynak dağılımını mümkün kılar ancak kamu malları, dışşallıklar ve asimetrik bilgi gibi piyasa aksaklıkları halinde devletin müdahalesi gereklidir.

Neoklasik iktisatçıların piyasa başarısızlıkları teorisine göre tam rekabetin sağlanamaması, dışşallıklar, eksik bilgi, kamusal mallar gibi nedenler piyasanın optimum fayda ve refah düzeyini oluşturmaya engel niteliktedir (Aktan, 1994: 9). Bu doğrultuda Neoklasik teorisinin devlet müdahalesine ilişkin temel varsayımı sadece ideal piyasadan uzaklaşım zorunda kalınan dışşallıklar veya kamusal mallar gibi hallerde piyasa koşullarını yeniden idealize edebilmek için olağandır (O'Neill, 2001: 263).

Neoklasik teori bireyleri akılcı, rasyonel ve ileri görüşlü olarak tanımlar. Bu doğrultuda bireyler kendi yaşam döngüleri süresince tüketimlerini planlar ve teorisinin bütçe açığına yaklaşımı bu noktada şekillenir. Bütçe açıkları bireylerin ileriye dönük

tüketim planları nedeniyle vergilerin sonraki nesillere aktarılmasına sebep olacaktır. Benzer şekilde ekonomi tam istihdam seviyesindeyken tüketimin artması zorunlu olarak tasarrufun azalmasına neden olacaktır (Bernheim, 1989: 55).

Keynes iktisat teorisinin ortaya çıkışı ise 1929 Büyük Buhranı olarak adlandırılan kriz sonrasında olmuştur. 1929 krizi dünya ölçeğinde yaygın ve keskin şekilde işsizlik ve durgunluğa neden olmuş, toplumsal çöküntü düzeyinde ölüm, intihar, iflaslar görülmüştür. Ekonomik ve toplumsal yaşamı derinden etkileyen krizin bilançosuna ilişkin pek çok veri ortaya konulmuştur. Örneğin Newyork'da 1925 yılında her 100 bin kişiden 14.4'ü intihar vakası olarak kaydedilirken bu sayı krizi takip eden 1930 ve 1931 yıllarında 18.7 ve 19.7 olarak kaydedilmiştir. Bu vakaların temel nedeni olarak ise 1929 ekonomik buhranı gösterilir (Galbraith, 2013:144). Krizin kişi başına maliyeti 60 bin dolar olarak kaydedilmiştir (Galbraith, 2013: 166).

Büyük ölçekte buhran ve sonucunda yaşanan sıkıntılı süreç Klasik iktisat teorisini ve piyasa ekonomisini tartışma zeminine taşımış; Klasik öğretinin her şeye çare olarak sunduğu piyasa dinamikleri ve minimal devlet yaklaşımının aslında çare olmadığı, bir elin piyasaya müdahale etmesine ilişkin gereklilik olduğu, bu yaklaşımı temellendirmiştir.

Piyanın her durum ve şartta kendiliğinden dengeye geleceğini savunan Klasik yaklaşımın tersine J. Maynard Keynes tarafından geliştirilen öğreتيye göre ekonomi müdahale olmaksızın piyasa şartlarıyla dengeye gelemmez ve devlet müdahalesi her koşulda bir zorunluluktur. Keynes'in 1936 tarihli *Para, Faiz ve İstihdamın Genel Teorisi* kitabı Klasik öğreتيden ciddi bir kopuşa neden olmuştur. Bu çerçevede Keynes görüşlerine yönelik teori Neoklasik teoriden tamamen farklı bir yaklaşım ve yeni bir entelektüel devrimin başlangıcı olarak kabul edilmiştir (Savaş, 1997).

Keynes'e göre ekonomi her zaman Klasiklerin ortaya koyduğu gibi tam istihdam seviyesinde değildir ve bu dengenin kamu müdahalesi olmaksızın kendi dinamikleri ile

sağlanması zordur. Klasik iktisat yaklaşımının ortaya koyduğu *minimal devlet, polis devlet* anlayışı yerini Keynesyen yaklaşımın müdahaleci sosyal devlet anlayışına bırakmıştır.

Keynesyen teoride devlet müdahalesi eksik istihdam halinde yatırım ve üretimin sağlanabilmesi için zorunludur (Keynes, 1980: 51-55). Maliye politikaları ve devlet müdahalesini meşrulaştıran bu yaklaşımda kamu harcamaları ekonominin canlanması adına en temel sürükleyici unsurdur. Keynes'e göre kamu eliyle efektif talep yaratılarak, yatırım ve üretim genişlemesi sağlanması gereklidir ve denk bütçe yaklaşımını savunan Klasik öğretiden bu noktada ayrılır. Ekonomi tam istihdam seviyesine ulaşana kadar bütçenin açık vermesi yaklaşımını ve bu doğrultuda *Telafl Edici Bütçe Teorisini* ortaya koymuştur. Beveridge tarafından geliştirilen Telafl Edici Bütçe teorisi genel olarak ekonomilerin durgunluk dönemlerinde devlet eliyle yapılan harcamalar aracılığıyla ekonomiyi yeniden tam istihdam seviyesine getirmek bir anlamda bütçe açıklarını bir mali politika aracı olarak kullanmaktır.

Keynes yaklaşımında genişleyici mali politikalar önemlidir ve vergi azaltımı bireylere tüketim alanı yaratıp toplam tüketim ve gelirin artışına neden olacaktır. Milli gelir artışı çoğaltan etkisi oluşturacak, bütçe açığı tüketim ve milli gelir artışına neden olacaktır. Dolayısıyla bu teorik çerçevede bütçe açığı korkulacak bir durum olarak kabul edilmez ve olumlu sonuçlar ortaya çıkarması beklenir (Bernheim, 1989: 56). Keynesyen teori genişleyici maliye politikalarının fiyat artışına neden olacağı savını kabul eder ancak ekonominin eksik istihdamda olması durumunda bu etkinin yüksek boyutlarda olmayacağı da öne sürülmüştür.

Ayrıca Keynes özel yatırımlara ilave olarak kamu yatırımlarının varlığının genel olarak ekonominin stabil hale gelmesine yönelik ve ekonomik dalgalanmaları önleyici nitelikte etkisi olduğuna inanır (Brown-Collier ve Collier, 1995: 342). Collier tarafından Keynes'in bütçe ve yatırıma ilişkin teorisi şu başlıklar ile özetlenmiştir:

- *Kapitalist bir sistem içinde özel kesim yatırımları yetersizdir.*
- *Toplam yatırım tam istihdam düzeyinde üretilecek tasarruf miktarından daha düşüktür.*
- *Sosyal yatırım -devlet yatırımı- ekonomide tam istihdamın sağlanması için zaruridir.*
- *Özel kesim yatırımlarındaki dalgalanma ve belirsizlik nedeniyle sosyal yatırımlar muhakkak planlanmalıdır (Brown-Collier ve Collier, 1995: 349).*

Bu kapsamda ekonomide var olan yatırım eksikliğinin kamu eliyle oluşturulması işsizliğin azaltılmasına ve dolayısıyla tüketim talebinin artarak gelir seviyesinin yükselmesine neden olacaktır. Klasik öğretilerden farklı olarak ortaya konulan *Devri Bütçe Teorisi* ise bütçe denkleğinde yıllık denge varsayımı yerine 7-10 yıl gibi orta vadeli bir yaklaşım ile konjonktür devresi süresince denkleği öne çıkarmıştır. Bu teoriye göre iktisadi konjonktürde görülen devri dalgalanmalara paralel olarak bütçede yıllık denge gözetilen bir mali politika anlayışı başarısız olacaktır (Tüğen, 2006: 29).

Bu unsurlar çerçevesinde şekillenen Keynes teorisi 1973 petrol krizine kadar dünya ekonomisine *Altın Çağ* olarak adlandırılan süreci yaşatmış olmakla birlikte 1970'lerde krizlerle birlikte girilen ekonomik döngü yeni bir dinamiği ortaya çıkarmıştır.

1970'lerde petrol krizlerinin stagflasyon sürecini başlatmış olması enflasyon ile aynı anda işsizlik sorununu da gündeme getirmiş, Phillips tarafından geliştirilen enflasyon ve işsizliğin birbiri ile negatif yönlü ilişkili olduğu varsayımı (Phillips, 1958: 299) yetersiz kalmış, ekonomide her iki durumun aynı anda izlenmesiyle stagflasyon süreci olarak tanımlanan bu dönem genişletici maliye politikalarının başarısızlığı üzerine odaklanmıştır. Bu süreçte talep yönlü iktisat anlayışına eleştiri niteliğinde farklı teori ve yaklaşımlar ortaya konulmuştur.

Bu bağlamda Keynes teorisinin maliye politikası ve devlet müdahalesi ile kamu harcamalarının gerekliliği tezini öne çıkaran yaklaşımı; para politikasını daha ön plana çıkaran Milton Friedman öncülüğünde Monetarist yaklaşım ile eleştiri almıştır.

Monetarist öğretisi maliye politikasından ziyade para politikasını merkezine alan bir anlamda *parasalcı* olarak adlandırılan teoridir. Bu yaklaşıma göre para arzındaki artış kısa dönemde pozitif reel bir etki yaratabilir ancak uzun dönemde üretimde bir etki olmaksızın mutlaka fiyatlar seviyesini etkileyecektir (Cozzi, 2007: 26).

Monetarist teori enflasyonist sürecin belirleyicisi olarak vergi veya kamu harcamaları gibi maliye politikasından ziyade para politikaları olduğu savını ortaya koymuştur. Bu nedenle bu yaklaşımda maliye politikası etkinsizdir (Palley, 2014: 18). Friedmana göre enflasyon her zaman ve her yerde parasal bir olgu olarak tanımlanır (Fischer ve Easterly, 1990: 138).

Friedman'ın Kapitalizm ve Özgürlük adlı kitabında piyasanın etkili bir nispi temsil sistemi olduğu ve piyasa rolünün çoğunluğun isteklerine uymaksızın fikir birliği oluşturulmasına imkân tanıdığı ifade edilir (Friedman, 1988: 48). Friedman devleti yasa koyucu ve hakem devlet olarak ele alır. Devlet toplumsal yaşantıda oyunun kurallarını gözetken ve düzenleyen bir rol ile sınırlı olmalıdır ve devlete duyulan ihtiyaç mutlak özgürlüğün sağlanmasının insan doğası gereği imkânsız oluşundan kaynaklıdır (Friedman, 1988: 52). Bu bağlamda monetarizm devlet ve kamu müdahalesinin alanını sınırlı tutan bir teorik çerçeve sunmuştur. Monetaristler bütçe yaklaşımı olarak denk bütçenin sağlanmasının önemli olduğu savını öne çıkartır.

Temel iktisadi öğretilerin devletin ekonomi içerisindeki rolüne ve kamu harcama alanına ilişkin genel kabulleri bu şekilde özetlenmiş olmakla birlikte devletin rolü ve müdahalesinin düzeyi her ne olursa olsun; kamu harcamalarının etkinlik temelinde yürütülmesi bir gereklilik olup kamu harcama etkinliğine yönelik teorik tartışmalar bu zeminde yürütülmektedir.

1.2 ETKİNLİK BAĞLAMINDA KAMU HARCAMASI ETKİNLİĞİ

Kamusal müdahale alanının genişleme seyri ve kamu harcamalarının artış eğilimi bu alanın etkin yönetilmesi gereğini ortaya çıkarmıştır. Bu kapsamda tezin bu bölümünde öncelikle *etkinliğin* kavramsal ve teorik çerçevesi ele alınacak ardından kamu harcamalarının etkinliği üzerinde durulacaktır.

Harcama gözden geçirme uygulaması kamu harcamalarında etkinlik sağlamanın dolaylı araçlarından kabul edilmekte ve süreç sonunda beklenen en nihai hedef; harcamalarda etkinliğin sağlanması olarak ortaya konulmaktadır. Kamu harcamalarında etkinlik konusuna geçmeden önce *yönetişim* olgusunun kamu mali yönetiminin temeline yerleştirmiş olduğu *verimlilik-etkinlik-etkililik* unsurlarının kavramsal olarak ele alınması uygun olacaktır.

Bu kavramlar çoğu kez aynı durumu ifade eder kabul edilse de farklı anlam ve içeriktedir. En genel haliyle; *verimlilik* üretim sürecinde kullanılan girdi ve çıktıların oransal değerini ifade ederken *etkinlik* veri girdi düzeyiyle maksimum çıktı sağlanması olarak tanımlanır. *Etkililik* ise elde edilen çıktıdan bir sonraki adımı tanımlayarak; kamu harcamalarının sonuçlarının ne olduğu, ekonomik büyüme ile toplumsal faydaya ve ötesi kalkınmaya ne derece katkı verdiği ile ilgili, bir diğer ifadeyle sadece nicel olarak anlam ifade etmenin dışında niteliksel, sonuç odaklı bir yaklaşımı ortaya koymaktadır. Etkililik temel olarak hedeflere ulaşma düzeyiyle ilgili bir kavramdır.

1.2.1 Kavramsal Çerçeve ve Teorik Bazda Etkinlik

1.2.1.1 Kavramsal Olarak Verimlilik-Etkinlik-Etkililik

Kamu kaynağının doğası gereği sınırlı oluşu, kamu erkine yönelik toplumsal beklentiler, artan nüfus, gelişen sosyal devlet anlayışı ve getirdiği yaklaşım gibi temel

unsurlar, kamu kaynaklarının verimli ve etkin kullanımını; mali disiplin, ekonomik istikrar, kamu borçlanma gereğinin azaltılması, sürdürülebilir ekonomik büyüme ve refah seviyesinin artışı için zaruri hale getirmiş ve kamu mali yönetimleri bu anlayış çerçevesinde şekillenmeye başlamıştır. Bunun yanı sıra yönetim yaklaşımının bir gereği olan hesap verebilirlik ve performans ölçümü de kamu kaynak kullanımının 3E temelli kullanımını gerekli kılmış, bu bağlamda *verimlilik*, *etkinlik*, *etkililik* olarak adlandırılan bu kavramlar, kamu mali yönetimlerinin ve kamu kaynak kullanımının temel unsurları halini almıştır.

Verimlilik üretim faktörlerinin nasıl ve ne oranda kullanıldığının ölçümü için temel göstergelerdendir. Quesnay tarafından 1766 yılında *Journal de l'Agriculture* da ortaya atılan verimlilik kavramı aynı zamanda *üretkenliği geliştirmenin bir yolu* olarak tanımlanmıştır. Kavram bir üretim firmasının rekabetinin sağlanması için çok önemli görülmekle birlikte bazı araştırmacılara göre üretim sürecini etkileyen unsurların bütünü görmek konusunda yetersiz olabilmektedir (Tangen, 2005: 35). Literatürde yer alan bir diğer tanımda verimlilik; üretilen mal ve hizmet miktarı ile üretimde kullanılan faktör miktarları arasındaki ilişki olarak ele alınmıştır (Öney, 1968: 5-6). Chew ise verimliliği en bilinen haliyle girdi ve çıktı miktarlarının oransal değeri olarak ifade etmiştir (Chew, 1988: 2). Daha ziyade nicel bir analiz olan verimlilik hakkında literatürde yapılan çalışmalar arasında Farrell tarafından 1950'li yıllarda yürütülen sanayi kesimine yönelik çalışma önemlidir. Bir sanayinin verimliliğinin ölçümü probleminin hem ekonomi teorisi hem de politika oluşturulması süreci için önemli olduğu 1957 yılında bu çalışma ile ortaya konulmuş; etkinliğin ölçümü diyagramlarla ifade edilmiş ve Farrell etkin üretim düzeyini veri girdi ile en fazla çıktıyı elde etmek olarak tanımlamıştır (Farrell, 1957: 254).

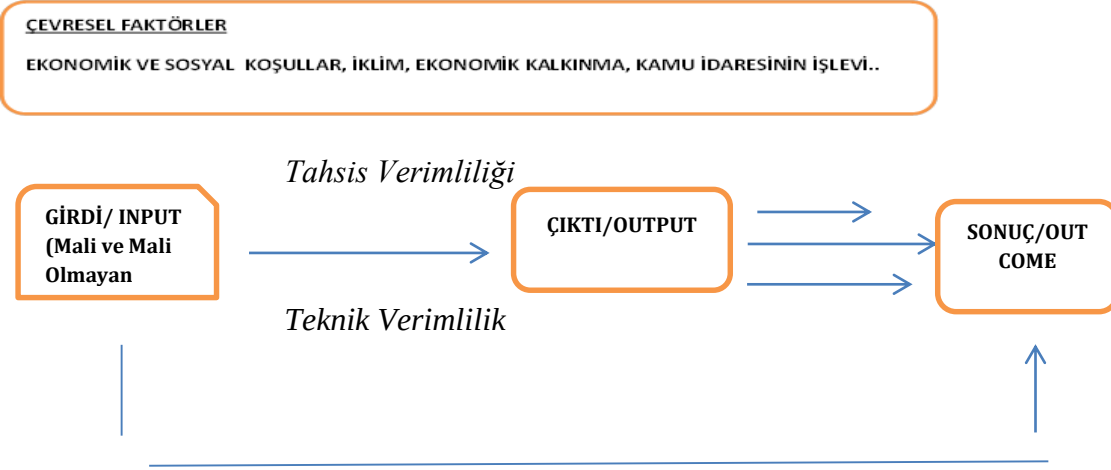
Kamu kaynak kullanımının yerindeliğinin ölçümü için kullanılan *Etkinlik* kavramı ise 20 nci yüzyıla kadar verimlilik ile eşanlamlı kullanılmış bir terimdir (Ekinci ve

Yılmaz, 2002: 36). Verimlilik gibi girdi ile çıktı arasındaki ilişkiye yönelik bir anlam ifade etmekle birlikte aynı içerik ve sonuçta değildir. Etkinlik ölçümünde esas olan girdi ve çıktı arasındaki oransal değerden ziyade bir birim girdi ile ne kadar çıktı elde edildiğine ilişkin bir değerlendirme ortaya koymaktır. Literatürde yer alan tanıma göre etkinlik; kaynakların en rasyonel şekilde ve geniş ölçekte toplumun ihtiyaçlarını karşılamaya hizmet edecek halde kullanımıdır (Anıl, 1982: 13-14). Etkinlik ölçümünde ölçüme konu olan unsurun *performans boyutu* verimliliğe kıyasla daha ön plandadır ve hedeflenen amaçlar en az maliyetle sağlanmaya çalışılır.

Performans ölçümü için bir üçüncü kavram olan *Etkililik* ise her iki kavramın ifade ettiği anlamın ötesinde bir sonuç ortaya koyar. Etkililik en genel haliyle elde edilen çıktının müşteri veya vatandaş nezdinde ne derece faydalı olduğunun ölçümü olup etkinlikten daha kapsamlı bir değerlendirme gerektiren, bütünüyle sonuç odaklı bir yaklaşım sunmaktadır.

Etkinlik hedeflenen sonuca ulaşmak için kaynakların ne ölçüde doğru ve yerinde kullanıldığını ifade ederken etkililik daha ziyade kaynak kullanımı ile hedeflenen sonucun başarıma düzeyine ilişkin bir kavramdır. Diğer bir ifadeyle etkinlik; kullanılan girdi ile elde edilecek çıktının ne kadar kaynak kullanılarak ortaya konulduğunu gösterirken, etkililik girdilerin oluşturduğu çıktı düzeylerinin belirlenen hedef, amaç ve beklentileri ne düzeyde karşıladığına ilişkin ölçüm niteliği taşımaktadır. Bu üç kavrama ilişkin temel farkın en iyi ifadelerinden biri; *Etkinlik işleri doğru yapmayı tanımlarken, Etkililik doğru işi yapmayı ifade eder* (Grünberg, 2007: 47) şeklinde ortaya konulabilir.

Şekil 1. Etkinlik - Verimlilik Kavramsal Çerçeve



Kaynak: Mandl vd., 2008

Şekil 1 bu üç unsura ilişkin çerçeveyi girdi-çıkıtı-sonuç odaklı bir anlatım ile şematik olarak ortaya koymak amacındadır. Bu kavramlar birbirlerinden bütünüyle ayrı olmayan nitelikte olmakla birlikte; örneğin etkili ama verimsiz bir organizasyon hayatta kalabilirken, verimli ama etkin olmayan bir organizasyonun zaman içerisinde iflas edeceği düşünülür. Bu bağlamda rekabetçi performansta kuruluşların en iyi sonuca ulaşabilmek için verimlilik ve etkinlik göstergelerini eşit olarak artırma gayreti içinde oldukları literatür çerçevesinde vurgulanmaktadır (Bartuseviciene ve Sakalyte, 2013: 52).

Daha ziyade işletme ekonomisine ilişkin bu kavramların kamu kesimine ve kamu kaynak kullanımına uyarlanma süreci sıkıntılı olabilmektedir. Etkinlik girdinin çıktıya dönüşüm sürecine yönelik bir sonuç ortaya koymak durumunda olduğundan özellikle sosyal hizmetler alanında çıktı ölçümünün zorluğu etkinliğin ölçümünü de güçleştirmektedir. Bu nedenle kamu hizmetlerinin başarısının hangi kriter ve standart çerçevesinde ölçüleceği de sorunludur. Kamu kesimi harcamalarının ölçümünün zor bir ampirik konu olduğu ve ilgili literatürün özellikle uluslararası veriler söz konusu olduğunda sınırlı kaldığı da literatür çerçevesinde ifade edilmektedir (Afonso vd., 2006: 7).

Mandl vd. çalışmasında kamu harcamalarının verimlilik ve etkinliğinin ölçümü üzerinde durulmuş ve üretim süreci girdiler kullanılarak yürütülen ve sonuçta çıktı elde edilen bir süreç olarak ele alınmıştır. Çalışmada etkinliği girdi ve çıktının nihai bir amaca ulaşması ile ilgili bir durum olarak ortaya koyarlar ki bu sonuç genel itibarıyla refah veya ekonomik büyüme ile ilgili bir kavramdır. Bu tanımlardan yola çıkılarak kamuda etkinlik değerlendirmesinin verimlilikten daha güç olduğu ve bunun en temel nedeni olarak da sonuçların politik seçimlerden etkilenen yapısı da gösterilebilir (Mandl vd., 2008: 3). Ayrıca çıktı ve sonuç arasındaki ilişkinin çoğu durumda yeterince belirli ve net şekilde ortaya konulmasının zorluğu da literatür çerçevesinde belirtilmektedir.

Özet olarak diyebiliriz ki kamu sektöründe sunulan mal ve hizmetler ile kamu harcamalarının performans ölçüm ve değerlendirmesi bu üç kavram üzerinden yapılmakla birlikte; kamunun üstlenmiş olduğu rolün sosyal tarafının ağır basması, kamusal hizmetlerin her daim ölçülebilir olmayan niteliği, etkinlik-etkililik ölçümünün katma değer yaratımı ve müşteri memnuniyeti gibi geniş bir perspektife sahip oluşu bu ölçümü zorlaştırmaktadır.

Tez çerçevesinde kamu harcamalarının daha ziyade etkinliği temelinde çalışma yürütülmüştür. Bu bağlamda kavramsal olarak etkinlik özetlendiği şekilde ele alınmakla birlikte etkinliğin ve kamu harcama etkinliğinin literatürde nasıl yer aldığına ilişkin teorik çerçevenin ortaya konulması gereklidir.

1.2.1.2 Etkinlik Teorisi

Amartya Sen ekonominin *etkinlik* ve *adalet* olmak üzere iki temel unsur üzerine inşa edildiğini ifade eder (Kirmanoğlu, 2014: 65). Bu unsurlardan biri olan *etkinlik* literatürde Refah İktisadının kuramsal çerçevesinde Pareto Etkinlik olarak yer almıştır. Ekonomide kaynak dağılımının dengeye gelmesi durumu *Pareto Optimal* veya *Pareto Etkin* durum olarak adlandırılır. Kaynakların bölüşümü yoluyla mevcut durumda en fazla

ve rasyonel faydanın nasıl elde edileceğine yönelik teknik bir kavram olan Pareto Etkinlik; Eidenmüller tarafından *israfın olmadığı sosyal bir nokta* olarak tanımlanır (Müller, 2020: 134).

İtalyan iktisatçı Vilfredo Pareto tarafından ortaya konulan teoriye göre; kaynak tahsisinde bir kişinin durumunu kötüleştirmeden bir başkasının durumunu iyileştirememesi hali etkin düzey olarak tanımlanır (Stiglitz, 1999: 57). Teori en genel haliyle ekonomide kaynak dağılımında bir kişinin refahını azaltmadan diğer birinin refahının artmadığı noktayı ifade etmektedir. Böylelikle bir kişinin durumunu kötüleştirmeden diğer bir bireyin fayda açısından daha iyi bir konuma gelmesi imkânı yoktur ve birinin refahını yükseltmek amaçlanıyorsa bu durum her şekilde başka birinin refahının azaltılması ile sağlanacaktır. Pareto etkinliğinin sağlanabilmesi literatürde; *tüketicinin -değişimin- etkinliği, üretimin etkinliği ve dağılımın etkinliği -ürün karması-* olmak üzere üç başlık altında ele alınır.

Fayda maksimizasyonu amacıyla olan tüketicilerin, tüketmekte oldukları iki mal arasında toplumdaki tüm bireyler açısından marjinal ikame oranlarının aynı olduğu düzey; tüketimde etkinlik sağlanan noktayı tanımlar. Bu noktada artık bir bireyin o mal ve hizmetten elde ettiği faydayı artırmanın tek yolu bir başka bireyin elde etmekte olduğu faydanın azaltılmasıdır. Diğer bir ifadeyle veri mal miktarının sabit olduğu varsayımıyla bireyler refah düzeylerini artırabilmek için mal değişiminde bulunurken, bu takas herhangi birinin refahının artık artamayacağı düzeye kadar devam eder. Tüketiciler rekabetçi bir piyasada aynı fiyatla karşılaşınca rekabetçi piyasa altında tüketimde etkinlik koşulu sağlanmış olacaktır (Stiglitz, 1999: 67).

Pareto Etkinlik Teorisine göre; üretim sürecinde daha az girdi kullanarak daha fazla çıktı elde etmek amacıyla olan tüm üreticilerin *-firmaların-* farklı girdiler arasında marjinal teknik ikame oranlarının aynı olması ise üretimde etkinlik durumunu ifade etmektedir. Bu noktada herhangi bir üreticinin ürettiği ürün miktarını bir başka üreticinin

Üretim miktarını azaltmaksızın artırma imkânı yoktur. Üretim faktörleri arasındaki marjinal teknik ikame oranının bütün malların üretimi için eşit olduğu noktada üretim faktörlerinin herhangi birini farklı bir sektör veya üretime kaydırarak mal üretimini artırmak mümkün olmamaktadır (Kirmanoğlu, 2014: 71). Bu durumda üretim sürecinde yer alan tüm firmalar piyasada aynı fiyatla karılaacakları için rekabetçi piyasa ortamında her daim üretimde etkinlik koşulu sağlanmış olacaktır (Stiglitz, 1999).

Dağıtımda etkinlik veya ürün karması etkinliği olarak adlandırılan etkinlik hali ise; iki mal arasındaki marjinal dönüşüm oranı ile tüketicilerin marjinal dönüşüm oranlarının eşit olması durumunu ifade eder. Teoride *Etkin rn Karması* olarak da adlandırılan *Dağıtımda Etkinlik* durumu arz edilen malların tamamının aynı anda talep edilen mallar olması (Kirmanoğlu, 2014: 72) olarak da tanımlanır. Elbette hemen her ülke ve ekonomide etkinsizlik durumu vardır ve ancak bu durumun düzeltilmesi halinde toplam üretim artışı sağlanarak toplumsal refah daha üst düzeye ıkartılabilecektir (Suiçmez, 2002: 175).

Etkinlik kuramsal çerçevede Pareto Etkinlik ile açıklanmış olmakla birlikte, bu çalışmaya temel olan kamu kesimi etkinliğini literatürde yer alan çalışmalar üzerinden ele almak uygun olacaktır.

1.2.1.3 Kavramsal Olarak Kamu Harcama Etkinliği

Kamu kesiminin büyüklüğünden ziyade bu genişlemenin yol açtığı kamu harcama etkinliği ne çıkan tartışma alanlarından biridir. Etkinliğin lm; sunulan bir hizmetin kamu kesimi veya özel kesim tarafından mı karılansa daha faydalı olacağına ilişkin bir değerlendirme yapılmasını ve toplumsal faydayı en üst düzeye çıkarmak için hangi mal ve hizmetlerin öncelikli olarak sunulması gereğine ilişkin bir sonuca ulaşmayı sağlamak amacındadır.

Schick'e göre kamu harcama yönetimi temelde çok eski olan bir probleme yeni bir yaklaşımdır ve bu problem kolektif seçimler yoluyla kamu kaynağının tahsisi olarak ifade edilebilir (Schick, 1999: 7). Schick kamu harcama yönetiminin temel unsurlarını; mali disiplin ve etkin kaynak tahsisi ile operasyonel etkinlik olarak ortaya koymaktadır.

Kamu kesimi etkinliğinin daha ziyade yönetişim kavramıyla ele alındığı görülür. Yönetişim Amerikan Miras Sözlüğüne göre; kamu erkinin bir eylem, süreç veya yönetme gücü olarak tanımlanır. İyi yönetim; iyi hükümetin işi, kötü yönetim; kötü hükümetin işi varsayımıyla yönetişim tanımlanırken iyi ve etkin bir yönetim erkinin nelerden ve nasıl oluştuğu konusu önemli hale gelir (Quibria, 2006: 4).

Kamu ve bir anlamda yönetim erki, yönetim sorumluluğunun bir gereği olarak hizmet alıcısı konumunda olan vatandaşa mal ve hizmet sunmak zorundadır. Benimsenen devlet yaklaşımı veya iktisat öğretisi her ne olursa olsun, yönetim erki zorunda olduğu bu hizmetler için gelir elde etme ve bu gelirler karşılığı gider yapma güç ve yetkisine sahiptir. Çok büyük oranı vergi gelirlerinden oluşan kamu gelirlerinin rasyonel şekilde kamu harcamasına dönüşmesi ise etkin bir mali yönetimin temel hedefidir. Kamu kesiminde ve bir anlamda kamu harcamalarında etkinliğin sağlanması bu bağlamda son derece önemli olup kamu kaynağının etkin kullanımı ile kaynak israfından kaçınmak ve toplumsal refahı en üst seviyeye ulaştırmak amaçlanır.

Kamusal müdahale alanının genişlemesi, yönetim kavramının 1990'lı yıllar ile birlikte yerini çoğulcu ve katılımcı bir yönetim anlayışını ifade eden yönetişime bırakmış olması, bu yeni yaklaşım ile birlikte kamu yönetiminde hesap verebilirlik, saydamlık, şeffaflık, katılımcılık ile kaynakların etkinlik-etkililik-verimlilik unsur ve bileşenleri temelinde kullanımı yönünde bir anlayışın mali yönetimin odak noktası haline gelmiş olması; kamu harcama etkinliğini daha da önemli hale getirmiştir.

Bu noktada literatür ile ortaya konulan görüşlerden biri yönetim göstergelerinden biri olan *kamu kesimi etkinliğinin* devletin amaçlarını formüle etme ve uygulama konusunda önemli bir ölçüm olduğudur (Kurtz ve Schrank, 2007: 543).

Kamu maliyesinin temel hedeflerinden olan mali disiplin ile kaynak kullanımında etkinlik ve hesap verilebilirliğin sağlanması, performans odaklı yönetim kültür ve anlayışının yerleşerek kamu kaynağının tahsisinde bu yaklaşımın benimsenmesi maliye politikalarının amacına ulaşması adına önemlidir. Bu kapsamda pek çok ülke mali yönetime yönelik reform süreci geçirmiş, kamu kesimi politika önceliklerini yeniden ele almak ve doğru karar oluşturmak noktasında farklı araçlar kullanır hale gelmiştir. Kamu harcamalarının etkinliğinin ölçümü, mali alan yaratılması, kamu kaynağında tasarruf sağlanması gibi konular zaman içerisinde ekonomik dengelerin rasyonel kurulması adına gereklilik halini almıştır.

Benzer şekilde kamusal müdahale alanında görülen genişleme kamu büyüklüğüne yönelik tartışmaları etkinlik temelli hale getirmiştir. Yönetim erki belirlemiş olduğu mali hedeflere ulaşmak için kullanacakları sınırlı kaynakları etkin kullanmak ve gerek nicelik gerek niteliksel bazı ölçütler ortaya koyarak etkinliğin ölçümünü yapmakla yükümlü kılınmıştır. Kamusal etkinliğin öneminin bir nedeni de etkin bir kamu yönetiminin toplumsal güven ve istikrar ortamını sağlamasıdır. Kamu yönetimi etkinliğini belirleyen ülkelere özgü argümanlar farklı olmakla birlikte başarılı bir kamu mali yönetiminin belli başlı özellikleri Andrews tarafından aşağıda yer verildiği şekilde sıralanır;

- *Girdi kontrolleri ile performans ölçümü ve orta vadeli harcama çerçevesi, mali kural gibi uygulamaları içeren yapısal bütçeleme teknikleri*
- *İç denetim, tahakkuk esası gibi modern kamu mali yönetime ilişkin araçların kullanımı*

- *Güçlü bir bütçe saydamlığı ile hesap verilebilirliğe yönelik güçlü yasal mevzuat* (Andrews, 2009: 12).

Etkinlik, faaliyete yönelik çıktı veya sonucun en iyi şekilde nasıl ortaya konulabileceğine yönelik bir ölçüm olduğundan; en yüksek çıktı seviyesine ulaşma amacı yanı sıra elde edilen çıktının performansına ve sonuca yönelik bazı değerlendirmelere de yer verilmesi beklenir. Kaynakların *etkin-siz-* kullanımı halinde toplumsal ihtiyaçların büyük ölçüde karşılanmadığı ve kaynak israfı anlamı ortaya çıkacağı kabulünden hareketle kamu kaynak kullanım etkinliği önemsenir.

Devletin veya kamunun etkinliği tartışmaları, bu yapının sistem içerisinde ne düzeyde yer alması gerektiğini de tartışma zeminine çekmekte ve devletin piyasalar için tamamlayıcı nitelikte ancak belirli sınırlar dahilinde var olması gerektiği genel yaklaşım olarak kabul edilmektedir. Devlet olgusunun ne sosyalistlerin düşündüğü gibi herkese iş verme zorunluluğunda ne de liberteryen görüşün bir uzantısı olarak sadece temel kamu hizmetlerini sunan bir nitelikte olmaması gereği modern toplumlarda giderek daha fazla vurgulanmaktadır. Amaç her şekilde devletin optimal ve etkili olduğu duruma erişmek olarak kabul görür (Saygılıoğlu ve Arı, 2002: 46). Bu bağlamda kamu ekonomisi alanında refahın artırılması için devletin ekonomide mevcudiyetinin ne düzeyde olması gerektiğine ilişkin sonuç da önemlidir.

Etkin devlet demokratik unsurların iyi işlediği, iyi yönetim esaslı, seçici devlet müdahaleleri ile tanımlanan diğer bir ifadeyle geleneksel anlamda büyük olmayan devlet (Saygılıoğlu ve Arı, 2002) olarak tanımlanabilir. Bu bağlamda literatürde saydamlık, hesap verilebilirlik gibi ilkelerin sağlanamadığı kamu yönetimlerinde devletin etkinlik ve etkililik düzeyinin düşük olacağı ve devlete duyulan güvenin zayıf olacağına dair genel bir kanı da vardır (Saygılıoğlu ve Arı, 2002: 171).

Devletin örgütlenmesinde ve kamu kaynak kullanımında etkinlik sağlanması gereği uluslararası kuruluşlar tarafından 1990'lı yılların ikinci yarısından itibaren

benimsenen bir yaklaşım halini almıştır. Dünya Bankası'nın 1997 tarihli Kalkınma Raporunda, kalkınmanın *Etkin Devleti* gerektirdiği açık şekilde vurgulanmış ve sürdürülebilir kalkınmanın mümkün olması için etkin devlet anlayışı çıkış noktası kabul edilmiştir (The World Bank, 1997: IV). Dünya Bankası raporlarıyla ortaya konulan etkin devlet perspektifine göre devlet olgusu ekonomik ve toplumsal sisteminin düzgün işlemesi adına önemlidir.

Etkin Devlet yaklaşımının bir gereği olarak Dünya Bankası tarafından 1996 yılından itibaren hemen her ülke için *yönetişim göstergeleri* raporlanmaktadır. Bu göstergeler; *hesap verilebilirlik, siyasi istikrar ve terörizmin yokluğu, hukukun üstünlüğü, düzenlemelerin niteliği ve kalitesi, rüşvet ve yolsuzlukların önlenmesi ile kamu kesimi etkililiği*, olarak sıralanır⁵. Kamu Kesimi Etkililiği kamu hizmetlerinin kalitesine, siyasi baskılardan uzaklığına, politika oluşum ve uygulama niteliği ve hükümetin bu tür politikalara eğilimi ile açıklanan bir kavram olarak ele alınmıştır.⁶

Afonso kamu kesimi etkinliğinin yeterli nitelikte ölçümünün özellikle hizmet sunumu söz konusu olduğunda önemli bir ampirik konu olduğunu ifade etmiştir (Afonso A. , 2004: 1). Aynı çalışmada kamu harcama verimliliğini ölçmek amacıyla olan pek çok çalışmanın *Veri Zarflama Analizi* gibi parametrik olmayan yöntemleri kullandıkları ve ölçümün genellikle mali göstergelerle yapıldığı ifade edilmiştir (Afonso A., 2004: 2).

Kamu kesimi özel sektörden farklı olarak ticari fayda gütmeyen sosyal bir anlayış sergilemektedir. Bu bağlamda kamuda performans ölçümünün zor olmasının en temelinde kâr olgusu yatmaktadır (Cannon ve Fry, 1992: 2). Kamu harcamalarının aynı zamanda sosyal bir amaca hizmet etmesi, çıktılarının özel sektörden farklı olarak çoğu durumda piyasada satışa konu olmaması, kamu malları nedeniyle fiyatlama sorunları gibi unsurlar kamuya ilişkin performans ve etkinlik ölçümünü zorlaştıran niteliktedir.

⁵ <https://www.govindicators.org/>

⁶ <https://www.worldbank.org/content/dam/sites/govindicators/doc/ge.pdf>

Kamu harcamalarının nicel boyutuna ilişkin ölçüm daha ziyade kamu kesiminin yani kamusal müdahale yoğunluğunun ekonomi içindeki büyüklüğüne ilişkin olmakla birlikte kamu kesiminin nitel boyutunun ölçümü kolay olmamaktadır. Literatürde kamu kesiminin ve dolayısıyla kamu harcamasının etkinliğinden bahseden çalışmalar daha ziyade optimal bir kamu kesimi büyüklüğüne ilişkindir. Genel itibarıyla *toplam kamu harcamalarının gayrisafi milli hasılaya oranı* olarak ifade edilen kamu kesiminin piyasa içinde ne düzeyde olduğuna dair ölçüm bu anlamda önemli olup literatürde bu oranın hangi düzeyde optimal olduğuna ilişkin tartışmalar yürütülmektedir.

1.2.1.4 Kamu Harcama Etkinliğine Yönelik Ampirik Çalışmalar

Kamusal harcamaların etkinliğinin belirlenmesi ölçüme konu olabilecek nitelikte çıktı elde edilmesinin zorluğundan dolayı sıkıntılı bir süreçtir.

Gupta vd.'ye göre kamu harcamalarının etkinliğine dair yapılan çalışmaların artması ve gelişmesi etkinliği farklı kategorilerde incelemeyi mümkün hale getirmiştir. Öncelikle etkinliği ölçmek için yapılan çalışmalarda ülkelere ilişkin kamu harcamalarının belirli fonksiyonlarına odaklanılabilir. İkinci bir yaklaşım olarak kamu harcamalarının etkinliği kamu harcamalarının girdi verileri kullanılarak miktarsal olarak analiz edilebilir. Bunun yanı sıra kamu harcamalarının etkinliğini girdi miktarından ziyade çıktıya yoğunlaşarak değerlendirmeye yönelik çalışmalar ortaya konulabilir veya kamu harcama etkinliğini ölçmek için hem girdi hem de çıktı verileri kullanılarak ulaşılan bulgulara göre etkinlik değerlendirmesi yapılabilir (Gupta ve Verhoeven, 2001:435). Kamu kesimi performansının ve etkinliğinin çalışılmasının kamu yönetiminin hesap verebilirliğini daha fazla anlamak konusunda yardımcı olacağı açıktır (Lee ve Whitford, 2009: 250). Bu bağlamda kurumsal performans düşük ise kamunun etkinliğinden söz etme imkânı zorlaşacaktır.

Kamu harcama etkinliğine yönelik literatürde pek çok ampirik çalışma yer almakla birlikte, harcamaların milli gelir içindeki payının ne olması gerektiği ile optimal kamu boyutunu belirleyen çalışmaların en temel olanlardan biri Karras tarafından yapılmıştır. Harcama etkinliği bakımından kamu harcamalarının optimal seviyesini öne çıkaran Karras; kamu harcamalarının GSYH içindeki payının optimal kamu yönetimi için yüzde 23 olduğu sonucuna ulaşmıştır. Çalışmada bu oranın OECD ve Güney Amerika ülkeleri için yüzde 14'den yüzde 33'e kadar bir aralıkta yer aldığı da ifade edilir (Karras, 1996: 202).

La Porta vd.'nin 1998 tarihli çalışmalarında çok geniş bir ülke kesitinde kamu yönetiminin kalitesi ampirik olarak incelenmiştir. Çalışmada politik özgürlük, kamunun büyüklüğü, kamu sektör etkinliği, kamu mal tedarik ölçümleri kullanılarak kamu performansı değerlendirilmiştir. Ülkeler zenginlikleri, coğrafi konumları, politik bakışları, dini inançları açısından ele alınarak değerlendirilmiştir. Çalışma sonucunda daha varlıklı ülkelerin düşük gelirlilerden, etnik olarak homojen olan ülkelerin heterojen olanlardan, Protestan ülkelerin Katolik ve Müslüman ülkelere kıyasla daha iyi yönetime sahip oldukları ortaya konulmuştur. Bu sonuçlar, etnik köken, yasal orjin, din gibi tarihsel şart ve durumların kamu yönetiminin performansı üzerinde etkili olduğuna ilişkin önemli tespitlerdir (La Porta vd., 1998: 265).

Gupta ve Verhoeven 37 Afrika ülkesinin eğitim ve sağlık alanındaki kamu harcamalarının verimliliğini diğer Avrupa ve Batı ülkeleri ile kıyaslayacak şekilde 1984-1995 dönemi için incelemiştir. Çalışma sonucunda Asya ülkelerinde bu tür kamu harcamalarının kıyasen çalışılan bölge ülkelerine kıyasla daha az etkin olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Çalışma 80'den fazla ülkede kamu harcamalarının ölçümünde FDH analizinin uygulanmasını sağlamıştır. Çalışmadan elde edilen bir diğer sonuç kamu harcamalarının eğitim ve sağlık çıktılarının göstergesini etkileyen tek unsur olmadığıdır.

Sağlık ve eğitim harcamalarında artış yapmak konusunda dikkatli olunması gereği de vurgulanmıştır (Gupta ve Verhoeven, 2001: 462-463).

Rajkumar ve Swaroop'un 2008 tarihli çalışmaları iyi yönetimin rolünün etkinliğin geliştirilmesi için özellikle son dönemlerde kilit olduğunu ifade etmektedir. Çalışmada kamu harcamaları ve sonuçlar arasında ilişki incelenerek 1990'larda ekonominin uzun dönemli büyümesi ile kamu harcaması ilişkisi araştırılmıştır. Çalışma sonucunda; yolsuzluk ve bürokrasinin durumu ile ölçülen yönetimin rolü ve etkisinin incelendiği belirtilerek, sonuçlar şu şekilde özetlenmiştir; kamu sağlık harcamalarının daha iyi yönetime sahip ülkelerde çocuk ve yeni doğan bebek ölümlerinde olumsuz etkisi bulunmaktadır ve yolsuzluk seviyesinin daha düşük olduğu ülkelerde kamu sağlık harcamaları çocuk ölümlerini azaltmakta daha etkilidir. Benzer şekilde temel eğitime ilişkin olarak iyi yönetime sahip ülkelerde eğitimdeki kamu harcamalarının daha etkin olduğu, eğitime erişimin daha kolay olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Çalışmaya göre ülkeler kötü yönetime sahipse eğitim ve sağlık sektörlerinde kamu harcamalarının artışının daha iyi sonuca yol açma ve bir anlamda etkin olma olasılığı daha düşüktür (Rajkumar ve Swaroop, 2008: 108-109).

Afonso, Schuknecht ve Tanzi'nin kamu sektör etkinliğine ilişkin yapılan 2005 tarihli çalışmaları 23 sanayileşmiş ülke esas alınarak yürütülmüş ve küçük kamu sektörüne sahip ülkelerin ekonomik performansı iyi olarak tanımlanmıştır. Çalışmada ortaya konulan bir diğer sonuç ise daha büyük çapta kamu kesiminin aynı Kamu Sektör Performans -PSP- düzeyine ulaşmak için harcamalarını yaklaşık yüzde 35 seviyesinde düşürmeleri gerektiğidir. Yine çalışma sonucunda, ele alınan 15 AB ülkesinin ABD'ye kıyasla çalışılan dönem için daha düşük performansa sahip olduğu ifade edilmiştir (Afonso vd., 2005: 337).

Herrare ve Pang 2005 tarihli çalışmalarına gelişmekte olan ülkelerin GSYH'lerinin yüzde 15'i ila 30'u arasında harcama yaptıkları savıyla başlar. Bu nedenle

kamu harcamalarının etkinliğindeki küçük değişikliklerin milli gelir ve kamu erkinin hedeflerine ulaşılması üzerinde büyük etkilere neden olacağını ifade ederler. Çalışma 140 ülkede 1996-2002 dönemini esas alarak sağlık ve eğitim harcamalarının etkinliğine odaklanmış, eğitim için 9 ve sağlık için 4 çıktı göstergesiyle etkinlik skoru hesabı yapılmıştır. Veri zarflama analizi kullanılan çalışma sonucunda harcama alışkanlığı yüksek olan ülkelerin etkinlik puanlamalarının düşük olduğu ortaya konulmuştur. Benzer şekilde kamu harcama etkinliğinin gelir dağılımı adaletsizliği ile ilişkisinin negatif olduğu sonucuna ulaşılmıştır (Herrare ve Pang , 2005: 291-292)

Afonso ve Fernandes'in 2006 tarihli çalışması Portekiz için yapılmış ve Lizbon' da hizmet yürüten belediyelerin kamu harcama etkinliği veri zarflama analiz yöntemi ile incelenmiştir. Çalışma sonucunda belediyelerin harcamalarını yüzde 41 oranında azaltmaları halinde hemen aynı düzeyde çıktı elde edebilecekleri ve bu kapsamda harcama etkinliğine sahip olmadıkları sonucuna ulaşılmıştır. Aynı çalışmada ortaya konulan sonuçlardan bir diğeri; harcamalarda artışın daha iyi yaşam koşulları anlamına gelmediği yönündedir (Afonso ve Fernandes, 2006: 49-50).

Angelopoulos vd.'nin mali sektör ve ekonomik büyüme arasındaki ilişkiyi ortaya koyan 2008 tarihli çalışmalarında gelişmiş ve gelişmekte olan toplam 64 ülkeye ilişkin 1980-2000 yılları arasında 5'er yıllık periyotlarla bir örneklem yapılarak kamunun büyüklüğü ve ekonomik büyüme arasında ilişki ortaya konulmaya çalışılmıştır. Çalışma sonucunda mali büyüklük ile ekonomik büyüme arasında monotonik olmayan bir ilişkinin var olduğu ve politika önerisi olarak büyümenin sadece ve tek başına kamunun hacmi ile değil kamu sektörünün büyüklük-etkinlik karması ile de ilgili olduğu ortaya konulmuştur. Yine kamu sektörünün etkinliğini iyileştirmek için kaynakların yeniden ve daha şeffaf stratejik önceliklere tahsisi vurgusuna yer verilmiştir (Angelopoulos vd., 2008: 268).

Cebula ve Ekstrom tarafından ekonomik özgürlüklerin büyüme üzerindeki etkilerini açıklayan 2009 tarihli çalışmada, etkin kamusal politikaların ekonomik

büyümeyi olumlu etkilediği ayrıca ekonomik büyümenin yönetişimin olumlu yanı olduğu sonucuna varılmıştır (Cebula ve Ekstrom, 2009: 7-8). Benzer şekilde Sijpe ve Rayp tarafından 2004 yılında 52 gelişmekte olan ülkede yapılan kamunun verimsizliğini açıklayan çalışmada, kamunun harcama verimsizliğinin öncelikle yönetişim ve politik değişkenler tarafından belirlendiği sonucuna ulaşılmıştır. Çalışmada veri zarflama yöntemi uygulanmış ve yönetim erkinin verimsizliği azaltmak için siyasi istikrarı korumak ve hukukun üstünlüğünü güçlendirmek konularında kararlı adım atması gereği vurgulanmıştır (Sijpe ve Rayp, 2004: 26).

Chobanov ve Mladenova'un 2009 tarihli çalışmalarında 1970-2007 dönemi esas alınmış ve 28 ülkede yapılan çalışmada en küçük kareler yöntemi kullanılarak analiz yürütülmüştür. Analiz sonucunda optimal kamu harcama büyüklüğünün oranının yüzde 25 olduğu sonucuna ulaşılmış ve 2007 verileriyle Kore'nin yüzde 30,7'lik oranla optimal seviyeye en yakın ülke olduğu ifade edilmiştir. Danimarka, Fransa, İsveç, Macaristan için bu oran yüzde 50 seviyesini aşmıştır. Çalışmanın diğer bir sonucu ise ulaşılan yüzde 25'lik oranın daha küçük olabileceği ve kamunun büyüklüğünün yanı sıra niteliğinin de önemli olduğudur (Chobanov ve Mladenova, 2009: 21).

Husnain 2011 tarihli çalışmasında 1975-2008 dönemi için Pakistan'ın optimal kamu büyüklüğüne yönelik analiz yürütmüş ve çalışma sonucunda optimal kamu harcama boyutunun yüzde 21,4 olduğunu ortaya koymuştur (Husnain, 2011: 47).

Herath 2012 tarihli çalışmasında Sri Lanka'yı esas almış ve kamu harcamalarının ekonomik büyüme ile bağlantısına odaklanmıştır. 1959-2009 dönemini kapsayan çalışma süresince kamu harcama büyüklükleri yüzde 23 ila 43 arasında değişmiştir. Çalışmada optimum kamu harcama düzeyinin incelenmesinin finansal bir krizle başa çıkmanın beklenmesi halinde önemli olduğu ifade edilerek Sri Lanka'da optimal kamu harcama seviyesi yüzde 27 olarak elde edilmiştir. Çalışmanın odak noktalarından biri kamu harcamalarının büyümeyi hem artırıp hem de azaltmasına yönelik etkisinin olup

olmadığıdır. Bu bağlamda ekonomik büyüme ile kamu harcamaları arasında pozitif bir ilişki olduğu ve yatırım harcamalarının artışının da önemli olduğu ortaya konulmuştur (Herath, 2012: 25-26).

Afonso, Romero ve Monsalve'nin 2013 tarihli çalışmasında 20 Latin Amerika ve 3 Karayip ülkesi olmak üzere 23 ülke esas alınarak 2001-2010 dönemi için analiz yürütülmüştür. Çalışmada Kamu Sektörü Performans puanları hesaplanmış ve çalışma sonucu; kamunun büyüklüğü ile etkinliği arasında zıt yönlü ilişki olduğu şeklinde ortaya konulmuştur. Öyle ki kamu harcamalarının gayrisafi milli hasılaya oranı yüzde 25'in altında olan ülkelerin etkinliğinin daha iyi olduğu vurgulanmıştır (Afonso vd., 2013: 26-27).

Afonso ve Kazemi 2016 tarihli çalışmalarında 20 OECD ülkesini karşılaştırmalı ele almışlar ve 2009-2013 dönemi için incelemişlerdir. Çalışma PSP -Kamu Harcama Performansı- ve PSE -Kamu Harcama Etkinliği- üzerinden yürütülmüş ve veri zarflama analiz yöntemi kullanılmıştır. PSP verilerinin sonuçlarına göre İsviçre en iyi performans gösteren ülke olup Lüksemburg, Norveç ve Kanada, İsviçre'yi izlemektedir. PSE sonuçları da benzer şekilde İsviçre'nin en etkin ülke olduğu yönünde ortaya konulmuştur. Yunanistan için ise en az etkin ülke tespiti yapılmıştır. Genel olarak elde edilen sonuçlardan bir diğeri ülkelerin kamu harcamalarını yaklaşık yüzde 26,8 oranında azaltmaları halinde İsviçre ile aynı seviyede etkinlik düzeyine ulaşacakları yönündedir. Yüksek kamu harcama seviyesine sahip ülkelerin etkinliklerinin daha düşük olduğu da çalışmadan elde edilen bir diğer sonuçtur (Afonso ve Kazemi, 2016: 23).

Sanz 2017 tarihli çalışmasında İspanya üzerinden doğrudan demokrasi yönetiminin kamu harcamalarını nasıl etkilediğini 1988-2011 dönemi için incelemiştir. Belediyelerin yıllık bütçe verilerinin kullanıldığı çalışma ile doğrudan demokrasinin daha küçük boyutlu kamu kesimine yol açacağı ve standart temsili demokrasi sistemiyle

karşılaştırıldığında doğrudan demokrasinin kamu harcamalarını ve gelirlerini yüzde 8 oranında azaltacağı sonucu ortaya konulmuştur (Sanz, 2017: 33).

Oliveria vd.'nin 2018 tarihli çalışmalarında 2006-2014 dönemi için 82 ülkede analiz yürütülmüştür. Çalışmada hükümetlerin mali şeffaflığının kamu etkinliği ve etkililiği üzerindeki etkisi analiz edilmiş ve mali şeffaflığın kamu harcama etkinliği üzerinde anlamlı bir etkiye sahip olduğu ortaya konulmuştur. Mali şeffaflık kamu etkinliği üzerinde doğrudan etkiye sahip olmakla birlikte dolaylı olarak da daha iyi kamu politikalarının yürütülmesini destekleyici nitelikte bulunmuştur. Çalışma sonucunda gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde mali şeffaflığın artırılmasıyla kamu borçlarının azaltılabileceği de vurgulanmıştır (Oliveria vd., 2018: 18).

Kosor vd.'nin 2019 tarihli çalışması eğitim sektörünün etkinliğine odaklanmış ve 28 AB ülkesi analize tabi tutulmuştur. Çalışma veri zarflama analiz yöntemiyle yürütülmüştür. Çalışmaya dahil ülkelerin milli gelirlerinden ne oranda eğitime pay ayırdıkları tespit edilmiş ve analiz sonucunda ülkelerin teknik etkinlik puanlaması çıkartılmıştır. 100 tam puana sahip 5 ülke -*İrlanda, Lüksemburg, Bulgaristan, Macaristan, Malta*- kamu harcamalarında etkinliğin en yüksek olduğu ülkeler olarak belirlenmiştir (Kosor vd., 2019: 402).

Dutu ve Sicari 2020 tarihli çalışmalarında sağlık ve eğitim sektörü başta olmak üzere refah harcamalarına yönelik OECD ülkeleri nezdinde analiz yürütmüşlerdir. Çalışma veri zarflama analiz yöntemiyle yapılmış, analiz sonucunda OECD ülkelerinde etkinlik ölçümünde dağınıklık olduğu ortaya konulmuştur (Dutu ve Sicari, 2020: 266).

Negri ve Dinta'nın AB kamu sektörünün etkinliğini yönetim yaklaşımından yola çıkarak değerlendirme yapan 2023 tarihli çalışmalarında, öncelikle AB üyesi ülkelerin etkinlik skorlarının veri zarflama yöntemiyle belirlenmesi yapılmıştır. Çalışmada dünyanın içinde bulunduğu global ekonomik süreç ve finansal kriz, kaynak kıtlığı, pandemi krizi, iklim değişiklikleri, göç sorunu, teknolojik süreç ve değişim gibi unsurlar, son dönemde

iyi yönetim ve kamu sektör verimliliğinin yüzyüze kaldığı zorluklar olarak ortaya konulmuştur. Çalışmanın ilk aşamasında kamu sektör etkinliği nicelikselleştirildikten sonra ikinci adımda verimliliğin; demografik özellikler, yolsuzluk, ekonomik özgürlük ve devletin dijitalleşmesi gibi belirleyicileri incelenmiştir. Çalışmanın temel bulgusu yönetim kalitesinin kamu performansının analizinde önemli bir unsur olarak kabul edilebileceği yönündedir. Ayrıca insan kaynağı, özgürlük, yolsuzluk, demokratikleşme, dijitalleşme gibi unsurların kamu etkinliği üzerinde önemli etkiye sahip olduğu da ortaya konulmuştur. Çalışma neticesinde AB üyesi ülkelerde yönetişimin kalitesi ve etkililiğinin sadece birkaç ülke dışında ortalama olarak etkinsiz olduğu vurgulanmıştır (Negri ve Dincă, 2023: 16).

İKİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL VE TEORİK ÇERÇEVEDE HARCAMA GÖZDEN GEÇİRME VE SEÇİLMİŞ ÜLKE UYGULAMALARI

Kamu harcamalarının etkin kılınması, ülke ekonomilerinin bütününe ilişkin makro düzeyde bir iyileşmenin temel odaklarından olup kamu maliyesi alanında bu doğrultuda politikalar ortaya koymak önemlidir. Kamu kaynağının toplumsal ihtiyaçlar ve öncelikler temelinde etkili ve adil dağılımının sağlanması bir gerekliliktir ve bu gerekliliğin bir sonucu olarak son dönem kamu maliyesi alanında farklı mekanizma, yöntem ve araçların ortaya konulmaya çalışıldığı ve bu bağlamda Harcama Gözden Geçirme yönteminin de önemli bir politika aracı olduğu görülmektedir.

Kamu harcama büyüklüğünde artan seyir politika önceliklerinin belirlenmesini, harcama programlarını ve bu programlar üzerinden yapılan gözden geçirmeleri önemli hale getirmiştir. Özellikle Anglo-Sakson yönetim sistemine sahip ülkelerde harcama gözden geçirme süreci ile kamu kaynaklarının hükümet önceliklerine göre dağılımının sağlanması, kamu hizmetlerinin etkin sunumu, kaynak kullanım maliyetlerinin ve israfın azaltılarak tasarruf imkânlarının artırılmasının amaçlandığı görülmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2018: 7).

Makroekonomik krizlerle mücadelede kamu açığının azaltılarak mali uyumun sağlanması bir gerekliliktir ve mali uyum çabası mali alan kavramının tartışılmasına neden olmuştur. Mali alanın genişlemesi ekonomik krizlere karşı mücadele imkânını geliştirerek sorunun aşılmasına, mali alan daralması ise ekonomik sorunları daha da derinleştirerek krizlere karşı ülke ekonomilerinin kırılgan hale gelmesine neden olacaktır (Kalkınma Bakanlığı, 2018: 42). Mali alanın genişletilmesi ile tasarruf imkânı oluşturularak yönetim erkine kaynak tahsisi noktasında etkin seçenekler sunulması,

verimsiz harcamaların sonlandırılarak yeni ve öncelikli politika alanlarının belirlenmesi ve nihai olarak mali denge ile bütçe dengesinin iyileştirilerek mali disiplin ve sürdürülebilir büyümenin sağlanması amaçlanmaktadır.

Bir ekonomide toplam arz ve toplam talep dengesini ifade eden iktisadi dengenin kurulması noktasında kamu kesimi payının büyüklüğü de dikkate alındığında; genel olarak bütçe dengesi olarak da adlandırılabilir kamu dengesi, genel ekonomik dengeyi negatif veya pozitif yönlü etkileme gücüne sahiptir (Batırel, 1984: 133). Bu bağlamda ekonomide bütçe dengesinin ve mali dengenin sağlanması gerekliliği farklı politika araçlarının etkin uygulama bulmasına nedendir.

2008 yılında yaşanan küresel kriz sonrasında ülkeler genel itibarıyla genişleyici para ve maliye politikaları ile krizin etkilerini bertaraf etme yoluna gitmişlerdir. Kamu harcamalarında ortaya çıkan bu artışlar bütçe açıklarının kontrolü noktasında zorlayıcı bir hal alarak mali disiplini tehdit eder hale gelmiş, bu noktada sürdürülebilir mali dengenin sağlanabilmesi kamu maliyesinin ve devlet yönetiminin önceliği haline gelmiştir. Genişletici mali politikalar nedeniyle ortaya çıkan yüksek tutarlarda kamu harcamaları etkinlik sorununu görünür kılmış, harcama incelemeleri olarak da adlandırılan Harcama Gözden Geçirme uygulaması bazı ülkelerde 1980'li yıllara kadar gitmekle birlikte özellikle 2008 küresel krizi sonrasında genişlemeci mali politikaların etkisi ile artan kamu harcaması ve bütçe açıklarının çözümü noktasında başvuru politika araçlarından biri olmuştur. Harcama gözden geçirme bu noktada mali alan oluşturulması ve sağlıklı mali sıkılaştırma politikalarının yürütülmesi açısından katkı sağlayıcı bir yöntem olarak kabul edilebilir.

2019 yılında ortaya çıkan ve ülke ekonomilerini ciddi şekilde etkileyen, büyüme oranları ile istihdam başta olmak üzere ekonomik verilerin hemen her ülkede bozulmasına neden olan Covid 19 salgını da, 2008 krizi sonrasında yaşanan durum ile benzer etkiye neden olmuş ve salgından zarar gören kesimlerin yüklerinin hafifletilmesi amacıyla

genişletici mali politikalar uygulama bulmuştur. Bu yaklaşımın neden olduğu enflasyonist baskı kamu kaynak kullanımını etkin kılma gereğini gündem olarak tekrar ön plana çıkarmış, kamu harcamalarının bütünüyle ele alınıp değerlendirilmesi ve mali alanın genişletilmesi için iyi bir araç olduğu düşünülen harcama gözden geçirme son birkaç yıllık dönem içinde yeniden özellikle OECD ülkelerinde uygulama alanı genişleyen bir politika aracı halini almıştır.

Tezin nihai hedefi harcama etkinliğine katkı sağlaması umulan harcama gözden geçirme yönteminin, kamu harcamalarında etkinliğin sağlanması ve mali denge olarak esas alınan bütçe dengesinin iyileştirilmesi noktasında beklenildiği şekilde olumlu bir yönünün olup olmadığının, ekonometrik analiz ile ortaya konulmasıdır. Model çalışması kısmına geçmeden önce çalışmanın bu bölümünde; harcama gözden geçirmenin ülke örnekleri de esas alınarak kavramsal ve teorik düzeyde ne olduğuna ilişkin temel bir çerçevenin çizilmesi amaçlanmıştır.

2.1. POLİTİKA ARACI OLARAK HARCAMA GÖZDEN GEÇİRME

2.1.1 Tanımlama ve Kavramsal İçerik

Devletin toplum için mal ve hizmet üretmesi karşılığında yapılan harcamalar olarak tanımlanan *kamu gideri* ya da diğer bir ifadeyle *kamu harcaması*, tezin ilk bölümünde de ele alındığı üzere yıllar içerisinde artan bir seyir izlemiştir. Kamu kesiminin büyüklüğünü ortaya koyma noktasında en belirleyici göstergelerden biri olan kamu giderlerinin GSYH'ye oranının artış seyri, bu noktada artan devlet müdahalesi kamu kaynağının etkin kullanımını, tüm ülke ekonomileri için çözüme kavuşması gereken bir sorun alanı olarak ortaya çıkarmıştır.

Etkinliği temel amaca erişim düzeyi, verimliliği ise girdi ile çıktı arasındaki oransal değer olarak ele alırsak kamu kesiminin sunmuş olduğu mal ve hizmetlere ilişkin

bir ölçümde ya da daha genel haliyle kamu yönetimine ilişkin bir değerlendirmede, verimlilik ölçümünden ziyade etkinliğe odaklanmanın daha doğru bir yaklaşım olduğu açıktır. Amaç ve hedeflerin ölçümüne odaklanmak; yönetimden hesap sorabilme noktasında hem hizmet alıcısı vatandaş açısından hem de kaynak kullanımı noktasında bütçe hakkının sahibi parlamentolar açısından önemlidir.

Bütçe hakkının tarihsel süreç içinde 63 maddelik Orta Çağ Fermanı niteliğinde olan Magna Carta (İlal, 1968: 226) ile kurumsallaştığı, kamu varlık ve masrafları üzerindeki yetkilerin tanınmasıyla ortaya çıktığı ve bu hakları kavrayacak şekilde gelişim gösterdiği görülür ki (Feyzioğlu B. N., 1969: 14) bu noktada kamu kaynak kullanımına yetkili yönetim erkinin bu kaynakların etkin kullanımına dair bütçe hakkının sahibi olan parlamentoya karşı sorumluluğu büyüktür.

Harcama gözden geçirme mali disiplini sağlamak ve mali alan oluşturmak amacıyla bir politika aracı işlevi görmekle birlikte aynı zamanda orta vadeli harcama çerçevesinin ve bütçenin etkin kılınması adına ve dolayısıyla bütçe hakkının yerindeliği açısından da uygulama bulmuş bir yöntemdir.

Harcama gözden geçirmenin kamu mali yönetiminin iyileştirilmesinde önemi mal ve hizmetlerin dağılımını faydalı kılacak şekilde kamu harcama politikalarında değişimi de gerektirecektir. Harcama gözden geçirme özellikle önceliklerin gözden geçirilmesi yoluyla mali sorumluluk aracı olarak tamamlayıcı bir işlev görmekte ve yöntemin bütçe sürecine katkı sunması beklenmektedir (European Commission, 2018: 12).

Bu yöntemin genel olarak;

- Daha az verimli kamu harcamalarını azaltmak
- Kamunun üstlendiği harcama alanlarına ilişkin tasarruf seçenekleri oluşturmak
- Yürütülen politika alanları ve programların sonuçlarını iyileştirmek

hedefleri çerçevesinde kamu harcamalarının analiz edilmesi ve bu şekilde etkin kaynak tahsisinin sağlanmasına hizmet etmesi beklenir. Kamu harcamalarının

önceliklerinin yeniden belirlenmesi ve devletin ekonomiye doğrudan müdahale etmek yerine ekonomik büyümeyi artırmaya odaklı verimli harcama alanlarına yönelmesi rasyonel bir yaklaşımdır (Yıldırım, 2011: 5).

Temel kamu harcamalarının sistematik incelemesine dayalı tasarruf opsiyonları sunmak amacıyla olan bu sürecin kamu harcamasının niteliğini artırmak noktasında da kilit bir rolü vardır. Aynı zamanda harcamaların yeniden önceliklendirilmesine izin veren ve kamu politikalarının değerlendirmesi için de bir yöntem niteliğindedir (Bova vd., 2020: 8). Harcama gözden geçirmenin bir yönetim aracı olma niteliği, devletin yönetim kalitesi ve kültürünü dönüştürmeye de faydalı bir araçtır. Literatür çerçevesinde; *tüm maliyetlerin analitik değerlendirmesini içeren bütçe revizyon süreci* olarak tanımlanır ve bu değerlendirmenin tasarruf ile sonuçlanması beklenmektedir (Catalano ve Erbacci, 2018: 11). Hükûmet önceliklerinin etkin ve maliyet etkili bir şekilde karşılanmasını sağlamak için kamu tarafından yapılan harcamaların tümünün değerlendirilmesi olarak tanımlanmakla birlikte bazı durumlarda harcamaların tamamının değerlendirilmesi yerine belirli bir idarenin veya belirli bir programın değerlendirilmesi olarak da uygulama bulur. OECD tanımına göre ise *bütçe süreci yoluyla doğrusal olmayan tasarrufları belirlemek ve sağlamak amacıyla yürütülen bir ön değerlendirme analizidir*.

Yine OECD raporlarında harcama incelemelerinin amacı;

- Kamunun artan harcama seviyesinin kontrolünü sağlamak
- Hükümet önceliklerine göre harcamaların yeniden tahsisine imkân tanımak
- Program ile politikaların etkinliğini iyileştirmek

olarak ifade edilmektedir.

Gözden geçirme süreci ile ortaya konulan tasarruf imkânlarıyla mali konsolidasyona katkı sağlanması, etkin olmayan kamu harcamalarının yerini daha verimli harcama alanlarının alması ve paranın değerinin artırılması beklenir.

Harcama gözden geçirme ile hedeflenen tasarruf boyutunu Robinson iki başlıkta ele alır: İlki, topluma sunulan hizmetleri azaltarak yapılan tasarruf olarak tanımlanır. Bu durum programları daraltmayı veya bütünüyle sonlandırmayı gerektirir ki buna *Stratejik Tasarruf* adı verilir. Diğeri ise aynı miktar veya kalitede mal ve hizmeti daha düşük maliyetle sunmak için çıktıların üretim şeklini değiştirerek harcamalarda azalma sağlanmasıdır ki bu da *Verimlilik Tasarrufu* olarak adlandırılır (Robinson, 2018: 306). Kamu harcama kararları oluşturulurken hangi kamu hizmetinden ne oranda tasarruf edileceği yönetim erki için stratejik bir karardır ve bu noktada HGG kamu fonlarının harcama kararlarını destekleyici bir rol de üstlenmektedir.

Özellikle 1990'lı yıllar ile birlikte kamu mali yönetimine dahil olan yeni yaklaşım ve unsurlarının bir sonucu olarak kamu kaynak kullanımı ve harcama kararlarının listesi niteliğinde olan bütçe belgelerinin saydamlık temelinde hesap verilebilir nitelikte hazırlanması ve sunumu, bütçe yapılarının çıktı ve sonuç odaklı bir yapıya kavuşması, yönetim erkinin politika önceliklerini belirli analizler sonucunda ortaya koymaları; kamu mali yönetiminin etkinliği için gerekli hal almıştır. Harcama incelemeleri bu bağlamda bütçe dokümanlarına esas olacak kamu harcama alanlarının detaylı ve derinlemesine analizine de imkân sunmaktadır.

Harcama gözden geçirmeler hükûmet kapasitesini inşa etmek için önemlidir ve politika yapıcılar tarafından planlama, bütçeleme ve değerlendirme sistemlerinin ayrılmaz bir parçası olarak sahiplenilip yürütülebilir (Pradhan, 1996: 2).

Konuya ilişkin literatür taramasında genel itibarıyla karşımıza çıkan, ülke uygulamaları olmuştur. Harcama incelemelerine yönelik tek bir metodoloji yoktur ve ülkelere özgü şekillenmiştir. Harcama incelemeleri yıllık ya da periyodik olarak yapılabilmektedir. 1950'lerde performans esaslı bütçelemenin ortaya çıkışı HGG'ye doğru bir adımın başlangıcı kabul edilebilir ancak ülke uygulamalarına genel itibarıyla bakıldığında ilk uygulamaların 1990'lı yıllara kadar gittiği, bazı ülkelerde belirli bir

dönemde kamu harcamalarının çoğunun kapsamlı analize tabi tutulmuşken diğerlerinde belirli bir dönem için seçilmiş bazı spesifik sektörler veya programların incelemeye tabi tutulduğu görülmektedir. Belirli bir sistematik içinde kurulması öngörülen HGG yapısında sisteme ilişkin bazı temel sorular;

- *Harcama Gözden Geçirmeden kim sorumludur?*
- *Sorumluluk alanı nedir?*
- *Kriterler nelerdir?*
- *Gözden geçirmenin ölçeği nedir?* şeklinde sıralanır (Lindquist ve Shepherd, 2023: 251).

Tüm bu sorulara cevaplar ise sistemin ülkeler nezdinde farklı şekillenmesi sonucunu doğurur. Shepherd vd. bu sorulara cevaben örneğin sorumluluğun bağımsız bir otoritede olabileceği, sorumluluk alanının belirli bir hedefe yönelik veya kapsamlı olabileceği, ölçeğin tek bir ajans veya ajanslararası çalışma, merkezi veya yerel idare şeklinde şekillenebileceği bununla birlikte sistemin sadece sermaye giderleri veya transfer ödemeleri gibi belirli harcama alanları ile sınırlı olarak da kurulabileceğini ifade ederler (Lindquist ve Shepherd, 2023: 251).

Harcama incelemeleri için ortak bir metodoloji olmamakla birlikte kapsam, hedefler, inceleme sürecini içeren döngünün bütünü önemlidir. Kullanılan yöntem ve yaklaşımda temel belirleyici unsurlar; ülkenin siyasi yapısı ve yönetim kültürü, kurumsal ve idari kapasitesi, yönetime ilişkin gelenekleri ile kamu mali yapısının bir anlamda gelişmişlik düzeyi ile doğrudan ilgilidir. Beşerî sermaye ve insan kaynağının donanım ve niteliği de gözden geçirme sürecinde önemlidir.

Harcama gözden geçirmenin dizaynı literatürde *politik, sosyal, kurumsal ve süreç* nitelikli olmak üzere dört boyutlu (Catalano ve Erbacci, 2018: 17-18) olarak karşılık bulur. Sürecin en başında sağlanması gerekli görülen politik boyut, incelemelerin yapılmasına yönelik siyasi desteği ifade eder.

Bazı ülke uygulamalarında görüldüğü şekliyle harcamacı bakanlıklar tarafından yürütülen politika değerlendirmelerinin aksine, gözden geçirme sadece cari finansman seviyesinde programların etkinlik ve verimliliğine dahil alternatif programların sonuçlarına da odaklanabilir. Gözden geçirmelerin yeni öncelikli politika alanlarını finanse edecek kaynağı bulma noktasında daha geleneksel araçlara kıyasla daha iyi bir yöntem olduğu ve gözden geçirme için merkezi idarelerin sorumluluklarını belirleyen yasal bir çerçevenin oluşturulmasının bu süreci desteklemeye yardımcı olacağı kabul edilir (Boyle, 2011: 5).

Harcama gözden geçirme alanının belirlenmesi stratejik bir karardır ve bu aşamada politik onay önemlidir (Bova vd., 2020: 9). Bu nedenle sürecin en temel unsurlarından biri siyasi yanıdır. Süreci siyasi önceliklerden ayrı ele almak doğru bir yaklaşım olmayıp siyasi taahhüt ya da diğer bir ifadeyle politik sahiplik sistemin başarısı için elzemdir.

Harcama gözden geçirme sadece harcamacı bakanlıklar tarafından yürütülen politika değerlendirmelerinin aksine mevcut fon ve bütçe imkânları dahilinde programların etkinlik ve etkililiğine bakmanın ötesinde alternatif fon düzeyinin çıktı ve sonuçlarına da bakar. Bu süreç hükümet önceliklerini oluşturmaya destek bir araç olarak görülür (OECD, 2010: 15).

Harcama incelemeleri Avrupa Birliğine üye ülkeler nezdinde de dikkat çekici hale gelmiştir ve kamu harcamalarının kompozisyonunu ve harcama kontrollerini iyileştirerek özellikle de mali alanın sınırlı olduğu durumlarda daha fazla kaynak için alan yaratmaya yardımcı olması beklenir. Benzer şekilde özellikle kamu borç seviyesinin arttığı dönemler için alternatifler sunarak kamu idarelerinin yönetim ve değerlendirme kültürünün iyileşmesine yardımcı nitelikte bir araç olduğu da ifade edilmektedir (Bova vd., 2020: 6).

Harcama gözden geçirme sürecinin en etkin şekilde nasıl işleyeceğine ilişkin farklı öneriler ortaya konulmakla birlikte, Wheatley vd. tarafından bu öneriler aşağıda yer verildiği şekilde özetlenmiştir (Wheatley ve Maddox, 2018: 6):

- Açık ve net bir şekilde ne kadar harcama yapılıp, ne oranda vergi veya borçlanmaya niyetli olunduğu konusunda mali hedefler oluşturulmalıdır.
- Gözden geçirme performansa odaklanmaya ihtiyaç duyduğundan harcamaların sonuçlarına bakılması önemlidir.
- Hazine -ülkelere göre değişen adlarla merkezi bir idare- gözden geçirme problemlerinin çözümünde etkin şekilde kullanılmalıdır.
- Kamu yönetim erki gözden geçirmeyi uyguladığı zaman performans ve harcamalar aracılığıyla ne sonuç beklediği konusunda daha fazla bilgiyi kamuoyu ile paylaşmalıdır.
- Hazine çalışanlarının yetenek ve uzmanlığını güçlendirecek şekilde düzenlemeler yapılmalıdır.

Harcama gözden geçirme sürecinin ülkeler bazında farklı içeriklerde uygulama bulduğu görülmekle birlikte, sistemde sürece ev sahipliği yapacak merkezi bir birimin varlığı genel itibarıyla istenilen bir durumdur.

2.1.2 Harcama Gözden Geçirme Genel Çerçevesi ile Yöntem ve Aşamaları

Harcama gözden geçirme konusunda ülke uygulamalarına bakıldığında farklı adlandırılan harcama incelemeleri yapıldığı görülür. Ancak genel olarak karşımıza çıkan iki yaklaşım *Harcama Gözden Geçirme* ve *Stratjik Gözden Geçirme* şeklinde adlandırmadır. Bu temel yöntemlerin amaç ve yaklaşımı Tablo 5'te özetlendiği şekilde etkinlik ve kamu yönetiminin performansını artırmaya odaklıdır.

Tablo 5. Harcama Gözden Geçirme Yöntemleri

NİTELİĞİ	AMACI	YAKLAŞIMI
HARCAMA GÖZDEN GEÇİRME	ETKİNLİK VE MALİYET ETKİLİLİK <i>Program dublikasyonunu azaltmak</i> <i>Personel etkinsizliğini azaltmak</i> <i>Aşırı maliyetleri Düşürmek</i>	Harcamalarda Kesinti Yoluyla Mali Konsolidasyon Sağlamak Kamu Harcamalarının Artış Oranını Düşürmek Faaliyetleri Dijitalleştirmek
	MALİ ALAN OLUŞTURMAK	Yeni Politika Alanlarına Uyum Sağlamak Sorumlulukları Farklı Yetki Alanlarına Kaydırmak
	HARCAMA ÖNCELİĞİ OLUŞTURMAK	Fonları Daha Düşük ve Etkinsiz Önceliklerden Daha Etkin Alanlara Yönlendirmek
	PARANIN DEĞERİ İÇİN DAHA İYİ SONUCA ULAŞMAK	Daha Az Girdi Kullanarak Benzer Sonuçlara Ulaşılması - Kaynak Kesintisi ve Önceliklendirme için Verimsiz Alanları Tespit Etmek
STRATEJİK GÖZDEN GEÇİRME	KAMUNUN -HÜKÜMETİN-PERFORMANSINI İYİLEŞTİRMEK	Merkezi Kamu İdaresinin Kapasite ve Kabiliyetlerinin Belirlenmesi Hükümetin Güçlü ve Zayıf Yönlerinin Değerlendirilmesi
	UZUN DÖNEMLİ KAMU POLİTİKA SONUÇLARINI İYİLEŞTİRMEK	Kamu Politikası Hedeflerine Ulaşmak için Hükümetin Karşılaştığı Zorlukların Belirlenmesi Kamu İdaresince Yürütülecek Reform ve Gündemin Belirlenmesi
		Hükümetin Sorumluluklarının Belirlenmesi - Dublikasyonları Azaltacak Alanların Tespiti Kamu Müdahalesi için Ekonomik veya Sosyal Alanların Değerlendirilmesi ve Ulusal-Sektörel Bazda Önemli Alanlarda Yatırımların Tespiti

Kaynak: Lindquist ve Shepherd, 2023, s: 251

Tablo 5 iki yöntem ve tanımlamanın yaklaşımını ortaya koymak amacıyla. Stratejik gözden geçirmenin daha ziyade incelemelerin toplumsal sonuçlarına bir anlamda etkililiğe odaklandığı görülür ve kamunun üst düzey politika hedeflerine yönelik bir sonuç ifade etmektedir. Bu sınıflandırmada harcama gözden geçirme başlığı etkinlik analizine daha yakın anlam ifade etmektedir. Ülke uygulamalarında tanımlamalar her iki şekilde de görülmekle birlikte harcama incelemelerini üst politika hedeflerine yönelik bir değerlendirmeden bütünüyle ayrı tutmak doğru bir yaklaşım değildir. Her iki yaklaşım da birbirini tamamlar nitelik arz eder.

Stratejik Analiz; daha ziyade politika önceliklendirme ve sorumlulukların belirlenmesi olarak tanımlanırken bu yaklaşımda güncelliğini yitirmiş, önceliğini kaybetmiş, diğer politika konularına kıyasla görece daha az marjinal faydaya sahip, kamu harcamasının neden-sonuç ilişkisinin tam olarak kurulamadığı harcamalar için karar oluşturma süreci yürütülür (Vendierendonck, 2014: 14). Stratejik analizde asıl olan kaynak tahsis etkinliğidir böylelikle kaynaklar hükümetin politika öncelikleri ile uyumlu

şekilde daha az verimli olanlardan daha fazla verimli olan politika alanlarına doğru değişecek ve bütçe öncelikleri de bu doğrultuda oluşturulacaktır. Stratejik Analiz bir anlamda kamusal müdahalenin etkinliğinin analizine yönelik olup kamu kaynağının topluma en fazla fayda sağlayacak program, politika alanı veya hizmetlere tahsisine odaklanır. Süreç sonunda bazı kamu hizmet alanlarının sonlandırılarak daha etkin harcama alanlarına kaynak tahsisi imkânı oluşacaktır. Bu yaklaşım üst politika belgelerine yönelik bir değerlendirmeyi içermektedir.

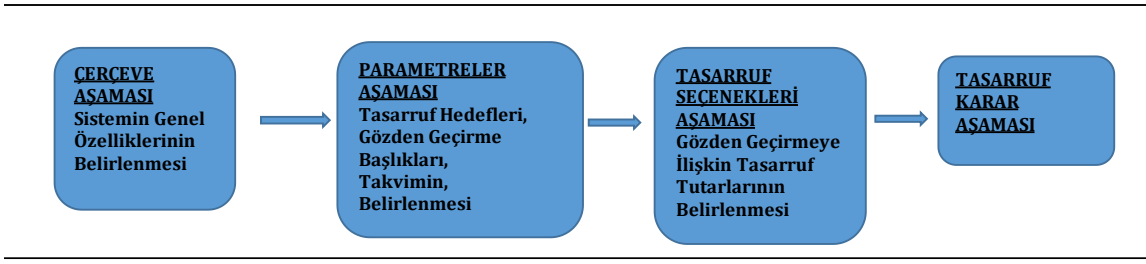
Etkinlik Analizinde ise kamu finansmanının faydasının optimize edilmesi için harcanan tutarın değerinin artırılması *-value for money-* hedeflenir. Böylelikle aynı hizmetin daha az maliyetle sunumuna odaklanılır (Vendierendonck, 2014: 9). Etkinlik Analizi daha ziyade kaynakların belirli bir kamusal müdahale aracılığıyla ulaşmak istenilen çıktı ve sonuçların üretilmesinde ne kadar iyi kullanıldığının bir ölçümü niteliğindedir.

Harcama gözden geçirme sürecinin nasıl tasnif edilip, hangi aşamalar geçirdiği ve nasıl yönetildiğine dair literatür çerçevesinde genel kabuller vardır. Bu bağlamda süreç;

- *Çerçeve Aşaması*
- *Parametreler Aşaması*
- *Tasarruf Seçenekleri Aşaması*
- *Tasarruf Karar Aşaması* (Robinson, 2013: 4)

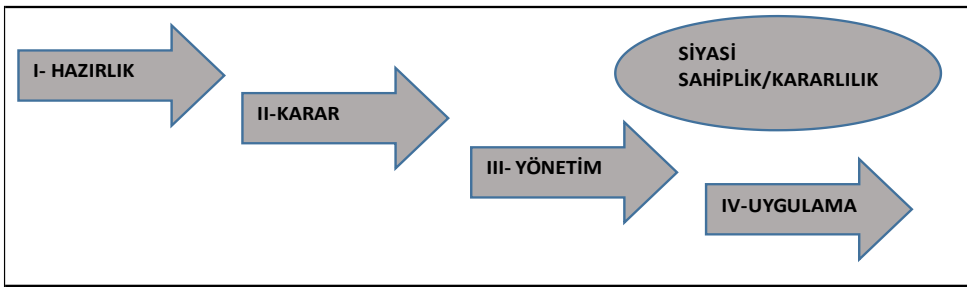
olmak üzere dört aşamalı olarak tasnif edilebilir.

Şekil 2. Harcama Gözden Geçirme Aşamaları



Bu dört aşamalı yaklaşım şekil 3’te yer verildiği üzere Hazırlık, Karar, Yönetim ve Uygulama olarak da tanımlanır.

Şekil 3. Harcama Gözden Geçirme Süreci Akış Şeması



Kaynak: The World Bank 2018

Çerçeve aşaması, Parametreler veya Hazırlık (Planlama - Dizayn) aşaması olarak adlandırılan süreçte; hangi analizlerin nasıl yapılacağı, harcama incelemelerinin temel hedefi olan tasarruf seçeneklerinin nasıl geliştirileceği, zamanlama, çalışma grupları veya yönetim ekibi gibi organizasyonel yapının nasıl ve ne şekilde oluşturulacağına ilişkin kurallar ve genel çerçeve belirlenir. Sürecin başında harcama gözden geçirmeye konu edilecek politika alanlarının seçimi ve öngörülen tasarruf oranlarının belirlenmesi beklenir. Sürecin genel olarak planlamasına ilişkin bu ilk aşamada; hangi harcama alanlarının sürece dahil edileceği, süreci hangi idari yapının yönlendirip yöneteceği, beklenen tasarruf veya etkinlik kazanımlarının neler olduğu yönünde kararlar alınır. Bu aşamada idarelerin süreç içerisindeki konum ve rollerinin tanımlanması gerekir. Sürece kamu kurumları yanı sıra dışarıdan uzmanlar da dahil edilebilir ve etkin bir koordinasyon, beklenen faydanın elde edilebilmesi adına son derece önemlidir.

Yönetim aşaması olarak tanımlanabilecek ikinci aşamada genel olarak veriler derlenir, tasarruf ve yeniden tahsis seçenekleri oluşturulur. Bu aşamada sürecin yöneticisi konumunda olan idare veya idareler harcama alanlarını inceleyerek reform önerileri ve tasarruf opsiyonları ortaya koymakla yükümlüdür (Bova vd., 2020: 9). Bova ve arkadaşları yönetim sürecinde pilot denemenin de faydası üzerinde dururlar.

Karar aşaması genel itibarıyla karar verici pozisyonunda olan gruba veya yönetime tasarruf opsiyonları ve sonuçlarına ilişkin durumun raporlanmasına yöneliktir. *Uygulama* aşaması ise harcama incelemeleri ile elde edilen bulgu ve sonuçların bütçe belgesi gibi üst politika belgelerinde doğrudan yer bulması ve politika önceliklerinde belirleyici unsur olması olarak tanımlanır (The World Bank, 2018: 12-13).

Karar aşamasının bazen Uygulama aşaması ile birlikte ifade edildiği görülür. Bu noktada süreç karar verilen ve belirlenen reformlar üzerinden yürütülür ve raporlama önemlidir. Harcama inceleme sonuçlarının kamuoyu ile paylaşılması ve raporlanması sistemin işleyişine değer katacak unsurlar olarak kabul edilir.

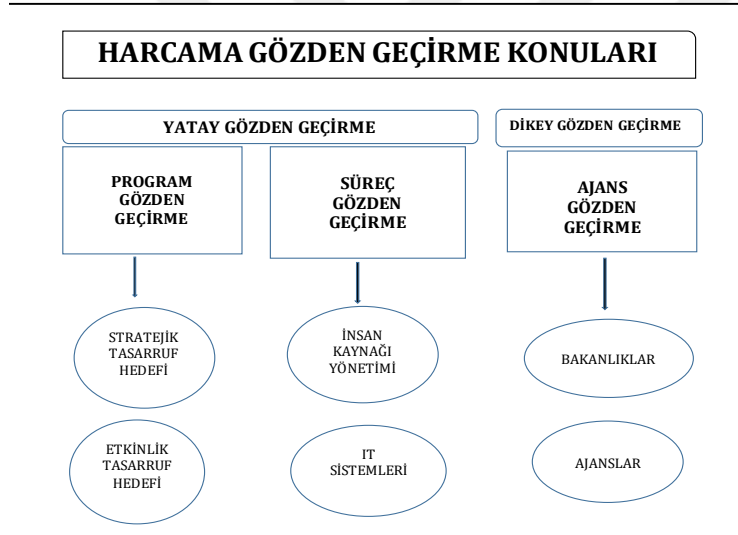
Harcama gözden geçirmenin temel amaçlarından olan tasarruf opsiyonlarının oluşturulması süreç içerisinde genel olarak yönlendirici role sahip maliye bakanlığı ile diğer harcamacı bakanlıkların rol dağılımına göre farklı şekillerde yürütülür. İlki; harcamacı bakanlıkların maliye bakanlığı teklifine alternatif olarak kendi tasarruf önerilerini geliştirdikleri *Bottom-Up* yöntemi, ikincisi; tasarruf seçeneklerinin harcamacı bakanlıkların çok sınırlı etkisiyle asıl olarak maliye bakanlıkları tarafından belirleneceği *Top-Down* yöntemi, sonuncusu; sürecin işbirliği ile belirlenmesini gerekli kılan ortak gözden geçirme sürecidir (Robinson, 2013: 4).

Literatür çerçevesinde harcama gözden geçirme hakkında üzerinde durulan başka bir konu ise sürecin odak noktasının ne olması gerektiğidir. Harcama incelemelerinin konusunu bir idare, program, sektör veya faaliyet oluşturabilmektedir. Odak konusunun ne olacağına ilişkin olarak *yatay* ve *dikey* gözden geçirme tanımlamaları yapılmıştır. Bir

idare veya program bazında yapılabilecek *dikey* gözden geçirme yanı sıra; belirli bir iş veya süreç ile ilgili olarak çok sayıda idareyi belirli bir konu ile sınırlı tutacak şekilde yürütülen *yatay* gözden geçirme yöntemi de sıkça uygulama bulur. Bu bağlamda harcama incelemeleri;

- Program gözden geçirme
- Politika alanına ilişkin gözden geçirme
- Süreç gözden geçirme
- Ajans-Birim gözden geçirme (Robinson, 2014: 14-15), olarak da sınıflandırılabilir.

Şekil 4. Harcama Gözden Geçirme Tipolojisi



Kaynak: Robinson 2013

Şekil 4 genel itibarıyla yatay ve dikey harcama gözden geçirme sistematığını ortaya koymaktadır.

Program ve Süreç gözden geçirmeleri tek bir programın veya sürecin pek çok birimde aynı anda analizini içerir ki bunlar daha ziyade *yatay* gözden geçirmelerdir. Ajans (idare) gözden geçirmeleri ise *dikey* gözden geçirme niteliğindedir ve bir kamu idaresinin tüm harcama alanları itibarıyla kapsamlı bir analize tabi tutulması anlamındadır.

Ülkelerin mali yapıları, yönetim kültürleri, içinde bulundukları ekonomik zorluklar, idari teşkilatlanmaları, demokrasi anlayışı gibi pek çok unsur harcama gözden

geçirme sürecinin dizaynı, uygulaması, elde edilen sonuçların gerek bütçe belgesi gerekse diğer politika belgeleri ile sistematik bağının kurulmasını doğrudan belirleyen unsurlardır. Bu noktada sürece ilişkin kesin bir doğru olmamakla birlikte literatür çerçevesinde, ülke örneklerinden yola çıkılarak, sistemin işleyişi adına bazı temel varsayımlar aşağıda yer aldığı şekliyle vurgulanmıştır;

- Bir harcama döngüsü içinde yıllık olarak veya periyodik olarak yapılması faydalıdır.
- Sürecin en başında hedef olarak belirli ve makul bir tasarruf oranı *-yüzde 5, 10-* ortaya konulmalıdır.
- Maliye bakanlığı, harcamacı bakanlıklar, başbakanlık ofisi ve dış katılımcılar yanı sıra sürece bağımsız bir kişinin dahil olması veya başkanlık etmesi önemlidir.
- Çalışma grupları oluşturulması ve bu gruplarda harcamacı bakanlıkların yer alması gereklidir.
- Sürecin yürütülmesinde kamu idareleri yanı sıra bağımsız kişi ve dışarıdan uzmanların varlığı önemlidir.
- Çalışmanın tüm taraflarına sekreteryaz hizmeti sağlayacak ayrı bir harcama gözden geçirme biriminin oluşturulmasının etkinliği artırması beklenir.

Harcama incelemelerine ilişkin literatür çerçevesinde vurgulanan diğer önemli bir husus da *siyasi taahhüt*'dür. Süreç politika belgelerinde yer verilen hükûmet düzeyindeki politika alanları ile doğrudan ilgili olduğundan siyasi sahiplenmenin olması; süreç sonucunda elde edilen bulgulara yönetimin karar oluşturma aşamasında yer vermesi sonucunu doğurur. Böylelikle elde edilen bulgular bütçe dokümanı gibi politika belgelerinde açık şekilde yer alabilecektir. Aksi halde harcama inceleme sonuçlarının kaynak tahsisi noktasında zorlayıcı bir yanı olması beklenemez. Harcama gözden geçirmeler bu bağlamda kamu harcamalarının ve mali sonuçların niteliğini iyileştirmeye de yardımcı güce sahiptir.

Politik sahiplenme ve liderlik genel çerçevenin belirlenmesi sürecinde de önemlidir. Siyasi düzeyde sahiplik öngörülen tasarruf oranlarının taahhüt altına alınmasında temel bir gereklilik olarak belirtilir.

Avrupa ülkelerine yönelik olarak da gözden geçirme için dört temel prensip benimsemiş ve bu prensipler doğrultusunda en iyi uygulama amaçlanmıştır. Bu bölgede gözden geçirme tartışmaları genel itibarıyla 2013 yılında başlamış, 2016 yılına gelindiğinde ise üye ülkeler harcama gözden geçirmeyi etkin şekilde kullanır hale gelmiştir. Bu dört temel prensip Bova ve arkadaşları tarafından; *“Güçlü ve sürdürülebilir politik bağlılık; Harcama gözden geçirmenin dizaynı ve uygulamasında en iyi uygulamaların izlenmesi gereği; İzleme ve kamuoyu ile iletişim; Harcama gözden geçirmenin sonuçlarının yıllık ve çok yıllık bütçe planlaması ile tutarlı olması gereği”* şeklinde belirlenmiştir (Bova vd., 2020: 13).

2.1.3 Harcama Gözden Geçirme ile Bütçe Bağlantısı

Bütçe sistemlerinin *-geleneksel veya modern-* en temel hedefi; mali disiplini sağlamak, hükümet önceliklerine uygun kaynak tahsisi oluşturmak ve hizmet sunumunun etkinlik ve verimliliğini iyileştirmektir (Schick, 2001: 13). Bütçeleme genel olarak politik ve ekonomik koşullardaki değişikliklere uyum sağlayan bir süreçtir (Schick, 1988: 523) ancak bütçe belgeleri tasarruflar için alternatif oluşturma niteliğine sahip olmayan politika belgeleridir. Harcama gözden geçirme yaklaşımı ise genel itibarıyla önceki döneme kıyasla artış eğiliminde olan bütçe büyüklüğünü ve toplam kaynak tahsisini sınırlama imkânı sağlamak amacındadır. Bu doğrultuda gözden geçirme süreci bütçe esnekliği ile ilgilidir ve süreç sonunda elde edilen verilere göre kaynak tahsisine ilişkin gereklilikler farklılaştırılabilir.

Harcama gözden geçirmenin bütçeyi destekleyici bir politika aracı olarak mali alan yaratarak rezerv kaynak oluşturmaları ve bu şekilde kaynakların politika öncelikleri

ile kamu hizmet programları arasında yer değişimine imkân verecek nitelikte esneklik oluşturması beklenmektedir.

Bütçe belgeleri yönetim erkinin belirli bir döneme ilişkin mali planı niteliğinde olup harcama önceliklerinin en somut olarak yer bulduğu belgelerdir. Gözden geçirme sürecinin sonunda iyileştirme önerilerinin ortaya konulması, bu iyileştirme ve politika önerilerinin somut olarak bütçe belgesinde yer alarak kaynak tahsisi noktasında anlam ifade etmesi, sürecin rasyonel yürütülebilmesi için bir gerekliliktir.

Nihai olarak harcama gözden geçirme sonuçlarının bütçe karar sürecine bilgi desteği sağlaması, bütçe sürecinde sistematik bir etkisinin olması ve kaynak tahsisi noktasında yönlendirici role sahip olması beklenir. Ancak uygulamaya geçmiş ülkelerin bazılarında bu organik bağ kurulmuş olunmakla birlikte, henüz harcama inceleme sonuçlarının bütçe hazırlık ve müzakere sürecine taşınmadığı ülkelerin de mevcut olduğu görölmektedir.

Bütçeleme sistematığının nasıl belirlendiği harcama gözden geçirme sürecinin etkin işletebilmesi açısından önemli bir diğer alandır. Bu bağlamda bir bütçeleme ve planlama-yönetim sistemi olan *performans esaslı bütçeleme -PEB-* performans bilgisini sistematik olarak kullanmak suretiyle bu sürece yardımcı olacaktır. Bütçe belgelerinde performans bilgisini kullanmayı öngören bu bütçeleme sistemi kaynak tahsis ve kullanımında etkinliği artırarak kamu harcamalarının kalitesini iyileştirmek amacıyla bir yaklaşım içerir. Daha nitelikli veri üretimi anlamına gelen performans bütçeleme çerçevesi harcama inceleme sürecine yardımcı olmakla birlikte, harcama incelemeleri bütçe hazırlama süreci sırasında dikkate alınan performans bilgilerinin kullanılabilirliğini ve kalitesini iyileştirmeye yönelik önemli bir mekanizma olabilmektedir (Tryggvadottir, 2023: 10).

Literatürde *sıfır tabanlı bütçeleme* olarak tarif edilen, bütçenin her bir harcama alanı bazında her yeni dönem için tekrar değerlendirmeye tabi tutularak karar

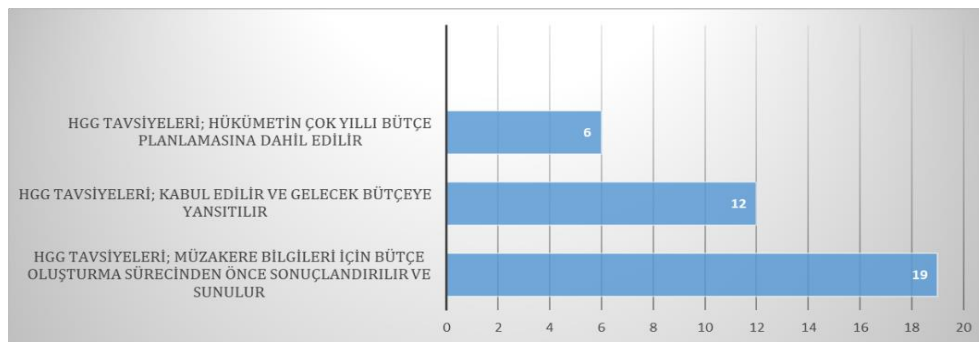
oluşturulması yaklaşımı ise harcama incelemeleri ile aynı mantık içerisinde bir yapıyı tanımlar. Sıfır tabanlı bütçeleme daha ziyade ekonomik şartların hızlı değişime konu olması halinde sınırlı kamu kaynağının daha etkin dağılımını sağlayabilmek ve geleneksel bütçeleme yaklaşımının bu anlamda eksikliğini giderebilmek amaç ve beklentisiyle ortaya konulmuş bir bütçeleme sistemiğidir. Seçilecek program ve tahsis edilecek ödeneklerin fayda ve zararlarının daha net anlaşılmasına odaklı bir yaklaşımdır (Edizdoğan, 2007: 241). Ancak bütçe hazırlık sürecinde genel itibarıyla harcamalar bir sonraki döneme ilişkin olarak çok kapsamlı analize tabi tutulmadan kaynak tahsisine konu olmakta ve harcamalara yönelik etkinlik analizleri çoğunlukla yürütülmemektedir. Bu durumda bütçe büyüklüğü mevcut harcama kalemlerine eklenen ilave harcama alanları ile birlikte sürekli artan bir seyir izlemektedir. Bu kapsamda her yıl bütçede mevcut harcama alanlarının harcama gözden geçirmeler aracılığıyla yeniden ele alınarak sistematik olarak değerlendirilmesinin sağlanması, harcama önceliklerinin geliştirilmesine yönelik analizler gerçekleştirilmesi, bütçe sürecinin etkinliğinin artırılmasına imkân tanıyan bir mekanizma geliştirilmesine yardımcı olacaktır. Bunun yanı sıra harcama gözden geçirme sürecinin işlevsel kılınması için performans ve hedef temelli ve dolayısıyla girdi odaklı olmaktan ziyade çıktı ve sonuç odaklı bir bütçeleme sistemiği ile desteklenmesi ve bu bağlamda PEB sistemiği ile birlikte işler kılınması da sürecin etkinliğini artıracak bir unsur olarak tarif edilmektedir.

Gözden geçirme süreci sonunda belirlenen ve ulaşılan tasarruf opsiyonlarının bütçe ile tahsis edilecek kaynak tutarlarının belirlenmesine temel teşkil etmesi gereğinin bir sonucu olarak her iki süreç birbirinin girdisi niteliğindedir. Harcama gözden geçirme sonuçlarını bütçe müzakereleri için kullanılır hale getirmek rasyonel bir yaklaşım olduğundan her iki sürecin takvimlendirilmesinin de bu doğrultuda eşanlı yürütülmesi önemlidir.

Bazı ülkelerde harcama incelemeleri döngüsü bütçe süreçlerine uygun hale getirilerek gözden geçirme sonucunda elde edilen tasarruflar bütçe yasasına doğrudan dahil edilmektedir ki Avustralya bu noktada ülke uygulamaları açısından örnek ülkelerden biri olarak gösterilir (Bova vd., 2020: 10). Bova vd. tarafından ortaya konulan bütçe müzakerelerinde merkezi idare ile harcamacı birimler arasında performans bilgisinin kullanımına ilişkin verilere bakıldığında; 2018 yılı itibarıyla program değerlendirmelerinin 2.8 oranında, harcama gözden geçirmenin 2.9 oranında, performans raporlarının ise 3.3 oranında kullanıldığı görülür. Bu puanlamada 2 nadiren, 3 sıklıkla, 4 ise daimi kullanımı ifade etmektedir (Bova vd., 2020: 41). Rakamsal verilerin de ortaya koyduğu üzere ülkede harcama inceleme sonuçları bütçe belgesi açısından sıklıkla bir girdi niteliği taşımaktadır.

Harcama gözden geçirme sürecinin bütçe sürecine entegrasyonunun olmasının bir gereklilik olduğu literatür kapsamında çokça vurgulanmakla birlikte ülke uygulamalarına bakıldığında bu yapıyı bütçe süreçlerine resmi ve düzenli bir sistemle yerleştirmiş ülke sayısının çok olmadığı görülmektedir (Lindquist & Shepherd, 2023: 4).

Grafik 3. HGG - Bütçe Bağlantısının OECD Üyesi Ülkeler Üzerinden Tasnifi



Kaynak: Tryggvaddottir, 2024

Grafik 3 harcama gözden geçirme sonuçlarının bütçe ile bağlantısını OECD ülkeleri üzerinden ülke sayıları itibarıyla tasnif etmektedir. Uygulamaya geçmiş ülkelerde HGG sonunda raporlanan tavsiye ve önerilerin büyük oranda bütçe sürecinden önce tamamlanma eğilimi vardır. Ancak elde edilen çıktı ve politika kararlarının aynı düzeyde

bir sonraki dönem bütçe belgesinde girdi niteliğine dönüşerek kullanımı daha az sayıda ülkede sistematik hale getirilebilmiştir. Yine harcama inceleme sonuçlarının orta vadeli harcama çerçevesinde anlam ifade etmesi ve çok yıllık planlama sürecine dahil edilmesine yönelik ülke uygulamaları halen daha sınırlıdır.

Harcama gözden geçirme sürecinin temel unsurlarından bir diğeri ise *raporlama* sistematığının oluşturulmasıdır. Sürecin sonunda elde edilen bulguların politika yapıcılar, karar alıcılar ve kamuoyu ile paylaşımını sağlayan bu raporların süreç hakkında tüm kesimlerin sağlıklı bilgilendirilmesini sağlayacak nitelikte sistematik hale getirilmesi önemlidir. Benzer şekilde süreç devam ederken *izleme-değerlendirme* sisteminin kurulup işletilebilmesi de gözden geçirme sonuçlarının etkin kılınması için önemli olacaktır.

2.1.4 Harcama Gözden Geçirme Sürecinde Aktörler

Harcama gözden geçirme sürecinde farklı aktörlerin rol ve sorumlulukları tanımlıdır. Sürecin siyasi sahipliği sistem hakkında en temel vurgulardandır ve siyasi sahiplenme adına süreç içerisinde kabinenin görevi vardır.

Sürecin her aşamasında açık bir yönetim anlayışı önemlidir. Bu bağlamda ülkelerin idari teşkilatlanmalarına göre sistemde tanımlı bir merkezi otoritenin koordine görevi bulunmaktadır. OECD ülkeleri nezdinde daha yaygın yaklaşım sürecin merkezi bütçe otoritesi tarafından yürütülmesidir ki İngiltere, Fransa, Belçika, Kanada, İrlanda gibi ülkelerde süreç bu şekilde ilerlemektedir. OECD ülkelerinin daha sınırlı sayıda kesiminde ise gözden geçirme başbakan veya başkanlık ofisi tarafından doğrudan yönlendirilir ki İtalya ve Lüksemburg uygulamasını bu çerçevede yürüten ülkelere örnek gösterilir (OECD, 2017: 130). Her bir ülkenin idari - mali yapısına göre merkezi otoritenin rolü değişim gösterir. HGG sürecinin bütçe süreci ile bağının olması gereği bütçe sürecinde genel itibarıyla etkin bir role sahip olan maliye bakanlıklarının temel bir

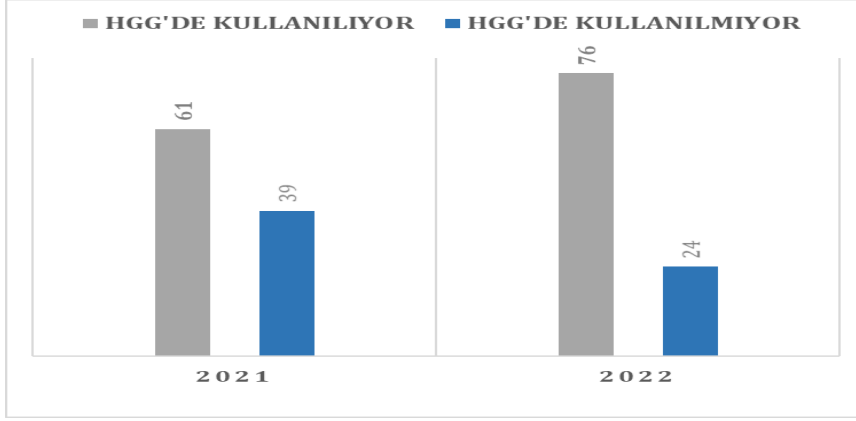
aktör olarak süreçte çoğunlukla yer alması sonucunu doğurur. Maliye bakanlığı gibi merkezi bir idarenin diğer harcamacı birimler ile ortak hareket etmesi beklenir.

Harcama incelemelerinin somut önerilerle sonuçlanması beklendiğinden gözden geçirme kararlarının izleme ve değerlendirme süreci önemlidir. Bu süreçte ilgili bakanlık ve idareler maliye bakanlığı ile birlikte sonuçların uygulanmasından sorumlu olacaktır. Harcama gözden geçirme alanlarının belirlenmesinde merkezi idarenin rolü vardır. Bu bağlamda 2020 yılı itibarıyla gözden geçirme başlıklarının 15 ülkede cumhurbaşkanı, başbakan veya kabine tarafından onaylandığı, 8 ülkede maliye bakanlığının tek veya ilgili bakanlıkla işbirliği halinde hem harcama gözden geçirme başlıklarını, hem de nihai raporu onaylamakla sorumlu olduğu görülmektedir (OECD, 2021: 130).

Süreç içerisinde yer alan diğer bir aktör *Çalışma Grupları* olarak tanımlanır. Maliye bakanlığı ile birlikte harcamacı bakanlıklar ve dış katılımcıların da yer aldığı bu gruplar sürecin ortaya konulup sonuçlandırılmasına kadar geçen her aşamasında görev üstlenir. Çalışma grupları en temel olarak harcama gözden geçirme konularını analiz etmek ile sorumludur.

Yönlendirme Grubu adı altında farklı bir yapı, çalışma grupları yanı sıra sistemde yer alır. Bu grup harcama incelemesi sonucunda elde edilen bulgu ve tavsiyeleri reform seçeneklerine konu olmak üzere ilgili bakanlara sunmakla görevlidir. Çalışma gruplarına rehberlik etmek görevleri de bulunmaktadır.

Grafik 4. Çalışma -Yönlendirme Gruplarının Sistemde Mevcudiyet Oranı (%)



Kaynak: Tryggvaddottir, 2024

Grafik 4, 2021-2022 yılları itibarıyla çalışma ve yönlendirme gruplarının sistem içerisinde ne düzeyde yer aldığına ilişkin bilgi sunmaktadır. Bu kapsamda ülkelerin sistemleri içerisinde bu yapıların mevcudiyeti 2021 yılı itibarıyla yüzde 61 oranındayken 2022 yılına gelindiğinde bu oranın yüzde 76 seviyesine ulaşmış olduğu görülür.

Çalışma gruplarının geniş kapsamlı oluşu paydaşlar arasında iletişim, haberleşme ve bilgilendirme ağının güçlü olmasını sağlar. Örneğin Hollanda'nın 2009 tarihli kapsamlı gözden geçirmesinde çalışma grup temsilcileri maliye bakanlığı, başbakanlık ofisi, harcamacı bakanlıklar ve dış uzmanlardan oluşturulmuştur. Benzer şekilde 2010 yılı İngiltere kapsamlı gözden geçirme süreci de analizin konu ve sahasına uygun olarak farklı grup temsilcilerinden oluşturulmuştur (European Commission, 2018: 5). Bu noktada gözden geçirme sürecini yöneten birimle ilgili idareler arasında bilgi alışverişinin iyi şartlarda yürütülmesi ve güç kullanımında denge önemlidir.

OECD ülkelerinin geneline bakıldığında; maliye bakanlığı ve harcamacı bakanlıkların yanı sıra bazı ülkelerde ayrıca yapılanmış *harcama gözden geçirme birimlerinin* de olduğu görülür. Slovakya, İrlanda bu yapıya sahip ülkelerdendir. Bu yapıların bütçelerden genel itibarıyla sorumlu olan maliye bakanlıkları ile organik bağıni sürdürüebilmek için maliye bakanlıkları bünyesinde veya yakın işbirliği ile oluşturulduğu görülür.

Gözden geçirme sürecinin nihai karar aşamasında süreç içerisinde sorumluluğu olan aktörlerin rol dağılımı da farklı olabilmektedir. Bazı ülkelerde maliye bakanlıkları harcamacı birim ile işbirliği halindeyken örneğin Avustralya’da gözden geçirmeye ilişkin nihai kararın kabineye sunulması gereklidir. İngiltere, Danimarka ve Slovakya’da maliye bakanlığı sürecin her aşamasında son derece etkindir (Doherty & Sayegh, 2022: 6). Benzer şekilde Kanada’nın 1994-1996 program gözden geçirmesinde bakanlıklar ilk başlangıç politika teklifini gözden geçirme için karma bir yapıdan oluşan üç komiteye sunmuşlardır. İrlanda’da iki kapsamlı gözden geçirme süreci (2012-2014, 2015-2017) Kamu Harcama ve Reform Bölümünün başkanlık ettiği üst düzey bir yönetim kurulunca yürütülmüştür. Bu grup harcama gözden geçirmeye genel bir politika bakışı sağlamıştır ve gözden geçirmenin günlük faaliyetlerinin idaresinden sorumlu çalışma gruplarınca da desteklenmiştir. Hollanda’nın 2009 kapsamlı gözden geçirmesinde raporların hazırlığı çalışma gruplarına bırakılmıştır ki bu gruplar devlet memurları ve dış uzmanlardan oluşturulmuştur (European Commission, 2018: 6).

Tablo 6. Harcama Gözden Geçirme Sürecinde Aktörlerin Roller

Faaliyet/Görev	Maliye Bakanlığı	Harcamacı Bakanlıklar	Politik Liderler	Yönlendirme Komitesi	Çalışma Grupları	Bağımsız Kurum ve Yapılar
HGG'lerin tanıtılması konusunda fikir birliği oluşturmak üzere faydalarının anlatımı	✓		✓			
HGG Sürecinin formal olarak başlatılması			✓			
Bütçe döngüsünde HGG sürecine ilişkin bilgilerin oluşturulması	✓					
HGG'nin temel dizaynına karar verilmesi	✓		✓			
HGG'nin genel kapsamının tanımlanması	✓		✓			
HGG'nin genel amaçlarının tanımlanması	✓		✓			
Temel paydaş ve ortakların rollerinin tanımlanması	✓					
HGG başlıklarının belirlenmesi	✓					
HGG başlıklarına yönelik tekliflerin geliştirilmesi	✓	✓				
Temel tekliflerin kısa listesinin oluşturulması	✓					
HGG başlıklarının seçimi			✓			
Spesifik rollerin oluşturulması ve tanımlanması	✓			✓		
TOR-Görev Belgesi- içinde spesifik amaçların belirlenmesi	✓			✓		
TOR-Görev Belgesi- içinde zamanın oluşturulması				✓	✓	
Görev Belgesi Taslağı	✓	✓			✓	
Görev Belgesi Onay			✓	✓		
Nihai HGG rapor taslağı					✓	
Politika seçenekleri ve tavsiyeleri oluşturmak					✓	
Nihai HGG raporunun onaylanması			✓	✓		
Hangi politika seçeneklerinin uygulanacağına karar verilmesi			✓			
Seçilen politika seçeneklerinin yıllık ve çok yıllık bütçeye yansıtılması	✓	✓				
Seçilen politikaların uygulamasının izlenmesi	✓	✓				
HGG sürecinin iyileştirilmesine yönelik geri bildirim alınması	✓	✓	✓			
HGG çerçevesinin temel niteliklerinin gözden geçirilmesi	✓					✓
Bireysel HGG'nin gözden geçirilmesi	✓					✓
Öğrenilen derslere uyarlı şekilde çerçevenin uyumlaştırılması	✓					
Siyasi karartığın sağlanması	✓		✓			
Sürece ilişkin kapasitenin inşa edilmesi ve geliştirilmesi	✓	✓				
HGG sürecine katılım için teşvikler oluşturulması	✓		✓			

Kaynak: Park ve Tryggvadottir, 2023

Tablo 6 OECD'nin 2018 yılı verileri çerçevesinde sistemde yer alan temel aktörlerin rollerine ilişkin genel bir çerçeve sunmak amacıyla. Tablodan görüldüğü üzere sistemde maliye bakanlıkları gibi temel bir merkezi birimin sürecin her aşamasında tanımlanmış görevleri bir anlamda harcama inceleme sürecinin koordinasyon ve yürütülmesi açısından zaruridir. Benzer şekilde siyasi otoriteye sürecin resmi olarak başlatılması, genel çerçevenin belirlenmesi, oluşturulan tasarruf opsiyonları hakkında karar oluşturulması, görev belgesi ve nihai raporun onaylanması gibi üst yönetim sahipliğini ifade eder nitelikte görevler yüklenmiştir. Çalışma gruplarının sistemin temel çıktısı olması beklenen tasarruf seçenekleri oluşturması en önemli görevleri arasındadır. Benzer şekilde daha ziyade kamu idarelerinin üst yöneticilerinden teşkil edilen yönlendirme komitesi ve dışarıdan sürece destek sağlayan bağımsız yapıların sistem içerisinde tanımlı görevleri tabloda genel hatlarıyla ortaya konulmuştur. Tablo 6 sistem içerisinde yer alan aktörlerin rollerine ilişkin temel bir çerçeve ortaya koymakla birlikte ülke uygulamalarında bu görevler arasında değişiklik ve geçişler olabildiği de görülür.

2.2 ÜLKE UYGULAMALARI BAĞLAMINDA HARCAMA GÖZDEN GEÇİRME

2.2.1 Genel Uygulama

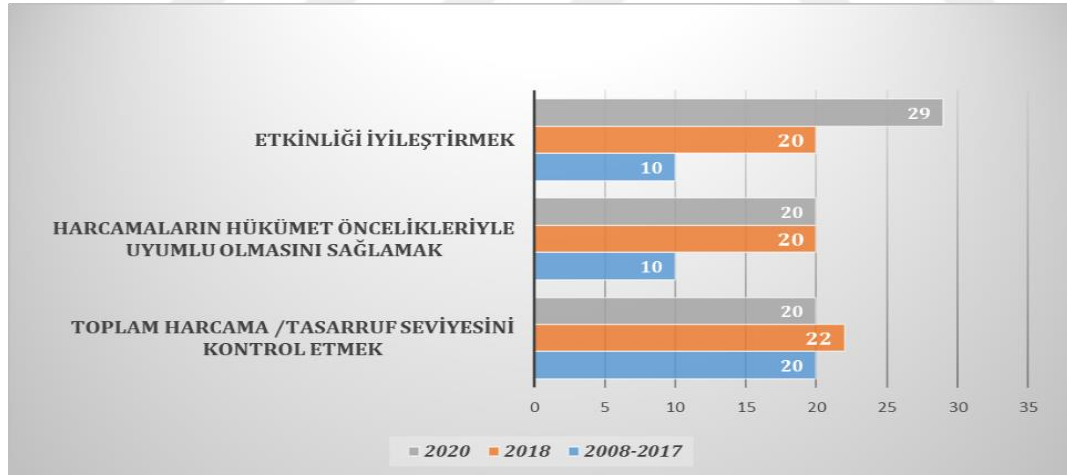
2008 krizi sonrasında krizden çıkma noktasında kamu harcamalarının etkinlik analizi bir vaka ve gereklilik olarak kendini göstermiş ve özellikle bu tarihten sonra; mali alan yaratmak, harcamaları önceliklendirmek, harcama baskısı ve borçlanmayı azaltmak amaçlarıyla uygulama bulan Harcama Gözden Geçirme sürecinin uygulaması uluslararası kuruluşların da desteği ile OECD ülkeleri başta olmak üzere yaygınlaşmıştır.

Dünya Bankası tarafından son 5-6 senelik dönem içerisinde yaklaşık 75 ülke ile harcama gözden geçirme konusunda ortak çalışmalar yürütüldüğü bilinmektedir. Tezin

model kısmının sınırlılıkları içinde olan OECD grubu ülkelerin ise neredeyse tamamı harcama gözden geçirmeleri mali sistemlerine dahil etmiştir. Bir yönetim aracı da olan bu yöntem 2011 yılında 16 OECD ülkesinde uygulama bulmuşken bu sayı 2016 yılında 23, 2018 yılında 27’dir. 2020 yılına gelindiğinde ise 37 OECD ülkesinin 31’i bu yaklaşımı tamamıyla sistemlerine dahil etmiştir (Doherty ve Sayegh, 2022: 1-2). Türkiye’nin de aralarında bulunduğu 4 ülke ise OECD raporlarında yer aldığı üzere süreci sistematik olarak mali yapılarına dahil etme taahhüdünde bulunmuş, 2023 yılına gelindiğinde 2 ülke daha somut adımlar atarak sisteme geçiş yapmıştır.

Harcama gözden geçirmeler sadece kamu harcamalarına ilişkin tasarruf opsiyonları ortaya koymak yoluyla kamu harcama seviyesini azaltma hedefinin ötesinde kamu kaynak kullanımının etkinliğini artırmak ve politika öncelikleri ile uyum sağlamak yönünde amaçlar için de uygulama bulmaktadır.

Grafik 5. OECD Ülkeleri Geneline Harcama Gözden Geçirme Amaçları (ülke sayıları)



Kaynak: Mathot, A, (2021), OECD, SBO CESEE Meeting

Grafik 5’te görüldüğü üzere, yıllar içinde kamu harcamalarının etkinliğini iyileştirmek amacı ön plana çıkmış ve ülkeler için harcama incelemelerinin amacı artık sadece niceliksel bir değerlendirme ile tasarruf seçenekleri ortaya koymanın ötesinde daha niteliksel bir hal almıştır. Böylelikle HGG’nin hedef ve sonuç odaklı bir perspektif sunması beklentisi artmıştır. Önceki dönemler ile kıyaslandığında 2020 yılında gözden

geçirme yapan 31 ülkenin 29'u -*ülkelerin yaklaşık yüzde 95'i*- bu yöntemi kullanmalarının temel amacı olarak HGG'nin *etkinliği iyileştirdiğini* ortaya koymuştur ki bu oran 2018 yılı itibarıyla yüzde 71'dir (OECD, 2021: 130).

Ülke uygulamalarına genel itibarıyla ve Avrupa ülkeleri nezdinde bakıldığında; 2007 yılı öncesinde sadece az sayıda öncü ya da lider ülke olarak tanımlanabilecek ülkelerde harcama gözden geçirmenin uygulama bulduğunu görürüz. Hollanda, Danimarka gibi bazı ülkeler özellikle seçilmiş belirli alanlarda harcama inceleme çalışmaları yürütmüşlerdir. Harcama gözden geçirme bu ülkelerin çoğunda genellikle kriz süreçlerini izleyen dönemlerde mali konsolidasyon sağlamak ve bütçe süreçlerini modernize etmek amaçlı ele alınmıştır. Literatür çerçevesinde HGG'nin ikinci dalga dönemi olarak kabul edilen dönem 2008 küresel kriz sonrasıdır ve bu dönem zarfında ülkeler ciddi bir mali konsolidasyon ihtiyacı ile yüzyüze kaldıklarından harcama gözden geçirme uygulaması dikkate değer şekilde yaygınlaşmıştır.

Yine literatür çerçevesinde 2013 yılı sonrası dönem ise özellikle Avrupa Birliği üye ülkeleri arasında üçüncü dalga dönemi olarak adlandırılmış ve ülkelerin neredeyse tamamı bu süreci mali sistemlerine dahil etmiştir. Örneğin Slovakya, Slovenya, Hırvatistan, Romanya, Malta bu dönem itibarıyla uygulama başlatmış ülkelerdir.

Sürecin en başında belirli hedeflerin ve tasarruf opsiyonlarının ortaya konulması, açık ve net şekilde belirlenmesi gereklidir. Bu bağlamda Tablo 7 bazı ülke örnekleri sunmaktadır.

Tablo 7. Harcama Gözden Geçirme Ülke Hedef Örnekleri

ÜLKE	GÖZDEN GEÇİRME SÜRECİ	GÖZDEN GEÇİRME HEDEFİ
KANADA	STRATEJİK GG (2007-2010)	EN DÜŞÜK ÖNCELİK VE EN DÜŞÜK PERFORMANSLI PROGRAMLARI BELİRLEMEK VE BUNLAR YERİNE YÜKSEK ÖNCELİKLİ VE YÜKSEK PERFORMANSLI PROGRAM TEKLİF ETMEK
HOLLANDA	2010 KAPSAMLI HARCAMA GÖZDEN GEÇİRME	GELECEK 4 YILLIK SÜREÇTE HARCAMALARDA - EN AZINDAN- YÜZDE 20 ORANINDA TASARRUF BELİRLEMEK
FRANSA	2010-2011 KAMU POLİTİKALARININ GENEL GÖZDEN GEÇİRMESİ	3 YILIN SONUNA KADAR MAAŞ DIŞI İDARİ HARCAMALARDA YÜZDE 10 ORANINDA TASARRUF SAĞLAMAK
İNGİLTERE	2007 KAPSAMLI HARCAMA GÖZDEN GEÇİRME	TÜM HARCAMA BİRİMLERİ İÇİN YILLIK REEL YÜZDE 3 TASARRUFA ULAŞMAK, İDARİ BÜTÇELERDE (HARCAMALARDA) REEL YÜZDE 5 KESİNTİ YAPMAK
DANİMARKA	ÖZEL ÇALIŞMA SÜREÇLERİ	FARKLI TASARRUF HEDEFLERİ

Kaynak: Curristine vd., 2019, s:32

OECD ülkeleri nezdinde süreçten beklenen amaç bazında ülkeler nezdinde bazı farklılıklar olduğu görülür. Bazı ülkelerde mali konsolidasyonu sağlamak en öncelikli hedefken, diğer bazılarında kamu harcamalarının etkinliğini sağlamak sürecin öncüsü olmuştur. Ancak bir gözden geçirme sürecinden beklenti hem mali konsolidasyon ve bütçe bağlantısı hem de hükümet program ve politikalarına ilişkin genel bir bakış açısı ve değerlendirme sunmak olabilmektedir.

Tablo 8. OECD Ülkeleri Nezdinde Harcama Gözden Geçirme Amaçları

TOPLAM HARCAMA SEVİYESİNİ KONTROL	HÜKÜMET ÖNCELİKLERİNE GÖRE HARCAMA BAĞLANTISI	PROGRAM VE POLİTİKALARIN ETKİNLİĞİNİ İYİLEŞTİRMEK
ABD	ABD	ABD
İşveç	Portekiz	İşveç
Slovakya	Hollanda	Slovakya
Portekiz	Norveç	Portekiz
Hollanda	Meksika	Polonya
Meksika	Letonya	Yeni Zelenda
Letonya	Litvanya	Norveç
Güney Kore	Güney Kore	Hollanda
Japonya	Japonya	Meksika
İtalya	İtalya	Letonya
İsrail	İsrail	Litvanya
İzlanda	Kosta Rika	Güney Kore
İrlanda	İngiltere	Japonya
Yunanistan	Fransa	İsrail
İngiltere	Finlandiya	İzlanda
Fransa	Danimarka	İrlanda
Danimarka	Şili	Yunanistan
Kolombiya	Kanada	İngiltere
Şili	Avusturya	Fransa
Avustralya	Avustralya	Finlandiya
		Estonya
		İspanya
		Danimarka
		Almanya
		Kolombiya
		Şili
		Kanada
		Avusturya
		Avustralya

Kaynak: OECD, Government At A Glance 2021, s:131

Tablo 8, 2018-2020 yılları itibarıyla OECD ülkelerinde amaçların ülkeler bazında sınıflandırılmasına ilişkin ayrımı vermektedir. Örneğin ABD’de harcama incelemelerinden beklenti sadece tasarruflar yoluyla harcama tavanlarına ilişkin bir sınırlama ve kontrol sağlamanın ötesinde program ve politikaların etkinliğini iyileştirmeye kadar geniş bir amacı sağlamaya yöneliktir. Giderek ülkelerin neredeyse

tamamının harcama incelemelerinden beklentisinin politika alanlarının etkinliğini geliştirmeye doğru evrildiği görülür. Bu tablo harcama gözden geçirmelere zaman içinde sadece tasarruflar yoluyla kaynak kesintisi yapmanın ötesinde bir anlam yüklenip, sistemin daha detaylı analiz ve değerlendirme amaçlı kullanılır hale geldiğini ortaya koymaktadır.

Harcama incelemeleri genel olarak soru setleri çerçevesinde şekillenir. Ülkeler; *Finanse edilen devlet faaliyetleri hükümet önceliklerini karşılıyor mu?, Devlet bu faaliyetin finansmanına müdahil olmalı mı?, Faaliyet ilave bir ekonomik değer yaratıyor mu?, Söz konusu faaliyetin özel sektör veya gönüllü kuruluşlar veyahut diğer bir ortaklık yöntemi olarak sıralanabilecek farklı alternatif yöntemler ile karşılanması mümkün mü?, Merkezi hükümetin sağladığı gibi yerel idareler de bu hizmet veya faaliyeti sağlayabilir mi?, Söz konusu faaliyet daha etkin ve daha az maliyetle karşılanabilir mi?* (Boyle, 2011: 17) şeklinde sıralanabilen sorular rehberliğinde kendi süreçlerine ilişkin çerçeve belirlemektedir.

Hedef Kitle/İlgililik	Program toplum için önemli olan bir sonuca mı ulaşmak amacındadır?
Tekrar	Hükümetin diğer bir birimi, farklı bir program veya özel sektör ile bir dublikasyon var mıdır?
Etkililik	Program amaçlanan sonuca ulaşıyor mu? Eğer ulaşamıyorsa bunu sağlayacak şekilde düzeltilebilir mi?
Etkinlik	Hizmet veya süreç daha düşük maliyetle -aynı zamanda kaliteden ödün vermeden- üretilebilir mi?
Eşitlik	Hizmetin veya transfer ödemesinin farklı alıcı kategorileri arasında dağılımı adil midir?
Piyasa Başarısızlığı	Devlet özel sektör veya toplumsal kuruluşlarca yapılabilecek işleri mi yapıyor?

Robinson tarafından harcama incelemelerinin amacı doğrultusunda soru setleri ise yukarıda yer verildiği şekilde sınıflandırılmıştır (Robinson, 2018: 306).

Harcama gözden geçirme kamu harcamalarının bütününe veya çok büyük kısmına bakmak gibi kapsamlı bir inceleme şeklinde yürütülebileceği gibi, belirli kategori ve seçilmiş alanlarda daha dar kapsamlı olarak da yürütülebilir. Toplam kamu

harcamalarının ne kadarlık kısmının incelemeye tabi tutulduğuna dair bir veri ile gözden geçirme süreci *dar* veya *kapsamlı* olarak nitelenir.

Dar kapsamlı harcama gözden geçirme toplam kamu harcamalarının yüzde 0-5'i arasında bir oranını kapsarken geniş çaplı harcama gözden geçirme süreci toplam harcamaların yüzde 5 ila 20'si arasında bir analiz anlamına gelir. Kapsamlı harcama gözden geçirme ise harcamaların yüzde 20 ila 100'ü aralığının gözden geçirmeye tabi tutulması halinde yapılan tanımlamadır (OECD, 2017: 130).

Kapsamlı gözden geçirmeler genel itibarıyla mali konsolidasyon gerekliliğinin olduğu dönemlerde uygulama bulmuştur. Bu tür harcama incelemelerinde belirli hedeflerin gözden geçirilmesinin aksine genellikle kamu hizmetlerinin niteliğini iyileştirmek amacına odaklanılır. Literatür kapamında yapılan bu tanımlama çok net bir ayrımı ifade etmemektedir. Uygulamaya bakıldığında örneğin Hollanda'nın yıllık devam eden belirli hedefler ile yürüttüğü gözden geçirme süreci devam ederken ülkenin geniş bir konsolidasyon ihtiyacı ile yüz yüze kaldığı 1981 ve 2009 yıllarında ayrıca kapsamlı gözden geçirmeler yürüterek süreci desteklediği görülür (Doherty ve Sayegh, 2022: 4).

Harcama incelemelerinin tarihsel sürecine bakıldığında 2008 krizi öncesinde OECD ülkelerinin çoğunda bütçe sürecinde önemli bir öncelik durumunda olmadığı, sadece belirli ülkelerin bu yönteme mali sistemleri içerisinde yer vermiş olduğu görülür. Hollanda bölümler arası politika gözden geçirme yaparken Danimarka belirli seçilmiş konularda incelemeler yürütmüştür. İngiltere periyodik olarak harcama gözden geçirmeleri krizden yaklaşık 20 yıl önce yapmakta ve Avustralya bütçe hazırlığının merkezine 1970'lerden beri harcama gözden geçirme olgusunu farklı bir yaklaşımla da olsa yerleştirmiş bir ülkedir (Robinson, 2013: 9-12). Ancak hem İngiltere hem de Avustralya'nın asıl odaklandığı bütçe hazırlık sürecinde yeni olan hizmetlerin gözden geçirilmesi olmuştur. Bu kapsamda İngiltere'nin 2010 yılından önce sadece 2007 yılında doğru tanımıyla harcama gözden geçirme yaptığı bilinir. Aynı şekilde Avustralya'da

süreç 1970 ve 1980’lerde başlamış ise de gerçek anlamda harcama gözden geçirme ancak kriz sonrasında yapılmaya başlanmıştır. Danimarka ise 1980’lerden beri *özel çalışma* adı ile bilinen harcama incelemeleri yürütmüştür. Ülkede bu süreç yıllık bütçe hazırlık sürecinin bir parçası niteliğinde olup her yıl yaklaşık 10-15 özel konu çalışılmıştır. Özel çalışmalar daha ziyade program veya ajans gözden geçirmeleri üzerine odaklanmış ve stratejik tasarruftan ziyade etkinlik tasarrufu üzerinde durulmuştur. Ancak küresel krizden sonra yaklaşım genel olarak değişiklik göstermiştir (Robinson, 2013: 11).

Küresel kriz sonrasında özellikle 2010 yılından itibaren gözden geçirmeler daha ziyade belirli konuları kapsayan *-sosyal güvenlik sistemi, emeklilik hizmetleri gibi-* alanlarda reform ve tasarruf seçeneklerini de içerecek hal almıştır. Artık birimler daha ziyade;

“Yürütülen faaliyet hükümet önceliklerini karşılıyor mu?

Hükümetin bu faaliyet için fon tahsisine gerek var mı?

Bu faaliyet gerçekten bir ekonomik değer yaratıyor mu?

Bu faaliyet nasıl daha az maliyetli hale getirilebilir veya nasıl daha etkin kılınabilir?

Bu hizmetin devlet dışı bir yapı tarafından karşılanması mümkün müdür?”

sorularına daha net cevaplar arar hale gelmiş ve harcama incelemeleri bu çerçevede şekillenmiştir (Boyle, 2011: 8).

Tablo 9, İngiltere ve Slovenya örnekleri üzerinden ilgili ülkelerde 2010 ve 2015 yıllarında yürütülen harcama gözden geçirme sürecinde yer verilen soru setidir. Harcama incelemesine konu edilen politika alanı, program veya faaliyetin hükümetin üst politika belgelerinde yer verilen politika öncelikleriyle ve diğer politika alanlarıyla ne düzeyde ilişkili olduğunun temel sorulardan olduğu görülür. Benzer şekilde HGG ile amaçlanan unsurlardan birinin kamu kaynak tahsisinin verimsiz politika alanlarından kesilerek etkin alanlara yönlendirilmesi olduğu dikkate alındığında her bir sorunun bu bağlamda bir

cevaba ulaşmak amacıyla olduğu görülmektedir. Yine söz konusu program veya faaliyetin kamunun imkânlarını kullanmak yerine özel sektör eliyle yapıp yapılamayacağı ve böylelikle kamuda tasarruf imkânı yaratılıp yaratılamayacağı da sorgulanmaktadır.

Tablo 9. Harcama Gözden Geçirme Soru Seti Örnekleri

İNGİLTERE (2010)	SLOVENYA (2015)
Faaliyet hükümet önceliklerini karşılamak için gerekli mi?	UYUMLULUK
Hükümet için bu faaliyeti finanse etmek gerekli mi?	Program veya Faaliyet hükümet öncelikleri ile uyumlu mu?
Bu faaliyet ilave bir ekonomik değer yaratıyor mu?	VERİMLİLİK
Faaliyet en çok ihtiyaç duyulan nüfus grubuna odaklanabilir mi?	Program hedeflerine ne ölçüde ulaşıyor?
Çıktılar daha düşük maliyetle nasıl sağlanabilir?	ETKİLİLİK-ETKİNLİK
Çıktılar daha etkin nasıl sağlanabilir?	Programın etkinliğini iyileştirici ölçüm ve tedbirler var mı?
Bu faaliyet kamu dışından bir aktör ile -özel sektör gibi-yerine getirilebilir mi?	Hizmet sunumunu iyileştirecek ve idari düzenlemeleri kolaylaştıracak alanlar var mı?
	Program daha iyi hedeflenebilir mi ?
	Kamu dışından yapıların daha düşük maliyet ile sunum imkânı var mıdır?
	Diğer programlar ile dublikasyon veya örtüşen yanlar var mıdır?

Kaynak: European Commisison, 2018:53

Harcama gözden geçirme sistem ve sürecine ilişkin ülkeler nezdinde değerlendirmeler genel itibarıyla bu kapsamda özetlenmiş olunmakla birlikte tezin bundan sonraki bölümünde OECD üyesi ülkeler esas alınarak gözden geçirme sürecinin nasıl uygulama bulduğu aktarılmaya çalışılacaktır.

Ülke örnekleri tezin analiz kısmına dahil edilen 25 ülke esas alınarak belirlenmiştir.

2.2.2 Seçilmiş Ülke Örnekleri

Avusturya

Ülkede 2009 yılından itibaren esneklik, şeffaflık ve performans gibi bir dizi hedefe ulaşmak için tasarlanmış bütçe reformları yapılmıştır. Orta vadeli harcama çerçevesi oluşturulması yaklaşımıyla süreç başlamış, 2013 yılından itibaren ayrıntılı ödeneklerin yerine bütçe yapısında değişiklikler getirilmiştir. Bu kapsamda; bütçe esnekliği artırılmış, cinsiyete duyarlı kaynak kullanımı, kamu yönetiminin şeffaflığını iyileştirmek için bütçe ve raporlamanın nakit olduğu kadar tahakkuk bazlı kullanımına da imkân tanıyan düzenlemeler ve performans bütçeleme yapısı bütünleyici unsurlar olarak ortaya konulmuştur (Downes vd., 2018: 5).

Özellikle mali alanın genişletilmesi için uluslararası uygulamalar da göz önünde bulundurarak ulusal harcama incelemesi ve sonuç odaklı uygulama sonrası program değerlendirmesi modelini geliştirme adımı atılmıştır (Downes vd., 2018: 6-10). Bu reform sürecinin bir uzantısı olarak harcama gözden geçirmeler bütçe analizlerine destek amacıyla 2016 yılından itibaren sisteme dahil edilmiş ve tasarruflar için alternatiflerin ortaya konulmasında bir yöntem olarak uygulama bulmuştur.

Maliye Bakanlığı tarafından ilk geçiş aşamasında sistemin zorlukları; hedeflerin çatışması, ortak amaca ulaşmak için farklı bakanlık ve idareler arasında güven ve işbirliği konusunun henüz tam olarak işletilememesi, ülkedeki federal sistemin getirdiği bazı zorluklar, olarak ifade edilmiştir.⁷ Ancak ülkede özellikle 2017 yılından itibaren uluslararası kuruluşların ilk önerileri olan sağlık ve eğitim sektörlerinde başlatılmış olan harcama gözden geçirme uygulamaları devam etmektedir.

⁷ https://www.gov.at/BlobFolder/generalpage/mof-to-mof-austria/en/Files_mof-to-mof-austria_01-Austria__SpendingReviewsInAustria.pdf

Avustralya

Ülke 2008 yılından itibaren harcama gözden geçirme sürecini başlatmıştır. 1970'lerden itibaren harcama incelemeleri bütçe sürecinin bir unsuru olmakla birlikte o döneme ilişkin gözden geçirmeler daha ziyade sunulan hizmetlerin incelenmesine odaklanmıştır.

Avusturalya'da bütçe döngüsü çok yıllık periyodu kapsamaktadır ve harcama gözden geçirmeler ile raporlama bu sürecin bir parçasıdır. Harcama İnceleme Komitesi - ERC- hükümet önceliklerine göre bütçenin oluşturulmasından sorumludur. Bütçe ERC politika kararlarını oluşturmakta ve onaya sunulmaktadır. Harcama incelemeleri konusunda hedeflenen çıktıları bütçe süreçlerine uygun hale getirmiş ülkelerden biridir.

Ülkede gözden geçirmeler ile elde edilen tasarruf sonuçları bütçe yasasına dahil edilmektedir (Bova vd., 2020: 10). Gözden geçirmeye ilişkin nihai kararın kabineye sunulması gereklidir (Doherty ve Sayegh, 2022: 6).

Almanya

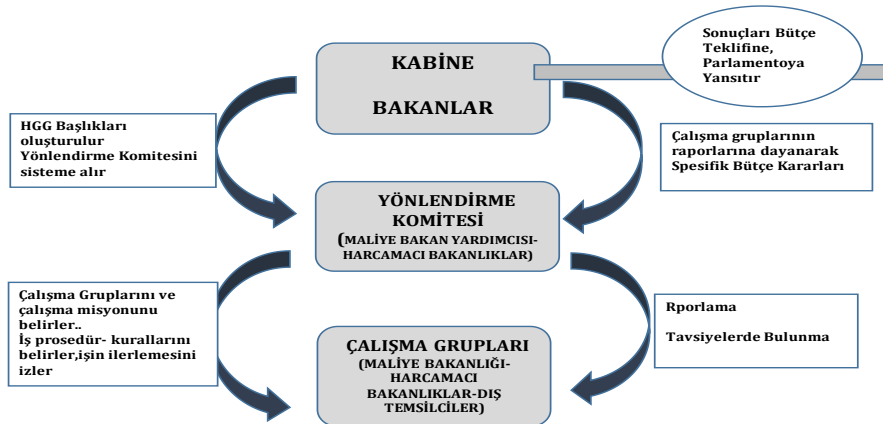
Ülkede ilk harcama incelemesi 2015 yılında yapılmış, 2014 yılında Maliye Bakanlığı bünyesinde *harcama gözden geçirme çalışma birimi* kurulmuştur. İlk incelemeler sınırlı alanda iki program üzerinde yürütülmüş ardından belirli bir politika alanındaki çeşitli harcama programları arasındaki karşılıklı ilişkiler analiz edilerek incelemelerin detayı kadar kapsamı da genişletilmeye başlanmıştır. Harcama gözden geçirme sürecinden beklenen amaç genel itibarıyla harcama etkinliğini artırmak ve harcamaların önceliklendirmesini iyileştirmek olarak belirlenmiştir. Almanya'da bütçe süreci yukarıdan aşağı bir yaklaşımla yürütülmekte olup harcama gözden geçirme süreci bu yapının içerisinde ve tamamlayıcısı niteliğindedir. Harcama incelemeleri bütçe ile doğrudan bağlantılı harcama değerlendirmeleriyle ilgilidir (Kelleners, 2014: 10).

Maliye Bakanlığının öncülüğünde yürütülen sistem içerisinde harcamacı bakanlıkların da rolü vardır. Gözden geçirmenin sonuçlarını bütçe teklifleri içinde meclise sunmak ve bu sonuçları sonraki yıllar harcama tavanlarına dahil etmek görevleri

ile sorumlu *Kabine*; çalışma gruplarının oluşturulması ve sürece ilişkin prosedürleri belirlemek görevini de üstlenir. Sistem içerisinde farklı bir aktör olarak *Yönlendirme Komitesi* mevcut olup bu yapı harcama inceleme sürecini başlatmak, yıl içinde ara dönem raporlarını tartışarak nihai aşama için karar oluşturmak ve kabineye belirli bütçe teklifleri önermek sorumluluğundadır. Maliye bakanlığı ve ilgili harcamacı bakanlıklar koordinasyonunda uzman birim katılımcılarının da yer aldığı *çalışma grupları* da süreç içerisinde etkin rol üstlenir. Çalışma grupları, yönlendirme komitesinin belirlemiş olduğu başlıkları analiz etmek, mevcut politika hedefleri ile uyumuna bakmak, değerlendirme parametreleri geliştirmek, reform seçenekleri belirleyerek tartışmak, rapor ve öneriler ortaya koymak görevlerini yürütür (Bach, 2017: 5-11).

Çalışma grupları önce sınırlı sayıda daha ziyade maliye bakanlığı ve tek idareden oluşmaktayken zaman içerisinde kapsamı genişlemiştir. Genel itibarıyla 15 üyeden oluşmakta ve gözden geçirme konusuna göre değişmek üzere her bir inceleme için yaklaşık 10 toplantı yapılmaktadır (Liesegang, 2024: 10). Ülkede gözden geçirme uygulamasında veri tabanının kapsamı da zaman içerisinde genişletilmiştir. Sürece ilk geçiş yılında harcama incelemeleri bilgi tabanına dayanmaktayken zaman içerisinde anket gibi uygulamaların kullanımı ve dış uzmanlar da sürece katkı için davet edilmiştir.

Şekil 5. Almanya Gözden Geçirme Organizasyonel Yapı



Kaynak: Bach, 2017, s: 7

2015 yılında gözden geçirme için ulaşım ve gençlere yönelik iş imkânları olmak üzere iki temel konu seçilmiştir. 2016-2017 döneminde iklim ve enerji ile barınma olmak üzere iki politika alanı, sonraki iki yılda ise kamu alımları konusu harcama incelemelerine dahil edilmiştir. Almanya’da incelenecek harcama alanların seçimi bir dizi belirlenmiş bütçe kriterinin yanı sıra harcama incelemelerinin karmaşıklık düzeyini de dikkate alarak belirlenmektedir. Gözden geçirme süreci genel olarak 1 yıllık dönemi kapsamakta ve takvim bütçe hazırlama süreciyle uyumlu ilerlemektedir. Almanya gözden geçirme sonuçlarını raporlayan ülkelerdendir (Mathot, 2021: 13).

Belçika

Belçika federal bir ülke olup bölgelerin ve toplulukların finansmanı 1989 tarihli yalnızca parlamentonun özel çoğunluğuyla değiştirilebilen Özel Finans Yasası ile düzenlenmektedir. OECD ülkeleri arasında son dönemde harcama gözden geçirme uygulamasını başlatmış ülkelerdendir. 2020 yılında yeni hükûmet ile harcama incelemeleri Koalisyon Anlaşmasında yer almış ve 2021 yılında HGG sistemine geçiş yapılmıştır. Koalisyon Anlaşmasında; *“Devlet harcamalarının etkinliği ve verimliliğine yönelik hedefler, düzenlemelerin rasyonelleştirilmesi, düzenleyici etki analizinin doğru uygulanması ve harcama analizi (harcama incelemeleri ve sıfır tabanlı bütçeleme) gibi araçlarla takip edilir.”* şartına yer verilmiş, Aralık 2020 tarihinde Bakanlar Kurulu, federal hükûmet bünyesinde harcama incelemelerinin uygulanmasına ilişkin bir notu onaylamıştır. Hükûmet OECD tavsiyelerine uygun olarak seçici harcama incelemeleri kararı ile vergi harcamaları, öncelikli kamu harcamaları ve sosyal güvenlik alanında pilot uygulama başlatmıştır (Mathot, 2021: 4).

Belçika’da harcama incelemeleri daha ziyade kamu harcama artışının sınırlandırılması için mali alan oluşturmak ve daha etkin harcamalarla politikaları iyileştirmek olmak üzere iki hedefe hizmet etmektedir. Ülkede TOR (Görev Tanımı) yapısı her bir gözden geçirme için amacı tanımlayarak somut hedefler oluşturmaktadır

(Mathot, 2021: 23). Bakanlar kurulu sistem içerisinde aktif olup hangi alan ve konuların harcama incelemesine tabi tutulacağına karar vermek ile sorumludur.

Çek Cumhuriyeti

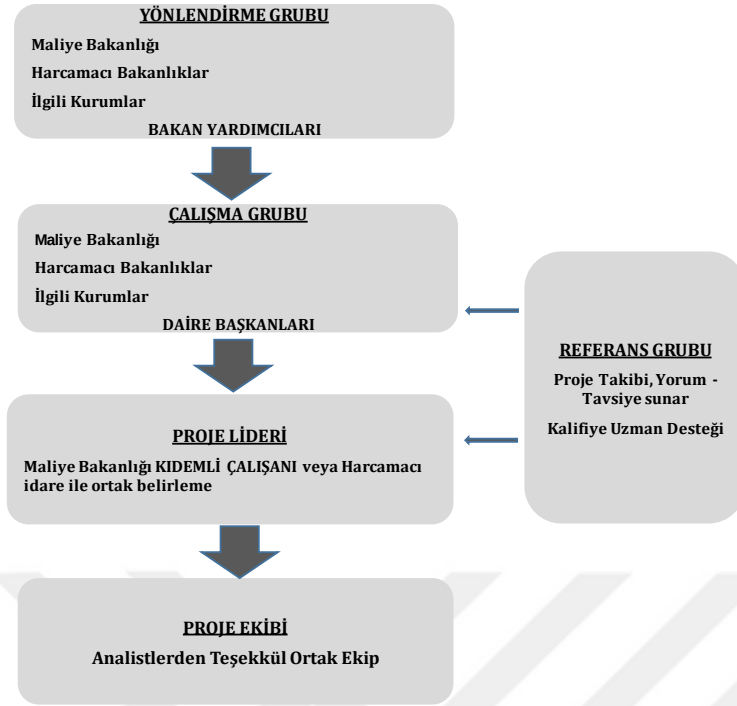
Çek Cumhuriyeti OECD ülkeleri arasında harcama gözden geçirme uygulamasına son dönemde başlamış bir ülkedir. Kamu harcamalarının etkinlik ve verimliliği için öncelikle bir pilot proje başlatılmış, projenin ilk aşaması 2021 yılında tamamlanmıştır. Sağlık Bakanlığı ile yürütülen çalışmanın sonucu yılın ikinci döneminde raporlanmıştır (Czech Republic of Ministry of Finance, 2022: 47). Ülkede harcama inceleme süreci yeni olduğundan pilot uygulamadan edinilen tecrübeye göre sistemin işler kılınacağı belirtilmektedir.

Danimarka

Danimarka kamu mali sistemi içerisinde 1980’li yılların başından itibaren harcama incelemelerini *özel nitelikli çalışmalar* tanımlamasıyla yürütmüştür. HGG bütçe hazırlama sürecinin bir parçası olarak yıllık döngüde işleyen bir yapıdadır.

Maliye Bakanlığı harcama gözden geçirme sürecine liderlik yapmakla birlikte diğer bakanlıklar ile de ortak çalışmalar yürütülmektedir. Harcama inceleme konuları her yıl ilgili bakanlık ile işbirliği içinde Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanarak Kabinenin onayına sunulur. Süreç bir sonraki yılın bütçe tartışmaları ile bağlantılı olarak başlatılır. Gözden geçirmeler genel itibarıyla dikey gözden geçirme olarak adlandırılan belirli bir ajans veya program üzerine odaklıdır ve mali alanı artırmak temel hedeftir. Maliye Bakanlığının süreç içerisinde; metodolojiye ilişkin rehber yayımlamak ve geliştirmek, zaman çizelgesi hazırlamak, çıktıları tanımlamak, nihai incelemeleri gözden geçirmek gibi görevleri ve güçlü bir rolü vardır (Doherty ve Sayegh, 2022: 6). Bu görev tanımları onay için Kabine’nin Ekonomi Koordinasyon Komitesinin -ECC- kararına sunulur.

Şekil 6. Danimarka Örnek Proje Organizasyon Yapısı



Kaynak: Ministry of Finance Denmark, Dünya Bankası Çalıştayı, 2024

Maliye Bakanlığı işbirliğiyle oluşturulan çalışma grupları süreç içerisinde oldukça etkindir. Bu grupların yürüttüğü çalışmalar sonucu elde edilen bulgular ilgili yıl haziran ayında karar için Kabine'ye sunulur (Doherty ve Sayegh, 2022: 17). Danimarka'da harcama gözden geçirmeler bütçe sürecinin güçlü bir unsuru olmakla birlikte yasal çerçeveye sahip değildir.

Organizasyonel yapılarda kıyaslama bir yöntem olarak kullanılır-örneğin okullar ile polis teşkilatının kıyaslanması gibi-. Böylelikle bazı faaliyetler en iyi uygulama olarak tespit edilebilir ve iyi uygulamaların yaygınlaştırılmasıyla tasarruf hedefleri belirlenebilir (Doherty ve Sayegh, 2022: 17). Bu kapsamda 2015 yılında yürütülen harcama gözden geçirme ile eğitim alanında ortaöğretim incelemeye tabi tutulmuş, online eğitim maliyetleri analiz edilmiştir. Her okuldaki eğitim materyalleri ve eğitim materyallerinin yayıncılardan satın alınmasına yönelik analizler yapılmıştır. Çalışma sonucunda toplam maliyetlerde yüzde 25 oranında tasarruf oranı açıklanmıştır (Doherty ve Sayegh, 2022: 8).

Estonya

Estonya 2016 yılında kamu mali yönetim sürecine harcama incelemelerini dahil etmiştir. Ülkede bütçe süreci öncelikle çok yıllık harcama çerçevesi oluşturulmasına odaklıdır (Kraan vd., 2008: 10). Ülke 1990'lı yıllardan itibaren koalisyon anlaşmaları ile yönetilmektedir ve bu anlaşmalarda genel itibarıyla sıkı bir bütçe politikası uygulanarak bütçe fazlası verilmesi ile borç seviyesinin azaltılması hedef olarak belirlenir. Maliye Bakanlığı yanı sıra süreç içerisinde Başbakanlık da önemli rol üstlenmektedir (Kraan vd., 2008: 10).

OECD ülkeleri içerisinde harcama gözden geçirme uygulamasını mali yönetimine son yıllarda dahil etmiş ülkelerdendir. Ulusal bütçenin yaklaşık yüzde 3'ünü kapsayan iki harcama incelemesinin ardından, son dönemde hem tek hem de birden fazla bakanlığın faaliyetlerini kapsayan birkaç harcama incelemesi daha yürütülmüştür. Zaman içerisinde amaç, harcama incelemelerinin kullanımını ve kapsamını genişletmek ve bunları bütçe sürecinde standartlaştırılmış bir araç haline getirmek olarak ifade edilmektedir.⁸

Fransa

Fransa 2007 yılında harcama gözden geçirme sistemini mali yönetimine dahil etmiştir. 2007 yılında milli gelirine oranı yüzde 60'lar seviyesinde olan kamu borç seviyesinin de yarattığı ekonomik problemler ile çözüm sürecine girilmiş bu kapsamda Başbakanlık *Kamu Harcamalarına Genel Bakış -RGPP-* dönemini başlatmıştır. RGPP;

Sade ve daha etkili bir idari yönetim

Kamu görevlilerinin çalışmalarına değer katmak

Kamu harcama seviyesini azaltmak, başlıklarıyla üç temel öncelik ilan etmiştir.

Kamu harcamalarını azaltmakla birlikte etkin kamu hizmeti sunma amacı ön plana çıkmıştır. Bu süreçte başlatılan harcama incelemelerinde *Top-Down* bir yaklaşım benimsenmiş, reform önerilerine en üst seviyede karar verilerek harcamacı bakanlıklara

⁸ <https://www.oecd.org/governance/budgeting/spending-reviews/> Erişim Tarihi- 2023

bu politika öncelik ve tasarruflarına uyması sorumluluğu verilmiştir (Brugnon, 2013: 122).

2008 yılında harcama incelemeleri genel itibarıyla ihtiyari harcamalara odaklanmıştır. 2007- 2008 döneminde başlatılan incelemelerde ekiplerden, emekli olan her iki memurdan birinin yerine başkasının atanmaması politikasının, yürütülen hizmetler üzerinde etki oluşturmaması için verimlilik tasarruflarını belirlemeleri istenilmiştir. Benzer şekilde 2010-2011 dönemi gözden geçirmelerde maaş dışı idari hizmet maliyetlerinde yüzde 10 oranında azalmaya ilişkin hedef belirlenmiş ve bu hedefe 2013 yılında ulaşılması taahhüt edilmiştir.

Hollanda

Hollanda yıllık bütçe döngüsünün bir parçası olarak *özel çalışmalar* adıyla harcama inceleme yapma konusunda uzun bir geleneğe sahiptir. Ülkede 1970’lerde göreve dayalı bütçenin temelleri atılmış, o dönemlerden itibaren performans bilgisi bütçe belgesinde kullanılmaya başlanmıştır. Mali yapı içerisinde, yönetim anlayışının ve hükûmet etme modelinin bir parçası olan *Koalisyon Anlaşmaları* önemlidir. Bu belge siyasi olarak bağlayıcı nitelikte olup izleyen dönem için öncelikler, bütçe gelir - gider tavanları, uzun vadeli amaç ve hedefleri belirler. 1994 yılında çok yıllık harcama çerçevesi benimsenmiştir. Kabinenin görevde olduğu sürece harcama tavanları belirlidir ve otomatik stabilazöterlerin çalışmasına izin verilir (Joumard vd., 2004: 128).

Hollanda bütçe yapısı içerisinde *değerlendirme sistemi* önemli olup bu yapı aşağıda yer verilen üç temel üzerine kurgulanmıştır (Schoch ve Broeder, 2012: 7).

Fayda/Maliyet Analizi/ Maliyet Etkinlik Analizi şeklinde Exante Değerlendirme

Politikalara Genel Bakış ve Etki Değerlendirmesi şeklinde Expost Değerlendirme

Tasarruf ve Reform Opsiyonları Belirlemek Amaçlı (Gözden Geçirme, Kapsamlı Gözden Geçirme)

Hollanda bütçe sistemine ilişkin reform sürecinin sürükleyici unsuru 1980’lerde artan bütçe açıkları olmuştur. Bu süreçte sisteme dahil olan HGG yaklaşımı öncelikle harcama grupları temelinde yürütülmüş ve ilk olarak 1981 yılında uygulanmıştır (Schoch ve Broeder, 2012: 15).

1981 yılında 30 harcama grubu 2009 yılında ise 20 harcama grubu olmak üzere bu iki tarihte kapsamlı harcama gözden geçirme süreci yürütülmüştür. 2010 yılı kapsamlı gözden geçirme sonucunda 36 milyar euro tasarruf sağlanmıştır (Robinson, 2013: 35).

Ülkede 1981 ve 2009 tarihli kapsamlı gözden geçirmeler önemli olmakla birlikte gözden geçirme süreci genel olarak özel konular şeklinde ve yıllık bütçe sürecinin bir parçası olarak uygulama bulmaktadır. 2009 yılında harcama incelemesi yapılan 20 politika başlığı aşağıda yer verildiği şekilde kamu yönetimi idaresinden, enerji ve tıbbi hizmetlere kadar oldukça geniş yelpazede belirlenmiştir (Postula, 2017: 84).

<i>Enerji ve İklim Değişikliği</i>	<i>Tıbbi Hizmetler</i>
<i>Çevre</i>	<i>Uzun Vadeli Sağlık Programları</i>
<i>Ulaşım ve Su Yönetimi</i>	<i>Resmi Kalkınma Yardımları</i>
<i>Barınma</i>	<i>Göç ve İltica</i>
<i>Çocuk Programı</i>	<i>Kamu Güvenliği ve Terörizm</i>
<i>Yüksek Öğretim</i>	<i>Vergi İdaresi</i>
<i>Gelir Desteği ve İstihdam Programı</i>	<i>Sosyal Yardımların İdaresi</i>
<i>Araştırma ve Kalkınma</i>	<i>Kamu Yönetimi</i>
<i>İşsizlik Yardımları</i>	<i>Kamu Sektör Kurumlarının Yönetimi</i>
<i>Eğitim Etkinliği</i>	<i>Uluslararası Güvenlik</i>

2009 tarihli örneğin Yüksek Öğretim politika başlığına ilişkin yapılan harcama incelemesi neticesinde verilen karşılıksız hibeler krediye dönüştürülmüştür. Benzer şekilde Çocuk Programı alanına yönelik inceleme sonucunda yardım yapılan çocukların yaş sınırına farklılık getirilerek 7 yaş 4’e düşürülmüştür (Cate, 2017: 25).

Tablo 10. Hollanda Harcama Gözden Geçirme Amaçlarına İlişkin Yaklaşım

1981-1994	BÜTÇE KESİNTİLERİNE ODAKLI
1995-2008	ETKİNLİK VE VERİMLİLİK ARTIŞINA ODAKLI
2008 SONRASI	ETKİNLİK VE VERİMLİLİK ARTIŞINA ODAKLI

Kaynak: (Cate, 2017)

Tablo 10’da gösterildiği üzere; 1981 ve 1994 yılları arasında gözden geçirmeler genelde harcama kesintisi sağlamaya yönelik sürdürülürken 1995 yılından itibaren harcama incelemelerinden beklenen hedef kamu müdahalelerinin verimlilik ve etkinliğini iyileştirmek olarak belirlenmiştir.

Sistemin genel olarak bütçe süreciyle bağı kurulmuş ve gözden geçirme raporları bütçe görüşmelerinden önce yayımlanarak elde edilen bulguların bütçe müzakerelerinde değerlendirilmesi sağlanmaya çalışılmaktadır.

Hollanda politik döngünün başında harcamaları hükûmet öncelikleri ile uyumlu kılabilmek için harcama gözden geçirmeyi araç olarak kullanan ülkelerden biridir. Bu aracı sadece harcamalar için değil aynı zamanda politika önceliklerinin periyodik olarak incelenmesi için de kullanır. Süreç içerisinde konu seçimi, yaklaşım, harcama gözden geçirme çerçevesi gibi temel hususlarda ilgili bakanlıkların ortaklığıyla asıl karar Kabine tarafından oluşturulur. Sonraki aşamada tasarruf hedefleri için parametreler, süreç tanımı, zamanlama gibi unsurlar belirlenmektedir (Bova vd., 2020: 38-42).

Harcama gözden geçirme başlıkları ve süreç içerisinde Maliye Bakanlığının yönlendirici rolü önemlidir ve nihai aşamada bütçe sunumuyla birlikte kabineye iletilmektedir (Doherty ve Sayegh, 2022). Gözden geçirme sürecinde yürütme komitesi ve çalışma grupları da aktif görev üstlenen yapılardır. Çalışma gruplarının bağımsız ve apolitik olması sağlanır (Postula, 2017: 81). Bağımsız bir başkan ile özel ve kamu kesiminden, maliye bakanlığından, başbakanlıktan ve diğer harcamacı bakanlıklardan temsilciler de çalışma ekiplerinde yer almaktadır.

Süreç içerik tartışılması, saha analizi, durumun ortaya konulması ve alternatif çözüm yollarına yönelik teklifler ile şekillenir. Harcama önerileri oluşturularak raporlanır ve parlamentoya sunulur. Sonraki aşamada rapor HGG Komitesi tarafından incelenir. Bu komiteye Bütçe Genel Müdürü başkanlık eder ve komiteye Maliye, İçişleri, Sosyal İşler ve İstihdam, Eğitim ve Sağlık Bakanlıkları temsilcileri de katılmaktadır (Postula, 2017: 81). Komite yönetimin kararı için bir rapor hazırlar ve son aşamada HGG raporuna parlamento aracılığıyla karar oluşturulur (Postula, 2017: 81).

Hollanda harcama gözden geçirme sonuçlarını raporlayan ülkelerdendir. Harcama gözden geçirme raporları; bağımsız, analitik ve siyasi yanı olmayan belgeler olarak kabul edilir ve bu nedenle teklif edilen alternatif öneriler zaman zaman hükûmetin mevcut politikalarına da ters düşebilir (Doherty ve Sayegh, 2022: 19). Kabine bu opsiyonların hangilerine bütçede yer verileceğine nihai karar veren mercidir.

Gözden geçirme konularının sayısı yıldan yıla farklılık göstermekle birlikte genel olarak bu sayı 3 veya 7 başlık arasında değişmektedir. Harcama gözden geçirme konuları belirli bir idareye ilişkin spesifik nitelikte olabileceği gibi geniş bir alana yönelik de belirlenebilmektedir.

2009 yılı kapsamlı harcama gözden geçirmede; Enerji ve İklim Değişikliği, Çevre, Ulaşım ve Su Yönetimi, Barınma, Çocuk Programı, Eğitimin Etkinliği, Yüksek Öğretim, ARGE, Kalifiye Olmayan Bireyler İçin İstihdam Politikası ve Gelir Desteği, İşsizlik Yardımları, Tıbbi Hizmetler, Uzun Vadeli Sağlık Programları, Resmi Kalkınma Yardımları, Göç-Entegrasyon ve İltica, Kamu Güvenliği ve Terörizm, Vergi Yönetimi, Sosyal Yardımlar Yönetimi, Kamu Yönetimi, Kamu Kurumlarında Operasyonel Yönetim ve Uluslararası Güvenlik, olmak üzere 20 politika alanı belirlenmiştir (Postula, 2017: 84).

Tablo 11. Hollanda Harcama Gözden Geçirme Seçilmiş Konu Örnekleri

2014	2015	2016	2017	2018	2019	2022
Tarım Politikası	Polis Teşkilatı	Sosyal Konut Piyasası	Teşvikler	Zihinsel Engelliler	Harcırahlar	Mekansal Planlama
Kalkınma Yardımları	Emekli Ayhıkları	Vergi Daireleri	Eğitimde Dezavantajlı Gruplar	Yenilenebilir Enerji için Arazi Fiyatlaması	Uluslararası Öğrenciler	Savunma Bakanlığı Taşınmazları
	Silah Sistemi	Altyapı Planlaması			Yarı Zamanlı Çalışma	

Kaynak: Dünya Bankası Çalıştayı, 2024

Tablo 11 yıllar itibarıyla harcama incelemesine konu olan politika başlıklarına ilişkin örnekler sunmaktadır. Farklı politika alanlarının aynı yıl içerisinde gözden geçirmeye konu edildiği görülmekte olup belirlenen politika başlıkları analize tabi tutulur. Seçilen konu başlıklarına bakıldığında belirli bir idarenin görev alanı veya birkaç bakanlık ve idareyi aynı anda ilgilendiren konular veya kamu yönetimi gibi oldukça geniş bir politika alanının incelemeye tabi tutulduğu görülür.

İngiltere

İngiltere harcama gözden geçirme yöntemini en önce ve sistematik şekilde uygulamış ülkelerden biridir ve kamu mali yönetiminde 1982 yılında *Mali Yönetim İnisiyatifi Programı* yürürlüğe konularak mali yönetim anlayışında farklılığa gidilmiştir (Castellani, 2018: 65). Mali yönetim inisiyatifi; mali yapının organizasyonu ve yönetim şeklinden, yönetimin devri ve hesap verebilirlik konularına kadar pek çok alanda köklü değişiklikler getirmiştir.

Ülkede kamu mali yönetim reformu neticesinde özellikle 1990'lı yılların sonlarında ortaya konulan yeni yaklaşım çerçevesinde benimsenen *orta vadeli harcama* çerçevesi kaynakların etkinlik temelli kullanımını ön plana çıkarmıştır. Bu yaklaşım asıl olarak 1960'lı yıllara kadar gitmekte, 1961 yılında yapılmaya başlanan çok yıllık kamu harcamaları anketleri uzun vadeli planlama, harcama ve bütçeleme anlayışının öncüsü niteliğindedir. Benimsenen orta vadeli harcama yaklaşımı ile politika yapıcılarının, bütçe politikalarına ilişkin uzun vadeli bir bakış elde etmeleri, harcamaların çok yıllık etkilerine odaklanmaları ve orta vadeli amaçlara ulaşmak için almaları gereken önlemleri analiz

edebilmelerinin sağlanması hedeflenmekle birlikte; aynı zamanda bütçenin devamlılığı ve istikrarı da çok yıllık bütçeleme anlayışının getirdiği yeni yaklaşımlar olarak kamu mali yönetim anlayışını şekillendiren unsurlar olmuştur (Boex vd., 2020: 97-98). İngilizlerin çok yıllık bütçeleme yaklaşımı, harcama kararlarını çok yıllık bir bağlama yerleştirerek bütçe disiplini, politika rasyonalizasyonu ve aynı zamanda harcama verimliliğine yönelik de bir arayış niteliğine bürünmüştür (Boex vd., 2020: 98). Yine 2010 yılında oluşturulan Bütçe Sorumluluk Ofisi -OBR- bağımsız mali ve ekonomik tahmin yürüten bir birim olarak İngiltere kamu mali yönetiminde etkin role sahiptir (OECD, 2021a: 7).

1990'ların sonunda bu çerçevede başlayan reform süreci ile kamu harcama rejiminde farklılığa gidilmiştir. 1997 seçimleri ile iktidara gelen yeni döneme ilişkin reform süreçlerinden çıkarılan dersleri Balls başlıklar halinde aşağıda yer verildiği şekilde sıralamıştır:

“Geçmişten en önemli fark ilk kapsamlı gözden geçirmenin orta vadeli çerçevede yapılmasıdır.

Doğru hedefleri seçmek önemlidir, performans hedeflerinin sayısı ve seçimi bir gözden geçirmeden diğerine değişebilmelidir ki sürecin asıl öğrettiği şey; kültür değişiminin zor olup zaman aldığıdır.

Politik satın alma önemlidir; bu bağlamda kamu harcamaları için, HGG aracılığıyla çıktı/sonuç hedefleri ve çok yıllık bütçeleme etkinliği ve performansı iyileştirmek için- politik olarak yönetilmek kaydıyla- önemli bir araçtır. Bu nedenle siyasi sahiplik çok önemlidir. Bu noktada sürecin Başbakan ve Maliye Bakanı ile başlaması önemlidir, böylelikle harcamacı bakanlıklar ve birimler nezdinde sürecin sahiplenilmesi sağlanabilir.

2001 yılında Başbakanlıkta bir birim kurulmuştur -Prime Minister's Delivery Unit-. Bu birimin varlığı önemlidir zira her bir birimin yayımladığı sonuç odaklı

amaçlarıyla performanslarını izlemek ve değerlendirmekle sorumlu tutulmuştur” (Balls, 2019: 14).

Bu reform sürecinin bir çıktısı olarak ülkede 1998 yılından itibaren yönetim ve bütçe kararları çıktı ve sonuç bilgisi temelinde alınmaya başlanmıştır (OECD, 2002: 26). Bu süreçte ilk kez kamu harcama programları için hükûmet hedeflerine yönelik ölçülebilir hedeflerin belirlendiği Kamu Hizmet Sözleşmelerinin -PSA- uygulaması başlamıştır. Yine bu sürecin sonucu olarak kapsamlı bir gözden geçirme ilk olarak 1998 yılı Temmuz ayında yayımlanmıştır (Boyle, 2011: 15). Böylelikle 1998 yılında ilk kez her bölüm için 3 yıllık bütçe ile kapsamlı gözden geçirme süreci başlatılmıştır (HM Treasury, 2007: 33).

Ülkede harcama gözden geçirme Hazinesin liderliğinde yürütölen ve temel amacı, hükûmet öncelikleri ile uyumlu olacak şekilde bütçe kaynaklarını bakanlıklar arasında stratejik olarak yeniden tahsis etmek ve genel tasarruf hedeflerini gerçekleştirmek olan bir süreç olarak değerlendirilir (Shaw, 2015: 50). Ayrıca, tüm kamuda departmanların amaç ve hedeflerinin gözden geçirilerek harcama alanlarının analiz edilmesi olarak tanımlanan harcama gözden geçirme çok yıllı bütçe sınırlarının belirlenmesi için de kullanılmaktadır (HM Treasury, 2011: 116).

Harcama gözden geçirmeler politika öncelikleriyle uyumlu olarak kamu kaynaklarının nasıl harcanacağını belirlemek amacıyla yürütöldüğünden, hükümet tarafından harcanan kaynaklar, gelecek kaynak tahsisinin daha etkin ve maliyet etkili olmasını sağlamak amacıyla incelenir. Hazine tarafından harcama gözden geçirme ile her bakanlığın harcadabileceği maksimum tutar belirlenmektedir. Harcama gözden geçirme yaklaşımı bottom-up bir anlayış ile yürütölür ve tasarruf oranlarının ya da politika önceliklerinin belirlenmesinde bakanlıkların güçlü rolü vardır. Harcama incelemeleri sağlık, sosyo-ekonomik politika ve kamu hizmetleri olmak üzere belirli sektörlere

odaklanan marjinal değişim önceliklerinin en açık somut hali olarak kabul edilebilir (James, 2004: 14).

Harcama gözden geçirme süreci genel itibarıyla uzun bir dönemi kapsamaktadır. Hazine, idareler için rehber sunarak süreci başlatır; aynı zamanda birimlere rehberlik etmekten, harcama opsiyonlarını ilgili birimlerle koordineli çalışmaktan sorumludur ve bağımsız uzmanları da bu sürece dahil edebilir. İdareler Hazine tarafından belirlenen sınırlar dahilinde program önceliklerini belirlemekten sorumludur. İdarelere daha düşük öncelikli programları azaltırken veya ortadan kaldırırken, daha yüksek öncelikli programlar için finansman sağlamak üzere mali kaynaklarını kendi departman bütçeleri içinde kaydırmak için bütçe oluşturma sürecinde kapsamlı yetki verilir (Boex vd., 2020: 99).

Sürecin başında tüm birimler için rehber olmak üzere çerçeve belirlenmekte ve amaca ulaşmak için hükümet belirli hedefler koymaktadır. Örneğin 2015 yılı gözden geçirmesinde birimlere 4 yıllık dönem için yüzde 25 - 40 oranlarında tasarruf yapmaları yönünde iki alternatif hedef sunulmuştur (HM Treasury, 2015: 7). Harcama incelemeleri ile kamu harcamalarında büyük çapta bir azalma başlatılmıştır. 2010 yılında kapsamlı gözden geçirme ile bölümsel harcamaların gelecek dört yıllık dönem için 81 milyar euro tasarruf ile yüzde 19 oranında tasarrufuna karar verilmiştir. Bu hedef 2014-2015 dönemine kadar yapısal açığı azaltma politika hedefi ile uyumlu olarak belirlenmiştir (Ferry ve Eckersley, 2011: 17).

İngiltere performans ölçümü için anlaşma yapma kültürünü yerleştirmiş bir ülke olarak ilgili bakan ile idare yöneticisi arasında yıllık performans sözleşmesi yapılmaktadır. Böylelikle bütçe tedarığının performans ile doğrudan bağlantısının kurulması amaçlanır (Diamond, 2003: 6). Bütçe kararları oluşturulurken bu performans bilgisi temelinde hareket edilir ve sözleşmeler bir anlamda kamu ile kamu hizmet tedarikçisi olan vatandaş arasında hizmet etkinlik anlaşmaları niteliğindedir (Özen, 2008:

125). PSA'lar aracılığıyla kamu sektörünün performansının yönetiminde çıktılarına yönelik hedefler önemli rol üstlenmektedir ve her kamu hizmet sözleşmesi paranın değerini korumaya yönelik hedefler içerir (Ellis ve Mitchell, 2002: 112). Bununla birlikte kamu hizmet sözleşmeleri ve çıktı-sonuç odaklı performans hedefleri İngiltere mali sisteminde harcama gözden geçirme sürecinin temel bileşenidir (Ellis ve Mitchell, 2002: 123). 2007 yılında yürütülen kapsamlı harcama gözden geçirme ile kamu hizmet sözleşmesi çerçevesi farklılaşmış, bakanlık düzeyinde değil konu bazında belirlemeler yapılmaya başlanmıştır. 2007 yılına kadar PSA'ların gözden geçirme sürecinden ayrı olarak belirlenmesi harcama planlarıyla bağının zayıf olmasına neden olmuştur. 2007 yılına gelindiğinde ise bu iki süreç birleştirilmiştir.

Ülkede kamu harcamaları; Yıllık Yönetilen Harcamalar -AME- ve Bölümsel Harcama Limitleri -DEL- olarak sınıflandırılmakta olup 2010 yılına kadar harcama gözden geçirmelerin odağı daha ziyade toplam harcamaların yaklaşık yüzde 60'ını oluşturan DEL harcamalarına odaklanmış durumdadır (Boyle, 2011: 16).

2010 yılı kapsamlı gözden geçirmede mali konsolidasyon amacına ulaşmak için kamu harcamalarında oldukça büyük çaplı bir azalmaya gidilmiştir. Tüm sürece Kamu Harcama Komitesi -PEX Public Expenditure Committee of Cabinet- tarafından başkanlık edilmiştir (Robinson, 2013: 5). Hükûmet hem kendi içinden hem de dışarıdan temsilcilerden oluşan bağımsız şekilde hareket edecek bir harcama gözden geçirme araştırma grubunu da ayrıca oluşturmuştur (HM Treasury, 2010: 17). Bu gözden geçirme hem stratejik hem etkinlik temelli bir analizi içermiştir (Postula, 2017: 88).

İngiltere'nin kapsamlı harcama incelemelerini zaman içinde orta vadeli bakış açısıyla bölümsel harcama tavanlarını belirlemek için kullanmaya başlamış olması kamu hizmet sözleşmeleri aracılığıyla da halkın beklentilerini iyileştirmeyi amaçlamıştır. Bu anlamda harcama incelemeleri bütçeleme süreci ile neredeyse aynı anlamdadır ve bölüm bütçelerinin asıl olarak belirlendiği mekanizmalardan biri harcama gözden geçirmelerdir.

İrlanda

İrlanda gözden geçirme sürecini 2008 küresel kriz sonrasında harcamaların iyileştirilmesi amacıyla başlatmıştır.

Harcama gözden geçirme süreci İrlanda kamu yönetiminin harcama politikasını yeniden inşa etme çabası içerisinde etkin rol oynamış, Maliye Bakanlığı yanı sıra kamu idari teşkilatında yer alan Kamu Harcama ve Reform Bakanlığı -PER- sürece başkanlık etmiştir (Kennedy ve Howlin, 2016: 85). Bu yapı daha ziyade ekonomi politikalarına odaklı görev yürütmektedir.

Sistem içerisinde PER altında Merkezi Harcama ve Değerlendirme Birimi adıyla ayrı bir yapı teşkil edilmiştir. Bu birim harcama incelemeleri konusunda teknik destek sağlamak amacıyla kurulmuştur. Mali yönetim sistemi içerisinde yer alan ve 2012 yılında kurulan Hükümet Ekonomik Değerlendirme Birimi -IGEES- ise sistematik olarak kamu harcamalarının etkinliğini değerlendirmek amacıyla kurulmuştur.

Süreç zaman içerisinde hem harcama gözden geçirme hem de kapsamlı inceleme şeklinde farklılaşarak yürütülmüş, 2009 yılından itibaren harcama inceleme süreci aşağıda yer verildiği şekilde kapsamı farklılaşarak uygulama bulmuştur (Reidy ve Oyewole, 2020: 3);

- *Özel Konulara İlişkin Raporlar 2009*
- *Kapsamlı HGG* 2012-2014
- *Kapsamlı HGG* 2015-2017
- *HGG* 2017-2019
- *HGG* 2020-2022

Küresel kriz sonrası ekonomik darboğaz nedeniyle mali konsolidasyon amacıyla başlatılan harcama incelemelerine ilişkin süreç zaman içerisinde harcama kesintisi yapmak ötesinde hedefler temelinde ilerletilmiştir. Krizi takip eden dönemdeki kapsamlı harcama gözden geçirme süreci İrlanda Hükümeti Ekonomi ve Değerlendirme Birimi

tarafından yıllık bazda -harcamacı bakanlıklar ve ajanslarla işbirliği halinde- belirli başlıklarda daha seçici bir süreç ve sonuca yönelmiştir (Bova vd., 2020: 40).

2009 yılında özel çalışma birimince raporlandığı üzere; gözden geçirme ile 5.3 milyar euro potansiyel tasarruf tutarı belirlenmiş ve bu tasarrufların İrlanda'nın ekonomik uyum programının bir parçası olması sağlanmıştır (Bova vd., 2020: 40). 2009 yılında tüm birimlerde toplam 271 tasarruf tavsiyesi ortaya konulmuş bunlardan 42'si tamamen 103'ü kısmen uygulama bulmuştur. Süreç sonunda uygulanan harcama tasarruflarının tutarı 1.7 milyar euro'dur (Reidy ve Oyewole, 2020: 5). Sürecin başında 2009- 2011 dönemi için toplam 9.5 milyar euro cari harcamalarda tasarruf planlanmıştır (Government of Ireland, 2012: 7).

2014 yılı kapsamlı harcama gözden geçirmesinde ise 2015 yılı için harcamacı birimlerden harcama tavanlarında yüzde 5 oranında tasarruf belirlemeleri istenilerek beklenen ekonomik iyileşmenin daha hızlı sağlanması amaçlanmıştır (Kennedy ve Howlin, 2016: 101). Özel çalışma grupları sınırlı sayıda -6 kişi- ekiplerden oluşturulmuştur ve daha ziyade mahkeme tarzı bir yönetim sergilemektedir. Bu gruplar bakanlıkları harcama programını değerlendirmek üzere davet etmekle de yükümlüdür (Kennedy ve Howlin, 2016).

2017-2019 dönemi harcama gözden geçirme özelinde sisteme bakıldığında; her bir yıl itibarıyla cari harcamaların üçte birini kapsayacak şekilde 3 yıllık inceleme döngüsü yürütülmüştür. Süreç her yıl eylül-ekim aylarında başlayan bütçe müzakereleri ile uyumlu hale getirilmiş, 3 yıllık dönem zarfında cari harcamaların yaklaşık 55-60 milyar euro azaltılması hedeflenmiştir (Reidy ve Oyewole, 2020: 9-17).

Ülkede zaman içerisinde harcama incelemelerinin odağı değişmiş ve 2020-2022 harcama incelemesinin kapsamı, 2017-2019 yılları arasında benimsenen önceki yaklaşımdan harcamaların yeniden önceliklendirilmesine odaklanmanın yanı sıra politika

analizi ve değerlendirmesini kapsayacak şekilde geniřletilmiřtir⁹. İrlanda harcama gözden geçirme sonuçlarını sistematik olarak raporlayan bir ülkedir.

İspanya

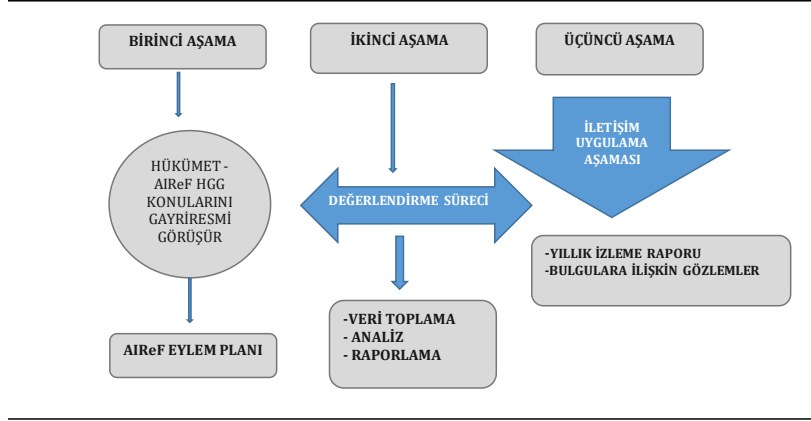
Ülke harcama gözden geçirmeleri 2011 yılı itibarıyla başlamıştır. İspanya’da *Bağımsız Mali Sorumluluk Otoritesi* olarak tanımlanan AIREF orta ve uzun vadede toplumunun refahını ve ekonomik büyümeyi sağlamanın bir yolu olarak kamu maliyesinin sürdürülebilirliğini denetlemek amacıyla kurulmuştur. Bu yapı genel kamu yönetiminden özerk şekilde görev yürütür.

İspanya'nın federal Bakanlar Konseyi, AIREF tarafından koordine edilen ulusal, bölgesel ve belediye yönetimlerini içeren programların stratejik incelemelerini başlatmıştır. Gözden geçirme yapısı büyük ölçüde dış uzmanlardan teşekkül olup ulusal bütçeyi besleyen niteliktedir. Daha ziyade bağımsız mali kurumlar görevlendirilir (Mathot, 2021: 24).

Federal idari yapıya sahip ülkelerde farklı kurumlarca yürütölen kamu harcamalarının değerlendirilmesi gerektiğinden süreç oldukça zorlu olabilmektedir ve İspanya’da bu zorluğu yaşıyan ölkelerdendir (Bova vd., 2020: 13). Bununla birlikte İspanya literatürde bağımsız bir mali kurum tarafından ve merkezi idari sisteme sahip olmayan bir ölkede harcama incelemelerinin nasıl başarılı bir şekilde yönetilebileceğine dair iyi bir örnek olarak gösterilmektedir (Bova vd., 2020: 9).

⁹ <https://www.oecd.org/governance/budgeting/spending-reviews/>

Şekil 7. İspanya Harcama Gözden Geçirme Aşamaları



Kaynak: Casado, J.M. (2024)

AIRef tarafından yürütülen harcama incelemeleri şekil 7’de özetlendiği gibi Hazırlık, Değerlendirme ve Uygulama olmak üzere üç aşamada ilerler. Süreç hükûmet tarafından AIRef’in görevlendirilmesi ile başlar, bulgu ve önerilerin yayımlanarak kamuoyuna duyurulması ile tamamlanır. Değerlendirme aşamasında etkinlik sınırı, maliyet-fayda analizi, eşleştirme yöntemleri, simülasyonlar gibi nicel yaklaşımlar yanı sıra; görüşme, kayıt alma, vaka çalışmaları, gözlem süreci gibi nitel yöntemler de kullanılır (Casado, 2024:10). Harcama incelemesi sonucu ortaya konulan önerilerin tamamı her zaman kabul olmamaktadır. Bu kapsamda AIRef tarafından sunulan 296 tasarruf önerisinden 184’ü uygulamaya geçmiş ve toplamda 81 milyar euroluk kamu harcaması etkilenmiştir. Yine tüm bu süreç sonunda örneğin bireysel emeklilik teşvikleri reforma tabi tutulmuş ve sistem yeniden çalışılmıştır. Benzer şekilde üniversite burs programları için yeni bir başvuru takip sistemi bu sürecin sonunda ele alınan reform seçeneklerindendir (Casado, 2024: 22-24).

İtalya

Ülkede ilk resmi harcama gözden geçirme süreci 2007 yılında başlatılmıştır. Bu gözden geçirmede Ekonomi ve Maliye Bakanlığı merkezi hükûmetin harcama programlarının sistematik bir incelemesini yürütmekle görevlendirilmiş olup aynı zamanda dış uzmanlar tarafından oluşturulan özel bir Teknik Kamu Finans Komisyonu -

Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica -CTFP- ile işbirliği geliştirilmiştir. Ulaştırma, Altyapı, Adalet, İçişleri ve Eğitim olmak üzere beş bakanlık analize dahil edilmiştir.

Ülkenin bütçe yapısı içerisinde performans yaklaşımı ve harcama incelemeleri temel unsur olarak kabul edilir. CTFP genel olarak uluslararası karşılaştırmalara, bölgesel şubelerin verimliliğine, çalışanların kariyer niteliklerine, kamu politikalarının zayıf izleme ve kısıt değerlendirmelerinin üstesinden gelmeye odaklanan bir “üretkenlik/organizasyonel” yaklaşımı benimsemiştir. 2008 yılında CTFP'nin görevi hafifletilmiş ancak harcama incelemelerine ilişkin görevleri kalıcı hale getirilmiştir. 2009 yılında ise harcama gözden geçirme sonuçlarını bütçe sürecine dahil etmek ve tüm kamu idarelerine yaymak için genel bir çerçeve sağlanmıştır.

Şekil 8. İtalya Harcama Gözden Geçirme Tarihsel Süreç Özeti

<i>İlk Resmi HGG: Dış Uzmanlardan oluşan Teknik Kamu Finans Komisyonu aracılığıyla merkezi hükümetin harcama programlarının sistematik gözden geçirilmesi Maliye Bakanlığı zorunlu kılınmıştır. Ulaştırma Eğitim, Adalet, Altyapı ve İçişleri olmak üzere 5 Bakanlık analize esastır</i>	2007-2008
<i>Yeni KAMU HESAP VE FİNANS KANUNU (KANUN 196/2009) HGG'nin bütçe sürecinde tanımı için yasal çerçeve sağlamış, HGG metodunu tüm kamu idarelerine yaygınlaştırmıştır. HGG Maliye Bakanlığı ve Harcamacı Bakanlıklar ile ekip halinde yürütülmüştür. Çalışmalarının temel odak noktası "performans bütçelemeyi desteklemek" gibi spesifik sektörel analizler olmuştur</i>	2010-2013
<i>BAKANLAR KURULU HGG Komiserinin aday olarak sunumu İlk olarak; Mal ve hizmet harcamalarının azaltılması temel gereklilik kabul edilmiştir İkinci olarak; Yapısal bir iş planı sunulmuş, spesifik konulara has harcamacı bakanlık ve dış uzmanlardan oluşan çalışma ekipleri oluşturulmuştur Üçüncü odak noktası; sağlık sektöründe kamu tedarik çalışması ile polis gücünün yeniden organizasyonuna odaklı çalışma yürütülmüştür</i>	2012-2017

Kaynak: Pennisi, 2019:3

İtalya OECD ülkeleri içinde harcama gözden geçirme sistemine maliye bakanlığı dışında başbakanlığın öncülük ettiği az sayıda ülkedendir (OECD, 2017: 130). 2013 yılında sistem içerisinde uygulamadan sorumlu bir *hükûmet komiseri* belirli bir görev süresi ile sınırlı olmak üzere atanmıştır. Top-down süreç ile tasarruf oranları belirlenme yöntemine gidilmiştir.

2014 yılında hükûmet komiserinin atanmasının ardından 2016 yılı sonuna kadar gayrisafi milli hasılanın yüzde 2'si oranında tasarruf hedefi konulmuş; 17'si dikey gözden geçirme -bakanlık ve belediye-, 8'si yatay gözden geçirme için olmak üzere 25 çalışma grubu oluşturulmuştur. Her bir gruba sektörel bakan başkanlık etmiş ve dış uzmanlar da bu ekipte yer almıştır (Goretti, 2014: 10-11). Ülkede harcama gözden geçirme; harcama önceliklerini belirleme ve yeniden tahsisten daha ziyade cari faaliyetlerin etkinliğini artırmaya yönelik seçenekler oluşturmaya odaklıdır. Bakanlıklardan, akademiden ve diğer temsilcilerden oluşabilen çalışma gruplarının süreç içerisinde sorumluluğu vardır. Yatay harcama incelemeleri yapılabildiği gibi harcama incelemeleri sadece bir sektöre odaklı olarak da yürütülmekte ve karma bir yapıdadır (Blöndal vd., 2015: 5).

2013-2014 harcama gözden geçirmesinde; ülkeler arası karşılaştırmalar, zaman serisi analizleri, standart maliyet analizi gibi bazı analitik yöntemler değerlendirme için kullanılmıştır (Cottarelli, 2024: 8). İtalya örneğinde genel olarak harcama kesintilerinin siyasi maliyeti dikkate alındığında sistemin en üstte siyasi bir destekle yürütülmesi gereği vurgusu öne çıkmaktadır.

İzlanda

İzlanda harcama gözden geçirme sürecini 2019 yılında başlatmıştır. Sürecin başında harcama incelemeleri ile öncelikle kamu harcamalarının kontrol altında tutulmasına destek sağlanması ve kamu hizmet sunumunun etkinliğinin artırılması hedeflenmiştir.

Özellikle eğitim alanında, yaşlı bakım politikasında harcama incelemeleri yürütülmüştür. 2019 yılında Ekonomi ve Maliye Bakanlığınca özel bir birim kurulup harcama inceleme çalışmaları yapılmıştır. Uluslararası raporlarda 2021 yılı itibarıyla ülke gözden geçirmeleri için temel öneriler arasında sistemin uluslararası deneyimler ışığında eğitim, sağlık gibi pek çok sektörün bütününe yaygınlaştırılması vurgusuna yer verilmiştir. Yine sisteme ilişkin metodolojinin geliştirilerek yıllık olarak düzenli şekilde yürütülmesi ve harcama incelemelerinin bütçe sürecinin bir unsuru olması öneriler arasında yer almaktadır (OECD, 2021b: 28).

Japonya

Ülkede harcama gözden geçirme süreci küresel kriz öncesinde 2002 yılında başlamıştır. 1990'lı yıllar ile birlikte nüfusun yaşlanmasının sebep olduğu sosyal güvenlik harcamalarının ciddi şekilde artışı ve gelir seviyesinin aynı düzeyde kalması mali konsolidasyon sorununu doğurmuştur (Sugimoto ve Ueda, 2013: 717). İlk olarak 2001 yılında başlatılan geniş çaplı politika değerlendirme sisteminde her bir bakanlıktan politika ve program süreçlerini analiz etmesi beklenmiştir (Kristensen vd., 2002: 21). Yine ülkede performans değerlendirme sistemi oluşturulmuş ve politikalar için belirlenen çıktı ve sonuçların yayımlanması zorunlu hale getirilmiştir (Kristensen vd., 2002). Gözden geçirmeler daha ziyade yıllık olarak programların incelenmesi şeklindedir. Japonya'nın idari proje gözden geçirmesi yıllık 5000 programın değerlendirmesini kapsar ancak daha derinlemesine inceleme için daha küçük bir program grubu kabine sekreterliğindeki İdari Reformun Teşviki Genel Merkezi tarafından seçilerek, halka açık toplantılar ile süreci yürütmektedir (Lindquist ve Shepherd, 2023: 260).

Kanada

Kanada 1994 yılından itibaren harcama gözden geçirme sürecini kamu mali yönetim sistemine dahil etmiş bir ülkedir. Ülke II. Dünya savaşından gayrisafi milli gelirinin yüzde 100'ünden yüksek olan bir borç oranı ile çıkmıştır. Bu büyüklükte borç yükü uygulama bulan mali politikalar ile 1970'lere kadar düzeltilmiş, 1974-1975

yıllarında savaş sonrası dönemin en düşük borç seviyesi olan yüzde 18,4'e oranına ulaşılmıştır (Bourgon, 2009: 4). 1970'li yılların sonları ile birlikte petrol krizinin sonucunda oluşan stagflasyon sürecinin ülkenin makro dengelerini savaş sonrası döneme çevirmesi kamu harcamalarında kesinti hedeflerine odaklanmaya neden olmuştur. Toplam borçlanma tutarı 1971-1972 döneminde 2,365 milyon dolardan 1978-1979 yıllarında 14,976 milyon dolar, 1985-1986 döneminde 28,510 milyon dolar, 1993-1994 döneminde ise 31,234 milyon dolar seviyelerine yükselmiştir (Department of Finance Canada, 1998: 24). 1989 yılına gelindiğinde hükûmet bağış ve transfer harcamalarının azaltılmasını da dahil ederek daha fazla harcama kesintisi ilan etmiştir. Aynı yıl aralık ayında Hazine Kurulu 3 yılda 1.4 milyar dolarlık ek tasarruf tedbiri açıklamış ancak tüm bu kesintilere rağmen bütçe açığı artmaya devam etmiştir (Bourgon, 2009: 10-11).

Bu zorunluluğun bir neticesi olarak 1994-1995 döneminde uygulama bulan yeni Harcama Yönetim Sistemi -EMS- bütçe sürecini reforme etmiş ve EMS'nin amacı harcama programları ve önceliklerini incelemek olarak belirlenmiştir (OECD, 2001: 67-68). Ülkede Program Gözden Geçirme olarak yer bulan gözden geçirme süreci bu bağlamda bir politika aracı olarak öne çıkmış ve idarelere görev ve sorumluluklarını gözden geçirmeleri için imkân sağlamıştır.

1994 yılında başlayan gözden geçirme sürecinin önemli bir özelliği federal bütçe sürecini başlatması olmuştur (Bourgon, 2009: 15). Sürecin başarısı için karar oluşturma aşamasının önemi ortaya çıkmış, üç farklı komite bu anlamda görev üstlenmiştir. Üst düzeyde bakan yardımcılarında oluşan *yönlendirme komitesi*, teklifleri incelemek ve fikir birliği oluşturmak için bakanlardan oluşan özel bir *kabine komitesi* ve nihai olarak önemli konularda tüm kabinenin görevi bulunmaktadır (Bourgon, 2009: 16).

Tablo 12. Kanada 1994 Yılı Program Gözden Geçirme Süreci

PROGRAM GÖZDEN GEÇİRME SÜRECİ		
1994	Şubat	Program Gözden Geçirmenin Başlangıcının Bütçede İlanı
1994	Bahar Dönemi	Kabine Ofisinde Program Gözden Geçirme Sekreteryaının Oluşumu Program Gözden Geçirmeler İçin Kriterlerin İlanı Birim ve Ajansların Kendilerine İlişkin Program Değerlendirmeleri Yapması Birimlere ve Anajslara Spesifik Hedefler Tanımlanması
1994	Yaz Dönemi	Uygulama Aşaması
1994	Sonbahar Dönemi	Maliye ve Hazine Kurulu Sekreteryaının Teklifleri Gözden Geçirmesi Bakanlar Komitesinin Teklifleri Gözden Geçirmesi
1995	Şubat	Kabinenin Teklifleri Onaylaması Tedbirlerin Bütçede Parlamenteoya Sunumu

Kaynak: Blöndal, 2001, s.46

Tablo 12’de yer verilen döngüde görüldüğü üzere süreç sonunda program incelemelerinin bütçe sürecine entegrasyonu sağlanmaya çalışılmıştır. Birimlerden tasarruf edilebilecek en düşük verimli programlarını belirlemeleri istenilmiş ve süreç sonunda açık büyük ölçüde kontrol edilerek 1994-1999 yılları arasında iyileşme sağlanarak bütçe açığının gayrisafi hasılaya oranı yüzde 5.3 düzeyinde gerçekleşmiştir (Boyle, 2011: 17). Kanada maliye birimi verilerine göre gözden geçirme sonucunda borç tutarı 1996-1997 döneminde 7,305 milyon dolar olarak gerçekleşmiştir (Department of Finance Canada, 1998: 24).

Ülkede gözden geçirme sürecinde genel olarak birimlerden belirli oranlarda tasarrufta bulunmaları beklenir. Hedefler Maliye Bakanlığı ve Hazine tarafından teklif edilir ve ilgili bakanlık tarafından onaylanır. Kanada da maliye bölümü bütçe sürecinin işletilmesinden ve mali politikadan sorumludur. Hazine Kurulu ve bir kabine komitesi ise harcama kararlarından ve performans ve mali yönetimden de sorumlu tutulmuştur (Wheatley ve Maddox, 2018: 52).

Sistematik şekilde uygulanan gözden geçirmeler neticesinde 1995-1996 döneminde gayrisafi milli hasılasının yüzde 70’i dolaylarında olan borç seviyesi 2007 yılına gelindiğinde yüzde 30 bandına gerilemiştir (Bourgon, 2009: 2).

1994 yılında başlatılan program gözden geçirmede hedef olarak belirlenen açığa ilişkin verilerin yanı sıra zaman içerisinde gözden geçirmelerde sayısal hedeflere ilave olarak maliyet etkinliğinin sağlanması, daha etkin bir yönetim anlayışı gibi unsurlar da belirlenmiştir.

2007 yılına gelindiğinde *stratejik gözden geçirme süreci* daha fazla öne çıkmıştır. Bu dönemde 4 yıllık periyotlar ile kamuda tüm birimler yıllık tasarruf planları hazırlamış ve birimlerden tüm programlarını gözden geçirerek yüzde 5’lik en düşük önceliklerini belirlemeleri talep edilmiştir (Boyle, 2011: 19). Bu süreç boyunca yürütülen stratejik gözden geçirmeler daha ziyade *value for money* olarak tanım bulan *paranın değerine* ve sonuç odaklı harcamalara odaklanmış haldedir. Benzer şekilde 2011-2012 dönemi stratejik ve operasyonel gözden geçirmelerde ise idarelerden yüzde 5 ila yüzde 10 oranlarında kaynak kesintisi ve tasarruf hedeflemesi seçeneklerini sunmaları beklenmiştir.

2011 yılında stratejik gözden geçirmeler genişletilerek *stratejik ve operasyonel* gözden geçirme olarak yeniden adlandırılmıştır. Yeni süreçte stratejik ve operasyonel gözden geçirme ile idari fonksiyonlarda verimlilik sağlanmaya ve zorunlu olmayan görevleri sonlandırmaya odaklanılmıştır. Kanada, yıllar içinde değişiklik göstermekle birlikte HGG incelemelerini yapmak için bir yöntem geliştirmiş, genel olarak aralıklı gözden geçirmeler yürütmüş ve kapsamlı olmaktan ziyade hedefe yönelik incelemelere yönelmiş bir ülkedir. Genel olarak tasarruf sağlamaya odaklanılmış olunmakla birlikte sıklıkla alternatif politika ve hizmet sunumu seçenekleri de araştırılmıştır (Lindquist ve Shepherd, 2023: 256). Stratejik gözden geçirme bütün idareleri dört yıl gibi orta vadeli bir süreç için gözden geçirmeyi amaçlarken stratejik ve sürece ilişkin gözden geçirme daha ziyade mali konsolidasyona yönelik olarak tüm kurumların bir yıl içinde ele alındığı çok daha kapsamlı bir gözden geçirme yapısı olmuştur. Bu gözden geçirmelerde her bir idare kendi harcama gözden geçirme sürecini yürüterek tasarruf seçeneklerini

oluşturmuştur. Kanada da tüm bu süreç Kabine alt komitesi tarafından siyasi düzeyde denetlenmiştir. (Robinson, 2013:11-12).

2011-2012 stratejik gözden geçirme sonucunda hükümet 5.2 milyar Kanada doları tasarruf ilan etmiştir ve bu tutar doğrudan federal program harcamalarının yüzde 2'sinden az bir rakama denk gelmektedir (Robinson, 2013: 35)

Literatür çerçevesinde harcama gözden geçirme sürecine politik sahiplenme noktasında iyi bir örnek olarak Kanada'nın 2008 tarihli stratejik gözden geçirmesi gösterilmekte olup bu dönemde Başbakan bakanlıklara çok ciddi bir politik destek ve disiplin sağlamıştır (European Commission, 2018: 7). Ancak son dönem literatür tartışmalarında Kanada'nın 1994-1996 program incelemelerinin başarısı sayesinde, uzun süredir program incelemeleri konusunda uluslararası bir örnek olarak kabul edilmekle birlikte sürecin ülke için farklı noktaya gittiği ve Kanada hükümetlerinin farklı nitelikte harcama incelemelerini başlatmış olsalar dahi bu sürecin genel olarak krizlere tepki olduğu ve düzensiz hal aldığı ifade edilmektedir.

Özellikle pandemi sonrasında federal net borcun gayrisafi hasılaya oranında görülen artış ile 2023 yılı bütçesinde “hükümetler arası program etkinliği” incelemeleri başlatılacağı ve ilk incelemelerin beceri eğitimi ve gençlik programlarına odaklanacağı duyurulmuştur. Ayrıca, danışmanlık ve diğer profesyonel hizmetler ile kamu hizmeti seyahatlerine yapılan harcamaların yüzde 15 oranında azaltılarak 5 yıl içinde 7.1 milyar dolar tasarruf elde edilmesi ve 2028 yılından sonra yıllık 1.7 milyar dolar tasarruf sağlanması amaçlanmıştır. Benzer şekilde 2023 yılı bütçesi, 2023-2024 döneminden başlayarak 5 yıl içinde harcamaları 15.4 milyar dolar azaltmayı taahhüt etmiş; aynı zamanda dış sağlığı, konut, altyapı, sağlık, yeşil teknolojiler ve ailelere enflasyon baskısını hafifletme gibi programlara 6 yıl içinde toplamda 43 milyar dolarlık net yeni harcama yapılacağı duyurulmuştur (Lindquist ve Shepherd, 2023: 261).

Kanada’da yürütülen gözden geçirmeler ile kamu hizmetlerinin büyüklüğü 2014-2015 dönemi için genel olarak yüzde 9 oranında azaltılmıştır. 2023-2024 yılından itibaren 5 yıllık dönemde hükûmet öngörûleri 2028 yılına kadar planlanmış, işletme ve transfer ödemeleri de dahil yaklaşık 14.1 milyar dolar harcama kesintisi hedeflenmiştir. Federal hükûmetin 2023-2024 bütçesi için kamu borç giderleri, personele yönelik sosyal yardım ödemeleri gözden geçirmeye konu edilmeyecek harcama kalemleri olarak belirlenmiştir. Benzer şekilde sermaye harcamaları da genel itibarıyla gözden geçirmeye uygun olmayan bir alan olarak görülür (Greenough, 2024: 12).

Kanada harcama gözden geçirme konusunda uzun bir tecrübeye sahip ülkelerden biri olarak tanımlanmakta olup ülkede gözden geçirme sürecinin güçlü olmasında bağımsız dış katılımcıların rolünün önemli olduğu da ifade edilmektedir (Boyle, 2011: 20).

Kolombiya

Ülkede harcama gözden geçirme sistemi uluslararası kuruluşlar tarafından kamu yönetimini iyileştirmeye yönelik bir mekanizma olarak 2013 yılında tavsiye edilmiştir. Bu doğrultuda Kolombiya Ulusal Planlama Bölümü -NPD- bir harcama gözden geçirme metodolojisi geliştirmek ve uygulamak üzere faaliyetler yürütmüştür (Martin vd., 2018: 3). Çalışmanın metodolojisi bütçe kaynaklarının düşük öncelikli ve düşük verimli kamu yatırım girişimlerinden yüksek performanslı projelere doğru çevrilerek potansiyel tasarrufların belirlenmesi amacını taşımaktadır.

2015 yılında Kolombiya’nın mali durumu gelirlerdeki ani düşüş nedeniyle kamu kaynaklarının yönetiminin güçlendirilmesi politikasını gerektirmiş, harcama gözden geçirme yapısı bu dönemde özellikle 2015-2016 yıllarında stratejiler ve bütçe arasındaki bağlantıyı iyileştirmek için sisteme dahil edilmiştir. Harcama incelemesi sonucunda ortaya çıkan teklifler, ilgili sektör bakanlıkları, Maliye Bakanlığı ve Milli Planlama Dairesi Başkanlığı ile de ortaklaşa tartışılıp yürütülmektedir. Ülkede gözden geçirmeler

kamunun niteliğini iyileştirmek için faydalı bir mekanizma olarak tanımlanmıştır (Martin vd., 2018: 3-6). Bunun yanı sıra hem mali alan ve kaynak tahsisi için bir araç hem de bütçe ve strateji arasındaki bağın güçlendirilmesi noktasında önemsenmiştir.

Letonya

Letonya’da Bütçe ve Mali Yönetim Kanununda 2015 tarihinde değişiklik yapılmış kanuna *Devlet Bütçe Harcamalarının İncelenmesi* düzenlemesi eklenerek harcama gözden geçirme sürecine dayanak oluşturulmuştur. Ülke harcama incelemelerini 2016 yılında bütçenin bir unsuru olarak mali sistemine dahil etmiş ve 2018 yılında bütçe departmanı bünyesinde harcama incelemesine ayrılmış ayrı bir bölüm olarak Bütçe Geliştirme Birimi kurulmuştur.¹⁰

Letonya Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri arasında harcama gözden geçirmeyi başarılı şekilde uygulayan ülkelere örnek olarak gösterilir. Maliye Bakanlığı süreci tanımlamakla birlikte süreç diğer harcamacı bakanlıklar ile işbirliği halinde yürütülür. Bakanlar kurulu harcama gözden geçirme rapor sonuçlarını görüşüp uygulanmasına yönelik sonuç oluşturmakla yükümlüdür (Ketners, 2020: 100). Süreç orta vadeli harcama çerçevesi ve bütçe ile entegrasyon halindedir ve sistem içerisinde çalışma grupları önemli role sahiptir. Çalışma gruplarına Maliye Bakanlığı yanı sıra Sektörler Arası Koordinasyon Merkezi, Letonya Bankası ve Devlet Denetleme Ofisinden de katılım sağlanır (Ketners, 2020).

¹⁰ <https://www.oecd.org/governance/budgeting/spending-reviews/>

Şekil 9. Letonya Harcama Gözden Geçirme Süreci Unsurları

BAKANLAR KURULU BÜTÇE POLİTİKA ALANLARI VE HARCAMALARINDAKİ DEĞİŞİKLİK TEKLİFLERİNİ ONAYLAR
MALİYE BAKANLIĞI VE DİĞER HARCAMACI BAKANLIKLARIN ÇALIŞANLARI ORTAK ÇALIŞMA YÜRÜTÜR
KURUMLARARASI ÇALIŞMA GRUBU HARCAMA İNCELEME FİKİR VE SONUÇLARI ÜZERİNDE TARTIŞMA YÜRÜTÜR
BAKANLAR KURULU HARCAMA GÖZDEN GEÇİRME SONUÇLARINI DEĞERLENDİRİR VE SONUÇLARIN UYGULANMASINA KARAR VERİR
HGG RAPORUNUN SONUÇLARI MALİYE BAKANLIĞI İNTERNET SİTESİNDE YAYIMLANARAK KAMUOYUNA DUYURULUR

Kaynak: Ketners, 2020

Şekil 9 Letonya’da Bakanlar Kurulu onayı ile başlayan süreç içerisinde Maliye Bakanlığı dahil diğer aktörlerin ne tür roller üstlendiğini özetlemek amacındadır.

Ülkede 2016-2022 döneminde sağlık, eğitim ve kültür alanlarında gözden geçirmeler yürütülmüş, Sağlık Bakanlığı ve Kültür Bakanlığı pilot olarak seçilmiştir. Bu idare bütçeleri sıfır tabanlı bütçeleme mantığıyla ele alınarak tüm harcamaları detaylı analize tabi tutulmuştur. Yürütülen harcama incelemeleri sonucunda 2018 yılı için 81,1 milyon euro etkinlik kazanımı ve 52,5 milyon euro yeniden tahsis için ilave kaynak rezervi olarak belirlenmiştir (Ketners, 2020: 103).

Benzer şekilde 2023 yılı gözden geçirme sonuçları Kabineye sunulmuş ve 2024 yılı için mali etkinlik kazanımı 112 milyon euro olarak hedeflenmiştir. Böylelikle sağlanacak ilave fonların harcamacı bakanlıklar ile kamunun genel politika hedefleri arasında yeniden tahsis edileceği vurgulanmıştır. 2025 yılı için ise hedef 64,9 milyon euro olarak belirlenmiştir ve tüm bu rakamsal veriler Maliye Bakanlığı web sitesinde yer alarak kamuoyu bilgilendirilmiştir.¹¹ Letonya’da kanuni dayanak gözden geçirmeyi zorunlu kılmakla birlikte prosedür ve kurallarına ilişkin tam anlamıyla açık ve tanımlanmış kurallar bulunmamaktadır (Ketners, 2020: 105).

Lüksemburg

Lüksemburg harcama gözden geçirme sürecini 2014 yılında başlatmıştır. Ülkede harcama inceleme sürecine başbakanlık liderlik etmektedir. Süreç içerisinde Maliye

¹¹ <https://www.fm.gov.lv/en/spendingreview2023-0>

Bakanlığı etkin olup harcamacı bakanların kontrolünde 20 çalışma grubu tasarruf öncelikleri teklifi sunmuştur (Bausch, 2016: 4).

2014 yılında kamu harcamalarının etkinliğini iyileştirmek ve bütçeyi reforme etmek amaçlarıyla başlatılan sürecin ardından 2015 yılı için 258 mali tedbir içeren bir paket açıklanmıştır (Schneider vd., 2016: 16). Bu tedbirler 2014 yılı gözden geçirme süreci ile eylül ayına kadar çalışma gruplarının sunmuş olduğu tasarruf seçeneklerinden onaylananları içermektedir.

2014 yılından itibaren 5 yıllık tasarruf hedefleri belirlenmiş ve 2018 yılı itibarıyla yaklaşık 1.061 milyon dolar tasarruf hedefi ilan edilmiştir (Bausch, 2016: 7).

Norveç

Norveç harcama gözden geçirme uygulamasına 2017 yılı itibarıyla geçmiştir. Etkin bir kamu sektörü için farklı girişimlerde bulunulmuş, verimlilik ve hizmet sunumunu iyileştirmek için alınan önlemler arasında HGG’de bir yöntem olarak önerilmiştir (IMF, 2022: 7).

Harcama gözden geçirme ile ilgili olarak maliye bakanlığında bir birim kurulmuştur ve bu birim nihai kararın oluşturulması için politika tavsiyelerinin bakanlara sunumunda ilgili harcamacı bakanlıklar ile yakın işbirliği içinde çalışmaktadır (Tryggvadottir, 2023: 6). Ülkede harcama incelemeleri bütçe süreciyle genel itibarıyla uyumludur ve bütçe planlamasının bir unsuru niteliğindedir.

2017 yılında hükûmet bütçe stratejisi konferansı düzenlemiş ve orta vadeli bir ekonomik bakış tartışılmıştır. Bu tartışma temelinde bir sonraki yılın bütçe sürecine ilişkin öncelikler belirlenerek harcama incelemelerine ilişkin talimatlar tatışılan temel hususlardan olmuştur. Bu süreç sonrasında harcamaları doğrudan etkileyecek nitelikte politika önerileri bütçe sürecinin rutin bir parçası haline almıştır.¹²

¹² <https://www.oecd.org/governance/budgeting/spending-reviews/>

Ülkede her yıl sonbahar başında orta vadeli bir ekonomik perspektif çizmek için bütçe strateji konferansı başlatılmakta ve izleyen döneme ilişkin politika öncelikleri ile bütçe süreci için rehber tartışılmaktadır. Harcama gözden geçirme için talimatlar -önceki harcama inceleme sürecinin sonuçları da dikkate alınarak- bu sürecin önemli bir parçası niteliğindedir. Harcama gözden geçirmeye ilişkin nihai rapor ise maliye bakanlığı tarafından yakın işbirliğinde oluşturulan harcamacı bakanlıklara iletilmekte ve tavsiye/öneriler onaylanmak üzere yönetim erkine sunulmaktadır. Harcamaları doğrudan etkileyen bu öneriler ise bütçe sürecine entegre edilmektedir (OECD, 2022: 12).

Polonya

Polonya’da harcama gözden geçirme süreci 2014 yılında başlatılmış, Dünya Bankası Grubu ve IMF ile ortak çalışmalar yapılarak pilot harcama incelemeleri yürütülmüştür (Holda ve Skrok, 2015). Harcama incelemelerinin amacı çeşitli harcama programlarının etkinliğini değerlendirmek ve karşılaştırmak aynı zamanda verimlilik tasarrufları sağlamak olarak belirlenmiştir (The World Bank, 2021: 108).

Ülke 2015 yılından itibaren tam anlamıyla harcama incelemesi gerçekleştirmiş olmakla birlikte sistem bütçe sürecine entegre edilememiş ve bütçe sonuçları üzerinde çok fazla etkisi olamamıştır. Uzun vadeli mali planlamada var olan yetersizlikler nedeniyle harcama incelemeleri gibi katma değer sağlayan araçların sürecin doğal bir parçası niteliğine henüz tam anlamıyla ulaşmadığı ifade edilmektedir (Wiczewski , 2020: 3). Harcama incelemeleri barınma politikası ve sosyal yardımlar gibi bazı spesifik konularda yürütülmüştür. Gözden geçirme raporları kamuoyuna açık bir şekilde hazırlanıp yayımlanmakla birlikte, bu raporların Parlamente’ye sunulduğuna ve tartışıldığına dair bir girişim oluşmamıştır (Wiczewski, 2020: 9). Harcama gözden geçirmelerin kurumsallaşması ve bütçe sürecine daha fazla entegre olmasının bu incelemelerden beklenen amacın gerçekleşmesini iyileştirmeye katkı sunacağı, uluslararası kuruluşlar tarafından harcama incelemeleri konusunda verilen

tavsiyelerdendir. 2021 yılına gelindiğinde Polonya maliye bakanlığı uluslararası kuruluşlardan harcama gözden geçirme konusunda teknik destek talebinde bulunmuş ve 2 pilot proje sistemin metodolojisinin geliştirilmesi adına belirlenerek ortak çalışma yürütülmeye başlanılmıştır.

Slovakya

Slovakya 2016 yılında harcama gözden geçirme sürecini başlatmış bir ülkedir. Süreç daha ziyade kamu harcamalarının verimliliğini artırmaya ve genel kamu mali dengesini sağlamak ve mali fazla verebilmek yönünde orta vadeli hedefleri karşılamaya odaklanmıştır (Doherty ve Sayegh, 2022: 19). Maliye Bakanlığı bünyesinde kamu harcama kararlarının analitik kapasitesini güçlendirmek için *value for money* birimi kurulmuş, harcama gözden geçirmeler bu süreç sonrasında belirli tek bir sektörden kamunun geneline yayılmıştır.¹³ Harcama incelemeleri bütçe müzakerelerinin bir parçasıdır ve süreç içerisinde Maliye Bakanlığının rolü vardır.

Gözden geçirmelerde 3 yıllık döngüde ve sadece tasarruf sağlamanın ötesinde verimlilik ve hedef yaklaşımı vurgusu da ön plandadır. Organizasyonel yapıda bakanlıklar düzeyinde bir koordinasyon, yönlendirme komitesi ve maliye bakanlığı bünyesinde bir çalışma takımı aktif rol oynamaktadır. Başbakanlık ve maliye bakanlığı tarafından teklifler tartışılarak tasarruf opsiyonlarına yönelik karar süreci yürütülmektedir.

Sisteme geçildikten sonra 2016 yılında sağlık, ulaştırma ve IT sistemleri; 2017 yılında istihdam, eğitim ve çevre başlıkları harcama gözden geçirme alanları olarak belirlenmiştir. Bu altı sektör için teklif edilen tasarruflar toplam bütçe büyüklüğünün yaklaşık yüzde 8'ine denk gelmektedir (Kiss, 2018: 7).

Slovakya kültür politika alanına ilişkin harcama gözden geçirme nihai raporuna örnek olarak bakıldığında harcama inceleme süreci ile bireysel kültür politikaları

¹³ Ministry of Finance of Slovak Republic- Erişim Tarihi: 2023

kapsamında 623 milyon euro tutarında harcamanın incelemeye tabi olduğu belirtilmektedir. Kültürel mirasın dijitalleştirilmesi konusu esas alınmış, dijitalleştirme merkezlerinin gereğinden fazla donanıma sahip olması nedeniyle maliyetlerin yüksek olduğu ve mali baskı yaratır niteliği ifade edilmiştir. Dijitalleşme merkezlerinin AB ülkeleri genelinde 0.5 milyon euro olan maliyetlerinin Slovakya için 2 milyon euroya yakın olduğu belirtilmiştir.¹⁴ Raporda nihai çözüm önerisi olarak ise Çek Cumhuriyeti'nin dijitalleşme modelinin esas alınması ve böylelikle 2021 yılı için en az 8 milyon euro tasarruf yapılacağı belirtilmiştir (Ministry of Finance of Slovak Republic and Ministry of Culture of Slovak Republic, 2020: 142).

Slovakya'nın gözden geçirme tecrübesine ilişkin deneyim ve sonuçları hakkında 2019 yılı itibarıyla;

- *Politik beyanın zayıf olduğu ve güçlendirilmesi gerektiği,*
- *Süreç yürütülürken sektörel analistlerin iyi polis, Maliye Bakanlığının kötü polis rolünün olduğu,*
- *Hedeflerin iddialı olması gereği,*
- *Bütçenin kilit bir araç olduğu,*
- *Uygulamanın henüz zayıf olduğu,*

tespit ve vurgularına yer verilmiştir (Value for Money Division Ministry of Finance of the Slovak Republic, 2019: 7).

Slovenya

Ülke 2016 yılı itibarıyla harcama gözden geçirme sistemini benimsemiş, yüksek kamu açıkları ve borç sarmalı sürecin tetikleyicisi olmuştur. IMF teknik desteğiyle başlayan harcama incelemelerine ilişkin süreç içinde öncelikle eğitim, sağlık ve sosyal yardım politika alanları harcama gözden geçirme başlıkları olarak belirlenmiştir (Olden vd., 2015: s. 8-9).

¹⁴ https://www.mfsr.sk/files/archiv/57/Culturalspendingreview_FINAL_ENG.pdf

2016 yılında teknik destek ile süreç başladığında yıllık 200 milyon euro ihtiyatlı bir tasarruf öngörüsü ortaya konulmuştur. Süreç maliye bakanlığı ve harcamacı bakanlıklar ile birlikte yürütülmekte, belirli bir politika alanındaki maliyet ve harcama seviyesinin tespitinde uluslararası benchmarking yöntemi kullanılmaktadır. 2012 yılında örneğin sağlık harcamaları aynı gelir seviyesine sahip ülkeler ile kıyaslanmış ve bu harcamaların Slovenya’da oldukça yüksek olduğu tespitine yer verilmiştir (Doherty ve Sayegh, 2022: 10).

Şili

Şili’de harcama gözden geçirme süreci 2019 yılında başlamıştır. Ülkede Bütçe Birimi -*DIPRES*- içinde ayrı bir gözden geçirme birimi oluşturulmuştur.

Hükûmet yapısal açığı azaltmak amacıyla harcama incelemelerini başlatmış, 2018-2021 döneminde her yıl 1.1 milyar dolar olmak üzere toplam 4.4 milyar dolar tutarında tasarruf hedefi belirlenmiştir. Harcama gözden geçirme süreci bu hedefe ulaşmak ve mali alan oluşturmak amacıyla bir araç olarak kabul edilmiştir (Curristine vd., 2019: 7).

Sisteme geçişle birlikte Maliye Bakanlığı 2019-2020 döneminde iki harcama gözden geçirme süreci yürütmüştür. Bu süreç sonunda *DIPRES* tarafından bir sonuç raporu ortaya konulmuş; operasyonel harcamalar, IT harcamaları, gayrimenkul ve personel başlıkları harcama gözden geçirme alanları olarak belirlenerek, gayrisafi hasılanın yüzde 0,11 ila 0,13’ü arasında potansiyel tasarruf hedefi öngörülmüştür (Tryggvadóttir ve Park, 2023: 8-10).

Maliye Bakanlığının öncülük ettiği yönlendirme komitesi ve çalışma grupları sürecin en başında teknik destek alınan uluslararası kuruluş tarafından önerilmiştir. Bu gruplar en fazla 15-20 kişiden oluşturulmuş ve tasarruf opsiyonları ortaya koyacak şekilde yapılandırılmıştır. Ülkede uzun yıllardır performans bilgisinin de yerleştiği bir

değerlendirme sistemi mevcut olup (Curristine vd., 2019: 21-22) bu yapı harcama incelemelerinin etkinliği için de yarar sağlayıcı niteliktedir.

Yunanistan

Yunanistan harcama gözden geçirme sistemini 2012 yılından itibaren mali yönetim sürecine dahil etmiş bir ülkedir.

2017 yılında Maliye Bakanlığı bünyesinde DEGGA -Directorate for the Evaluation of General Government Actions- adıyla yeni bir birim oluşturulmuş ve bu birime;

HGG yapısını oluşturmak ve yürütmek,

Performans ölçüm sistemleri geliştirmek,

Yeni bütçeleme sistemi için koordinasyon sağlamak, görevleri verilmiştir.

(Republic, 2018: 5-6).

Harcama gözden geçirmeler 2017 yılına kadar daha ziyade harcama kesintilerine odaklanmıştır ve 2018 yılında yaratılan mali alan bir teşvik unsuru olarak bunu sağlayan bakanlık bünyesinde ilave kaynak olarak tutulmuştur.

2.2.3 Ülke Uygulamalarından Çıkarılan Sonuçlar

OECD ülkelerinde yaygın uygulama bulan ve kamu harcamalarının disipline edilmesinde bir yöntem olarak kabul gören harcama gözden geçirme sistematığı zaman içerisinde kurumsallaşmış olmakla birlikte sisteme ilişkin tek bir metodoloji bulunmamaktadır. Bir önceki bölümde özetlendiği üzere ülkeler değişen şekillerde kamu mali sistemlerine bu yapıyı dahil etmişlerdir.

Harcama gözden geçirme sistematığını ve sürecini ülkenin kamu mali yapısı, yönetim kültürü hatta demokrasi anlayış ve yaklaşımının özel şartlarından bağımsız olarak ele almak ve kurgulamak imkânı bulunmamakla birlikte yapının ülkeler nezdinde daha sistematik bir hal alması mümkündür. Bu bağlamda ülke uygulamaları da esas

alınarak belirlenebilecek temel gereklilikler genel hatlarıyla aşağıda sıralandığı şekilde özetlenebilir.

- Sürecin başında esas olan politik taahhüttür. Sürecin siyasi sahiplenilmesi adına politik beyan önemli olmakla birlikte harcama incelemelerini bir anlamda siyasi karara da bağlı kılmaktadır. Bu bağlamda teknik düzeyde çalışma ekipleri önemlidir ancak belirli oranlarda kamu kaynak tahsisinde kesintiye gidilmesi veya farklı politika ve program önceliklerinin gündeme alınması işin doğası gereği siyasi bir yaklaşımı da beraberinde getirecektir. Bütçe belgelerinin fonksiyonlarından biri olan *siyasi belge* olma niteliğine benzer şekilde harcama gözden geçirme alanlarına dair karar oluşturma süreçlerinde politik kaygıdan uzak, kamu kaynağının en etkin alanlara rasyonel şekilde tahsisi amacını önceliklendirmesi önemlidir.
- Kamu kaynağının tahsisine yönelik temel belge olan bütçe ile organik bağının olması ve harcama gözden geçirmeler neticesinde elde edilen bulguların bütçe belgesinde somut hale getirilerek kaynak tahsisine konu edilmesi- ödenekleştirilmesi- iyi ve etkin işleyen bir sistem adına gereklidir. Ülkenin mevcut bütçe yapısının performans bilgisini kullanacak şekilde dizayn edilmiş olması harcama incelemeleri için hedef belirleme ve süreç yönetimi açısından destekleyici niteliktedir. Bütçe sistematğine benzer şekilde *orta vadeli harcama çerçevesi* de sistemin etkin öngörü yapmaya izin vermesi için uluslararası raporlarda vurgulanan bir gerekliliktir.
- Sürecin en başında tüm unsurları ile açık bir şekilde tanımlanması gereklidir. Bu kapsamda amaç ve hedeflerin ortaya konulması ve öngörülen tasarruf oranlarının belirli olması iyi uygulama olarak da tavsiye edilmektedir. Bu bağlamda Dünya Bankası tarafından tavsiye edilen tasarruf yaklaşımlarına dair bazı örneklerle aşağıda yer verilmiştir (The World Bank, 2018: 16).

İngiltere; 2004 HGG - Bölüm harcamalarında reel % 2,5 oranında tasarruf

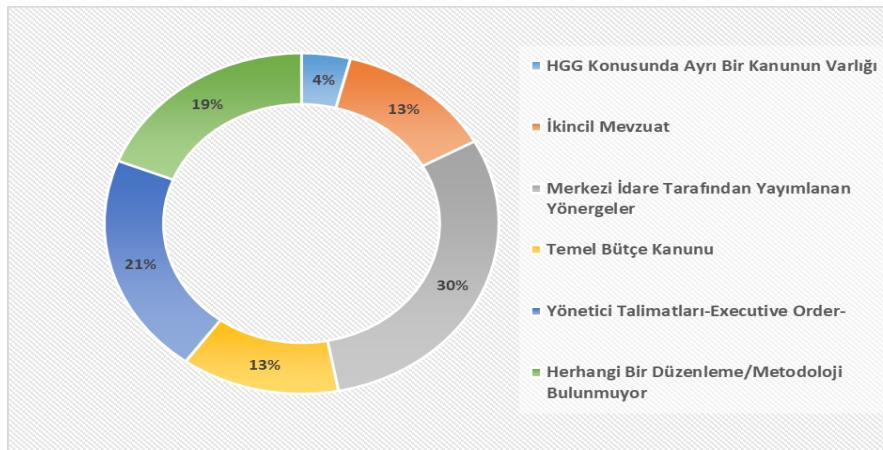
İngiltere; 2007 İdare bütçelerinde % 5 oranında kesinti, Bölüm harcamalarında reel % 3 oranında tasarruf

Fransa; 3 yıllık dönemde tüm genel politikaların gözden geçirilmesi ve % 10 oranında tasarruf

Kanada; Stratejik Gözden Geçirme; 3 yıllık dönemde %5 oranında nominal tasarruf

- Sistem içerisinde genellikle maliye bakanlıkları olmak üzere sürecin yürütülmesi ve koordinasyonundan sorumlu güçlü bir merkezi yapının varlığı son derece önemlidir. Benzer şekilde çalışma gruplarının rasyonel ve etkin şekilde oluşturulması ve süreç içinde rol üstlenen temel aktörlerden kabul edilerek teknik yeterliğe sahip uzmanlardan oluşması gereklidir. Çalışma ekiplerinde farklı bakanlık, idare, ajans veya kamu dışından temsilcilere yer verilmesi ele alınan politika alanlarının daha sistematik değerlendirilmesine imkân tanıyacaktır.
- Sistem içerisinde farklı aktörler yer almakla birlikte her birinin rol ve sorumlulukların sürecin en başında belirli ve tanımlı olması sistemin etkin işlemesi adına gerekliliktir. Sürecin unsurlarına ve işleyişine temel teşkil edecek nitelikte bir yasal bir mevzuatın olması -kanun düzeyinde olmasa da- rehberlik niteliği göstermesi önemlidir.

Grafik 6. Harcama Gözden Geçirme Sürecine İlişkin Yasal Zemin



Kaynak: OECD 2018 verileri esas alınarak Zielinski vd.- 2019: 32

Grafik 6 OECD ülkeleri temelinde 2018 verileri esas alınarak harcama gözden geçirmelere ilişkin sürece dayanak teşkil eden mevzuat altyapısına ilişkin durumu ortaya koymaktadır. Bu bağlamda ülkelerin yüzde 4'ünde HGG konusunda ayrı bir yasal düzenleme olduğu görülmektedir. Ancak en büyük payın merkezi idare tarafından süreci yönlendirici yönerge ve rehberlere ait olduğu dikkat çeker. Uygulama yürüten ülkelerin yüzde 19 gibi oldukça büyük sayılabilecek bir kısmında ise 2018 yılı itibarıyla bu anlamda düzenlemenin eksikliğinin önemli olduğu düşünülmektedir.

- Sürecin maliye bakanlıkları veya asıl sorumlu merkezi idareye yeni bir rol olarak tanımlanması sürecin ikincil bir iş niteliğine bürünüp ilgili birimlerin iş yoğunluğu nedeniyle yeterli nitelik ve kalitede yürütülememesi gibi bir sonuca neden olabilecektir. Bu bağlamında İrlanda, Slovakya örneklerinde olduğu gibi maliye bakanlıkları bünyesinde harcama incelemelerinden sorumlu ayrı birim/yapı oluşturulması uluslararası kuruluşların sistemin iyileştirilmesi adına zaman zaman sunduğu öneriler arasındadır.
- Süreç sonunda raporlama sistemi oluşturulması ve harcama incelemelerinin sonuçlarının kamuoyu ile paylaşılması kamu mali yönetiminin etkin ve hesap verilebilir nitelikte yürütülmesi adına uygun bir yaklaşımdır. Söz konusu raporlama sistemi ile ulaşılan tasarruf oranlarının görünürlüğü sağlanacak; kamu kaynaklarının saydamlık ve şeffaflık temelinde hesap verilebilir nitelikte kullanımına hizmet edecek, sürecin izleme ve değerlendirme aşamasına anlamlı veri akışı sağlanacaktır.

Dünya Bankası tarafından iyi bir raporlamanın unsurları ise aşağıda yer verildiği şekilde özetlenmiştir (The World Bank, 2018: 41);

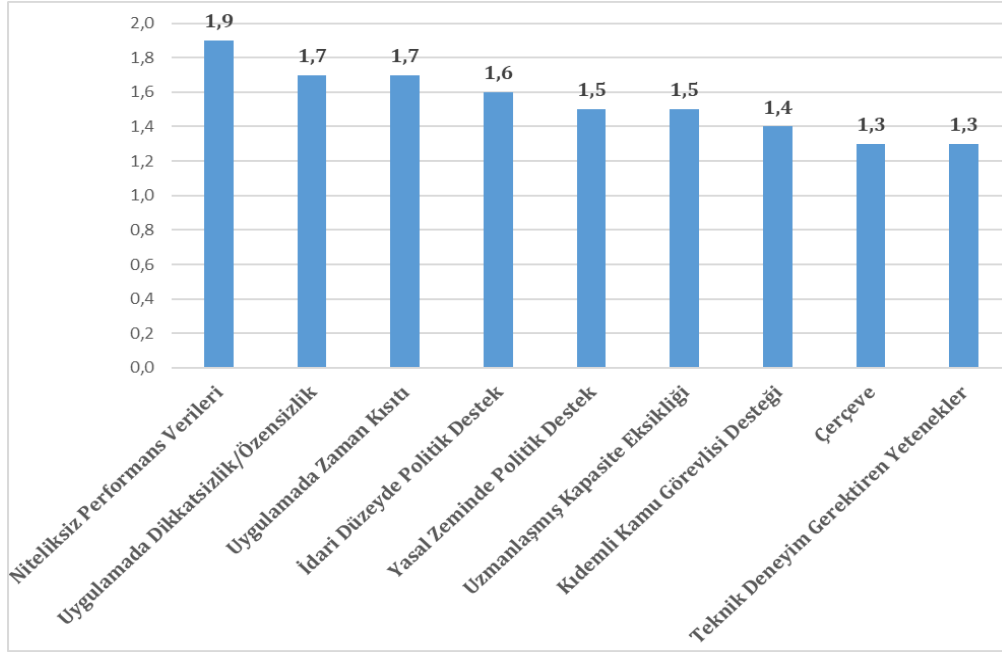
-
- Gözden geçirmenin mantıksal kurgusunu iyi yansıtmalıdır
 - Yönetici özeti içermelidir
 - Raporla bir bölüm anahtar soruların analizine odaklanmalıdır
 - Sonuçlar ve analiz arasında bağ ve tutarlılık olmalıdır
 - Rapor dili yalın ve kesin bir dil olmalıdır
 - Sonuçlar, politika seçenekleri ve tavsiyelere yönelik iyi ortaya konulmuş bir bölüm olmalıdır
-

- Sürecin etkin yürütülebilmesi için kurumsal kapasitenin geliştirilmesi ve insan kaynağının nitelik ve becerisinin bu yönde artırılması önemlidir.

Özetle denilebilir ki sürecin siyasi otorite tarafından sahiplenilip başlatılması en temel gerekliliktir. Benzer şekilde bütçe süreci ile her anlamda entegrasyonun sağlanması, harcama gözden geçirme sürecinin sonunda oluşan değerlendirme raporları, bu raporlar konusunda parlamentoların rol ve sorumlulukları veya etkinliği, performans bilgisi ile harcama gözden geçirme sürecinin birbirini besler nitelik kazanacak halde işletilmesi yapının sistematik hale getirilmesi için gerekli genel şartlardır. Gözden geçirme sürecinin günün sonunda, kurumsal kapasiteyi ve analitik kapasiteyi geliştirmesi beklenir ki bunun en önemli koşullarından biri yapının kurumsallaşabilmesi için bütçe hazırlık sürecinin bir parçası olması gereğidir.

Ülke uygulamalarından çıkan sonuçlar neticesinde OECD tarafından sistemin işleyişinde karşılaşılan zorlukların puanlanması yapılmış ve sonuçlara ilişkin veriler ortaya konulmuştur.

Grafik 7. OECD Ülkelerinin Harcama Gözden Geçirme Uygulama Zorlukları



Kaynak: OECD, 2019: 115

Grafik 7’de gösterildiği üzere sisteme ilişkin zorlukların belirlenmesinde puanlama yöntemine başvurulmuştur. Puanlama sistematğinde 1; *zayıf*, 2: *orta*, 3: *yüksek zorluk* seviyesi olarak tanımlanmıştır.

2018 yılı uygulamasından elde edilen bu sonuçlara göre performans bilgisinin eksikliği ve sağlıklı değerlendirme ortaya koyacak şekilde nitelikli veri üretimini sağlayamayan niteliği, ülkelerin HGG sürecinde karşılaştıkları en öncelikli zorluklardandır. Benzer şekilde gerek yasal zeminde gerek yönetimin bakışı açısında siyasi sahiplenmenin olmayışı yüksek risk puanına sahiptir. Rakamsal ölçüme yansıyan bu sonuç sistemin temel gerekliliklerinin öncüsü olan politik taahhütün diğer bir ifadeyle siyasi sahiplenmenin ve performans bilgisiyle desteklenen bir harcama çerçevesinin gereğine ilişkin savı da destekler niteliktedir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

HARCAMA GÖZDEN GEÇİRME YÖNTEMİNİN BÜTÇE DENGESİ ÜZERİNDE ETKİSİNE YÖNELİK ANALİZ

Bütçe, kamu mali yönetimine esas en temel politika belgelerinden olup; *iktisadi, mali, siyasi, hukuki, planlama ve yönetim aracı olma* şeklinde sıralanan pek çok işlev ve fonksiyonu üstlenen; belirli bir döneme ilişkin kamunun gelir ve gider durumunu yansıtan, aynı zamanda siyasi niteliğe haiz bir metindir.

Bütçeye ilişkin tanımlamalar ilk 15 inci yüzyıl sonu ile 16 ncı yüzyıl başında Fransa'da bütçe yerine *etat* sözcüğü ile yapılmıştır. 1790 yılında Kralın Bütçesi¹⁵, 1791 yılında Gider Pusulası-İzahname¹⁶, 1792 yılında Harcama Beyanı ve Yıllık Gelir ve Gider Özeti¹⁷ kavramları ile tanımlanmıştır (Erçin, 1938: 4-6). Bütçeye ilişkin bir diğer tanım 1862 yılında bir Fransız kanununda; *Devletin yıllık gelir ve giderlerini tahmin eden ve bunun için yetki veren bir belge*, olarak yapılmıştır (Schick, 2002: 20).

Yürütme organının en temel mali planı olarak kabul gören bütçe belgesi, devlet gelir ve harcamalarını bir arada ele alan bir tahmindir (Taylor, 1948: 17). Ancak bütçede yer verilen gelir ve giderler rakamsal veriler olmanın ötesinde; politik bir yaklaşım ve bu bağlamda belirlenen politika alanları, öncelikleri ve yönetim erkinin sunmayı taahhüt ettiği kamusal hizmetlerin ilanı niteliğindedir.

İktisadi teoriler temelinde kamu harcaması ve bütçe dengesine ilişkin farklı kabul ve doğrular olmakla birlikte, genel olarak bütçede yer verilen gelir ve giderlere ilişkin

¹⁵ Fransızca: *etat du Roi*

¹⁶ Fransızca: *livre et prospectus des dependes*

¹⁷ Fransızca: *etat des dependes ve aperçu annuel des recettes et des dépenses*

rakamsal büyüklüklerin denk olması; mali disiplin, sürdürülebilir bir ekonomik büyüme ve toplumsal refah için genel bir kanı ve gereklilik kabul edilir.

Bütçe belgeleri ödenek tahsis edilecek kamu hizmet alanlarının ve karşılığı kamu kaynaklarının somutlaştığı politika belgeleri olduğundan; kamu kaynak kullanımında etkinliğin sağlanması, bir politika belgesi olan bütçe ile doğrudan bağlantılıdır. Bu amaç doğrultusunda bir araç olarak sisteme konulan Harcama Gözden Geçirme yönteminin özellikle 2008 krizi sonrasında OECD ülkelerinde yaygın şekilde uygulama bulması ve günümüz itibarıyla Türkiye'nin de aralarında bulunduğu *-sisteme henüz tam olarak ve sistematik şekilde dahil olmamış-* ülkelerin de bu yapıyı mali sistemlerine belirli bir metodoloji çerçevesinde dahil edeceklerine dair gerek uluslararası kurum ve kuruluşlar nezdinde gerek spesifik üst politika belgelerinde açık şekilde yer vermeleri, bu tezin temelini ve gerekliliğini oluşturmuştur.

Bu bağlamda; *“HGG kamu kaynak kullanımında etkinliğin sağlanması yönünde gerçekten öngörüldüğü şekilde bir sonuç ortaya çıkarıyor mu? Diğer bir ifadeyle HGG mali yönetime ilişkin etkin bir politika aracı olarak kabul edilebilir mi?* sorusunun cevabı bu bölümün ve nihai olarak bu tezin ulaşmak istediği sonuçtur.

Tezin analiz kısmında kamu kaynağı etkinliğinin ölçümünün somut göstergesi olarak Bütçe Dengesinin GSYH'ye oranı esas alınacak olup harcama incelemeleri sonrasında bütçe dengesinde bir iyileşme elde edilmesi halinde bu gelişimin, kamu kaynağının etkin kullanımı ve harcama gözden geçirmenin bir yöntem olarak doğru bir kurgu ve karar olduğuna dair sonuç ifade ettiği varsayılacaktır.

Harcama gözden geçirmenin mali konsolidasyonu bir anlamda mali dengeyi sağlamak ve bütçe açıklarını azaltmak gibi bir amacın ötesinde kaynakların yeniden tahsisi amacıyla kullanıldığı da görülür. Analiz çalışması ile harcama gözden geçirmenin mali denge dolayısıyla mali konsolidasyon üzerinde anlamlı bir etkisinin sorgulanmasına yönelik bir ölçüm yapılmaya çalışılmış olunmakla birlikte, kaynakların bazı harcama

alanlarından tasarruf edilerek toplam kamu harcama büyüklüğünde ve dolayısıyla bütçe dengesinde bir değişiklik olmaksızın yeniden ve daha etkin tahsisine ilişkin veriler ampirik çalışma kapsamına dahil edilmemiştir.

Çalışma OECD ülkeleri esas alınarak yürütülmüş ve mali denge olarak esas alınan Bütçe Dengesinin *-Mali Denge*¹⁸- ülkelerin gayrisafi hasıllarına oransal değeri regresyonda Bağımlı *-Açıklanan-* Değişken olarak belirlenmiştir. Bütçe açıklarının belirleyicilerine literatür çerçevesinde yer verilerek, bu değişkenlerden bir kısmı ise modelde Bağımsız *-Açıklayıcı-* Değişken olarak tespit edilmiştir.

OECD ülkeleri temelinde yürütülen çalışmada kapsama dahil edilen ülkelerin HGG yöntemini uygulamaya başladıkları dönem ile önceki dönemde mali dengelerinin ne yönde değiştiğine ilişkin yürütülecek analiz, OECD ülkeleri arasında bu uygulamayı sistemlerine ne zaman tam olarak dahil ettikleri belirli olan ülkeler ile sınırlı tutulmuştur. Bu sınırlılığın nedeni ise bazı ülkelerin bu uygulamaya geçiş yıllarına için kesin tarihe ulaşamamış olunmasıdır. Bu kapsamda modele bağımlı ve bağımsız değişkenler yanı sıra *harcama gözden geçirme* öncesi ve sonrasına ilişkin ayırım ve analiz için Kukla Değişken ilave edilmiştir.

Analiz sonucu, harcama gözden geçirme sürecine başladıktan sonra bütçe dengesi ve bu doğrultuda mali dengede görülebilecek olumlu bir seyrin kamu kaynağının etkin kullanıldığı anlamına geleceği varsayımına dayandırılacaktır. Mali denge veya bütçe dengesi niceliksel olarak ele alınacak, niceliksel bir iyileşme üzerinden değerlendirme yapılacaktır.

Çalışmanın bağımlı değişken ve kukla değişkenleri belirli olup bağımsız değişkenler ise bağımlı değişken olarak belirlenmiş olan bütçe dengesini etkileyebilecek makro değişkenler üzerinden tespit edilmiştir. Bu kapsamda model kısmına geçmeden

¹⁸ En genel kabulle bütçe gelirleri ve giderleri arasındaki farkı ifade eder.

önce tezin bu bölümünde literatür çerçevesinde bütçe dengesinin ve dolayısıyla bütçe açığının belirleyicilerine yer verilecektir.

3.1 BÜTÇE AÇIKLARININ BELİRLEYİCİLERİNE YÖNELİK LİTERATÜR ÇALIŞMALARI

Tezin bu bölümünde mali denge olarak esas alınan kamu bütçe dengesinin belirleyicilerine ilişkin literatür taraması yapılarak analiz kapsamında kullanılacak değişkenlerin etkilerinin ne olduğu konusunda bulunan araştırmalara yer verilmeye çalışılmıştır. Bu nedenle öncelikle bütçe açıklarının üzerinde etkili olduğu varsayılan; büyüme ve enflasyon oranları, kamu borç, harcama ve gelir büyüklükleri, cari hesap dengesi gibi bazı makroekonomik değişkenlerin ne yönde etkileri olduğu araştırılmıştır.

Literatür incelendiğinde, ekonomik ve mali göstergelerin yanı sıra bazı çalışmaların mali açıkların özellikle siyasi ve kurumsal belirleyicilerine odaklanmış olduğu da görülür. Makroekonomi politikalarına yönelik *politik ekonomi* yaklaşımı olarak bilinen çalışmalar, mali ve ekonomik değişkenlerden ziyade kurumsal ve politik bazı faktörlerin makroekonomik varsayımlar üzerindeki etkisine odaklanarak özellikle gelişmekte olan ülkelerin politik ekonomi dinamiğini de dikkate almalarının mali sistemlerinin iyi işlemesi adına gereklilik olduğuna işaret etmektedir. Bu bağlamda bütçe açıklarına neden olan fazla sayıda ekonomik bileşen yanı sıra politik iktisadi nedenler de bütçe dengesini etkiler niteliktedir.

Bütçe açıklarının temel belirleyicilerine yönelik çalışmalar bu bölümde daha ziyade ekonomik ve mali belirleyiciler temelinde özetlenmeye çalışılmış, politik ve kurumsal belirleyiciler üzerinde daha sınırlı şekilde durulmuştur. Ancak genel bir yaklaşım adına örneğin Roubini'nin 1991 tarihli çalışmasının literatür çerçevesinde öne çıkan bir çalışma olduğu görülür. Söz konusu çalışmada genel olarak ülkelerde politik istikrarın bütçe dengesi açısından önemli olduğu, politik istikrarsızlığın yüksek olması

halinin bütçe açıklarında artışa neden olacağı sonucu ortaya konulmuştur. Yine çalışmada gelir adaletsizliğinin bütçe açıkları ile benzer sonuçlara sahip olduğu ve politik istikrarsızlığın bu ekonomik bileşenler üzerinde olumsuz etkisi olduğu ifade edilmiştir (Roubini, 1991: 69-70). Bütçe belgelerinin aynı zamanda siyasi belgeler olması bu sonuçları destekler niteliktedir.

Benzer şekilde Imbeau ve Chenard 2002 tarihli çalışmalarında siyasal karar oluşturmada etkili olan; siyasiler, bürokratlar, seçmenler ve çıkar gruplarından oluşan aktörlerin ilişkilerinin bütçe açıkları üzerindeki etkisine odaklanmıştır. Çalışmada bütçe performansının kurumsal yapılardan ve bütçe döngüsünden etkilendiğine yer verilmiştir (Imbeau ve Chenard , 2002: 17). Ayrıca bu dört aktör arasındaki ilişkinin bütçe açıklarını doğrudan etkilediği ortaya konulmuştur.

Batavia ve Lash 1983 tarihli çalışmalarında enflasyon ile bütçe açığı arasındaki ilişki için regresyon analizi yapmış ve Türkiye’de 1950-1985 yılları arasında enflasyon ile bütçe açıkları arasında çift yönlü ilişki olduğunu ortaya koymuşlardır. Çalışma sonucunda enflasyonun bütçe açıklarını artırdığı belirtilmiş ve bütçe açığındaki artışın para arzı yoluyla enflasyonu artırdığı ifade edilmiştir (Batavia ve Lash, 1983: 19).

Roubini ve Sachs 1989 tarihli çalışmalarında sanayileşmiş demokrasilerde mali açık ve borç üzerine odaklanmıştır. Çalışmada 15 OECD ülkesinde 1960-1985 dönemi için bütçe açığının ekonomik belirleyicilerinin yanı sıra siyasi belirleyicileri de analiz edilmiştir. Çalışma neticesinde bütçe açığı ile faiz oranı arasında pozitif bir ilişki olduğu ortaya konulmuştur. 1960-1973 döneminde milli gelir borç oranının daha düşük olduğu ve harcamaların gelire oranının yüksek olduğunu tespit etmişler ve süreç sonunda yüksek bütçe açıkları oluştuğu ifade edilmiştir. 1973 yılından sonraki süreçte ise koalisyon hükümetlerinde açıkların artış eğiliminin yüksek olduğu sonucunu bulmuşlardır. Yine tek partili yönetimlerin maliye politikası için destekleyici olduğu çalışma bulgularındandır (Roubini ve Sachs, 1989: 930-931).

Easterly ve Wetzel 1989 tarihli çalışmalarında 1965-1987 dönemi farklı ülkelerde analiz edilmiş ve çalışma sonucunda tüketim harcamalarıyla iktisadi büyüme arasında negatif yönlü ilişki olduğu sonucunu vurgulamışlardır (Easterly ve Wetzel, 1989:19).

Fischer ve Easterly 1990 tarihli çalışmalarında öncelikle makroekonomik istikrarın sağlanmasında güçlü maliye politikalarının nasıl ve neden çok önemli olduğunu göstermek amacını vurgulamışlar ve analiz sonucunda enflasyon ile bütçe açığı arasında otomatik olmayan bir bağlantı ortaya konulmuştur. Yine çalışmada yüksek enflasyona sahip ve yüksek açık veren ekonomilerde açığın genellikle enflasyonun nedeni olamayacağı çünkü aralarındaki korelasyonun düşük olduğu ifade edilmiştir. Ancak yüksek bütçe açıklarının her şekilde sonunda enflasyonist etkiye neden olacağı da vurgulanmıştır. Çalışmada nihai olarak gerek teori gerekse bulguların yüksek bütçe açıklarının makroekonomik istikrar ve dolayısıyla ekonomik büyüme ve kalkınma için bir tehdit olduğu belirtilmiştir (Fischer ve Easterly, 1990:138-139).

Chaudhary ve Parai 1991 tarihli çalışmalarında Peru'da 1973-1988 dönemi için bütçe açığı ve enflasyon arasındaki ilişkiyi incelemişlerdir. Çalışma sonucunda bütçe açığının para arzındaki artış kadar enflasyonist etkisi olduğu ortaya konulmuştur (Choudhary ve Parai, 1991).

Anusic 1993 tarihli çalışmasında bütçe açığının özellikle enflasyon üzerindeki etkisini Hırvatistan için incelemiş ve söz konusu etki 1991 ve 1992 yılları için ele alınmıştır. Çalışmada artan bütçe açığının faiz oranlarını artırarak ekonomide reel yatırımları azaltıcı etkisi olacağı bulgu olarak ortaya konulmuştur (Anusic, 1993: 23).

Oxley 1994 tarihli çalışmasında İngiltere için 1870-1913 dönemine ilişkin ekonomik büyüme ile bütçe açığı ilişkisini Wagner Yasası çerçevesinde analiz etmiştir. Granger Nedensellik analizi yapılan çalışma sonucunda söz konusu dönem için Wagner Yasasını destekleyici bulgular tespit edilmiş, büyüme ile bütçe açıkları arasında nedensellik ilişkisi olduğu sonucuna ulaşılmıştır (Oxley, 1994: 293-295).

Hsieh and Lai 1994 tarihli çalışmalarında G-7 lkelerinde kamu harcamalarının doğrudan sermaye büyümesini artırdığına yönelik kanıt bulmamakla birlikte negatif bir ilişki de tanımlamamıştır. Çalışma sonucunda ülkelerin çoğı için kamu harcamalarının ekonomik büyümede küçük de olsa katkısı olduğu bulgusunu ortaya koymuşlardır (Hsieh ve Lai, 1994: 542).

Al-Khedair 1996 tarihli çalışmasında bütçe açığının büyüme, faiz oranları gibi makro değışkenler üzerindeki etkisine, seçilmiş G-7 lkelerinde 1963-1994 dönemi itibarıyla bakılmıştır. Çalışmada değışkenlerin hem kısa hem uzun dönem etkilerine dair modelleme yapılmıştır. Çalışma sonucunda kısa vadede bütçe açığı nedeniyle faiz oranlarının arttığı, ancak uzun vadede etkisinin olmadığı sonucuna varılmıştır. Analiz bütçe açığının sanayileşmiş bazı ülkelerde ekonomik büyüme üzerinde önemli ve pozitif bir etkisi olduğu sonucunu ortaya koymuştur (Al-Khedair, 1996: 127-128).

Lim and Papi 1997 tarihli çalışmalarında Türkiye'nin 1970-1995 döneminde parasal değışkenlerin bütünüyle enflasyonist süreç üzerinde önemli etkisi olduğunu ortaya koymuş ve bütçe açığının enflasyonist baskıyı artırmak yönünde doğrudan etkisi olduğu sonucuna varmışlardır (Papi ve Lim, 1997: 20).

Hondroyannis ve Papapetrou 1997 tarihli çalışmalarında 1957-1993 döneminde Yunanistan üzerinde analiz yürütmüşler ve bütçe açıklarının enflasyon üzerinde dolaylı veya doğrudan etkisini incelemişlerdir. Çalışma sonucunda bütçe açığının enflasyon üzerinde dolaylı etkiye sahip olduğunu ortaya koymuşlardır (Hondroyannis ve Papapetrou, 1997).

Kneller, Michael ve Norman 1999 tarihli çalışmalarında 1970-1995 dönemine ilişkin olarak 22 OECD ülkesinde panel veri analizi yapmışlar, çalışma sonucunda kamu harcamalarının üretken alanlara kanalize edilmesi halinde ekonomik büyüme üzerinde pozitif etkiye sahip olduğu, üretken olmayan alanlarda kamu harcama artışının ise büyüme üzerinde etkisi olmadığı sonucuna varmışlardır (Kneller vd., 1999: 1).

Gwartney, Holcombe ve Lawson 1998 tarihli çalışmalarını 1960-1996 dönemini esas alarak yürütmüşlerdir. Çalışmada gelişmiş belirli OECD ülkeleri modele dahil edilmiş ve ekonomik büyüme ve kamu harcamaları arasında negatif yönlü ilişki olduğu ortaya konulmuştur. Örnek olarak ABD'nin kamu harcamalarının GSYH oranı 1960 yılında 28,4 oranından 1996 yılı itibarıyla yüzde 34,6 seviyesine yükseldiğinde aynı dönemler için büyüme oranının sırasıyla yüzde 4,4 ve yüzde 1,9 olarak gerçekleştiği belirtilmektedir. Çalışmada ayrıca genel olarak daha büyük hacimli kamu sektörünün daha yavaş ve düşük büyüme anlamına geldiği vurgulanmıştır (Gwartney vd., 1998: 186).

Egeli 1999 tarihli çalışmasında orta gelir düzeyine sahip 23 ülkeyi esas alarak analiz yürütmüştür. Çalışmada yatay kesit verileri ile bütçe açığı ve enflasyon ilişkisi incelenmiştir. Enflasyonun bütçe açıkları üzerindeki etkisi enflasyon vergisi nedeniyle artırıcı veya azaltıcı yönde olabilmektedir. Çalışmada enflasyonun etkisinin kamu açıklarını azaltıcı yönde olduğu sonucu elde edilmiştir. Yine kamu harcamalarının gayrisafi yurt içi hasılaya oranında 1 puanlık artışın diğer değişkenler veri iken bütçe açığının gayrisafi yurt içi hasılaya oranını 1,17 puan artırdığı çalışma ile ortaya konulan sonuçlardandır. Ayrıca dış borç bulma imkânının genişlemesinin borçlanma maliyetlerini düşürerek bütçe açığını azaltıcı yönde etki edeceği vurgulanmıştır. Sistem içerisinde var olan yapısal sorunların daha fazla oranda ve kronikleşmiş halde bütçe açıklarının da nedeni olduğu ifade edilmiştir (Egeli, 1999: 299-302).

Ergül 1999 tarihli çalışmasında Türkiye'de bütçe açıkları ile enflasyon, faiz, büyüme ve ödemeler dengesi arasındaki ilişkiyi incelemiştir. Çalışma sonucunda bütçe açığı ile enflasyon, faiz oranı ile dış denge arasında karşılıklı ilişki olduğu görülmüştür. Ancak bütçe açığının büyüme üzerinde etkisi olmadığı sonucuna varılmıştır (Ergül, 1999: 84-86).

Günaydın 2000 tarihli çalışmasında 1968-1998 dönemi için Türkiye'de bütçe açıkları ile reel döviz kurları arasındaki korelasyonu incelemiştir. Çalışmada ayrıca reel

döviz kurları ile enflasyon oranı arasındaki nedensellik ilişkisi analiz edilmiştir. Çalışma sonucunda hem kısa dönemde hem de uzun dönemde bütçe açıkları ile reel döviz kurları arasında bütçe açığından döviz kurlarına doğru nedensellik ilişkisi olduğu ortaya konulmuştur. Döviz kurları ile enflasyon oranları arasında da nedensellik olduğu ifade edilmiştir (Günaydın, 2000).

Vieria 2000 tarihli çalışmada 1950-1996 dönemi için bütçe açıkları ile enflasyon arasındaki ilişkiyi seçilmiş ülkeler nezdinde incelemiştir. Çalışmada Pesaran, Shin ve Smith sınır testi yaklaşımı ile analiz yapılmıştır. Çalışma sonuçlarına göre seçilen ülkelerden üçünde toplam açık ve enflasyon arasında uzun dönemli ilişkinin varlığı tespit edilmiştir. Fransa için ortaya konulan negatif yönlü ilişkinin Fransa'da mevcut iş döngüsünün tesadüfi bir sonucu olabileceği de vurgulanmıştır. Belçika ve İtalya'da ise iki değişken arasında pozitif yönlü ilişki tespit edilmiştir. Bu ülkeler için elde edilen sonucun geleneksel ekonomi teorisiyle bağdaştırılmasının güç olduğuna dair yorum yapılmıştır (Vieria, 2000: 9).

Piontkivsky, Bakun, Kryshko ve Sytnyk 2001 tarihli çalışmaları ile 1995-2000 dönemi için Ukrayna'da enflasyonun bütçe açıkları üzerindeki etkisini analiz etmişlerdir. Çalışma sonucunda bütçe açığının GSYH içindeki payında aylık yüzde 1 oranında bir azalışın enflasyon oranını yıllık olarak yüzde 0.8 oranında azaltacağı ortaya konulmuştur. Yine emisyonun enflasyonist baskıyı artıracığı çalışma sonucunda vurgulanmıştır (Piontkivsky vd., 2001).

Akbostancı ve Tunç 2001 tarihli çalışmalarında Türkiye'de 1987-2001 dönemi için bütçe açığı ile ticaret açığı ilişkisini incelemişler, çalışmada Hata Düzeltme Modeli ile tahmin yapılmıştır. Analiz hem kısa hem uzun dönem üzerine odaklanmış olup çalışma sonucuna göre; iki açık arasında uzun dönemli ilişki vardır ve kısa dönemde bütçe dengesindeki kötüleşme ticaret dengesinde de bozulmaya neden olacaktır. Bu kapsamda

söz konusu dönem için teoride yer aldığı şekilde İkiz Açık Hipotezinin geçerli olduğu ifade edilmiştir (Akboştancı ve Tunç, 2001).

Woo 2003 tarihli çalışmasında, 1970-1990 dönemi boyunca 57 gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeden oluşan bir panel veri çalışması yürütmüş; bütçe açığının ekonomik, sosyopolitik ve kurumsal değişkenler ile ilişkisini incelemiştir. Çalışmada gelir eşitsizliği, suikastlar, kabinenin büyüklüğü, merkezileşme, bütçe açığının önemli belirleyicileri olarak tespit edilmiştir. Daha iyi idari düzenlemelere sahip ülkelerde bütçe açıklarının daha düşük olduğu çalışma sonucunda önemli bir bulgu olarak ortaya konulmuştur. Benzer şekilde gelir adaletsizliğinin ve politik istikrarsızlığın bütçe açığını olumsuz yönde etkileyip bütçe fazlası ile negatif yönde ilişkili olduğu ve etkin olmayan idari yapıların bütçe açığı üzerinde önemli etkisi olduğu sonucuna ulaşılmıştır (Woo, 2003: 26).

Catao ve Terrones 2003 tarihli çalışmalarında 1960-2001 dönemi için 107 ülkede analiz yürütmüşlerdir. Çalışma enflasyon ve bütçe açıkları arasındaki korelasyonu incelemiş; gelişmiş ülkelerde söz konusu ilişkinin zayıf, gelişmekte olan ülkelerde ise enflasyon ve bütçe açığı arasında ilişkinin pozitif ve güçlü olduğu yönünde bulgu ortaya konulmuştur (Catao ve Terrones, 2003: 550).

Alavirad 2003 tarihli çalışmasında İran’da enflasyon ve kamu harcaması ilişkisini incelemiştir. Çalışmada enflasyonun kamu gelir ve harcamaları üzerindeki etkisi 1981-1997 dönemi için incelenmiştir. En küçük kareler yöntemiyle yapılan analiz sonucuna göre enflasyon bütçe açığını artıracaktır ayrıca açığın para arzını da artırıcı etkisi vardır. Çalışmada enflasyonun nominal hükûmet harcamalarını gelirlerden daha fazla oranda artırma eğiliminde olduğu ortaya konulmuştur (Alavirad, 2003: 339).

Neyaptı 2003 tarihli çalışmasında 1970-1989 dönemi için 54 ülkeyi analize dahil etmiştir. Bütçe açığı ve enflasyon arasındaki ilişkiyi incelerken merkez bankalarının bağımsızlığı temelinde analiz yürütülmüştür. Panel veri analizi ile yapılan çalışma

sonucuna göre; merkez bankası ilgili dönemde yeterince bağımsız değildir ve finansal piyasaların çok derin ve gelişmiş olmadığı ülkelerde bütçe açığı enflasyonist etkiler oluşturacaktır (Neyaptı, 2003: 470).

Adam and Bevan 2005 tarihli çalışmalarında 45 gelişmekte olan ülkeyi esas almışlardır. Çalışmada 1970-1999 dönemine ilişkin analiz yürütülmüş ve ekonomik büyüme ile mali açık arasında pozitif yönlü ilişki ortaya konulmuştur. Çalışmada yüksek borç stoğunun mali açıkların olumsuz etkisini daha da artırıp kötüleştirdiği ifade edilmiştir (Adam ve Bevan, 2005: 594).

Tujula and Wolswijk 2004 tarihli çalışmalarında OECD ülkeleri ve AB ülkeleri için havuzlanmış en küçük kareler yöntemiyle analiz yapmış; bütçe açığı ile büyüme oranları arasında negatif yönlü, faiz oranlarıyla ise pozitif yönlü ilişki tespit etmişler, yüksek faiz oranlarının bütçe dengesi üzerinde olumsuz etkiye sahip olduğu ve bütçe açığını artırdığını ortaya koymuşlardır. Çalışma ile faiz oranındaki yüzde 1 puanlık artışın bütçe dengesinde GSYH'nin yüzde 0,14'ü oranında bozulmaya neden olduğu, benzer şekilde milli gelir büyümesinin bütçeyi olumlu etkilediği ortaya konulmuştur (Tujula ve Wolswijk, 2004: 21-22).

Benos 2005 tarihli çalışmasında 1990-2006 dönemini 16 OECD ülkesi temelinde incelemiştir. Panel veri analizi yapılan çalışmada bütçe dengesindeki pozitif yönlü bir iyileşmenin büyüme üzerinde pozitif yönlü etkiye sahip olduğu ortaya konulmuştur (Benos, 2005: 40-41).

Bakırtaş ve Koyuncu 2005 tarihli çalışmalarında Türkiye'de 1987-2003 dönemine ilişkin enflasyon, alıcı fiyatlarıyla gayrisafi yurt içi hasıla, bankalararası faiz oranı ve kamu kesimi nihai tüketim harcamaları göstergelerini esas alarak politik dalgalanmaların geçerliliğini test etmişlerdir. Çalışma sonucunda Türkiye gibi gelişmekte olan bir ülke için seçim döneminin kamu harcamaları ve çoğaltan mekanizması yoluyla milli gelir

üzerinde etkili olmasının beklentilerle uyumlu bir sonuç ortaya koyduğu belirtilmiştir (Bakırtaş ve Koyuncu, 2005: 65).

Barışık ve Kesikoğlu 2006 tarihli çalışmalarında bütçe açıklarının temel makro ekonomik değişkenler üzerindeki etkilerini incelemek amacıyla Türkiye’de 1987-2003 dönemi konsolide bütçe açıklarının cari işlemler açığı, istihdam, büyüme ve yatırımlar üzerindeki etkilerini Vektör Otoregresyon Yöntemi ve Granger Nedensellik testleriyle analiz etmiştir. Çalışma sonuçlarına göre; bütçe açıkları ile enflasyon arasında çift yönlü pozitif bir ilişki vardır. Enflasyon oranında artış özellikle faiz ödemeleri olmak üzere kamu harcamalarını artıracak ve kamu gelirlerinin değer kaybetmesi bütçe açığı üzerinde negatif etkiye neden olacaktır. Yine bütçe açıkları ile cari açık arasında negatif yönde ilişki tespit edilmiştir. İstihdam ve bütçe açığı arasında istihdamdan açığa doğru nedensellik ilişkisi, bütçe açığı ve büyüme arasında ise çift yönlü nedensellik ilişkisi bulunmuştur. Kısa dönemde açıkların ekonomik büyümeyi yavaşlatıcı etkisi varken, uzun dönemde açıkların büyüme üzerindeki etkisi tam olarak hissedilememektedir (Barışık ve Kesikoğlu, 2006: 79-80).

Çetintaş 2005 tarihli çalışmasında bütçe açıkları ile enflasyon ilişkisini incelemiştir. Türkiye’de 1985-2003 dönemine ait veriler kullanılarak analiz yürütülen çalışmada bütçe açıkları ile enflasyon arasında çift yönlü bir nedensellik bulunduğu sonucuna ulaşılmıştır. Çalışma sonucuna göre bütçe açığının azaltılması yoluyla enflasyonun azaltılması mümkün olabilecektir (Çetintaş, 2005).

Svensson vd. 2006 tarihli çalışmalarında 1975-1995 dönemi için 85 ülkeyi içeren analiz yapılmıştır. Modelde seçimler ve maliye politikası etkisine odaklanılmış, çalışma sonucuna göre seçim dönemlerinde daha yüksek bütçe açıkları olduğu ve bu dönemlerde mali açığın yüzde 22 oranına kadar artabileceği ifade edilmiştir (Shi ve Svensson, 2006: 1386).

Narayan ve Prasad 2006 tarihli çalışmalarında Fiji’de 1970-2004 dönemini analiz etmişlerdir. Çalışmada bütçe açığı dışında para arzı ve tüketici fiyat endeksi arasındaki uzun dönem ilişki de test edilmiş olup bütçe açığı ve para arzının enflasyon üzerinde pozitif yönde etkisi olduğu sonucuna ulaşılmıştır (Narayan vd., 2006: 113).

Yanık 2006 tarihli çalışmasında, bütçe açığı ve cari işlemler açığı arasındaki ilişkiyi Türkiye üzerinden 1988-2005 dönemi için analiz etmiştir. Vektör Otoregresif modeli ve Granger Nedensellik testi kullanılmış ve bütçe açığı ile cari açığın uzun dönemde aynı yönde hareket ettiği, cari açıktan bütçe açığına doğru nedensellik etkisi olduğu ortaya konulmuştur. Yüksek cari açık krizin maliyeti ve koşullu yükümlülükler nedeniyle daha yüksek bütçe açıklarına yol açabilir. Çalışmada ayrıca doğrudan bütçe açıklarınca belirlenmeyen cari açıkların reel faiz ve reel döviz kurlarından etkilendiği bulgusuna da yer verilmiştir (Yanık, 2006: 39-41).

Castro 2007 tarihli çalışmasında AB üyesi 15 ülke için bütçe açıklarının belirleyici unsurlarını 1970-2006 dönemi için analiz etmiştir. Çalışma sonucuna göre; güçsüz bir mali duruş, düşük ekonomik büyüme, parlamento seçimleri ve çoğunlukla sol eğilimli hükümetler bu ülkelerde büyük orandaki bütçe açıklarının nedenidir. Yine yüksek kamu borçları faiz ödemelerindeki artış nedeniyle büyük çaplı açıklar ile bağlantılıdır. Güçlü bir GSYH büyüme oranının bütçe açığı ile bağlantılı olduğu, gelirin artıp işsizlik oranlarını düşüreceği ve bütçe açığını olumlu yönde etkileyeceği, düşük faiz oranlarının bu eğilimin sürdürülmesine yardımcı olacağı çalışma sonucunda elde edilen bulgulardandır. Benzer şekilde büyüme odaklı politikalar da yüksek bütçe açıklarını engelleyici faktörler olarak ifade edilir (Castro, 2007: 31-32).

Huynh 2007 tarihli çalışmasında 1990-2006 dönemini Asya ülkeleri için incelemiş, çalışmada kamu harcamaları verimli-verimsiz olarak sınıflandırılmıştır. Çalışma ile bütçe açığının milli gelir büyümesi üzerinde olumsuz etkisi olduğu sonucuna varılmıştır ancak verimli harcamaların ekonomik büyüme üzerinde pozitif etkisi de ortaya

konulmuştur. Kamunun verimsiz harcamalarının ise büyüme üzerinde olumsuz etkisi olacağı tespiti yapılmıştır (Huynh, 2007: 14).

Aisen ve Hauner 2008 tarihli çalışmalarında bütçe açığının faiz oranlarını etkileyip etkilemediğini 1970-2006 dönemi için 60 ülkede incelemiştir. Çalışmadan elde edilen ilk sonuç bütçe açıklarının ekonomi üzerinde anlamlı pozitif bir etkisi olduğudur. Diğer bir sonuç ise bütçe açıklarının faiz oranları üzerindeki etkisinin bazı bileşenlere göre değişiklik gösterdiğidir. Özellikle açıkların yüksek olduğu, çoğunlukla yurt içi kaynaklarla finanse edildiği, mali açıklığın düşük olduğu zamanlarda ve daha ötesi faiz oranları daha liberal hale getirildiğinde etkinin daha büyük ve yerli finans sektörünün daha az gelişmiş olduğu durumlarda daha düşük olduğu yönünde sonuçlara ulaşılmıştır. Benzer şekilde çalışmada, bütçe açığının 1985-1994 dönemi için faiz oranı üzerinde negatif bir etkiye sahip olduğu ancak bu etkinin 1995 yılından sonra pozitif yöne döndüğü belirtilmiştir. Söz konusu etkinin ülkeler arasında değişiklik gösterdiği bulgusuna da çalışma sonucunda yer verilmiştir (Aisen ve Hauner, 2008: 8-11).

Beetsma, Giuliodori ve Klaassen 2008 tarihli çalışmalarında, kamu harcamalarının ticaret dengesi ve bütçe dengesi üzerindeki etkisini AB ülkeleri için analiz etmişlerdir. Çalışma sonuçlarına göre, kamu harcamalarındaki yüzde 1 oranında artış GSYH'de yüzde 1,6 oranında artışa ve bütçe açığında yüzde 0,7 oranında artışa neden olacaktır (Beetsma vd., 2008).

Agnello ve Sousa 2009 tarihli çalışmalarında bütçe açığının ekonomik belirleyicilerinin yanı sıra kurumsal ve politik belirleyicilerine de değinmişlerdir. Çalışma 125 ülkenin 1980-2006 dönemine ilişkin olarak dinamik panel veri analizi ile yürütülmüştür. Daha yüksek kamu açığı oynaklığının tipik olarak daha yüksek düzeydeki siyasi risklerle, istikrarsızlık ve daha az demokrasi ile ilişkili olduğu vurgusunun yanı sıra, ekonomik ve mali anlamda yüksek enflasyon oranı bütçe açığı değişkeniyle ilişkilendirilmektedir. Ayrıca kişi başına düşen milli geliri yüksek olan ülkelerin

genellikle durağan ve istikrarlı bütçe açıklarına sahip olduğu sonucu ortaya konulmuştur (Agnello ve Sousa, 2009: 19).

Oktayer 2010 tarihli çalışmasında Türkiye’de 1987-2009 döneminde bütçe açığı ile enflasyon ve para arzı artışı arasındaki ilişkiyi incelemiştir. Yöntem olarak eşbütünleşme analizi kullanılmış olup çalışmada iki model kurulmuştur. İlk modelde TEFE, M1 (M1 para arzının logaritması), BAC (bütçe açığının gayrisafi yurt içi hasılaya oranı); İkinci modelde TEFE, M2Y (M2Y para arzının logaritması) ve BAC (bütçe açığının gayrisafi yurt içi hasılaya oranı) değişkenleri alınmıştır. Çalışma sonucuna göre; Türkiye’de uzun dönemde ekonomik dengeler FTPL- fiyat düzeyinin mali teorisini destekler nitelikte bulgular elde edilmiş diğer bir ifadeyle uzun dönemde bütçe açıklarının enflasyon üzerinde doğrudan etkisi olabilmektedir. Yine çalışmada kurala dayalı maliye politikasının ekonomik istikrarın sağlanmasında para politikası ile birlikte ve önemli bir rol üstlenmesinin ekonomide uzun vadeli istikrarın sağlanabilmesi noktasında beklenti de ifade edilmiştir (Oktayer, 2010: 445).

Adak 2010 tarihli çalışmasında bütçe açıklarının ekonomik büyüme üzerindeki etkisini ölçmek amacıyla 1972-2006 dönemini Granger Nedensellik analizi ile incelemiştir. Çalışma ile bütçe açığındaki değişiminin ekonomik büyüme üzerinde yüzde 24 oranında negatif bir etkiye sahip olduğu gözlemlenmiştir. Bu negatif etkinin sadece bütçe açığının olduğu dönemde gerçekleştiği, ilgili yıl bütçe açığının sonraki dönemlerde büyüme üzerinde anlamlı ve açıklayıcı gücü olmadığı ifade edilmiştir. Adak açığın ekonomik büyüme üzerindeki olumsuz etkisini, kamunun yüksek faiz oranı ile borçlanıyor olmasının genel olarak yatırımlarda daralmaya yani dışlama etkisine neden olduğu savı ile açıklamıştır (Adak, 2010: 243).

Shahid ve Naved 2010 tarihli çalışmalarında Pakistan’da 1972-2008 döneminde bütçe açıklarının ekonomik büyüme üzerindeki etkisini araştırmış ve bütçe açıklarının GSYH içindeki payının yüzde 3 veya 4 arasında olmasının ekonomik değişkenleri olumlu

yönde destekleyici bir unsur olduğu sonucuna varmışlardır. Mali açık artışının belirli seviyeye kadar pozitif etkileyeceği ancak o eşikten sonra etkinin negatife döneceği ve ciddi makroekonomik sonuçlar doğuracağı vurgusuna yer verilmiştir. Ayrıca hükümetlerin bütçe açığını azaltabilirlerse borç sarkması sorununun kısır döngüsünden kurtulabilecekleri ifade edilmiştir. Benzer şekilde kamunun harcama kesintilerini verimsiz alanlardan gerçekleştirmesinin gerekli olduğu da çalışma sonucunda belirtilmektedir (Shadid ve Naved, 2010: 505).

Akçay, Alper ve Özmucur 2011 tarihli çalışmada 1970-2000 dönemi için bütçe açıkları ve enflasyon arasındaki uzun dönem ilişkisi incelemişlerdir. Çalışma bulgusu konsolide bütçe açığının enflasyon üzerinde kalıcı bir etkisinin olmadığı yönündedir. Diğer taraftan Kamu Sektör Borçlanma Gereğinin -PSBR- enflasyon üzerinde etkisi olduğu sonucu ifade edilmiştir. Çalışmanın sonucunda PSBR'nin konsolide bütçe açığıyla karşılaştırıldığında daha iyi bir mali gösterge kabul edilmesi gereği ve kamu sektörü borçlanma gereğinin enflasyon üzerinde sürekli bir etkiye sahip olacağı vurgulanmıştır (Akçay vd., 2011:10-11).

Ilzetzki ve Vegh 2011 tarihli çalışmalarında gelişmiş ve gelişmekte olan toplam 44 ülkede kamu harcaması bağlamında maliye politikalarının 1960-2007 dönemine ilişkin analiz yürütmüşlerdir. Çalışmada kur rejimi, dış ticaret unsurları ve kamunun borçluluk düzeyi de dikkate alınmış, çalışma sonucunda özellikle gelişmekte olan ülkelerde kamu harcamalarının büyüme üzerindeki etkisinin negatif olduğu gözlemlenmiştir. Kamu harcamalarının dışa açık ekonomilerde, esnek döviz kuru rejimi altında büyümeyi desteklemediği ve kamu harcamalarının özellikle gelişmekte olan ülkelerde yatırıma aktarılması halinde büyüme yönlü etkisinin olduğu ifade edilmiştir (Ilzetzki vd., 2011: 26).

Javid, Arif ve Arif 2011 tarihli çalışmalarında bütçe açıklarının ekonomik faktörler ile olan bağlantısının yanı sıra zayıf kurumsal kapasite, yolsuzluk oranı,

demokrasinin gelişmişliği gibi faktörlerle de bağlantısını incelemişlerdir. 1984-2010 dönemini kapsayan çalışmaya temel olacak şekilde bütçe açığının ekonomik göstergelerle ilişkisine ilişkin sonuçlara bakıldığında; enflasyonun bütçe açığını yüksek nominal faiz ödemeleri aracılığıyla etkilediği ifade edilmiştir. Yüksek enflasyon oranının daha fazla bütçe açığı istikrarsızlığına neden olduğu beklentisi ortaya konularak enflasyon ile bütçe açığı arasında pozitif yönlü bir ilişki tanımlanmıştır. Benzer şekilde bütçenin milli gelir içerisindeki büyüklüğü bütçe dengesizliğiyle ilişkilendirilmiştir. Ayrıca Güney Asya ve ASEAN bölgesi ülkeleri olmak üzere 9 ülke temelinde yapılan çalışmada nüfus büyüme hızının daha düşük ülkelerin bütçe açıklarında daha fazla oynaklığa sahip olduğu ifade edilmiştir (Javid vd., 2011).

Habibullah, Chee ve Hamid 2011 tarihli çalışmalarında 1950-1999 dönemi için bütçe açığı ile enflasyon arasındaki ilişkiyi incelemişlerdir. Yapılan çalışma 13 Asya ülkesinde yıllık verilere göre yürütülmüş ve genel itibarıyla az gelişmiş ülkeler çalışmaya konu edilmiştir. Çalışmada hata düzeltme modeli kullanılmış ve uzun dönemde Asya ülkelerinde bütçe açıklarının enflasyonist olduğu sonucu ortaya konulmuştur (Habibullah vd., 2011).

Mara 2012 tarihli çalışmasını 25 ülkede 1996-2011 dönemi için yürütmüş ve panel veri yöntemi ile analiz yapılmıştır. Çalışmada bütçe dengesinin oynaklığını etkileyen faktörlere odaklanılmış ve büyüme oranının bütçe dengesinde görülen değişimin önemli belirleyicisi olduğu, büyüme oranının yükseldiği hallerde bütçe oynaklığının azaltılabileceği sonuç olarak ortaya konulan bulgulardan olmuştur. Çalışma AB üyesi ülkelerde borç ve bütçe açığı arasındaki korelasyon incelenerek başlatılır ve yüksek kamu borcunun yüksek kamu açıkları anlamına geldiği ifade edilmiştir. Çalışmada ayrıca işsizlik oranının bütçe oynaklığını etkilediği azalan işsizlik oranının bütçe dengesinin stabilize için olumlu olduğu ortaya konulmuştur (Mara, 2012).

Ezeabasili, Tsegba ve Herbert 2012 tarihli çalışmalarında 1970-2006 dönemini Nijerya için analize tabi tutmuşlardır. Çalışmada 36 yıllık dönemde Nijerya’da ekonomik büyüme ile mali açık arasındaki ilişki incelenmiş, çalışma sonucunda açığın büyüme üzerinde negatif etkiye sahip olduğu ortaya konulmuştur. Mali açıkta yüzde 1 oranında artış ekonomik büyümeyi yüzde 0,023 oranında azaltıcı etkiye sahiptir (Ezeabasili vd., 2012: 94).

Murwirapachena, Maredza, Choga 2013 tarihli çalışmalarında 1980-2010 dönemi için Güney Afrika ülkelerinde analiz yürütmüşlerdir. Vektör Hata Düzeltme Modeli ile yapılan çalışmada ilgili ülkelerin ekonomik büyüme, dış borçlar, işsizlik oranı, yabancı rezervler gibi ekonomik verilerinin bütçe açığı üzerindeki etkisini incelemişler; tüm bu bileşenlerden dış borçlar haricinde kalanların tamamının bütçe açığı ile pozitif yönlü ilişkisi tespit edilmiştir. Çalışmada nihai olarak ortaya konulan bulgu ise Güney Afrika’da bütçe açıklarının bir dereceye kadar düşük ekonomik büyüme, yüksek işsizlik oranı, yüksek borç oranı gibi makroekonomik sorunların sonucu olduğudur (Murwirapachena vd., 2013: 568).

Khumalo 2013 tarihli çalışmasında 1980-2002 dönemi için üç aylık veriler kullanarak Güney Afrika için bütçe açığı ve enflasyon arasındaki ilişkiyi incelemiş, çalışmada vektör otoregresyon yöntemi kullanılmıştır. Çalışma sonucunda bu değişkenler arasında uzun dönemde bütçe açıklarının enflasyonu pozitif yönde etkilediği yönünde sonuç bulunmuştur. Çalışmanın nihai çıkarımı Güney Afrika’da enflasyonun temel olarak bütçe açığı artışlarından ve para arzı büyümesinden kaynaklandığı olmuştur (Khumalo, 2013: 733).

Folorunso ve Falade 2013 tarihli çalışmalarında Nijerya’da kamu borcu ve mali açık arasındaki ilişkiyi analiz etmişlerdir. 1970-2011 dönemine ilişkin çalışmada kamu borcu iç ve dış borç olarak ayrıştırılarak modele dahil edilmiştir. Çalışma sonucu mali açığın Nijerya’da hem kısa hem uzun dönemde kamu borcu üzerinde önemli bir pozitif

etkiye sahip olduğunu ortaya koymuştur. Sonuca göre kamu borç oranında yüzde 1 seviyesinde artış mali açığı yüzde 1.85 oranında artıracaktır. Benzer şekilde mali açıkta yüzde 1 oranında artış kamu borcunda yüzde 0.08 oranında artış ile sonuçlanmaktadır. Yine çalışmada iç borcun dış borca kıyasla mali açık üzerinde daha büyük etkiye sahip olduğu ortaya konulmuştur (Folorunso ve Falade, 2013: 346).

Akpınar 2014 tarihli çalışmasında bütçe dengesi ile enflasyon arasındaki ilişkiyi Türkiye için incelemiştir. Çalışma 1987-2004 dönemine ilişkin olup Granger Nedensellik testi ile analiz yürütülmüştür. Çalışma sonucunda bütçe dengesinden enflasyona doğru tek yönlü ve pozitif bir nedensellik ilişkisi ortaya konulmuş olup bütçe açığının artması enflasyon üzerinde artış yönünde etki gösterecektir. Ancak farklı dönemler esas alınarak yürütülen çalışmada farklı sonuçlar da görülmüş; bütçe açığı arttıkça enflasyonun azaldığı, bütçe açığı azaldıkça enflasyonun artacağı bulgusu elde edilmiştir. Bu durumun nedeni olarak da 1997 sonrası dönemde bütçe açıklarının finansmanında kısa vadeli avans kullanımının yerine iç borçlanmanın tercih edilmesi gösterilmiştir. 1997 öncesi dönemde bütçe açığı kısa vadeli avans kullanımı ile finanse edildiğinden bütçe açıkları enflasyonist etki doğurmuştur sonucu ifade edilmiştir (Akpınar, 2014).

Koyuncu 2014 tarihli çalışmasında Türkiye için 1987-2013 döneminde para arzı ve bütçe açığının enflasyon üzerindeki etkisini incelemiş, bütçe açığı ve enflasyon arasında iki yönlü nedensellik ilişkisi bulunmuştur. Para arzındaki artışın enflasyonu ve bütçe açıklarını, diğer taraftan bütçe açığının enflasyonu tetikleyici yönü olduğu ifade edilmiştir (Koyuncu, 2014: 233).

Maltritz ve Wüste 2015 tarihli çalışmalarında, 27 AB ülkesi için 1991-2011 dönemine ilişkin panel veri analizi yapmışlar, çalışmada bütçe dengesinin belirleyicileri analiz edilerek mali kural ile bu kuralların etkililiğine odaklanılmıştır. Elde edilen sonuçlardan biri işsizlik oranının açık üzerinde negatif etkisi olduğudur. Ayrıca büyük miktarda borçların bütçe dengesini pozitif yönde etkilediği, mali kural uygulamasının da

bütçe dengesi üzerinde pozitif etkisi olduğu ifade edilmiştir (Maltritz ve Wüste, 2015: 227-230).

Brima ve Mansaray-Pearce 2015 tarihli çalışmalarında Sierra Leone’de ciddi boyutlara ulaşan bütçe açığı sorunu nedeniyle 1980-2014 dönemini içeren 34 yıllık bir zaman aralığında bütçe açığı ile bazı makroekonomik değişkenler arasındaki ilişkiyi incelemiştir. Uzun dönemli sonuçlara göre döviz kuru, gayrisafi yurt içi hasıla ve para arzı ile bütçe açığı arasında negatif ve anlamlı bir ilişki vardır ve bu sonucun Neoklasik yaklaşımın makro değişkenler ile açık arasında zıt ilişki olduğu savı ile tutarlı olduğunu ifade etmişlerdir. Döviz kurunda, gayrisafi yurt içi hasıla ve para arzındaki yüzde 1 oranında artışın ise bütçe açığını sırasıyla yüzde 3.106, yüzde 2.612 ve 0.443 oranında azaltacağı analiz edilmiştir. Faiz oranları ve enflasyon ise bütçe açıkları ile pozitif yönde ilişkilendirilmektedir. Enflasyondaki yüzde bir birimlik artış açıkta yüzde 0.354 oranında artışa neden olacak sonucu çıkmıştır ki enflasyon artan bütçe açıklarının nedeni olarak tespit edilmiştir. Çalışmanın kısa dönem sonuçları ise uzun döneme ilişkin bu sonuçlar ile döviz kurları dışında benzerdir (Brima ve Mansaray, 2015: 50).

Sill 2015 tarihli çalışmasında bütçe açıklarının enflasyon üzerindeki etkisini analiz etmiştir. ABD gibi gelişmekte olan ülkelerde bütçe açığı ile enflasyon arasında ilişki olduğu ancak bu ilişkinin zayıf olduğu ortaya konulmuştur. Bunun nedeni olarak da bütçe açıklarının para politikası tarafından finanse edilebilme gücü gösterilmiştir. Ancak gelişmekte olan ülkelerde bütçe açığı için senyoraj geliri kullanıldığından enflasyon ve bütçe açığı arasındaki ilişkinin daha güçlü olduğu ifade edilmiştir (Sill, 2015: 32).

Bangura, Tarawalie, Fofanah ve Macarthy 2016 tarihli çalışmalarında 1980-2014 döneminde bütçe açıklarının makroekonomik belirleyenlerini incelemiştir. Sierre Leona’daki, enflasyon, faiz oranı, reel GSYH, döviz kuru gibi bazı değişkenlerin bütçe açığı üzerindeki etkisini analiz eden çalışmanın uzun dönem sonuçlarına göre; reel milli gelir, döviz kuru ve faiz oranı bütçe açığı ile pozitif yönlü ilişkiye sahiptir. Bu

değişkenlerde artış bütçe açığını olumsuz yönde etkileyecektir. Kamu yatırımları ve enflasyon ile bütçe açığı arasında negatif yönlü bir ilişki vardır. Bu değişkenlerdeki oransal artış bütçe açığını olumlu yönde etkileyecektir. Kısa dönem analiz sonuçlarına göre ise reel GSYH, faiz oranları ve kamu yatırımları bütçe açıklarının belirleyici unsurlarıdır. Ayrıca, sonuçlara göre reel büyüme ile bütçe açığı arasında bağlantı vardır. Reel GSYH'daki 1 birimlik artışın maliyeti azaltmak yönünde yapacağı etki ile bütçe açığı 3 birim azalacaktır. Yani büyüme, kamunun gelir yaratma kapasitesini artıracığından harcamaları ve açığı azaltacaktır. Döviz kuru ve faiz oranlarının ise açığı olumsuz etkilediği ifade edilmiştir. Döviz kurundaki azalış, ihraç edilebilir malın fiyatını düşürecek bu şekilde ihracatta artış ve dolayısıyla gelir artışına neden olacaktır (Bangura vd., 2016).

Barışık ve Barış 2017 tarihli çalışmalarında 123 gelişmekte olan ülkede bütçe açıkları ile yönetim arasındaki ilişkiyi analiz etmişlerdir. Çalışma 2002-2014 dönemini panel veri analizi ile incelemiş, politik istikrar ve yönetimin hesap verilebilirliğinin sağlanmasının bütçe açıkları üzerinde anlamlı bir etkiye sahip olduğu ve politik istikrarın sağlanmasının bütçe açıklarını azaltacağı ortaya konulmuştur. Diğer taraftan bütçe açıkları ile kamunun etkinliği arasında kesin bir ilişki belirlenememiş olup enflasyon oranındaki artışlar ile bütçe açıkları arasında ise anlamlı bir ilişki olabileceği ifade edilmiştir (Barışık ve Barış, 2017: 126).

Ceyhan ve Yıldız'ın 2017 tarihli çalışmasında büyüme ve enflasyonun bütçe açıkları üzerindeki etkisi incelenmiştir. Analiz 2006-2015 dönemine ilişkin Granger Nedensellik testi ile yapılmış; çalışma sonucunda bütçe açıkları ile enflasyon arasında uzun dönemde çift yönlü nedensellik ilişkisi, yine büyüme ile enflasyon arasında pozitif yönlü ilişki olduğu ortaya konulmuştur. Bütçe açıklarının büyümenin, enflasyonun da bütçe açıklarının nedeni olduğu belirtilmiştir. Bütçe açıkları ile büyüme arasında ise tek

yönlü nedensellik ilişkisi bulunmuştur, büyüme oranı bütçe açıklarını artırıcı etkiye sahiptir (Ceyhan ve Koç Yıldız, 2017: 32).

Arif ve Hussain 2018 tarihli çalışmalarında, Güney Asya ve ASEAN ülkeleri için 1984-2016 dönemini analize konu etmiştir. Çalışma, bütçe açığının sadece ekonomik belirleyicileri değil, aynı zamanda siyasi değişkenlerine de odaklanmıştır. Bağımlı değişken olarak kişi başına GSYH büyümesi, nüfus, ticari açıklık, askeri siyaset, dış çatışmalar esas alınmıştır. Endonezya, Tayland, Pakistan, Hindistan çalışılan ülkeler arasındadır. Çalışmanın sonucuna göre; Endonezya’da kişi başına reel GSYH ve bütçe açığı anlamlı ve pozitif etkiye sahip, Hindistan’da pozitif ama anlamlı değildir. Tayland ve Pakistan’da iki değişken arasındaki ilişki negatif yönlüdür ve Pakistan için anlamlıdır. Nüfus bütçe açığı etkisi Endonezya, Tayland ve Hindistan da pozitif fakat sadece Tayland için anlamsız olarak tespit edilmiştir. Pakistan’da nüfus bütçe açığı ilişkisi negatif ve anlamlı bir etkiye sahiptir. Ticari Açıklık özellikle Endonezya, Pakistan ve Hindistan’da mali istikrarsızlık kaynağı olmakla birlikte anlamlı bulunamamıştır. Sadece Tayland için negatif ve anlamlı bir etkiye sahiptir. Yolsuzluk ve bütçe açığı ilişkilidir ancak bu ülkeler arasında sadece Endonezya için anlamlı bir ilişki tespit edilmiştir. Politik istikrar ve bütçe açığı ilişkisi Pakistan ve Hindistan için negatif ve anlamlıdır. Sonuçlar bütçenin siyasi istikrar dönemlerinde daha istikrarlı olduğunu ortaya koymuştur. Askeri siyaset ilişkisi ise sadece Hindistan için anlamlı bulunmuştur. Yine bu çalışmaya göre kurumsal veriler bütçe açığının önemli belirleyicileridir. Özet olarak çalışma ile yolsuzluk ve politik istikrar gibi mali olmayan unsurların da bütçe açıklarının önemli belirleyicileri olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Politik istikrarın yüksek olduğu dönemlerde bütçelerin daha istikrarlı olduğu ifade edilmiş, milli gelir ve enflasyon ile bütçe açığı arasında anlamlı bir ilişki bulunmuştur (Arif ve Hussain, 2018).

Dağ ve Kızılkaya 2019 tarihli çalışmalarında, Türkiye’de 1960-2016 dönemi için bütçe açığı ile enflasyon arasındaki ilişkiyi incelemişlerdir. Çalışma uzun dönemde

enflasyonun bütçe açığı üzerinde etkilerine odaklanmış ve enflasyon ile bütçe açığı arasında pozitif yönlü bir ilişkinin olduğu sonucuna ulaşılmış, incelenen dönem için Türkiye’de bütçe açıklarının enflasyonist etkiye neden olduğu bulgusu ortaya konulmuştur (Dağ ve Kızılkaya, 2019: 82).

Reed vd.’nin 2019 tarihli çalışmalarında İran ekonomisi 1974-2015 dönemi için analiz edilmiş ve bütçe açığı, cari açık ile borç yönetimi arasında uzun dönemli ilişki tespit edilmiştir. Çalışmada sürdürülebilir borç yönetimi için bütçe açığı ve cari açığın azaltılması gereği ortaya konulmuştur (Reed vd., 2019: 29).

Karadeniz 2021 tarihli çalışmasında 1994-2019 dönemi için bütçe açığının büyüme, enflasyon ve cari açık üzerindeki etkisini analiz etmiştir. Çalışmada gelişmekte olan 14 ülke esas alınmış ve panel veri analizi yürütülmüştür. Çalışma sonucunda bütçe açığının cari açığı artırıcı, büyüme oranını ise azaltıcı etkisi olduğu ortaya konulmuştur. Bütçe açığının enflasyon üzerinde anlamlı bir etkisi bulunamamıştır. Bütçe açığında görülen 1 birimlik artış cari açığı 0.52 birim artırırken, büyüme oranındaki 1 birimlik artış ise cari açıkta yaklaşık 0.36 birim artışa neden olmaktadır. Bütçe açığı ve enflasyon oranındaki 1 birimlik artış ise büyüme oranını sırasıyla 0.37 birim ve 0.11 birim azaltacaktır. Çalışma ile para arzındaki 1 birimlik artışın enflasyon oranını yaklaşık 0.12 birim artırdığı da belirlenmiştir (Karadeniz, 2021: 55-56).

Şahin’in 2019 tarihli çalışmasında Türkiye’de bütçe açığı, enflasyon ve para arzı arasındaki ilişki analiz edilmiştir. 1980-2017 dönemi için ARDL sınır yaklaşımı yöntemi kullanılan çalışma sonucuna göre; bütçe açığının enflasyon üzerinde pozitif ve anlamlı bir etkisi vardır (Şahin, 2019: 304).

Yavuziğit’in 2019 tarihli çalışmasında 2000-2016 dönemi için panel veri analizi yapılmış ve kamu harcamalarının ekonomik büyüme üzerinde anlamlı bir etkisi olduğu, kamu harcamalarının ekonomik büyümeyi yüzde 12 oranında negatif yönde etkilediği sonucuna ulaşılmıştır (Yavuziğit, 2019: 79).

Sadıklı 2021 tarihli çalışmasında kamu harcamalarının büyüklüğünün mali denge üzerindeki etkisini analiz etmiştir. Çalışmada 37 OECD ülkesi esas alınarak 2009-2016 dönemi için analiz yapılmıştır. Çalışma sonucunda kamu kesimi büyüklüğünün bütçe açıklarına neden olduğu ancak kamu kesimi etkinliğinin mali denge üzerinde doğrudan anlamlı bir etkisinin olmadığı bulgusu ortaya konulmuştur. Ayrıca kamu yatırımlarındaki artışın bütçe açıklarına neden olduğu, kamu borç seviyesindeki artışın ise bütçe dengesini iyileştirici etkisi olduğu ifade edilmiştir (Sadıklı, 2021: 88).

Bu bölümde ağırlıklı olarak bütçe açıklarının mali belirleyicilerine odaklanılmış olunmakla birlikte literatürde yer alan bütçe açıkları ile politik sosyal durumlar arasındaki ilişkiyi ortaya koymak amacıyla olan bazı çalışmalara da yer verilmiştir.

Bu bağlamda Alesina ve Tabellini'nin 1990 tarihli çalışmaları genel olarak mali açıkların politik durumların farklı vatandaş grupları arasındaki çatışmasının sonucu olduğunu göstermektedir. Kamu harcamalarında siyasi kutuplaşma arttıkça bu eğilimin daha da güçlü olacağı tespiti yapılmıştır (Alesina ve Tabellini, 1990).

Edin ve Ohlsson 1991 tarihli çalışmalarında bütçe açıklarının politik belirleyicileri üzerinde analiz yürütmüşlerdir. Çalışmada azınlık hükümetlerinin diğer yönetimlere göre bütçe açığı oluşturma konusunda daha büyük risk taşıdıkları ortaya konulmuştur. Yönetimde yer alan siyasi partilerin koordinasyon eksikliği bu sonucun asıl nedeni olarak yorumlanmıştır (Edin ve Ohlsson, 1991).

Stein, Talvi ve Grisanti 1999 tarihli çalışmalarında Latin Amerika ülkeleri üzerinden analiz yapılmıştır. Çalışmada seçim sistemleri ve bütçe süreçleri olmak üzere iki unsur üzerinden bütçe açıkları ilişkisi analiz edilmiştir. Çalışma sonucunda ortaya konulan bulgulardan biri; geniş katılımlı seçimlerin daha büyük kamu kesimine ve daha büyük açıklara neden olacağıdır. Çalışmanın bir diğer bulgusu ise şeffaf bütçeleme kurallarının düşük kamu açıklarına neden olacağı yönündedir (Stein vd., 1999).

Bradbury ve Crain 2001 tarihli çalışmalarında parlamento büyüklüğünün kamu harcamaları üzerindeki etkisini analiz etmişlerdir. Çalışma 24 ülke üzerinde yürütülmüş ve yatay kesit analiz yöntemi kullanılmıştır. Çalışma sonucunda parlamento büyüklüğü ile kamu harcama büyüklüğü arasında zıd yönlü bir ilişkinin bulunduğu, parlamentonun genişliği arttıkça kamu harcamalarının azaldığı ortaya konulmuştur. Bu etki tek meclisli yasama organlarında, iki meclisli yasama organlarına göre daha yüksek olarak tespit edilmiştir (Bradbury ve Crain, 2001).

Tutar ve Tansel 2011 tarihli çalışmalarında, hükümetin ve mali otoritenin bütçe açığı üzerindeki etkisini Türkiye için analiz etmişlerdir. Çalışma 1960-1996 dönemini ele almıştır. Çalışma sonucuna göre; koalisyon hükümetlerindeki parti sayısı ve ekonomi yönetiminden sorumlu kuruluşların sayısı arttıkça bütçe açıkları da artmaktadır. Seçimlerin bütçe açıkları üzerinde çok anlamlı bir etkiye sahip olmadığı yine çalışma sonucunda ortaya konulmuştur (Tutar ve Tansel, 2011: 1-19). Benzer şekilde Türkiye için yaptıkları 2019 tarihli çalışmalarında ise seçimlerin yıllık bütçe tavanlarında artışa neden olmamakla birlikte verimsiz alanlara diğer bir ifadeyle yanlış tahsise neden olduğu sonucunu ortaya koymuşlardır (Tutar ve Tansel, 2019: 13)

Hatunluoğlu ve Tekeli 2013 tarihli çalışmalarında Türkiye’de demokratikleşme seviyesinin bütçe açığı üzerindeki etkisini analiz etmişlerdir. Çalışma 1975-2010 dönemine ilişkin olup çalışma sonucunda demokratikleşme düzeyinin bütçe açığını etkilediği bulgusu ortaya konulmuştur. Hükûmetlerin yeniden seçilebilmek için genel itibarıyla genişletici politikalar uygulayarak kamu harcamalarını artırdıkları çalışma sonucunda ortaya konulan bir bulgudur (Hatunluoğlu ve Tekeli, 2013).

Ayrıca literatür kapsamında harcama gözden geçiriminin makro değişkenler üzerinde etkisine yönelik Kneller’in; kapsamlı harcama gözden geçiriminin uzun dönemde ekonomik büyüme üzerinde etkisine yönelik yapılan çalışmasına rastlanılmıştır. Çalışmada 1998 yılında İngiltere’de sağlık, eğitim ve sermaye harcamalarında yürütülen

harcama incelemelerinin ilan edildiği gibi ekonominin potansiyel büyümesinde bir artışa neden olup olmadığı analiz edilmiştir (Kneller, 2000 :94). Bu çalışma kamunun harcama gözden geçirmede ilan ettiği harcama planlarındaki değişimin büyüme üzerindeki etkisine yönelik olup yıllık yüzde 0.1 oranında büyüme etkisi tespit edilmiştir.

Bu bölümde bütçe açıklarının belirleyicileri literatür çerçevesinde yer alan bazı çalışmalar üzerinden özetlenmeye çalışılmıştır. Tezin bundan sonraki bölümünde ise harcama gözden geçirme yöntemini mali yönetim sistemlerine dahil etmiş OECD ülkelerinin bu politika aracını sistemlerine dahil ettikleri dönem ile önceki dönem arasında bütçe -mali- dengelerinin ne yönde değiştiği ve bu değişimin harcama incelemeleri ile bağlantısının olup olmadığı ampirik model uygulanarak ortaya konulmaya çalışılacaktır. Çalışma sonucu mali denge ve bu doğrultuda bütçe dengesindeki iyileşme kamu kaynağının etkin kullanıldığı varsayımına dayandırılacaktır.

3.2 AMPİRİK ANALİZ

Bilginin sayısal ölçümü verilerin doğru şekilde ortaya konulması adına zaman zaman mecburi bir hal almaktadır. Doğa bilimleri kadar sosyal bilimlerde de ölçüme konu olabilmekle birlikte sosyal bilimlerin ölçümü niteliği gereği kolay değildir. Sosyal bilim olan ekonomi bilimi için sayısal ölçüm sıklıkla başvurulmuş bir yöntem ve gerekliliktir.

Bu gerekliliğin sonucu olarak devletin diğer bir ifadeyle yönetim erkinin sorumluluklarının ölçümü de kamu mali yönetiminin etkin kılınması adına öne çıkan yaklaşımdır. Devletin ekonomiye müdahalesinin temelinde piyasa başarısızlıklarına yönelik teori gelmekte ve bu durumda devletin ekonomiye müdahalesi meşru kabul edilmektedir. Ancak kamu bu müdahaleyi gerçekleştirirken harcamaların niceliğinden ziyade nitelik ve etkinliği önem kazanır. Bu kapsamda da ihtiyaç analizi, fayda-maliyet analizi gibi farklı araçlarla kamu harcamaları analize tabi tutularak incelenebilir.

Bu araçlar yanı sıra yönetim konseptinde ve bu bağlamda kamu yönetiminde matematiksel programlar da olası alternatiflerin değerlendirilmesi için kullanılarak yönetime destek sunmak amaçındadır. Bu programlar geçmişin değerlendirmesi ve kontrol için bir araç olarak kullanılmakla birlikte aynı zamanda gelecek faaliyetlerin planlamasına yardımcı bir araç olarak da kullanılır (Banker vd., 1984: 1078). Regresyon analizi bu matematiksel yöntemlerden olup bağımlı değişken olarak tanımlanan bir değişkenin, bağımsız değişken olarak adlandırılan bir veya daha fazla değişken ile ilişkisinin sayısal bir fonksiyon yardımıyla ifade edilmesi anlamına gelmektedir. Regresyon analizi ilk olarak 19 uncu yüzyıl sonlarında F. Galton tarafından yapılmış, çalışmada çocuklar ile ebeveynlerinin boyları arasındaki bağlantı incelenerek, bu değişkenler arasında doğrusal bir ilişki olduğu sonucuna varılmıştır (Galton, 1886). Bu çalışma günümüzde değişkenler arasındaki istatistiki ilişkileri inceleyen regresyon analizinin başlangıcı kabul edilir.

Regresyon analizi için parametrik ve parametrik olmayan tanımlamasıyla iki tür yaklaşım vardır. Bu bağlamda kamu performansının ölçümü de bu yöntemler temelinde incelenmektedir. *Parametrik Yöntemler* literatürde; aralarında neden sonuç ilişkisi bulunan değişkenleri dikkate alarak değişkenler arasındaki doğrusal ilişkiyi regresyon analizi ile ortaya koyan yöntemler olarak tanımlanırken *Parametrik olmayan -non parametrik- Yöntemler* daha ziyade değişkenler arasında nasıl bir ilişki olduğu bilinmeyen niteliktedir. Parametrik olmayan regresyon analizinde amaç bağımlı ve bağımsız değişkenlerin tahmininden öte regresyon fonksiyonunun tahminidir.

Bu tezin temel gayesi kamu harcamalarının ölçümü ile bir etkinlik değerlendirmesi yapmaktan öte, mali alanın genişletilmesi ve bu bağlamda kamu harcama etkinliğine katkı sağlamak üzere bir destek aracı olan harcama gözden geçirme yönteminin bu yöntemi uygulayan ülkelerin bütçe dengeleri üzerinden yapılacak bir

analizle, beklenildiği gibi kamu kaynağının etkin kullanımı noktasında iyileştirici bir etkisinin olup olmadığı bir diğer ifadeyle katkı sunup sunmadığının tespiti.

Bu bağlamda tez çalışmasının sınırlılıkları dikkate alınarak kamu harcamalarının etkinliğinin ölçümüne yönelik analizlere detay düzeyde yer verilmeyecek, tez ile ortaya konulan amacın regresyon analizi yapılarak ölçümü sağlanmaya çalışılmıştır.

3.2.1 Araştırma Yöntemi

Ekonometrik modellerde kullanılan veriler genel itibarıyla *zaman serisi* ve *yatay kesit* verileridir. Esas alınan verilere ilişkin değerlerin zaman birimine göre farklılaşması zaman serisi; tek bir zamanda farklı birimlerden oluşan veriler ise yatay kesit verileri olarak adlandırılır. Ancak bazı çözümlemelerde zaman ve kesit verilerinin bir arada ölçümü gerekebilir ki bu durum *Panel Veri Analizi* olarak adlandırılır. Alanyazında panel verilere ilişkin; karma veri, olay geçmişi çözümlemesi, uzunkesit verisi gibi tanımlamalar yapılmaktadır (Gujarati ve Porter, 2012: 591). Panel veri aynı yatay kesit birimlerinin belirli bir dönem içinde gözlemlenmesi ile oluşturan veri seti olarak da tanımlanır (Wooldridge, 2002).

Bir panelde N sayıda yatay kesit biriminin her birimi aynı gözlem sayısına sahipse ve T zaman dönemine ait tüm gözlemler mevcut ise bu durum *dengeli panel*, her birimin gözlem sayısı farklıysa *dengesiz panel* olarak adlandırılır (Gujarati ve Porter, 2012: 593). Birimler arasındaki heterojenlik sürecin ayrılmaz parçasıdır. Panel verinin tahmin tekniklerinin ve teorik bilgilerin geliştirilmesi için geniş bir olanak sağlayacağı literatür çerçevesinde vurgulanmaktadır (Greene, 2002: 283-285). Panel verilerin gösterimi aşağıda yer verildiği şekildedir.

$$Y_{it} = \beta_{0it} + \beta_{1it} X_{1it} + \beta_{2it} X_{2it} + \beta_{3it} X_{3it} + \dots \dots \dots B_{kit} X_{kit} + u_{it}$$

$$i = 1 \dots \dots N \quad (\text{yatay kesit})$$

$$t = 1 \dots \dots T \quad (\text{zaman kesiti})$$

Bu denklemde Y bağımlı değişkeni, X 'ler bağımsız değişkenleri, β eğim parametresini ve u hata terimini ifade etmektedir. Tezin analiz kısmında yapılan panel veri çalışmasına dahil edilen T zaman sayısı N birim sayısından küçük olduğu için literatür çerçevesinde adlandırıldığı üzere bu çalışmada mikro panel çalışması yürütülmüştür.

Panel veri yöntemi ile yapılan tahminlerinde genel itibarıyla Sabit Etkiler Modeli (Fixed Effects Model-FE) ve Rassal Etkiler Modeli (Random Effects Model-RE) olmak üzere farklı iki yaklaşım bulunmaktadır. Sabit etkiler modeli birimler arasındaki farklılıkların sabit terimdeki farklar ile yakalanabileceğini varsayar. Sabit etkiler tahmincisinde her bir eğim parametresine bilinmeyen bir parametre gibi davranılır (Greene, 2002: 287). Diğer bir ifadeyle sabit etkiler modeli sabit katsayıların yatay kesit verileri veya zaman verileri arasında değişiklik göstermesine rağmen eğim parametrelerinin değişiklik göstermediği yatay kesit verileri arasındaki farkların dikkate alındığı modelleme yöntemini ifade eder (Halcoussis, 2005: 194-195).

Bu iki modelden hangisinin daha iyi olduğu hata terimi ile açıklayıcı değişkenler arasındaki ilişkinin varsayımına dayanmaktadır. Literatür çerçevesinde hata terimi ile bu değişkenlerin ilişkisiz olduğu varsayıldığında Rassal Etkiler modeli, hata terimi ile açıklayıcı değişkenler arasında ilişki olduğu varsayımında ise Sabit Etkiler modeli daha uygun model olarak kabul görmektedir (Gujarati ve Porter, 2012: 606). Dolayısıyla sabit etkiler yöntemi birim etkiler ile açıklayıcı değişkenler arasında korelasyon olması halinde kullanılmakta ve tutarlı tahminçiler üretmektedir (Tatoğlu, 2018: 102).

Panel veri analizinde sabit etkiler ve rassal etkiler modelleri arasında hangisinin uygun model olduğuna karar verilebilmesi için bazı testlerin yapılması gerekliliği vardır.

Hangi modelin seçileceğine dair Wald, t ve F testleri yapılmakla birlikte daha yaygın olarak kullanılan Hausman Testi'dir (Tatoğlu, 2018: 194). Hausman testinde hipotezler aşağıda yer verildiği şekilde oluşturulur;

$$H_0 : E (u_{it}/X_{it}) = 0 \text{ Rassal Etkiler Modeli - Random Effect (RE)}$$

$$H_1 : E (u_{it}/X_{it}) \neq 0 \text{ Sabit Etkiler Modeli - Fixed Effect (FE)}$$

Bu durumda kurulan modelde H_0 hipotezinin reddedilmesi hali sabit etkiler yöntemine işaret edecektir. H_0 'ın kabul edilmesi halinde ise her iki model de tutarlı bir tahminci kabul edilmekle birlikte bu durumda rassal etkiler modelini kullanmak literatür çerçevesinde daha doğru kabul edilen bir yaklaşımdır. H_1 hipotezinin kabulünde ise rassal etkiler tahmincisi sapmalı olacağından her şekilde sabit etkiler tahmincisinin seçimi tutarlı olacaktır (Güriş ve İmre, 2018: 40).

3.2.2 Veri Seti ve Model

Bu teze ilişkin analiz çalışması harcama incelemelerini kamu mali yönetim süreçlerine dahil etmiş OECD ülkeleri temelinde yürütülmüştür. Çalışmanın OECD üyesi ülkeler ile sınırlı tutulması harcama gözden geçirme yöntemini sadece bu grup ülkelerin politika yaklaşımı olarak kabul ettiği anlamına gelmemektedir. Uluslararası kuruluşlar tarafından özellikle son birkaç yıllık dönemde yaklaşık 75 ülkede bu sistemin yerleşmesi adına ortak çalışma ve teknik desteğe yönelik işbirliği yürütüldüğü bilinmektedir.¹⁹ Ancak çalışmadaki bu sınırlılığın temel gerekçesi çoğu aynı zamanda AB üyesi olan bu ülkelerin genel itibarıyla benzer ekonomik gelişmişlik ve kalkınma göstergelerine sahip olmaları, mali yönetim sistemlerinde benzer unsur ve bileşenlerin varlığı, ekonomik anlamda geçiş ve ticaret alış verişlerinin yoğunluğudur. OECD üyesi bir ülke olan Türkiye'nin de bu yaklaşımı sistematik şekilde mali sistemine katacağına dair

¹⁹ Dünya Bankası Çalıştayında Edinilen Genel Bilgiler, 2024

benimsenmiş bir politikası bulunmakla birlikte, bu tezin yazımı sürecinde henüz sistematik bir metodolojisi tam anlamıyla oluşmadığından analize çalışmaya edilmemiştir.

OECD ülkelerinin neredeyse tamamı harcama gözden geçirme sürecini mali sistemlerine dahil etmiş olmakla birlikte çalışmanın analiz kısmında bu uygulamaya geçen OECD ülkelerinin tamamı esas alınamamış, HGG'ye geçiş tarihine ulaşılabilen 25 ülke çalışma kapsamına alınmıştır.

Çalışmada dengeli bir panelle tahmin yapabilmek adına örneklenen ülkelerde verinin eksiksiz bulunduğu ve 2008 küresel kriz sonrasında harcama gözden geçirme yaklaşımının yaygınlık kazandığı da göz önüne alınarak 2009-2022 dönemi esas alınmıştır. Nihai olarak modele dahil 25 ülkenin harcama gözden geçirme öncesi dönem bütçe dengelerinde bu sistemi uygulamaya başladıkları tarihten sonra bir iyileşme olup olmadığına ilişkin bir ölçüm amaçlanmıştır.

Modelin bağımlı değişkeni *Genel Kamu Bütçe Dengesi*'dir.²⁰

Bağımsız değişkenler ise bütçe açığının literatür çerçevesinde belirleyenleri dikkate alınarak aşağıda yer verildiği şekilde tespit edilmiştir. Bu değişkenlerden bazıları Açıklayıcı Değişken bazıları ise Kontrol Değişken olarak düşünülmüştür.

- *Genel Kamu Harcamalarının GSYH'ye oranı*²¹
- *Genel Kamu Gelirlerinin GSYH'ye oranı*²²
- *Genel Kamu Borç Stoğunun GSYH'ye oranı*²³
- *Enflasyon oranı*
- *Büyüme oranı*
- *İthalat ve ihracatın GSYH'ye oranlarının bir önceki yıla göre değişim oranı*

²⁰ General Government Deficit % of GDP

²¹ General Government Total Expenditure Percent of GDP

²² General Government Revenue Percent of GDP

²³ General Government Gross Debt Percent of GDP

Modelde Harcama Gözden Geçirme bir politika aracı olarak *Kukla Değişken* şeklinde tanımlanmıştır. Ülkelerin HGG'ye geçiş yılları esas alınmış, belirlenen 25 ülkenin her biri için geçiş öncesi dönem (0), geçtikten sonraki yıllar ise (1) tanımlamasıyla modele dahil edilmiştir. Böylelikle ülkeler bazında harcama incelemelerinin mali yönetim sistemlerinde yer aldığı yani harcama incelemelerinin sistematik bir şekilde yapıldığı yıllar ile bu yapının henüz sistemlerine dahil olmadığı diğer bir ifadeyle harcama incelemelerinin bir politika aracı olarak benimsenmemiş olduğu yıllar ayrımı üzerinden model kurgulanmıştır.



Tablo 13. Model Değişkenleri

Değişkenler	Tanım/Açıklama	Verinin Elde Edildiği Kaynak
Bağımlı Değişken		
Genel Bütçe Açığı / GSYH (Bütçe Dengesi / GSYH)	Genel Hükümet Açığı; sermaye geliri ve sermaye harcamaları dahil olmak üzere hükümetin gelir ve gider dengesi olarak tanımlanır. Bu gösterge modele GSYH'nin yüzdesi olarak dahil edilmiştir.	OECD - Data General Government Deficit
Bağımsız Değişkenler		
Genel Kamu Harcamaları/GSYH (%)	Metin kısmında açıklanmıştır	IMF , Dünya Ekonomik Görünümü - World Economic Outlook-
Genel Kamu Gelirleri/GSYH (%)	Metin kısmında açıklanmıştır	IMF , Dünya Ekonomik Görünümü - World Economic Outlook-
Genel Kamu Borç Stoğu/GSYH (%)	Metin kısmında açıklanmıştır	IMF , Dünya Ekonomik Görünümü - World Economic Outlook-
Enflasyon Oranı (%)	Metin kısmında açıklanmıştır	Dünya Bankası, Dünya Kalkınma Göstergeleri Veri Tabanı -World Development Indicator-
Büyüme Oranı (%)	Metin kısmında açıklanmıştır	Dünya Bankası, Dünya Kalkınma Göstergeleri Veri Tabanı -World Development Indicator-
İhracat /GSYH (Bir önceki yıla göre büyüme oranı)	Metin kısmında açıklanmıştır	Dünya Bankası, Dünya Kalkınma Göstergeleri Veri Tabanı -World Development Indicator-
İhracat /GSYH (Bir önceki yıla göre büyüme oranı)	Metin kısmında açıklanmıştır	Dünya Bankası, Dünya Kalkınma Göstergeleri Veri Tabanı -World Development Indicator-
HGG -Kukla Değişken	Ülkelerin HGG sistemine geçiş tarihi itibarıyla; (1) , (0) değerleri verilmiştir.	
Genel Kamu Harcamaları -Kukla Değişken Tanımlı	Bağımsız değişkenlerden Genel Kamu Harcamaları/GSYH ; HGG öncesi dönem (0), HGG sonrası dönem değişkenin sayısal verisi esas alınarak modele dahil edilmiştir.	
Genel Kamu Borç Stoğu - Kukla Değişken Tanımlı	Bağımsız değişkenlerden Genel Kamu Brüt Borç Stoğu/GSYH oranı HGG öncesi dönem (0), HGG sonrası dönem değişkenin sayısal verisi esas alınarak modele dahil edilmiştir.	
Covid 19 Kukla Değişken	Covid 19 döneminin mali denge üzerindeki etkisinin ölçümü için 2020-2021-2022 yılları (1) tanımlamasıyla kukla değişken olarak modele dahil edilmiştir.	

*GSYH, İhracat ve İthalat verileri Dünya Bankası verileri olup cari dolar cinsinden esas alınmış, GSYH'ye oranlanmıştır. (<https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>)

**Bağımlı Değişken; Genel Bütçe Açığı/GSYH = Bütçe Dengesi /GSYH olarak alınmıştır.

Genel Bütçe Açığı; Japonya²⁴, Şili²⁵ ve Kolombiya'nın²⁶ 2022 yılı verileri OECD verilerinde bulunamamış, web adreslerinden elde edilmiştir.

²⁴[https://tradingeconomics.com/japan/government-](https://tradingeconomics.com/japan/government-budget#:~:text=Japan%20recorded%20a%20Government%20Budget,percent%20of%20GDP%20in%202020.)

[budget#:~:text=Japan%20recorded%20a%20Government%20Budget,percent%20of%20GDP%20in%202020.](https://tradingeconomics.com/japan/government-budget#:~:text=Japan%20recorded%20a%20Government%20Budget,percent%20of%20GDP%20in%202020.)

²⁵ <https://tradingeconomics.com/chile/government-budget>

²⁶ <https://tradingeconomics.com/colombia/government-budget>

Model kapsamında bağımlı değişken olarak tanımlanan Genel Kamu Bütçe Dengesi olarak alınan Genel Bütçe Açığı OECD veri tabanından elde edilmiştir.²⁷ OECD genel bütçe açığını “Kamunun gelirleri ile sermaye kalemlerini de içeren harcamaları arasındaki açık” olarak tanımlamaktadır.²⁸ Yine aynı tanımda “Net Borç Vermenin kamunun fazlaya sahip olduğu anlamına geleceği ve bu durumda diğer sektörlerle finansal kaynak sağlama imkânına sahip olduğu, Net Borçlanmanın ise hükümetlerin - kamunun- açığa sahip olduğu ve bu durumun da kamu adına diğer sektörlerden finansal kaynak talebini gerektirdiği” açıklamalarına yer verilmiştir.

Modelde yer alan bağımsız değişkenlerden aşağıda yer verilenler IMF’in Dünya Ekonomik Görünümü veri tabanından edinilmiştir.²⁹ Bu değişkenlerin tanımı IMF tarafından şu şekilde yapılmıştır;

“Genel Kamu Harcamaları: Toplam harcama, toplam gider ve finansal olmayan varlıkların ediniminden oluşur.

Genel Kamu Gelirleri: Vergiler, sosyal transferler, bağış nitelikli tüm gelirlerden oluşur.

Genel Kamu Brüt Borç Stoğu: Faiz ödemeleri dahil kreditorlerden alınan tüm ödeme borç sorumluluklarını ifade eder”.

Bu değişkenlerin tamamı ülkelerin gayrisafi yurt içi hasıllarına -GDP- yüzdelik oransal değeri üzerinden esas alınmıştır.

Modelin bağımsız değişkenlerinden diğer ikisi enflasyon ve büyüme oranları olarak tespit edilmiştir. Dünya Bankası verilerinden edinilen bağımsız değişkenlerden³⁰ *Büyüme*; sabit yerel para birimine dayalı olarak piyasa fiyatlarında GSYH'nin yıllık yüzde büyüme oranı olarak tanımlanır. Toplamlar, ABD doları cinsinden ifade edilen sabit 2015

²⁷ <https://data.oecd.org/gga/general-government-deficit.htm>

²⁸ Tez kapsamında **Genel Kamu Mali Dengesi veya Genel Kamu Açığı -General Government Deficit- olarak tabir edilen değişken OECD verisi olup; modele Bütçe Dengesi tanımı ile dahil edilmiştir** (<https://data.oecd.org/gga/general-government-deficit.htm>)

²⁹ <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2023/April/weo-report>

³⁰ <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>

fiyatlarına dayanmaktadır. GSYH ise ekonomideki tüm yerleşik üreticilerin brüt katma değeri artı ürün vergileri ve ürünlerin değerine dahil edilmeyen sübvansiyonlar hariç toplamını ifade etmektedir.

Enflasyon verilerinde tüketici fiyat enflasyonu esas alınmıştır. Dünya Bankası enflasyonu; *yıllık gibi belirli aralıklarla sabitlenebilen veya değiştirilebilen bir mal ve hizmet sepeti edinmenin ortalama tüketiciye maliyetindeki yıllık yüzde değişim*, olarak tanımlamıştır. Büyüme ve enflasyona ilişkin değerler yıllık (%) olarak esas alınmıştır.

Ülkelerin GSYH verileri yine Dünya Bankası verilerinden cari dolar cinsinden alınarak, mal ve hizmet ithalat ve ihracatı da aynı bazda elde edilmiştir. Ülkelerin daha ziyade gelişmişlik düzeyiyle ilgili olan ihracat ve ithalat verilerinin GSYH'ye oranlarının bir önceki yıla göre değişim düzeyi *-büyüme oranları-* alınarak modele dahil edilmiştir. Bu iki değişken modelde Kontrol Değişken olarak düşünülmüştür.

Model ile ölçüm amacı taşıyan ülkelerin harcama gözden geçirme sürecini başlattıktan sonra mali dengelerinde herhangi bir farklılık olup olmadığı sorusuna cevap bulabilmek için;

- Modele sabit bir *Kukla Değişken* eklenmiştir. Kukla değişken olarak 25 ülkenin her birinin HGG sistemine başladıkları yıl esas alınarak, geçiş tarihi sonrası dönem (1), HGG sistemi öncesi dönemleri (0) olarak tanımlanmıştır.
- Ayrıca bağımsız/açıklayıcı değişkenlerden ikisine de bütçe dengesinin harcama gözden geçirme sonrası değişimini izlemek için kukla değişken eklenmiştir. Kamu harcamalarının GSYH'ye oranı ile kamu borç stoğunun GSYH'ye oranı olarak belirlenen bu iki kukla değişken *Etkileşimli Değişken* olarak modele dahil edilmiştir. 25 ülkenin HGG sistemine geçtikleri tarihten önceki yıllar (0), geçtikleri yıldan sonraki dönemlere ilişkin veriler ise “kamu harcamaları /GSYH payı” ile “kamu borç stoğu/GSYH payı”nın değerleri esas alınarak analize dahil edilmiştir.

Bu iki kukla değişkenin modele dahil edilmesi ile beklenen; kamu harcama artışlarının diğer tüm veriler sabitken bütçe dengesini bozucu ve bütçe açığını artırıcı yöndeki etkisinin; sisteme harcama incelemelerinin dahil edilmesiyle farklılık gösterip göstermediğine ilişkin bir sonuca ulaşmaktır. Aynı şekilde bir kukla değişken olarak tanımlanan kamu borç stoğunun GSYH'ye oranı da harcama gözden geçirme sonrası dönemde kamu borçlanmasının bütçe dengesi üzerindeki etkisinde anlamlı bir değişimin olup olmadığını analiz etmek amacıyla.

Çalışmada ayrıca 2019 yılında ortaya çıkan ve dünya ekonomisini derinden etkileyen Covid-19 salgınının etkisini görebilmek adına *covid değişkeni* kukla değişken olarak eklenmiştir. Bu kapsamda covid değişkeni modele 25 ülke için de 2020-2021-2022 yılları için (1), 2009-2019 dönemine ilişkin tüm yıllar için (0) tanımlamasıyla dahil edilmiştir.

Tablo 14. Modelde Çalışılan Ükeler

AVUSTURYA	FRANSA	SLOVENYA
AVUSTRALYA	ALMANYA	İSPANYA
BELÇİKA	YUNANİSTAN	JAPONYA
ÇEK CUMHURİYETİ	İZLANDA	NORVEÇ
KANADA	İRLANDA	POLONYA
ŞİLİ	İTALYA	HOLLANDA
KOLOMBİYA	LETONYA	İNGİLTERE
DANİMARKA	LÜKSEMBURG	
ESTONYA	SLOVAKYA	

Analizde hem yatay hem dikey kesit veriler kullanılacağı için panel veri çalışması yapılmış, 2009-2022 dönemini içeren 14 yıllık zaman diliminde ve tablo 14'te yer verilen 25 ülkede bir politika aracı olarak harcama gözden geçirmeye başladıktan sonraki döneme ilişkin sonuç elde edilmeye çalışılmıştır.

Çalışmada Bütçe Dengesi'nin bağımlı değişken olarak alındığı tek bir model kurulmuştur. Modelin değişkenleri arasındaki regresyon ilişkisini gösteren denklem aşağıda yer verildiği şekildedir.

$$\begin{aligned} \text{BütçeDengesi}_{it} = & \beta_0 + \beta_1 \text{kamu harcama}_{it} + \beta_2 \text{enf}_{it} + \beta_3 \text{büyüme}_{it} + \beta_4 \text{kamuborç}_{it} + \\ & \beta_5 \text{kamugelir}_{it} + \beta_6 \text{kamu harcama}_{it} \text{HGG} + \beta_7 \text{kamuborç}_{it} \text{HGG} + \beta_8 \text{HGG}_t + \\ & \beta_9 \text{ihracatbüyümesi}_{it} + \beta_{10} \text{ithalatbüyümesi}_{it} + \beta_{11} \text{covid}_{it} + u_{it} \end{aligned} \quad (1)$$

Denklemden yer alan (i) alt indisi birimleri, (t) alt indisi zaman boyutunu ifade etmektedir. Zaman serisi (t) 14 yıllık dönemi kapsadığından ve teori çerçevesinde bir zaman serisindeki durağanlığı test etmeye yarayan birim kök analizlerinin $t > 20$ ise yapılması gereği kesin olduğundan, çalışmada ($t=14$) birim kök analizine bakılmamıştır. Sabit ve rassal tahmincilerden hangisinin uygun olduğu Hausman Testi ile belirlenmiştir.

Hausman testinde X_{it} açıklayıcı değişken ile u_i rassal değişkenin aralarında korelasyon olmaması halinde Rassal Etkiler Modeli, u_i rassal değişkeni X_{it} açıklayıcı değişkenler arasında korelasyon olması halinde Sabit Etkiler Modeli uygun olacaktır (Hausman, 1978: 1263). Hausman testi esas itibarıyla rassal etkili modelin uygun olup olmadığını ölçüme yarar. Tesadüfi yani rassal etkiler tahmincisinin geçerli olduğu biçimindeki sıfır hipotezi test edilir ve korelasyon olmaması halinde rassal etkili model uygun model olarak kabul edilir. Modele ilişkin Hausman testinde hipotezler aşağıda yer verildiği şekilde kurulmuştur.

$$H_0 = \text{Rassal-Tesadüfi- Etkiler Modeli Uygundur} \quad (1)$$

$$H_1 = \text{Sabit Etkiler Modeli Uygundur} \quad (2)$$

Bununla birlikte panel veri çalışmalarında kurulan modelin; Heteroskedasite - *Değişen Varyans*-, Otokorelasyon ve Yatay Kesit Bağımlılık standart hatalarının test edilmesi gereği vardır. Modelin; birim içinde ve birimlere göre eşit varyanslı diğer bir ifadeyle Homoskedastik, Otokorelasyonsuz ve Birimler Arası Korelasyonsuz olduğuna dair varsayımlar modelin anlamlı sonuç üretmesi için gereklilik olup öngörülen modelde bu varsayımların test edilmesi önemlidir. Bunların sağlanamaması halinde modelin standart hata ve güven aralıklarının geçerliliği etkilenebilmektedir.

Bu çalışmada tercih edilen standart hatalara dirençli Driscoll-Kraay Tahmincisi ile analiz yapılması halinde ise bu varsayımların sağlanamadığı durumlarda dahi model ile anlamlı sonuçlar üretilebilmesi imkânı bulunmaktadır.

3.2.3 Model Tahmini ve Bulgular Kapsamında Değerlendirmeler

Çalışmada otokorelasyon, değişen varyans ve yatay kesit bağımlılığa dirençli standart sapmaları kullanan Driscoll-Kraay sabit etkiler modeli ile tahmin yapılmıştır.

Bağımlı değişken olarak bütçe dengesinin GSYH içinde yüzdelik oranı esas alınmıştır. Özellikle Maastrich kriterleri çerçevesinde ülkelerin mali disiplinleri adına bir gösterge niteliğinde olan bütçe açığının milli gelire oranı mali disiplin, sürdürülebilir büyüme ve ekonomik dengelerin optimal kurulması adına önemlidir. OECD tanımlamasıyla *genel kamu bütçe açığı; hükûmetin gelir ve harcamaları arasındaki fark* olarak ele alınır. Kamu topladığı gelirlerden daha fazla harcarsa bu mali açıktır, tam tersi olur ve daha az harcarsa bu da mali fazla anlamındadır. Birincil denge borçların net faiz ödemesini içermeyen denge halidir *-faiz dışı denge-*. Bir ülke eğer birincil dengeye sahip değilse topladığı vergilerden daha fazla kamu mal ve hizmet üretimine harcama yapmış demektir. Bu da vatandaşa sunulmak zorunda olunan kamu mal ve hizmetleri için borçlanmak zorunluluğunu ifade eder.

Çalışmada analizler Stata programı ile yapılmış, modelde öncelikle rassal etkiler ve sabit etkiler tahmincileri çalıştırılmıştır. Hangi tahmincinin model için uygun olduğunu belirlemek amacıyla yapılan Hausman Testi ile sonuç elde edilmiştir.

Tablo 15. Hausman Test İstatistiği

DEĞİŞKENLER	KATSAYI DEĞERLERİ		
	Sabit Etkiler	Rassal Etkiler	Fark
Genel Kamu Harcamaları	-1.032876	-1.017577	-.0152987
Enflasyon	-.0226636	-.0264284	.0037647
Büyüme	.0563705	.0490639	.0073066
Genel Kamu Borç Stoğu	.048577	.0124286	.0361484
Genel Kamu Gelirleri	.7116524	.9832821	-.2716297
Genel Kamu Harcama_Kukla (HGG)	.1121949	.0539141	.0582808
Genel Kamu Borç_Kukla (HGG)	-.0209716	-.0144297	-.006542
Kukla (SABİT)	-3.771687	-1.685935	-2.085752
İhracat/GYSH Büyümesi	.0605761	.0529113	.0076648
İthalat/GSYH Büyümesi	-.0562087	-.0532928	-.0029159
Covid	.5472303	.7587634	-.2115331

TEST ADI	TEST İSTATİSTİĞİ	OLASILIK DEĞERİ
Hausman Testi	37.99	0.0001

Test sonuçları Stata 13 programı kullanılarak elde edilmiştir.

Hausman test istatistik sonucuna Tablo 15’te yer verilmiş olup olasılık değeri yüzde 5’ten küçük bulunmuş ($\text{prob} < 0.05$) ve bu bağlamda H_0 hipotezi reddedilmiştir. H_0 hipotezi literatür çerçevesinde rassal etkiler modelini tanımladığından ve test sonucu boş hipotezi reddettiğinden; sabit etkiler modeli çalışma için uygun model olarak belirlenmiştir.

Panel veri analizlerinde kurulan modelin anlamlı sonuçlar üretebilecek nitelikte olup olmadığının belirlenmesi amacıyla modelde ayrıca;

- Değişen varyans -*Heteroskedasite*-
- Otokorelasyon

- Yatay Kesit Bağımlılığı -Birimler Arası Korelasyon-

durumlarının varlığının test edilmesi gereği doğmuştur. Modelde standart hataların varlığı halinde de anlamlı sonuçlar üreten ve literatürde $N > T$ olan modellemelerde standart hatalara dirençli Driscoll-Kraay metodu ile yapılan analiz sonuçlarının güvenilir olduğu vurgusu dikkate alınarak bu yöntem tercih edilmiştir. Panel veri analizlerinde bu standart hatalar farklı yöntemler ile test edilerek tahminlerin güvenilirliği sağlanmaya çalışılır.

Heteroskedasite, modelde yer alan her bir gözlem için hata terimlerinin varyansının farklı olması hali diğer bir ifadeyle birimlere göre Değişen Varyans anlamına gelmektedir. Tesadüfi etkili modelde hata teriminin, birim ve zamana göre homoskedastik -eşit varyanslı- olduğu varsayılır ancak bu varsayım panel veri ile kurulacak modeller için kısıtlayıcı nitelikte bir varsayımdır. Tanımlanan modelde değişen varyans sorunu mevcutken homoskedastik gibi kabul ederek tahmin yapılması halinde standart hatalar sapmalı hal alacaktır (Tatoğlu Yerdelen, 2005: 51).

Bu sorunun olması halinde tahminlerde etkinlik sağlanamayacak, standart hatalar doğruyu yansıtmayacaktır. Problemin çözümü için dirençli (robust) standart hataların kullanılması önemlidir. Değiştirilmiş Wald Testi sabit etkili panel modellerde bu testi sağlamaktadır. Wald test istatistiği ile her bir birimin varyansının panelin ortalamasına eşit olması durumuna ilişkin hipotez test edilmekte ve varyansın birimler bazında farklılaşıp farklılaşmadığı araştırılmaktadır (Ün, 2015).

Wald Testi hipotezleri literatürde yer verildiği üzere aşağıda tanımlandığı şekilde kurulur (Ün, 2015:71-72).

$$H_0 = \text{Sabit varyans varsayımı geçerlidir} \quad (1)$$

$$H_1 = \text{Değişen varyans varsayımı geçerlidir} \quad (2)$$

Bu kapsamda modelde öncelikle Wald testi yapılarak değişen varyans durumu test edilmiştir.

Tablo 16. Wald Testi Sonucu

TEST ADI	TEST İSTATİSTİĞİ	OLASILIK DEĞERİ
Değiştirilmiş Wald Testi	26369.11	0.0000

Olasılık değeri: 0.0000, Prob<0.05 (0.0000)

Test sonuçları Stata 13 programı kullanılarak elde edilmiştir.

Test ile olasılık değeri 0 olarak elde edilmiş, bu sonuç bize H_0 hipotezini %5 anlamlılık düzeyinde reddetmemiz gerektiğini göstermiştir. Bu kapsamda varyansın birimlere göre sabit olduğu şeklinde kurulan H_0 hipotezi reddedilip alternatif hipotez kabul edilir yani modelimizde değişen varyans sorunu bulunmaktadır.

Otokorelasyon, farklı gözlemlerin hata terimlerinin ilişkili olması halidir. Zaman serilerinde sıklıkla karşılaşılan bir standart hata niteliğindedir. Beklenen durum hata terimleri arasında korelasyon olmaması, hata terimlerinin belirli dönemdeki değerinin farklı bir dönemdeki değerinden bağımsız olmasıdır.

Bağımsız hatalar olarak da ifade edilen Otokorelasyon testi için modelde Durbin-Watson testi yapılmıştır (Durbin ve Watson, 1950). Testin hipotezi;

$$H_0: \rho = 0$$

şeklinde kurulmaktadır.

Bu durumda otokorelasyon katsayısının $-\rho$ - 0'a eşit olduğu H_0 hipotezi; otokorelasyon yoktur durumu test edilir. H_0 'ın reddedilmesi halinde $H_1: \rho > 0$ hipotezi kabul edilir ve otokorelasyon var olduğu sonucu elde edilir (Genceli, 1990: 17).

Tablo 17. Durbin-Watson Testi Sonucu

TEST ADI	TEST İSTATİSTİĞİ	OLASILIK DEĞERİ
Durbin-Watson	1.930	0.0026

Olasılık değeri: 0.0026, Prob<0.05 (0.0026)

Test sonuçları Stata 13 programı kullanılarak elde edilmiştir.

Sabit etkiler modelinde test sonucunun 2'den küçük çıkması hali otokorelasyon olduğunu ifade etmekte olup test sonuçları 1.930 olarak bulunmuş ve modelimizde otokorelasyon sorunu olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Yatay Kesit Bağımlılığı, bir diğer ifadeyle Birimler Arası Korelasyon modelde test edilmesi gereken diğer bir standart hata durumudur. Seride bir şok etkisi oluşması halinde analiz verisinde yer alan bütün yatay kesit birimlerinin bundan eşit derecede etkilenip etkilenmediğine yönelik araştırma anlamındadır (Ün, 2015). Yatay kesit bağımsızlığı durumu, paneli oluşturan birimlerden herhangi birine ilişkin bir şoktan diğer tüm birimlerin aynı derecede etkilenmeleri veya yatay kesit birimlerin birinde görülen bir şoktan panelde yer alan diğer birimlerin etkilenmediği varsayımına dayanır.

Literatür kapsamında yatay kesit bağımlılığını analiz etmek için Breush-Pagan (1980) LM (Lagrange Multiplier) testi, Pesaran (2004) scaled LM test ve Pesaran CD testleri kullanılmaktadır. Model serisinde yer verilen birim ve zaman değerlerine göre hangi testin tercih edileceği belirlenmektedir. Analize tabi olan veri setinde veri kesitin zaman kesitinden büyük olması halinde ($N > T$) ise daha ziyade Pesaran CD testinin dikkate alınması gereği literatür çerçevesinde vurgulanmaktadır. Bu kapsamda modelde Pesaran CD testi (Pesaran, 2004) ile birimler arasındaki korelasyon test edilmiştir.

Tipik olarak panel veri modellerdeki bozuklukların kesitsel olarak bağımsız olduğu varsayılmaktadır. Bu durum özellikle geniş kesitli -N boyutu yüksek- paneller için geçerlidir. CD -Cross Sectional Dependence - Yatay Bölüm Bağımlılığı, testi olarak

adlandırılan test altta yatan hatanın simetrik olarak dağıldığı varsayımıdadır (Pesaran, 2004, s. 1). Modelde Kurulan hipotezler aşağıda yer verildiği şekildedir.

H_0 : Yatay kesit bağımlılığı yoktur -yatay kesit bağımsızdır-

H_1 : Yatay kesit bağımlılığı vardır

Tablo 18. Yatay Kesit Bağımlılığı Test Sonucu

TEST ADI	TEST İSTATİSTİĞİ	OLASILIK DEĞERİ
Pesaran CD	8.330	0.0000

Olasılık değeri: 0.0000, Prob<0.05 (0.0000)

Test sonuçları Stata 13 programı kullanılarak elde edilmiştir.

Tablo 18’de olasılık değeri < 0.05 bulunduğundan H_0 hipotezi reddedilerek, birimler arasında yatay kesit bağımlılığı vardır sonucuna ulaşılmıştır.

Modelde bu üç standart hataya ilişkin yapılan testlerin ardından modelin analizine geçilmiştir.

Driscoll-Kraay literatür çerçevesinde tutarlı standart hatalar üreten parametrik olmayan bir kovaryans matrisi tahmincisi olarak tanımlanmaktadır (Hoechle, 2007: 282). Teoride tanımlandığı üzere modelde kullanılan xtsc programı doğrusal panel modelleri için Driscoll-Kraay standart hatalarını üretmektedir. Bu anlamda değişen varyans tutarlılığını sağlamanın dışında, bu standart hata tahminleri kesitsel ve zamansal bağımlılığa karşı da dirençlidir. Driscoll ve Kraay’ın sadece dengeli panellerde kullanıma uygun olan orjinal kovaryans matrisi tahmincisinden farklı olarak, xtsc programı dengesiz paneller ile de sonuç üretmektedir. Sabit etkiler yöntemi ile tahmin yoluna gidildiğinde xtsc programı değişkenleri önce OLS ile tahmin yapılmasına olanak sağlayacak şekilde dönüştürmektedir (Hoechle, 2007: 286-287). Bu yöntem standart hatalar altında da etkinliği sağlayan bir tahmincidir.

Bu doğrultuda model çalışmasında varsayımlardan sapmaları düzeltmek noktasında anlamlı sonuçlar ortaya koyan Driscoll-Kraay tahmincisi kullanılmış ve Tablo 19 ile gösterilen analiz sonuçları bu yöntem ile elde edilmiştir.

Tablo 19. Model Sonuç Tablosu

Driscoll-Kraay Regresyon				
Sabit Etkiler Metodu				
Gözlem Sayısı : 350				
Grup Sayısı : 25				
R kare : 0.7949				
BÜTÇE DENGESİ	Katsayı Değerleri	Drisc/Kraay Standart Hatalar	t istatistikleri	p > t
Genel Kamu Harcamaları	-1.032876	.0388512	-26.59	0.000*
Enflasyon	-.226636	.0250298	-0.91	0.374
Büyüme	.0563705	.0277832	2.03	0.054**
Genel Kamu Borç	.048577	.0139769	3.48	0.002*
Genel Kamu Gelirleri	.7116524	.1199587	5.93	0.000*
Genel Kamu Harcama-KUKLA (HGG)	.1121949	.0359447	3.12	0.005*
Genel Kamu Borç-KUKLA (HGG)	-.0209716	.007317	-2.87	0.009*
KUKLA (HGG)	-3.771687	1.220467	-3.09	0.005*
İhracat/ GSYH (Büyüme oranı)	.0605761	.0305544	1.98	0.059**
İthalat/ GSYH (Büyüme Oranı)	-.0562087	.0254041	-2.21	0.037*
Covid 19	.5472303	.1914531	2.86	0.009*
Sabit Katsayı	9.919004	5.111963	1.94	0.064**

*, ** sırasıyla yüzde 5, yüzde 10 anlamlılık düzeyini vermektedir (prob<0.05, prob<0.10)
Model sonuçları Stata 13 programı kullanılarak elde edilmiştir.

Tablo 19’da yer alan olasılık değerlerine göre değişkenlerden enflasyon hariç tamamı anlamlı bulunmuştur. Model değişkenlerinden; kamu harcamaları, kukla değişken olarak tanımlanan HGG, HGG tanımlı kamu borç/GSYH değişkenleri ve ithalat büyüme oranı bütçe dengesi ile negatif yönlü, diğer tüm değişkenler ile bütçe dengesinin pozitif yönlü ilişkisi elde edilmiştir. Model ile elde edilen sonuçlar aşağıda özetlendiği şekildedir:

- Kamu Harcamaları ile Bütçe Dengesi arasında anlamlı ve negatif yönlü korelasyon elde edilmiştir. Modelde *genel kamu harcamaları* olarak tanımlanan değişkende 1 yüzde puanlık artışın bütçe dengesi üzerinde 1.032 yüzde puan bozucu etkisi olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Teorik anlamda sistematığı her ne şekilde tanımlanırsa tanımlansın -girdi veya çıktı nitelikli bir yapıda- kamu hizmet kategorilerinin nasıl finanse edildiğinin ilanı niteliğinde planlama aracı ve politika belgesi olan bütçe belgeleri kamuya ilişkin belirli bir dönemde yapılması öngörülen harcamaların ödenek tahsis karşılığını ifade etmektedir. Harcamalarda artış eğilimi aynı ölçüde gelir yaratılamaması durumunda bütçe dengesinde bozucu etki yaratıp bütçe açığını artırıcı niteliğe sahiptir. Bütçe sistematığı üzerinden çok genel bir bakış açısıyla formülasyona aşağıda yer verilmiştir.

$$\text{Bütçe Dengesi} = \text{Bütçe Giderleri} - \text{Bütçe Gelirleri}$$

$$BD = A - B$$

Bütçe Dengesi = Gider cetveli olarak tanımlanan A cetveli ile Gelir cetveli olarak tanımlanan B cetveli³¹ toplamalarının farkını ifade eder. Bu kapsamda bütçe giderlerinin -*harcamalarının*- bütçe gelirlerinden yüksek olması hali BD açısından bozucu ve negatif bir etkiye sahiptir. Bu anlamda genel hükümet dengesinde esas olan gelir ve gider arasındaki farktır ve literatür çerçevesinde beklenen harcama artışının gelirden bir değişme olmaksızın veya aynı oranda bir değişme olması halinde bütçe dengesini bozucu etkisi olduğu yönündedir. Model ile bulunan sonuç genel kamu harcamaları yönüyle bu beklentiyle tutarlıdır.

- Büyüme ile Bütçe Dengesi arasında anlamlı ve pozitif yönlü ilişki elde edilmiştir. Analiz sonuçlarına göre büyüme oranı olarak tanımlanan

³¹ A ve B Cetvellerine ilişkin tanımlamalar Türk Bütçe Sistematığına ilişkin adlandırmalardır.

değişkende 1 yüzde puan artış bütçe dengesini 0.056 yüzde puan pozitif yönde etkileyecektir. Neoklasik öğretinin bütçe açığı ve makroekonomik değişkenler arasında var olduğu ileri sürülen negatif yönlü ilişki tanımlamasının temelinde bütçe açıklarının faiz artışına neden olması ve yüksek faizlerin özel sektör yatırım harcamaları açısından caydırıcı niteliği gelmektedir; bu süreç ekonomik büyümeyi dışlama etkisi nedeniyle azaltacaktır. Keynesyen öğretiyeye göre ise bütçe açığındaki artış toplam talebi, özel yatırım ve tasarrufları belirli bir faiz oranına kadar artıracaktır. Bütçe açığı ekonomik büyüme üzerinde beklenildiği gibi zararlı etkiye sahip olmayacaktır çünkü hükümet bütçe açığını toplam talebi canlandırmak amaçlı bir araç olarak kullanacak ve kamu eliyle yapılan harcamalar ekonomide özellikle üretken alanları destekleyici şekilde kullanılırsa büyümeye katkı sağlayacaktır. Keynes'in ortaya koyduğu bu teoriye göre bütçe açığının büyüme gibi makro ekonomik değişkenler üzerinde iyileştirici yanı vardır (Brima ve Mansaray, 2015). Maliye politikası olarak harcama artışı veya vergi azaltımı yönünde benimsenen bir politika seti efektif talep üzerinde etkili olacak bu şekilde yeni yatırımlar ve dolaylı olarak istihdam desteklenecektir. Tam istihdam durumunda ise kalıcı ve sürdürülebilir büyüme elde edilecektir. Model ile ortaya konulan *-büyümeden açığa doğru-* pozitif yönlü ilişkinin neoklasik öğretinin ortaya koyduğu kamu sektörünün özel sektör üzerindeki dışlama etkisi nedeniyle bütçe açığının ekonomide negatif yönlü etkiye sahip olacağı varsayımı ile tutarlı olmadığı görülmektedir.

Makroekonomik anlamda büyüme iki yanlı olup kamu ve özel kesim tarafından üstlenilmektedir. Özel sektör sermaye birikiminin ve yatırımlarının eksik kaldığı durumlarda kamu sektörünün farklı politika araçlarıyla bu açığı kapatması beklenir. Bu bağlamda örneğin 2008 kriz sonrası dönemde ülkelerin kamu harcamalarını artırmak yönünde ortaya koymuş oldukları politika setleri

ekonominin ivme kazanmasına yönelik talep ve gelir artışı oluşturmak amaçlıdır. Ancak kamu harcamalarının kapasite yaratıcı alanlara yönelmesi; altyapı yatırımları, ARGE harcamaları, teknoloji transferine yönelik katma değeri yüksek olan alanlara yoğunlaşması önemlidir. Bu şekilde artan kamu harcamalarının ekonomide katma değer yaratması ve büyüme üzerinde olumlu etkisi olması beklenir.

Büyüme ve kamu harcamaları arasında ilişkinin nasıl tesis edildiğine dair literatürde farklı yaklaşım ve çalışmalar bulunmaktadır. Barro'nun (Barro, 1989) kamu harcamaları ile GSYH büyümesi arasında ilişki olduğunu varsayan içsel büyüme modeli, geleneksel neoklasik ekonomik büyüme modelinin - *Solow (1957)*- tersine büyümeyi dışsal teknolojik gelişmelere ve işgücü büyümesine dayandırmaz. Barro'nun büyüme modelinin temel unsuru büyük ölçüde özel yatırım ve kamu harcamaları olup belli bir dereceye kadar kamu hizmetleri üretim için girdi kabul edilmekte ve dolayısıyla kamunun genişliği ile ekonomik büyüme arasında olası bir ilişki olduğu savı ortaya konulmaktadır (Hsieh ve Lai, 1994). Büyüme ve bütçe dengesi arasındaki korelasyona ilişkin farklı ampirik çalışma ve yaklaşımlar da vardır. Özellikle kamu harcama ve bütçe açığının dışlama etkisi ile özel sektör maliyetlerini artıracığı ve büyümeyi olumsuz etkileyeceği yaklaşımı bulunmakla birlikte; kamu harcama artışının bu harcamaların teknoloji transferi, altyapı gibi büyümeyi belirleyici alanlara kanalize edilmesinin ekonomide genel itibarıyla kapasite artışı ve potansiyel olanaklar yaratması, özel kesim için de tetikleyici bir zeminin oluşmasının yatırımları derinleştirerek beşerî sermaye dahil ekonominin geneli üzerinde iyileştirici bir etkiye neden olacağı da literatür çerçevesinde ortaya konulmuştur. Bu kapsamda Castro (2007) düşük oranlı ekonomik büyümenin bütçe açıklarının nedeni olduğunu, güçlü bir büyüme oranının ise geliri artırıp

işsizlik oranlarını düşüreceği, kamunun istihdam yaratma yönünde çaba ve harcamalarının da azalarak bütçe açığını olumlu yönde etkileyeceğini ortaya koymuştur. Benzer şekilde Al-Khedair (1996) çalışmasında bütçe açığının sanayileşmiş bazı ülkeler için ekonomik büyümede pozitif etkisi olduğu sonucuna ulaşmıştır. Murwirapachena vd. (2013) çalışmalarında bütçe açığının belirli bir seviyeye kadar düşük ekonomik büyüme dahil bazı makroekonomik sorunların sonucu olduğunu ifade etmişlerdir. Herath (2012) kamu harcamaları ile ekonomik büyüme arasında pozitif yönlü ilişki olduğunu, Angelopoulos (2008) ise çalışmasında ekonomik büyüme ve kamu sektör büyüklüğü arasında monotonik olmayan bir ilişki olduğunu ortaya koymuşlardır. Bangura vd. 2016 tarihli çalışmalarında; büyümenin gelir yaratma kapasitesini artıracığını ve bu artışın harcamalar üzerinde azaltıcı etkisi nedeniyle bütçe açığını düşürücü etkisi olduğu sonucuna ulaşmıştır. Benzer şekilde Tujula ve Wolsvijk 2004 tarihli analizlerinde milli gelir artışının bütçeyi olumlu etkilediğini ortaya koymuşlardır. Bu bağlamda kamu harcamaları ekonominin temel bileşenlerinden olarak özel sektör tarafından üstlenilmeyen veya rantlı olmayan bazı alanlarda yatırımlar kanalıyla gelişme kaydedilmesine neden olacak, gelir artışına ve bu şekilde büyüme oranları bütçe dengesi üzerinde pozitif yönlü etkide bulunacaktır. Model ile ortaya konulan sonuçlar, büyümenin bütçe açıklarını azaltıcı ve bütçe dengesini iyileştirici etkisi olduğuna yönelik yaklaşım ve literatür çerçevesinde yer alan bu yöndeki çalışmalar ile tutarlıdır.

Model kapsamında çalışılan ülkeler özelinde bakıldığında ise; örneğin Avusturya’da 2009 yılı itibarıyla bütçe açığının GSYH’ye oranı yüzde 5 iken aynı yıl negatif yönlü büyüme *-ekonomide yüzde 4 oranında daralma-* görülmüştür. 2010 yılına gelindiğinde bütçe açık ve büyüme oranları sırasıyla

yüzde 4 ve 2 olarak gerçekleşmiştir. 2010 yılında bütçe açığında görülen iyileşme ile açığın milli gelire oranı 1 puan iyileştiğinde büyüme oranının pozitifte döndüğü görülmektedir. Covid salgının tüm ekonomiler için tahrip edici etkisinin ekonomik verilerin seyrini 2020 yılı itibarıyla değiştirdiği bilinmektedir. Avusturya’da 2019 yılında bütçe dengesinin milli gelire oranı yüzde 1 (bütçe fazlası) seviyesinden salgın sonrası dönemde 2020, 2021 ve 2022 yıllarında sırasıyla -8, -6 ve -4 olarak gerçekleşmiştir. Bu üç yıla ilişkin büyüme oranlarının milli gelire oranı ise; -6, 5, 5 olarak gerçekleşmiştir. Benzer şekilde Avustralya’da 2010-2011 ve 2012 yıllarında bütçe açığının GSYH oranı sırasıyla yüzde 5, 5, 3 seviyesindeyken aynı dönemde büyüme oranı sırasıyla yüzde 2, 2 ve 4 olarak gerçekleşmiştir. Belçika’da 2009 yılında bütçe açığının GSYH’ye oranı yüzde 5,4 iken büyüme oranı -2.02 seviyesinden 2010 yılında 2,86 seviyesine yükselmiş olup aynı yıl bütçe açığının milli gelire oranının yüzde 4,1 seviyesine gerilemiştir. Benzer şekilde İngiltere’de 2019 yılında kamu harcamalarının GSYH’ye oranı yüzde 39 iken covid salgını sonrasında genişleyici maliye politikaları ve harcama baskısının da etkisi ile bu oran 2020 yılı için yüzde 50 seviyesine çıkmıştır. İlgili yıllarda bütçe açığı oranı yüzde -3 ve -13, aynı dönem büyüme oranları ise 2, -11 olarak gerçekleşmiştir. Modele dahil edilen diğer bazı ülkelerde de genel olarak büyümenin bir önceki döneme göre daha yüksek olduğu yıllarda bütçe açığının daha düşük seviyelerde kaldığı tespit edilmiştir. Bu kapsamda model ile ulaşılan büyümedeki değişimin bütçe açığını azaltarak bütçe dengesini iyileştirici etkisine yönelik sonucun seçilen ülkeler özelinde genel olarak beklentilerle uyumlu olduğu görülmektedir.

- Kamu Gelirleri ile Bütçe Dengesi ve Kamu Borç Oranı ile Bütçe Dengesi arasında model sonucunda anlamlı ve pozitif yönlü ilişki elde edilmiştir.

Modelde genel kamu brüt borç oranı olarak tanımladığımız değişkende 1 yüzde puanlık artışın bütçe dengesini 0.048 yüzde puan olumlu etkilediği görülür. Yine analiz sonucuna göre kamu gelirlerinde görülen 1 yüzde puanlık artış bütçe dengesi üzerinde yüzde 0.711 puan iyileştirici etkiye sahiptir.

Genel itibarıyla kamu harcamalarının finansman kısmını oluşturan ve ülkemiz dahil pek çok ülkede en büyük payın vergi gelirlerine ait olduğu kamu gelirlerinde görülen bir artışın bütçe dengesini olumlu yönde etkileyip bütçe açığı üzerinde kapatıcı etki yaratacağı açıktır. Bu bağlamda genel kamu gelirleri olarak modele dahil edilen bağımsız değişken ve bütçe dengesi arasındaki pozitif yönlü ilişki teori, bütçe sistemi ve beklentiler ile son derece tutarlı ve anlamlıdır. Modele dahil ülkeler üzerinden örneklem yapıldığında; Çek Cumhuriyeti'nin 2010 yılında kamu gelirlerinin GSYH'ye oranının yüzde 39 seviyesinden 2011 yılında yüzde 40 oranına çıktığı, aynı yıllar için bütçe açığının GSYH oranının ise yüzde 4 ve 3 gerçekleşme ile bütçe dengesinde yüzde 1'lik iyileşme olduğu görülür (-4, -3). Benzer şekilde modele dahil edilen bir diğer ülke olan Fransa'da 2012 yılında yüzde 52 olan kamu gelirlerinin GSYH'ye oranı 2013 yılında yüzde 53 olarak gerçekleştiğinde aynı döneme ilişkin bütçe açığının GSYH oranı ise sırasıyla 5 ve 4 olarak gerçekleşmiştir (-5,-4). Model kapsamında yer alan ülkeler özelinde bu sonuçlar genel itibarıyla benzer nitelik göstermiştir.

Kamu Borç Oranı ile Bütçe Dengesi arasında elde edilen korelasyona bakıldığında ise kamu gider ve geliri arasında fark olması hali bütçe açığına işaret etmekte ve aradaki fark genel itibarıyla borçlanma yolu ile kapatılmaktadır. Klasik öğretiye göre yönetim erkinin bir politika aracı olarak borçlanmayı benimsemesi gereksiz kamu harcamalarına neden olarak uzun dönemde ekonomiyi iflasa götürecek kadar sıkıntılı bir yaklaşımdır (Burkhead,

1954). Literatür çerçevesinde borçlamanın faiz maliyeti nedeniyle bütçe dengesi üzerinde olumsuz bir etki yaratması genel bir kanı ve beklenti olmakla birlikte; borçların katma değeri yüksek, ekonominin lokomotifleri olan yatırım nitelikli alanlara kanallanmasinin bütçe açığını iyileştirici etki yaratacağına ilişkin farklı bir yaklaşım da bulunmaktadır. Murwirapachena vd. (2013) çalışmalarında borçlanmanın bütçe açığını artırdığı yönünde bulgu ortaya koymuşlardır. Ancak Maltritz ve Wüste (2015) büyük miktarda borçların bütçe dengesini olumlu yönde etkilediği sonucuna ulaşmıştır. Egeli (1999) dış borç bulma imkânının genişlemesinin borçlanma maliyetlerini düşürerek bütçe açığı üzerinde pozitif ve iyileştirici etkisi olduğunu ortaya koymuştur. Sadıklı (2021) kamu borç seviyesindeki artışın bütçe dengesini iyileştirici etkisi olduğunu ifade eder. Model sonucunda elde edilen borçlanma ve bütçe dengesi arasındaki pozitif yönlü ilişkinin bu bağlamda literatürde yer alan söz konusu çalışmalar ile de tutarlı olup borç miktarında görülen artışın bütçe dengesi üzerinde iyileştirici etkisi olduğu, borçların ekonomik büyümeyi sağlayıcı ve böylelikle bütçe açıkları üzerindeki baskıyı azaltıcı niteliği olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Çalışmada analize konu edilen 25 ülkeye bakıldığında, örneğin Çek Cumhuriyeti'nin 2021 yılı borçlanma/GSYH oranı yüzde 42 seviyesinden bir sonraki yıl yüzde 44 seviyesine çıktığında; aynı dönemler için bütçe açığı/GSYH oranının 2 puan iyileşme gösterdiği görülür. 2021 yılında Bütçe Dengesi/GSYH -5 seviyesinden 2022 yılı için -3 seviyesine ulaşmıştır. Benzer şekilde İngiltere'de borç oranının 2014 yılında GSYH payı yüzde 86 seviyesinden 2015 yılında yüzde 87 seviyesine yükselirken aynı dönemler için bütçe dengesinin GSYH oranı sırasıyla; -6 ve -5 olarak gerçekleşmiştir. Yine benzer bir sonuç Şili için 2017 yılında kamu borç oranı yüzde 24 seviyesinden

2018 yılında yüzde 26'ya çıkarken aynı dönemler için bütçe dengesinin GSYH'ye oranı 2 puan iyileşme ile -3 ve -1 olarak gerçeklemiştir.

- Modelde yer alan ithalat/GSYH ve ihracat/GSYH değerleri bir önceki yıla göre değişim oranları -büyüme oranları- ile analize dahil edilmiştir. Değişkenlere ilişkin elde edilen sonuçlara göre; ihracatın büyüme oranında 1 yüzde puanlık artış bütçe dengesini 0.060 yüzde puan olumlu etkilerken, aynı değişim ithalat için 0.056 oranında bütçe dengesini kötüleştirici etki olarak tespit edilmiştir. Bir ülkenin dışa açıklık düzeyi, uluslararası alanda kabul görmüş ürün ve pazar payı ve gelişmişlik düzeyiyle ilgili olan bu iki değişken modelde daha ziyade kontrol değişken olarak düşünülmüştür.

Bilindiği üzere ithalat ve ihracat farkının ifadesi olan dış ticaret açığı ile bütçe dengesi arasında pozitif yönlü ilişki teori çerçevesinde tanımlanmıştır. Bu yaklaşıma göre bütçe açıkları nedeniyle kamu kesimi borçlanmaya gidecek; borçlanma tutarında artış faiz oranlarını yükselterek yurtiçi finans yatırımlarını yabancılar için cazip hale getirecektir. Yurtdışından ülkeye gelen yabancı para cinsinden fon akışı dövizin fazlalaşmasına ve bunun sonucu yerel paranın değerlenmesine neden olacaktır. Yerel paranın değer kazanması ise ihracatı pahalı hale getirerek ihracat düşüşüne ve artan ithalat nedeniyle dış ticaret açığının yükselmesinin nedenidir. Literatür çerçevesinde bütçe açığı ile dış ticaret açığının eşanlı ve pozitif yönlü etkisi bu bağlamda tanımlanmış durumdadır (Ball & Mankiw, 1995: 98-99). Modele doğrudan dış ticaret açığı yerine; ithalat ve ihracat tutarlarının GSYH içindeki paylarında bir önceki yıla göre değişim oranları dahil edilerek sonuç elde edilmeye çalışılmıştır. İthalat ve ihracat arasındaki fark olarak tanımlanan ve ithalat tutarının ihracat tutarından yüksek olması halinde oluşan dış ticaret açığı tanımlaması ile model sonuçları değerlendirildiğinde; elde edilen ihracat artışının bütçe dengesi

üzerinde pozitif yönlü etkisi ile ithalat artışının bütçe dengesi üzerinde negatif yönlü ilişkisinin her iki değişken arasındaki farka göre dış ticaret açığının bütçe dengesini kötüleştirdiği yönündeki teori ile ortaya konulan yaklaşımı desteklediği görülmektedir.

Literatür çerçevesinde çalışmalara bakıldığında, Yanık (2006) çalışmasında yüksek cari açığın daha yüksek oranda bütçe açıklarına yol açabileceğini ifade eder. Karadeniz (2021) bütçe açığının cari açığı artırıcı etkisi olduğu bulgusuna ulaşmıştır. Reed vd. (2019) sürdürülebilir borç yönetimi için bütçe açığı ve cari açığın azaltması gereğini ortaya koyarak her iki açığın eşanlı hareket ettiği bulgusuna ulaşmışlardır.

- Bu model çalışmasının nihai hedefi olan HGG sistemi ile birlikte ülkelerin bütçe dengelerinde ne yönde değişim olduğunu ölçebilmek amacıyla açıklayıcı değişkenlere kukla değişken olarak HGG tanımlanmış ve Genel Kamu Harcaması/GSYH-HGG, Genel Kamu Borç/GSYH-HGG ile HGG olarak belirlenen kukla değişkenler neticesinde model anlamlı sonuç vermiştir.

Genel kamu harcamaları-HGG olarak tanımlanan değişkenin katsayısı pozitif, anlamlı ve 0.112 olarak elde edilmiştir. Çalışmanın başında bu değişkenin amacı kamu harcamalarının bütçe dengesi üzerindeki etkisinin ülkelerin harcama gözden geçirme sistemine geçişi ile birlikte anlamlı bir değişime uğrayıp uğramadığının tespiti olarak belirlenmiştir. Bu anlamda elde edilen pozitif ve anlamlı sonuç; kamu harcamalarında 1 yüzde puanlık artışın bütçe dengesi üzerinde yarattığı 1.032 yüzde puan bozucu etkinin, değişkene tanımlanan kukla değişken sonrasında 0.112 yüzde puan oranında azalacağı şeklinde yorumlanmıştır. Böylelikle kamu harcamalarında 1 yüzde puanlık artışın bütçe dengesi üzerindeki 1.032 yüzde puan bozucu etkisi 0.920 yüzde puana gerileyecektir.

Bu kapsamda teze ilişkin ampirik çalışmadan elde edilen en önemli sonuç; bir politika aracı olarak harcama gözden geçirme yönteminin, bütçe harcamalarının artan seyrinin bütçe dengesinde yarattığı olumsuz etkinin azaltılması adına anlamlı ve beklenildiği şekilde olumlu bir etkisinin olduğudur.

Diğer taraftan HGG'ye geçmiş ülkeler için bu süreç sonrasında model ile ortaya konulan; kamu borçları/GSYH oranındaki değişimin bütçe dengesi üzerindeki olumlu etkisini belirli oranda azalttığı görülmektedir. Böylelikle HGG sürecinin harcamalar yoluyla bütçe dengesini iyileştirici etkisine benzer bir sonuç borçlanma değişkenine tanımlanan kukla değişken neticesinde elde edilememiştir. Yine her bir ülkeye bağımsız değişkenler bazında bir ayrıma gidilmeksizin HGG'ye geçiş dönemi sonrası için tanımlanan kukla değişken neticesinde elde edilen parametreye göre; HGG'ye geçen ülkelerin makroekonomik değişkenlerinde bir değişim olmaması halinde bütçe dengesinde bir miktar bozulma görülmüştür. Bu sonuç beklenti ile tutarlı değildir.

- Modele ayrıca 2019 yılında dünya ekonomisini daraltan Covid salgınının etkisini görebilmek adına bir kukla değişken olarak Covid değişkeni ilave edilmiş, analiz yapılırken 2020, 2021 ve 2022 yıllarına ilişkin (1) değeri tanımlanmıştır. Böylelikle analizde pandemi dönemi dikkate alınmak istenilmiş, model sonucu elde edilen değer anlamlı olarak bulunmuştur. Covid döneminde genel olarak ülkelerin bütçe dengelerinde ortalama olarak 0.54 yüzde puan iyileşme görülmüştür. Analize dahil edilen 25 ülkeden sadece ikisinin 2021 yılında harcama gözden geçirmeleri başlattığı diğer tüm ülkelerin 2019 yılı itibarıyla sisteme dahil oldukları dikkate alındığında ve Covid dönemi 2020-2021-2022 olarak modele dahil edildiği için genel olarak harcama gözden

geçirme sürecinin bu iyileşmede etkili olduğu yorumlanmıştır.

Özet olarak denilebilir ki model çalışmasındaki varsayımlardan biri kamu harcamalarındaki artışın bütçe dengesini negatif yönde etkileyeceği ve bütçe açığı üzerinde bozucu etkisi olacağıdır. Sonuç söz konusu varsayımı destekler niteliktedir. Ayrıca çalışma sonucuna göre analiz kısmına dahil edilmiş ülkelerin bir politika ve yönetim aracı olarak harcama gözden geçirmeyi benimselerinin ardından kamu harcamalarının artışından kaynaklı bütçe dengelerindeki olumsuz seyrin pozitif yöne doğru çevrildiği görülür. Bu bağlamda harcama gözden geçirme yönteminin bütçe dengesini iyileştirici yanı olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Literatür kapsamında bu yönde bir analiz ve bulgu yer almadığından elde edilen bu sonucun literature önemli bir katkı sağlayacağı değerlendirilmektedir.

SONUÇ

Devletin ekonomi içerisinde rolüne ilişkin bakış açısı yüz yıl öncesinden farklı noktadadır. Kamu kesimi büyüklüğüne ilişkin tabloyu ortaya koymak amaçlı kullanılan bütçe büyüklüklerinin GSYH'ye oransal karşılığı, 2000'li yıllar ile birlikte hem devlete yüklenen fonksiyonlar ve bakış açısındaki farklılık hem de küresel krizin Keynesyen ekonomi anlayışını destekleyici sonuç yaratması ile yükseliş seyrine girmiştir. Devletin ekonomik bir aktör ve harcama yapıcı bir birim olarak, toplumsal beklentilerin de yönlendirmesiyle mali sistem içerisinde daha fazla yer alması, kamu kaynak kullanımının etkinliğini sağlayabilmek amacıyla mali yönetim sistemlerine farklı politika araçlarının dahil edilmesi gereğini doğurmuştur.

Kamusal müdahale yoğunluğunda artış eğilimi kaynak kullanımında etkinliğin sağlanmasını mali yönetimin odak noktalarından biri haline getirmiş ve kamu harcamalarının ilanı niteliğinde bir politika belgesi olan bütçe belgelerinin bu doğrultuda *etkinlik* temelli hazırlanması gerekli olmuştur. Harcama gözden geçirme bu noktada bütçenin etkinliğine yarar sağlaması umulan bir yöntem ve politika aracıdır.

Bu tez ile özellikle 2008 küresel kriz sonrası dönemde kamusal müdahale yoğunluğu ve kamu harcamalarında artışın da bir sonucu olarak uygulaması yaygınlaşan ve kamu mali yönetiminde bir politika aracı olan Harcama Gözden Geçirme -HGG- yönteminin metodoloji ve çerçevesinin ülke uygulamaları esas alınarak ortaya konulması ve harcama gözden geçirmenin bir maliye politikası aracı olarak mali denge olarak kabul edilen bütçe dengesi üzerinde bir iyileşme sağlayıp sağlamadığına ilişkin genel ve ampirik bir değerlendirme yapılması amaçlanmıştır.

Harcama gözden geçirme kamu erki tarafından üstlenilen harcamaların etkinliğinin sağlanması, yönetime mali alan yaratılması ve kamu kaynaklarının öncelikli

ve verimli politika alanlarına tahsisi ile yeniden tahsise imkân tanıyan bir yaklaşım ve yönetim aracı niteliğindedir.

Kamu kaynaklarının *verimlilik-etkinlik-etkililik* temelinde kullanımına ilişkin gereklilik daha ziyade 1990'lı yılların sonu ile literatürde yer bulan yönetişim olgusu ve bu yeni yönetim anlayışının bir sonucu olup pek çok ülkenin kamu mali yönetim sistemlerini bu anlayışa uygun şekilde reformist bir bakış açısıyla ele almalarına nedendir. Kamu kaynağının etkin kullanımına ilişkin gereklilik zaman içinde daha fazla sayıda ülkenin harcama incelemeleri olarak da adlandırılan HGG yaklaşımını mali sistemlerine dahil etmeleri sonucunu doğurmuştur. Bu bağlamda bu tez ile harcama gözden geçirme sürecinin etkin bir politika aracı olma vasfına ilişkin genel bir değerlendirme yapılmıştır.

Tez 3 bölüm olarak çalışılmıştır. İlk bölümde devletin ve dolayısıyla kamu harcamasının ekonomide artan seyrini ortaya koyabilmek adına kamusal müdahale yoğunluğu ve kamu harcama etkinliğine odaklanılmıştır. Kamu kaynağının bir performans ölçütü niteliği de taşıyan *etkin* kullanımı gereği açıktır. Bu kapsamda literatürde etkinlik teorisinin temeli olan Pareto Etkinlik yaklaşımı özetlenerek özellikle kamu kesimi etkinliği noktasında Dünya Bankası tarafından ortaya konulan etkinlik değerlendirme yaklaşımına da yer verilmiştir. Yine doğrudan sonuç odaklı bir yaklaşım içermemekle birlikte *verimlilik* kavramının da etkinlik ve etkililik gibi önce kavramsal olarak ne ifade ettiği incelenmiş, ardından kamu kaynak kullanımında bir birim girdi ile ortaya konulan çıktı veya mal/hizmet miktarı açısından bir değerlendirme yapılabilmesi adına önemi göz önüne alınarak teori çerçevesinde açıklamalara yer verilmiştir.

Kamu harcamaların etkinliğinin ölçümü; kamu eliyle sunulan hizmetlerin çıktı niteliğinin daha az belirgin olması ve kamunun özel sektörden farklı olarak ticari bir kazanç temelinde işlememesi nedenleriyle sıkıntılı bir süreçtir. Ancak literatür incelendiğinde özellikle kamu harcama büyüklüğünün GSYH içindeki payı esas alınarak

bir kamusal müdahale alanının tanımlandığı ve bu doğrultuda kamu ve kamu kaynak kullanımının etkinliğine dair ampirik sonuçlar ortaya konulduğu görülmektedir.

Bu kapsamda literatür çalışmalarına bakıldığında, kamunun optimal büyüklüğü konusunda Karras'ın 1996 tarihli çalışması dikkat çekmekte olup çalışmada kamu harcamalarının GYSH'ye oranının yüzde 23 seviyesinde olması halinde kamu sektörü etkinliğinin sağlanacağı ifade edilmiştir. Benzer şekilde Chobanov ve Mladevona (2009) çalışmalarında bu oranı yüzde 25, Husnain (2011) yüzde 21.4 olarak tespit etmiştir. Alessina, Tabellini vd. (2005) çalışmalarını 23 sanayileşmiş ülke için yapmışlar ve daha *dar* kamu kesimine sahip ülkelerin ekonomik performanslarının daha *iyi* olduğu sonucunu raporlamışlardır. Kamu harcamalarının ve kamu büyüklüğünün etkinliğinin mali göstergeler dışında politik değişkenler ile de belirlendiğine yönelik yaklaşım çerçevesinde inceleme yapan çalışmalar da literatürde yer almaktadır. Bu kapsamda La Porta ve arkadaşlarının çalışması politik nedenleri öne çıkaran bir analizdir. Çalışma sonucunda gelir seviyesi daha yüksek olan ülkelerin düşük gelirlilerden, etnik olarak homojen olan ülkelerin heterojen olanlardan *daha iyi kamu yönetimine* sahip oldukları ifade edilmiştir. Böylelikle mali göstergeler dışında etnik köken ve dini inanç sistemi gibi farklı bazı değişkenlerin de kamu kesimi etkinliği üzerinde etkiye sahip olduğu literatür çerçevesinde yer bulmuştur. Buradan hareketle kamu harcamalarının ve dolayısıyla kamu erkinin ekonomi içinde harcamacı bir aktör olarak optimal olduğu bir noktanın var olduğu ve optimal düzeyde bir kamu büyüklüğünün harcama etkinliğini sağlayacağı ifade edilebilir. Harcama gözden geçirme sistematığı bu gerekliliği yerine getirmek için kullanılacak politika araçlarından biri olarak kabul edilir.

İkinci bölüm tezin temel yaklaşımı olan harcama gözden geçirme sistematığı üzerine odaklanmıştır. HGG'nin öncelikle kavramsal ve teorik çerçevesi üzerinde durulmuş ardından OECD ülkeleri esas alınarak harcama incelemelerini mali sistemlerine dahil etmiş ülkelerde genel bir metodoloji ile sistemin işleyişi hakkında bilgilendirme

yapılmıştır. Çalışmanın analiz kısmı 25 OECD ülkesi üzerinden modellenmiş olduğundan ikinci bölümde yer verilen ülke örnek ve uygulamaları da bu ülkeler üzerinden teze dahil edilmiştir.

Harcama gözden geçirme literatürde, *tüm maliyetlerin analitik bir değerlendirmesini içeren bütçe revizyon süreci* (Catalano ve Erbacci, 2018) olarak tanımlanabildiği gibi diğer bir tanım OECD tarafından “*bütçe süreci yoluyla doğrusal olmayan tasarrufları belirlemek ve sağlamak amacıyla yürütülen bir ön değerlendirme analizi*” şeklinde yapılmıştır. Bu süreçten en büyük beklenti; harcama seviyesinin artışını kontrol altına almak, değişen politika önceliklerine göre harcamaların yeniden tahsisine imkân oluşturmak, mevcut politikaların etkinliğini artırmak, verimsiz kamu harcama alanlarını sonlandırarak daha verimli alanlara kaynak tahsisini yönlendirmek olarak özetlenebilir. Bir politika aracı olarak harcama gözden geçirme sürecinden; tasarruf seçenekleri oluşturarak mali konsolidasyona katkı sağlaması ve paranın değerini artırması beklenmektedir.

HGG hükümet önceliklerinin etkin ve maliyet etkili bir şekilde karşılanmasını sağlamak için kamu tarafından yapılan harcamaların *tümünün* değerlendirilmesi olarak tanımlanabilmekle birlikte bazı durumlarda harcamaların tamamının değerlendirilmesi yerine belirli bir idarenin veya belirli bir programın *kısmi* değerlendirilmesi olarak da uygulama bulur. Bu anlamda harcama gözden geçirmeler *politika, program, strateji* veya *belli bir idare* veya *kurumsal yapının* gözden geçirilmesi şeklinde sınıflandırılabilir. Bu ayrım temelinde yapılabilmektedir. Bu bağlamda program ve süreç gözden geçirmeleri sadece bir programın veya sürecin pek çok birimde aynı anda analizi anlamına gelmekte ve literatürde *yatay gözden geçirme* şeklinde tanımlanmaktayken, ajans veya idare gözden geçirmeleri *dikey gözden geçirme* niteliğindedir. Dikey gözden geçirmeler bir kamu idaresinin tüm harcama alanları itibarıyla kapsamlı bir analize tabi tutulması anlamındadır.

Tez çalışması HGG uygulamasını OECD ülkeleri özelinde ele almıştır. Bu kapsamda Hollanda ve Danimarka gibi ülkelerde bu yapının 1980’li yılların başına kadar gittiği görülmekle birlikte o dönem uygulaması genel itibarıyla seçilmiş belirli alanlarda spesifik harcama incelemesi niteliğinde yürütülmüştür. Benzer şekilde 1990’lı yıllarda Kanada ve İngiltere’de başlayan süreç de hemen aynı niteliktedir. Yapının zaman içerisinde ülke uygulamaları yaygınlık kazandıkça daha sistematik bir hal aldığı görülür. Ancak tek bir metodolojisi olmayan bu sistematğin iyi kurgulanabilmesi için ülkelerin mali sistemlerinden, yönetim kültür ve alışkanlıkları ile demokrasi anlayışlarına kadar pek çok unsur belirleyici olmakla birlikte özellikle uluslararası kuruluşların öncülüğünde HGG konusunda belirli varsayımlar ortaya konulmuştur.

Bu anlamda HGG için en temel unsurlar;

- Sürecin politik bir taaahülle başlatılması ve siyasi sahiplenme,
- Bütçe ve orta vadeli harcama çerçevesi ile uygun şekilde belirli bir döngü içinde hazırlanıp uygulanması,
- Sürecin başında belirlenmiş ve ortaya konulmuş sayısal verilerle ifade edilen tasarruf hedeflerinin olması,
- Sürecin maliye bakanlıkları gibi merkezi bir yapının etkin olarak rol aldığı katılımcı bir anlayışla yürütülmesi ve bu bağlamda ülkelerin idari teşkilatlanmalarına bağlı olarak başbakanlık, harcamacı bakanlıklar ve kamu dışından idare ve uzmanların da sürece dahil edilmesi,
- Sürecin işleyişinde etkin role sahip çalışma gruplarının oluşturulması,
- Süreç içerisinde yer alan farklı aktörlerin görev ve tanımlarının en başta açık ve net olarak belirlenmiş olması,
- Süreç sonunda elde edilen tasarruf seçenekleri ve çıktıların bütçe karar sürecinde etkin şekilde yer alması,

- Süreç sonunda bulguların raporlanması ve etkin bir izleme sürecinin yürütülmesi,
- olarak sıralanabilir.

Politik taahhüt diğer bir ifadeyle siyasi sahipliğin harcama gözden geçirme süreci için en temel gerekliliklerden biri olduğu genel kanı ve kabuldür. Bir maliye politikası aracı olan bu yaklaşımın siyasi olarak ve parlamento nezdinde sahipliği gerek sistemin bileşenlerinin doğru kurulup etkin işletilebilmesi gerekse elde edilen sonuçların *-tasarruf veya yeniden tahsise yönelik oluşturulan alternatifler-* politika döngüsüne dahil edilerek kamu kaynağının etkin tahsisi noktasında karar oluşturulması sürecine hizmet etmesi adına önemlidir. Sürecin politika belgelerinde yer verilen hükümetler düzeyindeki politika hedefleri ile ilgili olmasının gereği de dikkate alındığında; siyasi sahiplenme, gözden geçirme süreci neticesinde elde edilen bulguların yönetim erkinin karar oluşturma sürecinde doğrudan yer bulmasını sağlayacaktır. Aksi durumda sonuçların gerek yeni harcama alanlarının gündeme alınması gerekse kaynak tahsisi noktasında zorlayıcı bir yanı olması ihtimali azalacaktır. Böyle bir durum ise ülke kamu mali yönetimlerinde var olan pek çok politika dokümanına bir belge daha ilave edilmesi ve elde edilen sonuç ve raporların sadece bürokratik bir süreç ve belgeler olarak kalmasına neden olabilecektir.

Tezin harcama gözden geçirme uygulamasını ülke örnekleri üzerinden açıklayan bölümünde model çalışmasına dahil edilen 25 OECD üyesi ülkenin uygulamalarına ilişkin bilgiler ülkeler bazında sınıflandırılarak özetlenmiştir. Sistemin etkin oluşturulup bir metodoloji çerçevesinde sistematik olarak yürütülebilmesi için ülke deneyimleri de dikkate alınarak harcama gözden geçirme konusunda çıkarılabilecek ortak sonuçlar bulunmaktadır. Bu bağlamda;

- Siyasi beyan zaruri olmakla birlikte sürecin teknik bir yaklaşım içermesi gerekliliği nedeniyle, yönetim erkinin harcama gözden geçirme alanlarına ilişkin karar oluşturma aşamasında kamu kaynağını en etkin alanlara rasyonel şekilde tahsis amacını taşıması önemlidir.
- Harcama inceleme sonuçlarının kamu kaynağının tahsisine yönelik en temel politika belgesi olan bütçe ile organik bağının kurulması ve süreç sonunda elde edilen bulguların bütçe belgesinde somut hale getirilerek kaynak tahsisine konu edilmesi gereklidir.
- Harcama inceleme sürecinin en başında tüm unsurları ile açık bir şekilde tanımlanması esastır. Bu kapsamda amaç ve hedeflerin ortaya konulması; öngörülen tasarruf hedeflerinin sürecin başında belirli, öngörülebilir ve net olması; süreç içerisinde yer alacak aktörlerin rol ve sorumluluklarının tanımlı ve belirli olması gereklidir.
- Sistem içerisinde genellikle maliye bakanlıkları olmak üzere sürecin yürütülmesi ve koordinasyonundan sorumlu güçlü bir merkezi yapının varlığı son derece önemlidir. Bunun yanı sıra bazı ülkelerde maliye bakanlıklarına bağlı, sadece harcama incelemelerine odaklı ayrı idari yapılar olduğu da görülmüştür.
- Sistemin unsur ve işleyişine temel teşkil edecek yasal bir mevzuatın olması - *kanun düzeyinde olmasa dahi*- rehberlik niteliği taşıması, sistemin etkin işletilebilmesi adına önemlidir.
- Süreç sonunda raporlama sistematığının oluşturulması ve harcama incelemelerinin sonuçlarının kamuoyu ile paylaşılması kamu mali yönetiminin etkin ve hesap verebilir nitelikte yürütülmesi adına gereklidir. Bu şekilde kamu kaynaklarının saydamlık ve şeffaflık temelinde, hesap verilebilir nitelikte kullanımına imkân tanınacaktır.

- Sürecin etkin yürütülebilmesi için kurumsal kapasitenin geliştirilmesi ve insan kaynağının nitelik ve becerisinin de bu yönde artırılması gereklidir.

Harcama gözden geçirme sürecini ülkelerin kamu mali yapı ve dinamikleri ve yönetim kültürünün özel niteliğinden bağımsız kurgulamak imkânı bulunmamakla birlikte, yapının ülkeler nezdinde daha sistematik bir hal alması mümkün olup bu bağlamda sisteme ilişkin temel gereklilikler genel hatlarıyla bu şekilde özetlenebilir.

Gözden geçirme sürecinin günün sonunda, kurumsal kapasiteyi ve analitik kapasiteyi geliştirmesi beklenir ki bunun en önemli koşullarından biri sürecin kurumsallaşabilmesi için bütçe sürecinin bir parçası olması gereğidir.

Harcama gözden geçirmenin bir yönetim aracı olarak öne çıkmasındaki en temel unsurlardan biri, bütçe belgesinde somutlaşan kamu harcamalarının bütün olarak ele alınması ve bir analize tabi tutulmasına imkân sağlayıcı niteliğidir. HGG'nin bütçeleme sistematigi olarak teorik çerçevede yer almakla birlikte ülke uygulamalarında çok da görülmeyen sıfır tabanlı bütçeleme sistematigine uygun bir yaklaşım sergilediği görülür. Benzer şekilde performans bilgisinin bütçe belgelerinde kullanımı gözden geçirme sürecinden elde edilen sonuçların etkin kılınması adına önemlidir.

Ülke uygulamaları da dikkate alınarak harcama gözden geçirme sistematigine ilişkin varsayım ve öneriler bu şekilde özetlenmiş olunmakla birlikte, tezin nihai amacını ortaya koymaya yönelik analiz ise çalışmanın üçüncü bölümünde yer almıştır. Tezin temel hedefi; kamu kaynağının etkin kullanımının ülkelerin mali dengelerinde *-ki bu bütçe dengesi olarak adlandırılmıştır-* olumlu bir gidişat anlamına geleceği varsayımından hareketle, mali sistemlerine harcama gözden geçirme uygulamasını dahil etmiş ülkelerin bu uygulama sonrasında bütçe dengelerinde bir iyileşme olup olmadığının belirlenmesidir.

Teori çerçevesinde bu doğrultuda yapılmış bir çalışmaya veya ampirik ölçüme dair bir modellemeye rastlanılmamış olup tezin bu anlamda literatüre katkısının önemli

olacağı düşünülmektedir. Türkiye bu tezin yazımı sürecinde OECD nezdinde HGG sistemine geçiş ile ilgili taahhüdü bulunan bir ülke olmakla birlikte henüz sisteme tüm unsurlarıyla ve sistematik olarak geçiş yapmamıştır. Ortaya konulan çalışmanın bu bağlamda anlamlı olduğu da düşünülmektedir.

Bu kapsamda tezin üçüncü bölümünde öncelikle yapılacak ekonometrik analizin teorik çerçevesi üzerinde durulmuş ardından çalışmanın sınırlılıkları, metodolojisi ve veri seti belirlenmiştir. Analizin kapsamına bu yaklaşımı mali sistemlerine katmış 25 OECD ülkesi dahil edilmiştir. 2011 yılında 16, 2016 yılında 23, 2018 yılında 27 ve 2020 yılına gelindiğinde 31 OECD ülkesinin bu sisteme bütünüyle geçmiş olduğu görülür. 2021 yılında bu sayıya iki ülke daha eklenmiştir. Özellikle 2008 yılı sonrasında krizden çıkma noktasında kamu harcama artışının bir reçete niteliğine büründüğü ve kamusal müdahale alanında görülen genişleme nedeniyle ampirik çalışma 2009-2022 dönemi esas alınarak 14 yıllık dönem için yürütülmüştür. Çalışmanın modelleme kısmına geçmeden önce öncelikle literatür çerçevesinde bütçe dengesini *-bütçe açıklarını-* belirleyici makro değişkenler incelenmiştir. Bu kapsamda yapılmış bazı çalışmalar özetlenmiş ve tezin analiz kısmına esas olacak bağımsız/açıklayıcı değişkenler bu şekilde tespit edilmiştir.

Analizin nihai hedefi harcama gözden geçirmenin bütçe dengesi ve dolayısıyla mali disiplin üzerinde bir etkisinin olup olmadığı ile kamu mali yönetimine bir yönetim aracı olarak dahil olan bu yaklaşım hakkında sayısal bir ölçüm yapabilmektir.

Analizde Driscoll-Kraay Dirençli Sabit Etkiler Modeli ile tahmin yapılmıştır. Standart hatalara dirençli bu model ile çalışılmakla birlikte değişen varyans, otokorelasyon ve yatay kesit bağımlılık testleri de ayrıca yapılmıştır. Öncelikle sabit etkiler ve rassal etkiler modellerinden hangisinin anlamlı olacağına dair tespit için Hausman testi yapılarak sabit etkiler analizinin model için uygun olduğu belirlenmiştir. Modelde Değişen Varyans, Otokorelasyon ve Yatay Kesit Bağımlılık durumları test edilerek her üç standart hatanın da modelimizde var olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Ancak

Driscoll-Kraay yöntemi standart hatalara dirençli bir analiz yapılarak sonuç elde edilmesini sağlamıştır. Analiz sonucunda enflasyon hariç diğer tüm değişkenler anlamlı sonuç vermiştir.

Analiz neticesinde elde edilen bulgulara göre; bütçe dengesi ve dolayısıyla mali disiplin üzerinde etkisi olan büyüme, enflasyon, ihracat, ithalat değişkenlerine ilişkin verilerin sonuçları teori ve literatür çerçevesinde özetlenmiştir. Ayrıca kamu harcama artışlarının bütçe dengelerini bozucu etkisinin harcama gözden geçirme ile birlikte iyileşme yönünde değiştiğine dair bulgu elde edilmiştir.

Modele dahil edilen 25 OECD ülkesinde 2009-2022 döneminde kamu harcamalarında görülen artışın bütçe dengesi üzerindeki bozucu etkisinin harcama gözden geçirme yönteminin uygulama bulması ile belirli oranda iyileşme gösterdiği; kamu harcaması/GSYH olarak tanımlanan açıklayıcı değişkende 1 yüzde puanlık artışın bütçe dengesi üzerinde 1.032 yüzde puan olarak elde edilen negatif ve bütçe açığını artırıcı etkisinin, HGG sonrası dönemde 0.112 yüzde puan iyileşme göstereceği bulgusuna ulaşılmıştır.

Bu bağlamda elde edilen bu bulgu teze başlarken ortaya konulan; *“harcama gözden geçirmenin ülkeler nezdinde giderek daha fazla yaygınlık kazanması da göz önüne alındığında; bu yaklaşım etkin bir maliye politikası enstrümanı olarak kabul edilebilir mi”* yönündeki varsayımı doğrular niteliktedir.

Sonuç olarak diyebiliriz ki harcama gözden geçirme yönteminin, kamu harcamalarının bütçe dengesinde yarattığı olumsuz gidişat üzerinde olumlu yönde etkisi vardır. Tez, HGG sonrası dönemde bütçe dengesinde görülecek bir iyileşmenin bu yöntemin kamu kaynaklarının etkin kullanımında iyi bir politika aracı olduğu varsayımına dayanmakta olup elde edilen sonuç bu varsayımı destekler niteliktedir.

Ülkelerin mali dengelerinde sayısal bir değişime neden olmaksızın sadece kaynakların yeniden ve farklı alanlara tahsisi, belirli politika alanlarından tasarruf

sağlanması ve aynı düzeyde kaynağın farklı politika alanlarına tahsis edilmesi de kamu kaynak kullanımında etkinliğin sağlanması noktasında elbet gerekli ve önemlidir. Buna dair sayısal bir ölçüm yapılma imkânı olmadığından, harcama gözden geçirme sonrası dönemin rakamsal veriler ile ortaya konabildiği bu analizin, bir yönetim ve politika aracı olarak harcama incelemelerinin doğru ve anlamlı bulunması adına önemli olduğu düşünülmektedir.

Mali yönetim alanında bütçe açığının yüksek olması elbette istenilen bir durum değildir. Bu nedenledir ki ülkeler farklı enstrümanlar ile bir anlamda mali bilançoları olan bütçe dengelerini sağlamak, faiz dışı fazla vermek ve bütçe büyüklüklerini sağlam temellere oturtmak çabasıdadır. Bu bağlamda harcama gözden geçirme sistematığının bir politika aracı olarak kamu mali yönetim sistemlerine dahil edilmesi; kamu kaynağının etkin ve rasyonel kullanımına hizmet edecek niteliktedir. Bununla birlikte HGG'nin bir politika yaklaşımı olarak uygulama bulmasının; kamu kaynak kullanımının bir planı olma niteliğine sahip ve pek çok fonksiyonu aynı anda üstlenen bütçe belgelerinin harcama incelemeleri yoluyla detaylı analiz ve yaklaşımlarla beslenmesine ve bütçenin fonksiyonlarından olan planlama ve yönetim fonksiyonunun geliştirilip güçlendirilmesine de katkı sağlayacağı değerlendirilmektedir. Bu yöntem bütçelerin hesap verebilirlik temelinde hazırlanıp uygulanmasına yardımcı olacak niteliktedir.

Harcama gözden geçirme süreci ile ortaya konulan tasarruf opsiyonlarının kamu harcamalarında rasyonel ve kalıcı nitelikte kesintilere neden olacağı, kamu harcama artışını frenleyerek kaynakların daha verimli ve etkin alanlara tahsisine imkân tanıyacağı ve günün sonunda kamu mali disiplininin kalıcılığına hizmet edeceği açıktır. Maliye politikalarının temel hedefi olan mali disiplin, etkin kamu kaynak kullanımı, adil gelir paylaşımı gibi pek çok makroekonomik hedef ve bileşeni olumlu etkileyerek, vatandaş memnuniyeti ve toplumsal refah artışı üzerinde de olumlu etki yaratacaktır.

HGG'nin nihai hedeflerinden biri mali alan yaratılması için bir anlamda kaynak tasarrufu sağlanmasıdır. Mali alan ile tasarruf imkânları oluşturulacak harcamaların öncelikli ve yeni politika alanlarına tahsisi sağlanacaktır. Mali alanın genişliği ülke ekonomisinin kırılganlık seviyesini azaltarak hükümetlere bir anlamda kriz dönemleri için hareket kabiliyeti ve esnekliği sağlayacaktır. Ayrıca harcama gözden geçirme ile politika alanları ve programların sonuçlarını iyileştirmek de amaçlanmaktadır. Bu doğrultuda harcama gözden geçirme kamu harcama politikalarında değişimi zorunlu kılacak, politika önceliklerinin gözden geçirilmesi mali sorumluluğa, optimal kaynak kullanımına ve bütçe sürecinin iyileşmesine katkıda bulunacaktır.

Harcamaların sistematik ve derinlemesine incelenmesine dayalı bu yapının kamu harcamalarının niteliğini iyileştirmek konusunda da rolü olduğu değerlendirilmektedir. Aynı zamanda bir yönetim aracı olma vasfı kamu erkinin yönetim anlayışına ilişkin alışkanlık ve kültürünü iyileştirmesine de faydalı olacak niteliktedir.

Ancak harcama incelemelerine sadece “nereden, ne tutarda kaynak kesilmeli” yaklaşımıyla bakılmadan, kamunun bütünü analitik bir bakış açısı ile ele alınarak bu yönde politika ve tasarruf hedefleri belirlemek önemlidir. Sistem genel olarak yönetim erkine ilişkin politika alanlarının ele alınmasını sağlayacağından yapısal reformlara zemin hazırlayacaktır. Süreç sonunda kamunun politika önceliklerinin rasyonel zemine çekilmesi ve gerekmesi halinde reform seçenekleri oluşturulması beklenir. Yapısal reformlar süreci elbet zaman almakla birlikte gözden geçirme sonuçlarının uygulama bulması bu süreci hızlandırabilecektir.

Harcama gözden geçirmenin, tarihsel süreci 13 üncü yüzyıla dayanan ve parlametoların halk adına kullandığı *bütçe hakkının* da doğru temsili noktasında önemli bir politika aracı olduğu düşünülmektedir. Tüm bunların yanı sıra kamu harcamalarının disipline edilmesine hizmet eden harcama gözden geçirmelerinin kamu mali yönetimine dair alışkanlık ve kültüre ilişkin farklı bir bakış açısı sunacağı açıktır. Kamu yönetim

kültüründe iyileşme nitelikli insan kaynağı yetişmesine hizmet edecek, beşerî sermayenin kalite ve niteliğinin gelişmesi ülke adına refah ve kalkınmanın daha üst seviyelerde denge bulmasına neden olacaktır.

Nihai olarak denilebilir ki hemen her ülkede özellikle maliye politikası alanında genişleyici politika setleri ortaya koymanın temel amacı ekonomik faaliyetleri canlandırarak büyümenin sağlanması ve toplumsal refah artışıdır. Ancak bu politika seti tercihinin elbette bir toplumsal maliyeti olacaktır. Bu bağlamda harcama gözden geçirme yöntemi bu maliyeti bertaraf etmek adına anlamlı ve önemli bir politika aracı niteliğindedir.



KAYNAKÇA

- Adak, M. (2010). Kamu Açıkları ve Ekonomik Büyüme: Türkiye Örneği. *Maliye Dergisi*(159), 233-243.
- Adam, C. S., & Bevan, D. L. (2005). Fiscal Deficits and Growth in Developing Countries. *Journal of Public Economics*(89), s. 571-597.
- Afonso, A. (2004). *A Note on Public Spending Efficiency*. CESifo DICE Report.
- Afonso, A., & Fernandes, S. (2006). Measuring Local Government Spending Efficiency : Evidence for The Lisbon Region. *Regional Studies*, 40(1), s. 39-53.
- Afonso, A., & Kazemi, M. (2016). Assessing Public Spending Efficiency in 20 OECD Countries. *Working Papers*, 12.
- Afonso, A., Romero, A., & Monsalve, E. (2013). Public Sector Efficiency: Evidence for Latin America. *Discussion Paper*, 279.
- Afonso, A., S. L., & Tanzi, V. (2006). *Public Sector Efficiency, Evidence For New EU Member States and Emerging Markets*. European Central Bank.
- Afonso, A., Schuknecht, L., & Tanzi, V. (2005). Public Sector Efficiency: An International Comparision. *Public Choice*(123), s. 321-347.
- Agnello, L., & Sousa, R. M. (2009). The Determinants of Public Deficit Volatility. *Working Paper Series*(1042).
- Aisen, A., & Hauner, D. (2008). *Budget Deficits and Interest Rates : A Fresh Perspective*. IMF.
- Akbostancı, E., & Tunç, G. İ. (2001). Turkish Twin Effects: An Error Correction Model of Trade Balance. *ERC Working Papers*(106). Economic Research Center, Middle East Technical University,.

- Akçay, C., Alper, E. C., & Özmucur, S. (2011). *Budget Deficit, Inflation, And Debt Sustainability: Evidence From Turkey (1970–2000)*. Araştırma Raporu, Boğaziçi Üniversitesi, İstanbul.
- Akpınar, T. (2014). Bütçe Açıkları İle Enflasyon Arasındaki İlişki ve Türkiye Üzerine Bir İnceleme. *Yüksek Lisans Tezi*. Ankara: Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Ana Bilim Dalı.
- Aktan, C. C. (1994). *Çağdaş Liberal Düşüncede Politik İktisat*. İzmir: Takav Matbaası.
- Alavirad, A. (2003). The Effect of Inflation on Government Revenue and Expenditure: The Case of the Islamic Republic of Iran. *OPEC Review*, 27(4), s. 331-341.
- Alesina, A., & Tabellini, G. (1990). A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt in a Democracy. *Review of Economic Studies*, s. 403-414.
- Al-Khedair, S. (1996). The Impact of the Budget Deficit on Key Macroeconomic Variables in The Major Industrial Countries. Florida: Florida Atlantic University.
- Andrews, M. (2009). Good Government Means Different Things in Different Countries. *An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 3(1), s. 7-35.
- Angelopoulos , K., Philippopoulos , A., & Tsionas , E. (2008). Does Public Sector Efficiency Matter? Revisiting The Relation Between Fiscal Size And Economic Growth in a World Sample. *Public Choice*(137), 245-278.
- Anıl, H. (1982). *Kamu Maliyesi ve Kaynak Kullanımında Etkinlik*. Ankara: İktisadi ve Ticari Bilimler Akademisi.
- Anusic, Z. (1993). Budget Deficit and Inflation. *Croatian Economic Survey*, s. 21-35.
- Arif, A., & Hussain, M. (2018). Economic, Political and Institutional Determinants of Budget Deficit Volatility. *International Journal of Economics and Business Administration*, VI(3), 98-114.

- Atiyas, İ., & Sayın, Ş. (1961). *Siyasi Sorumluluk, Yönetmel Sorumluluk ve Bütçe Sistemi : Bir Yeniden Yapılanma Önerisine Doğru*. TESEV- Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı.
- Bach, S. (2017). Spending Reviews Germany's First Experiences. *13th Annual Meeting of The OECD-CESEE Senior Budget Officials*.
- Bakırtaş, İ., & Koyuncu, C. (2005). Politik Dalgalanmalar Yaklaşımı Çerçevesinde Türkiye'deki Seçimlerin Ekonometrik Analizi. *Atatürk Üniversitesi İİBF Dergisi*, 19(1), 55-66.
- Ball, L., & Mankiw, G. N. (1995). What Do Budget Deficits Do? *NBER Working Paper Series*(5263).
- Balls, E. (2019). *The Political Economy of Public Spending Reviews : The UK Experience Since 1997*. M-RCBG Associate Working Paper Series No 113.
- Bangura, A., Tarawalie, A. B., Fofanah, L., & Macerthy, S. (2016). Macroeconomic Determinants of Budget Deficit : Evidience From Sierra Leone.
- Banker, R. D., Charnes, A., & Cooper, W. W. (1984). Some Models for Estimating Technical and Scale Inefficiencies in Data Envelopment Analysis. *Management Science*, 30(9), 1078-1092.
- Barışık, S., & Barış, A. (2017). Impact of Governance on Budget Deficit in Developing Countries. *Theoretical and Applied Economics*, XXIV(2), 111-130.
- Barışık, S., & Kesikoğlu, F. (2006). Türkiye'de Bütçe Açıklarının Temel Makroekonomik Değişkenler Üzerine Etkisi- (1987-2003 VAR,Etki-Tepki Analizi,Varyans Ayırıştırması). *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 61(4), 59-82.
- Barro, R. J. (1989). A Cross-Country Study of Growth, Saving, Government. *NBER Working Paper Series*(2855).
- Bartuseviciene, I., & Sakalyte, E. (2013). Organizational Assessment: Effectiveness vs. Efficiency. *Social Transformations in Contemporary Society*, s. 45-53.

- Batavia, B., & Lash, N. A. (1983). Self-perpetuating Inflation : The Case of Turkey. *Journal of Economic Development*.
- Batirel, Ö. F. (1984). *Kamu Bütçesi*. İstanbul: M.Ü. Nihad Sâyar - Yayın ve Yardım Vakfı Yayınları NO.387-621.
- Bausch, R. (2016). Recommendations Based on The Spending Review 2014 in Luxembourg. *OECD-SBO Performance Results*. Paris.
- Beetsma, R., Giuliadori, M., & Klaassen, F. (2008). The Effects of Public Spending Shocks on Trade Balances and Budget Deficits in the European Union. *Journal of the European Economic Association*, 6(2), s. 414-423.
- Benos, N. (2005). *Fiscal Policy and Economic Growth: Empirical Evidence From OECD Countries*. Discussion Paper.
- Bernheim, D. B. (1989). A Neoclassical Perspective. *Journal of Economic Perspectives*, 3(2), s. 55-72.
- Biçer, M. (2017). Türkiye'de Kurala Bağlı Maliye Politikası ve Bütçe Hakkı Temelinde Parlamantonun Etkinliği. *Doktora Tezi*. Ankara: Ankara Üniversitesi.
- Blöndal, J. R. (2001). *Budgeting in Canada*. OECD.
- Blöndal, J. R., Trapp, L.-v., & Hammer, E. (2015). Budgeting in Italy. *OECD Journal on Budgeting*(3).
- Boex, L. J., Martinez, J., & McNab, R. M. (2020). Multi-Year Budgeting : A Review of International Practices and Lessons for Developing and Transitional Economies. *Public Budgeting and Finances*, 91-112.
- Bourgon, J. (2009). Program Review : The Government of Canada's Experience Eliminating The Deficit 1994-1999. *A Canadian Case Study*.
- Bova, E., Ercoli, R., & Bosch, X. (2020). *Spending Reviews : Some Insights from Practitioners*. European Commisison.

- Boyle, R. (2011). *Better Use Of Public Money, The Contribution of Spending Reviews and Performance Budgeting , State of The Public Service Series*. Institute of Public Administration.
- Bradbury, J. C., & Crain, M. W. (2001). Legislative Organization and Government Spending: Crosscountry Evidence. *Journal of Public Economics*, 82(3), s. 309-325.
- Briggs , A. (1961). The Welfare State in Historical Perspective. *European Journal of Sociology*, 2(2), 221-258.
- Brima, S., & Mansaray, E. (2015). Budget Deficit and Macroeconomic Variables in Sierra Leone : An Econometric Approach. *Journal of Economics and Sustainable Development*, 6(4).
- Brown-Collier, E., & Collier, B. E. (1995). What Keynes Really Said about Deficit Spending. *Journal of Post Keynesian Economics*, 17(3), s. 341-355.
- Brugnon, G. (2013). Public Engagement Practices in Spending Review Processes of the UK, Italy and France. *Master Graduation Thesis*.
- Burkhead, J. (1954). The Balanced Budget. *The Quarterly Journal of Economics*, 68(2), s. 191-216.
- Cannon, P., & Fry, T. (1992). *Performance Measurement in The Public Sector*. The World Bank.
- Casado, J. M. (2024). İspanya Harcama Gözden Geçirme Tecrübesi Sunumu. *Dünya Bankası Çalıştayı*. Ankara.
- Castellani, L. (2018). *The Rise of Managerial Bureaucracy Reforming The British Civil Service*. Palgrave Macmillan.
- Castro, V. (2007). The Causes of Excessive Deficits in the European Union. *NIPE Working Paper Series*(13).

- Catalano, G., & Erbacci, A. (2018). A Theoretical Framework for Spending Review Policies at a Time of Widespread Recession. *2017*(2), s. 1-17.
- Catao, L., & Terrones, M. (2003). Fiscal Deficits and Inflation. *Journal of Monetary Economics*, 52(3), s. 529-554.
- Cate, B. T. (2017). Spending Reviews in The Netharland. Ministry of Finance.
- Cebula, R. J., & Ekstrom, M. (2009). Joint Impact of Dimensions of Governance and Economic Freedom on Economic Growth in OECD Nations: An Analysis with Controls for Budget Deficits and G8 Status. *Research in Applied Economics*, 1(1), s. 7-8.
- Ceyhan, S., & Koç Yıldız, S. (2017). Bütçe Açıkları Belirleyicilerinin Ekonometrik Analizi: Türkiye Uygulaması (2006-2015). *Uluslararası Batı Karadeniz Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi*, 1(1), 21-35.
- Chew, W. B. (1988). No-Nonsense Guide to Measuring Productivity. *Harvard Business Review*, s. 1-12.
- Chobanov, D., & Mladenova, A. (2009). What is The Optimum Size of Government.
- Choudhary, M. A., & Parai, A. K. (1991). Budget Deficit and Inflation : The Peruvian Experience. *Applied Economics*, 23, s. 1117-1121.
- Coşkun, G. (1997). *Devlet Bütçesi - Türk Bütçe Sistemi* (Gözden Geçirilmiş 5. Baskı b.). Ankara.
- Cottarelli, C. (2024). İtalya Örneği. *Dünya Bankası Çalıştayı*. Ankara.
- Cozzi, T. (2007). Milton Friedman : Liberalism, Money and Inflation. *History of Economic Ideas*, XV/2007/2, s. 23-31.
- Curristine, T., Doherty, L., Gloy, T., & Sell, J. (2019). *Introducing and Institutionalizing Spending Review*. Wahington: IMF.
- Czech Republic of Ministry of Finance. (2022). Convergence Programme of the Czech Republic.

- Çetintaş, H. (2005). Türkiye’de Bütçe Açıkları Enflasyonun Nedeni Midir? *İktisat İşletme ve Finans Dergisi*(229), 115-127.
- Çulha Zabcı, F. (2002). Dünya Bankası'nın Küresel Pazar İçin Yeni Stratejisi : Yönetişim. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 57(3), 151-179.
- Dağ, M., & Kızılkaya, F. (2019). Bütçe Açığı ile Enflasyon İlişkisi: Türkiye Üzerine Bir Uygulama. *İktisadi Yenilik Dergisi*, 6(2), 76-85.
- Demir, F. (2011). Kamu Harcamalarında Etkinlik ve Verimlilik:Karaman Belediyesi Hizmetleri Üzerine Bir Uygulama. *Yüksek Lisans Tezi*. Karamanoğlu Mehmet Bey Üniversitesi.
- Department of Finance Canada. (1998). Fiscal Reference Tables.
- Diamond, J. (2003). Performance Budgeting : Managing The Reform Process. *IMF Working Paper*(33).
- Doherty , L., & Sayegh, A. (2022). *How To Design and Institutionalize Spending Reviews*. Washington: International Money Fund.
- Downes, R., Trapp, L.-V., & Jansen, J. (2018). Budgeting Austria. *OECD Journal on Budgeting*.
- Durbin, J., & Watson, G. S. (1950). Testing for Serial Correlation in Least Squares Regression I. *Biometrika*, 37(3/4), 409-428.
- Dutu, R., & Sicari, P. (2020). Public Spending Efficiency in the OECD : Benchmarking Health Care, Education and General Administration. *Review of Economic Perspectives*, 20(3), s. 253-280.
- Easterly, W., & Wetzel, D. L. (1989). Policy Determinants of Growth : Survey of Theory and Evidence. *The World Bank Working Papers*.
- Edin, P.-A., & Ohlsson, H. (1991). Political Determinants of Budget Deficits: Coalition Effects Versus Minority Effects. *European Economic Review*, 35(8).
- Edizdoğan, N. (2007). *Kamu Bütçesi* (Güncellenmiş 6. Baskı b.). Bursa: Ekin Kitabevi.

- Egeli, H. (1999). Gelişmekte Olan Ülkelerde Bütçe Açıkları. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*(4), 293-303.
- Ekinci, H., & Yılmaz, A. (2002). *Kamu Örgütlerinde Yönetmel Etkinliğin Artırılması Üzerine Bir Araştırma*. Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Sayı 19.
- Ellis, K., & Mitchell, S. (2002). Outcome-Focused Management in The United Kingdom. *OECD Journal on Budgeting*.
- Erçin, C. (1938). *Bütçe Nazariyet ve Tatbiki*. Ankara: SBO Yayını.
- Ergül, Y. T. (1999). Türkiye’de Bütçe Açıklarının Makroekonomik Dengeler Üzerine Etkileri. *Yüksek Lisans Tezi*. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- European Commission. (2018). Quality of Public Finances : Enhancing Ownership in Spending Review. Brussels: European Commission Directorate General Economic and Financial Affairs.
- Ezeabasili, V., Tsegba, L. N., & Ezi-Herbert, W. (2012). Economic Growth and Fiscal Deficit : Empirical Evidence from Nigeria. *Economics and Finance Reviews*, 2(6), s. 85-96.
- Farrell, M. J. (1957). The Measurement of Productive Efficiency. *Journal of Royal Statistical Society*(3), s. 253-290.
- Ferry, L., & Eckersley, P. (2011). Budgeting and Governing for Deficit Reduction in The UK Public Sector : Act One "The Comprehensive Spending Review". *Journal of Finance and Management in Public Services*, 10(1), s. 14-23.
- Feyzioğlu, B. N. (1969). *Nazarî, Tatbikî, Mukayeseli Bütçe* (3 üncü Baskı b.). İstanbul: İstanbul Üniversitesi Fen Fakültesi Döner Sermaye Basımevi.
- Fischer, S., & Easterly, W. (1990). The Economics of The Government Budget Constraint. *The World Bank Research Observer*, 5(2), s. 127-142.

- Folorunso, B. A., & Falade, O. E. (2013). Relationship Between Fiscal Deficit and Public Debt in Nigeria: An Error Correction. *Journal of Economics and Behavioral Studies*, 5(6), s. 346-355.
- Friedman, M. (1988). *Kapitalizm ve Özgürlük-Milton Friedman'ın ekonomik felsefesinin klasik bildirisi*. (N. Himmetoğlu, & E. Doğan , Çev.) İstanbul: Altın Kitaplar.
- Froyen, R. T. (1996). *Macroeconomics Theories and Policies* (Cilt Tenth Edition). Pearson.
- Galbraith, J. K. (2013). *Büyük Kriz 1929* (2 b.). (E. N. Akbaş, Çev.) Pegasus Yayınları.
- Galton, F. (1886). Regression Towards Mediocrity in Hereditary Stature. *Anthropological Miscellanea* (s. 246-263). içinde *Journal of the Anthropological Institute*.
- Genceli, M. (1990). Durbin-Watson Testinin İrdelenmesi. *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları Dergisi*.
- Goretti, C. (2014). The Italian Spending Review. *Eight Meeting of the Network of Public Finance Economists in Public Administration*. Brüksel.
- Gough, I. (2015). Welfare States and Environmental States: A Comparative Analysis. *Environmental Politics*, 25(1), s. 24-47.
- Government of Ireland. (2012). *Comprehensive Expenditure Report 2012-14*, <http://www.budget.gov.ie/budgets/2012/Documents/CER%20-%20Estimates%20Final.pdf>.
- Graham, J., Amos, B., & Plumptre, T. (2003). *Governance Principles for Protected Areas in the 21 th Century*. Ottawa: Institute on Governance.
- Greene, W. H. (2002). *Econometric Analysis*. Ney Jersey: New York University.
- Greenough, R. (2024). Kanada'nın Harcama Gözden Geçirmeye İlişkin Deneyimi. Ankara: Dünya Bankası Çalıştayı.

- Grünberg, T. (2007). Performance Improvement : A Method To Support Performance Improvement In Industrial Operations. Stockholm: Royal Institute of Technology.
- Gujarati, D. N., & Porter, D. C. (2012). *Temel Ekonometri*. (Ü. Şenesen, & G. Şenesen Günlük, Çev.) Literatür Yayınları.
- Gupta, S., & Verhoeven, M. (2001). The Efficiency of Government Expenditure Experiences From Africa. *Journal of Policy Modeling*(23), s. 433-467.
- Günaydın, İ. (2000). Türkiye’de Bütçe Açıkları, Enflasyon ve Döviz Kurları Arasındaki İlişkilerin İncelenmesi. *İktisat İşletme ve Finans Dergisi*(15), 69-80.
- Güngör, K. (2015). *İktisadın Tarihine Kısa Bir Bakış ve Merkantalizmden Günümüze İktisadi Düşünceler*.
- Güriş, S., & İmre, S. (2018). Bilgi ve İletişim Teknolojilerinin Büyümeye Etkisi: Panel Veri Uygulaması. *19. Uluslararası EYI Sempozyumu Tam Metin Bildiri Kitabı*, (s. 33-55).
- Gwartney, J., Holcombe, R., & Lawson, R. (1998). The Scope of Government and The Wealth of Nations. *The Cato Journal*, 18(2), s. 163-190.
- Habibullah, M., Chee, K. C., & Hamid , A. B. (2011). Budget Deficits and Inflation in Thirteen Asian Developing Countries.
- Halcoussis, D. (2005). *Understanding Econometrics*. Ohio.
- Hançer, S. N. (2018). *Modern Bütçeleme Teknikleri : Vatandaş Bütçesi ve Türkiye Üzerine Bir Değerlendirme*. Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Hatunluoğlu, H., & Tekeli, R. (2013). Budget Deficits and Democracy: The Case of Turkey. *Sosyoekonomi*, 9(19), s. 335-351.
- Hausman, J. A. (1978). Specification Tests in Econometrics. *Econometrica : Journal of The Econometric Society*, 46(6), s. 1251-1271.
- Heller, P. S. (2005). *Understanding Fiscal Space*. Washington DC: IMF.

- Herath, S. (2012). Size of Government and Economic Growth : A Nonlinear Analysis. *Economic Annals*(194), s. 7-30.
- Herrare, S., & Pang , G. (2005). Efficiency of Public Spending in Developing Countries: An Efficiency Frontier Approach. *World Bank Policy Research Working Paper*, s. 1-69.
- HM Treasury. (2007). *Meeting The Aspirations of The British ppeople, 2007 Pre-Budget Report and Comprehensive Spending Review*. London: HM Treasury.
- HM Treasury. (2010). The Spendig Review Framework. HM Treasury.
- HM Treasury. (2011). Supply Estimates: A Guidance Manual. HM Treasury.
- HM Treasury. (2015). A Country That Lives Within Its Means- Spending Review 2015. HM Treasury.
- Hoechle, D. (2007). Robust Standard Errors for Panel Regressions with Cross-Sectional Dependence. *Tha Stata Journal*, s. 281-312.
- Holda, P., & Skrok, E. (2015). *Spending Review Pilot : Low-Income Family Support in Poland* . World Bank.
- Hondroyannis, G., & Papapetrou, E. (1997). Are Budget Deficits Inflationary? A Cointegration Approach. *4*(8), s. 493-496.
- Hsieh, E., & Lai, K. S. (1994). Government Spending and Economic Growth: The G-7 Experience. *Applied Economics*(26), s. 535-542.
- Husnain, M. (2011). Is the Size of Government Optimal in Pakistan? *Journal of Economics and Economic Education Research*, *12*(12), s. 41-49.
- Huynh, D. (2007). Budget Deficit and Economic Growth in Developing Countries : The Case of Vietnam. *Kansai Institute for Social and Economic Research*.
- İlal, E. (1968). Magna Carta. *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*.
- Ilzetzki, E., Mendoza, E. G., & Végh , C. A. (2011). How Big (Small?) Are Fiscal Multipliers? *IMF Working Paper*.

- Imbeau, L. M., & Chenard , K. (2002). The Political Economy of Public Deficits: A Review Essay. EPCS (Dü.). içinde
- IMF. (2022). Norway. *IMF Country Report*(304).
- James, O. (2004). The UK Core Executive's Use of Public Service Agreements As a Tool of Governance. *Public Administration*, s. 1-45.
- Javid, A. Y., Arif, U., & Arif, A. (2011). Economic, Political and Institutional Determinants of Budget Deficits Volatility in Selected Asian Countries. *The Pakistan Development Review*, 50(4), s. 649-662.
- Jenkins, K., Caines, K., & Jackson, A. (1988). Improving Management in Government : The Next Steps. London: Efficiency Unit.
- Joumard, I., Kongsrud, P. M., Nam, Y.-S., & Price, R. (2004). Enhancing The Effectiveness Of Public Spending: Experience In OECD Countries. *Economics Department Working Papers*.
- Kalkınma Bakanlığı. (2018). *Kamu Harcamalarında Etkinlik Çalışma Grubu Raporu*. On Birinci Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara.
- Karadeniz, Y. (2021). Mali Kural Uygulayan Bazı Gelişmekte Olan Ülkelerde Bütçe Açığının Cari Açık,Ekonomik Büyüme ve Enflasyon Üzerine Etkisi. *Maliye Araştırmaları Dergisi*, 7(1), 51-58.
- Karras, G. (1996). The Optimal Government Size: Further International Evidence on the Productivity of Government Services. *Economic Inquiry*, 34(XXXIV), 193-203.
- Kelleners, M. (2014). Implementing Spending Reviews: Dilemmas and Choices. *10 th Annual OECD Senior Budget Officials Meeting on Performance and Results*. Paris.
- Kennedy, F., & Howlin, J. (2016). Spending Reviews in Ireland - Learning From Experience. *OECD Journal on Budgeting*(2), s. 93-108.

- Ketners, K. (2020). Spending Review As Essential Part of Public Sector Budgeting: Latvian Experience. L. U. Technologies (Dü.), *Economic Science for Rural Development* içinde, (s. 97-106).
- Keynes, J. M. (1980). *İstihdam, Faiz ve Paranın Genel Teorisi*. (A. Baltacıgil, Çev.) İstanbul: Minnetoğlu Yayınları.
- Khumalo, J. (2013). Budget Deficit-Inflation Nexus in South Africa: VAR Analysis. *Mediterranean Journal of Social Sciences*, 4(14), s. 725-734.
- Kirmanoglu, H. (2014). *Kamu Ekonomisi Analizi* (Gözden Geçirilmiş 5. Baskı b.). İstanbul: Beta .
- Kiss, S. (2018). Value for Money in Slovakia. Value for Money Division Ministry of Finance.
- Kneller , R., Bleaney, M., & Gemmell, N. (1999). Growth, Public Policy and The Government Budget Constraint: Evidence From OECD Countries. *School of Economics Discussion Paper*, 98(14).
- Kneller, R. (2000). The Implications of The Comprehensive Spending Review for The Long-Run Growth Rate: A View From The Literature. *National Institute Economic Review*(171), s. 94-105.
- Kosor, M. M., Perovic, L. M., & Golem, S. (2019). Efficiency of Public Spending on Higher Education : A Data Envelopment Analysis For EU-28. *Problems of Education in the 21st Century*, 77(3), s. 396-409.
- Koyuncu, F. (2014). Causality Network Between Budget Deficit, Money Supply and Inflation : An Application to Turkey. *International Journal of Business and Social Science*, 5(10).
- Kraan, D.-J., Wehner, J., & Richter, K. (2008). Budgeting in Estonia. *OECD Journal on Budgeting*(2).

- Kristensen, J. K., Buhler, B., & Groszyk, W. S. (2002). *Outcome-focused Management and Budgeting*. OECD.
- Kurtz, M. J., & Schrank, A. (2007). Growth and Governance : Models, Measures and Mechanism. *The Journal of Politics*, s. 538-554.
- La Porta, R., Shleifer, A., Vishny, R., & Florencio, L.-d.-S. (1998). *The Quality of Government*. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Lee, Y. S., & Whitford, A. B. (2009). Government Effectiveness in Comparative Perspective. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 11(2).
- Liesegang, C. (2024). Almanya'da Harcama Gözden Geçirme. Ankara: Dünya Bankası Çalıştayı.
- Lindquist, E., & Shepherd, R. P. (2023). Spending Reviews and The Government of Canada: From Episodic to Institutionalized Capabilities and Repertoires. (I. o. Canada, Dü.) *Canadian Public Administration*, 247-267.
- Maltritz, D., & Wüste, S. (2015). Determinants of Budget Deficits in Europe : The Role and Relations of Fiscal Rules, Fiscal Councils, Creative Accounting and The Europe. *Economic Modelling*, 48, s. 222-236.
- Mandl, U., Dierx, A., & Ilzkovitz, F. (2008). The Effectiveness and Efficiency of Public Spending. *Economic Papers*(301).
- Mara, E. R. (2012). Determinants of Fiscal Budget Volatility in Old Versus New EU Member States. *Working Paper*(31). (T. U. Management, Dü.)
- Martin, T., Guzman, P. A., Arizti, P., & Watkins, J. (2018). *Design and Implementation of Spending Reviews in Colombia: A Case Study and Recommendations*. World Bank Group.
- Mathot, A. (2021). *Technical Note on How to Integrate Spending Reviews in the Federal Budgetary System in Belgium*. OECD.

- Ministry of Finance of Slovak Republic and Ministry of Culture of Slovak Republic.
- (2020). *Culture Spending Review Final Report*. Europska Unia.
- Murwirapachena, G., Maredza, A., & Choga, I. (2013, 11). The Economic Determinants of Budget Deficits in South Africa. *Mediterranean Journal of Social Sciences*, 4(13), s. 561-569.
- Musgrave, R. A., & Musgrave, P. B. (1989). *Public Finance in Theory And Practice* (Cilt Fifth Edition). McGRAW-Hill Book Company.
- Müller, F. (2020). Hukukun Ekonomik Teorisi. C. C. Aktan içinde, *Hukuk ve İktisat Yaklaşımı, Hukukun İktisadi Analizi ve Ekonomi Hukuku Üzerine İncelemeler* (A. M. Güneş, Çev., s. 129-151). İzmir: SOBİAD-Sosyal Bilimler Araştırma Derneği.
- Narayan, P. K., Narayan, S., & Prasad, A. D. (2006). Modeling the Relationship between Budget Deficits, Money Supply and Inflation in Fiji. *Pasific Economic Bulletin*, 21(2), s. 103-116.
- Neely, A., & Platts, K. (2005). Performance Measurement System Design : A literature Review and Research Agenda. *International Journal of Operations & Production Management*, 25(12).
- Negri, C., & Dincă, G. (2023). *Public Sector's Efficiency As a Reflection of Governance Quality, an European Union Study*. Research Article.
- Neyaptı, B. (2003). Budget Deficits and Inflation : The Roles of Central Bank Independence and Financial Market Development. *Contemporary Economic Policy*, 21(4), s. 458-475.
- OECD. (2001). *OCED Economic Surveys 2000-2001 Canada*.
- OECD. (2002). *Best Practices for Budget Transparency*. OECD.
- OECD. (2010). *Public Administration After "New Public Management", Value for Money in Government*. OECD.
- OECD. (2017). *Government At A Glance 2017*. OECD Publishing, Paris.

- OECD. (2019). *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*. Paris: OECD.
- OECD. (2021). *Government at A Glance 2021*. OECD.
- OECD. (2021a). *OECD Review of The Office for Budget Responsibility in the United Kingdom*. OECD Journal on Budgeting.
- OECD. (2021b). *OECD Economic Surveys Iceland*. OECD.
- OECD. (2022). *OECD Spending Better Framework. 42nd Annual Meeting of Senior Budget Officials*. Oslo: Public Governance Directorate Committee of Senior Budget Officials.
- Oktayer, A. (2010). Türkiye’de Bütçe Açığı, Para Arzı ve Enflasyon İlişkisi. *Maliye Dergisi*(158), 431-447.
- Olden, B., Harris, J., Sayegh, A., Last, D., & Uregian, C. (2015). *Establishing a Spending Review Process- Republic of Slovenia*. Washington: IMF.
- Oliveria, A., Montes , G. C., & Bastos, J. C. (2018). Fiscal Transparency, Government Effectiveness and Government Spending Efficiency: A Panel Data Approach For Developed And Developing Countries.
- O'Neill, J. (2001). *Piyasa: Etik Bilgi ve Politika*. (Ş. S. Kaya, Çev.) İstanbul: Ayrıntı Yayınları.
- Oppenheimer, F. (1997). *Devlet*. (A. Şenel, & Y. Sabuncu, Çev.) İstanbul: Ergin Yayınları.
- Oxley, L. (1994). Cointegration, Casuality And Wagner’s Law: A Test For Britain 1870-1913. *Scottish Journal of Political Economy*, 41(3), s. 286-298.
- Öney, E. (1968). *Verimlilik Kavramları ve Ölçülmesi*. Ankara: Sevinç Matbaası.
- Özen, A. (2008). *Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği*. TC Maliye Bakanlığı, Strateji Geliştirme Başkanlığı.

- Palley, T. I. (2014). *Milton Friedman's Economics and Political Economy: An Old Keynesian Critique*. IMF Working Paper.
- Papi, L., & Lim, C. H. (1997). *An Econometric Analysis of Determinants of Inflation in Turkey*. IMF.
- Pennisi, A. (2019). Pitfalls to Avoid in Designing a Spending Review Process; Lessons From Spending Reviews in Italy. *15th Annual Meeting of the OECD Senior Budget Officials*.
- Pesaran, H. M. (2004). *General Diagnostic Tests for CrossSection Dependence in Panels*. IZA.
- Phillips, W. A. (1958). The Relation Between Unemployment and the Rate of Change of Money Wage Rates in the United Kingdom, 1861-1957. *Economica New Series*, 25(100), s. 283-299.
- Piontkivsky, R., Bakun, M., Kryshko, M., & Sytnyk, T. (2001). The Impact of the Budget Deficit on Inflation in Ukraine. *International Centre for Policy Studies*, s. 1-25.
- Postula, M. (2017). Spending Reviews - A Tool The Support The Efficient Management of Public Funds. *Journal of Management and Business Administration*, 63-90.
- Pradhan, S. (1996). *Evaluating Public Spending A Framework For Public Expenditure-Reviews*. World Bank Discussion Papers, Washington.
- Quibria, M. G. (2006). Does Governance Matter? Yes, No or Maybe Some Evidence From Developing Asia. s. 1-26.
- Rajkumar, A. S., & Swaroop, V. (2008). Public Spending and Outcomes, Does Governance Matter? *Journal of Development Economics*, s. 96-111.
- Reed, M., Najarzadeh, R., & Sadati, S. Z. (2019). Analyzing The Relationship Between Budget Deficit, Current Account Deficit and Government Debt Sustainability. *Journal of WEI Business and Economics*, 8, s. 20-31.

- Reidy, P., & Oyewole, V. (2020). The Spending Review Process in Ireland. *Italian Webinar Series*. Department of Public Expenditure Review.
- Republic, H. (2018). Greece : On The Way to Performance Budgeting. *15th Annual Meeting of the OECD Senior Budget Officials Performance & Results Network*.
- Robinson, M. (2013). Spending Reviews, 3 th Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials Spending Reviews. *OECD Journal on Budgeting*.
- Robinson, M. (2014). Spending Reviews. *13*(2).
- Robinson, M. (2018). The Role of Evaluation in Spending Review, PFM Results Consulting. *Canadian Journal of Program Evaluation*, 32(3), s. 305-315.
- Robinson, M., & Last, D. (2009). *A Basic Model of Performance -Based Budgeting*. IMF.
- Roubini, N. (1991). Economic and Political Determinants of Budget Deficits in Developing Countries. *Journal of International Money and Finance*(10), s. 49-72.
- Roubini, N., & Sachs, J. (1989). Political and Economic Determinants of Budget Deficits in The Industrial Democracies. *European Economic Review*, s. 903-938.
- Sadıklı, O. (2021). Kamu Kesimi Etkinliğinin Bütçe Dengesi Üzerindeki Etkisine İlişkin Ampirik Bir Değerlendirme. Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı.
- Sanz, C. (2017). Direct Democracy and Government Size : Evidence From Spain. 1-16. Princeton University.
- Savaş, V. (1997). *İktisadın Tarihi*. İstanbul: Liberal Düşünce Topluluğu.
- Saygılıoğlu, N., & Arı, S. (2002). *Etkin Devlet : Kurumsal Bir Tasarı ve Politika Önerisi*. İstanbul: Sabancı Üniversitesi Yayınları.
- Schick, A. (1988). *Micro-Budgetary Adaptations to Fiscal Stress in Industrialized Democracies*.
- Schick, A. (1999). A Contemporary Approach to Public Expenditure Management.

- Schick, A. (2001). The Changing Role of the Central Budget Office. *OECD Journal on Budgeting*, 1(1).
- Schick, A. (2002). *Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy?* OECD Journal on Budgeting.
- Schneider, K., Lorig, W., & Bandelow, N. (2016). *Luxembourg Report*. SGI.
- Schoch, M., & Broeder, C. (2012). Linking Information on Policy Effectiveness and Efficiency to Budget Decisions in The Netharland. *OECD Journal on Budgeting*(3).
- Shadid, A., & Naved, A. (2010). The Effects of Fiscal Policy on Economic Growth: Empirical Evidences Based on Time Series Data from Pakistan. *The Pakistan Development Review*, 49(4), 497-512.
- Shaw, T. (2015). Performance Budgeting Practices and Procedures. *OECD Journal on Budgeting*, 2015(3).
- Shi, M., & Svensson, J. (2006). Political Budget Cycles: Do They Differ Across Countries and Why? *Journal of Public Economies*(90), s. 1367-1389.
- Sijpe, N. V., & Rayp, G. (2004). *Measuring and Explaining Government Inefficiency in Developing Countries*. Universiteit Gent.
- Sill, K. (2015). Do Budget Deficits Cause Inflation. *Business Review*, Q3(27), s. 26-33.
- Sinn, H.-W. (1994). *A Theory of Welfare State*. NBER Working Paper.
- Smith, A. (2015). *Milletlerin Zenginliği*. (H. Derin, Çev.) Türkiye İş Bankası Hasan Ali Yücel Klasikler Serisi.
- Stein, E., Talvi, E., & Grisanti, A. (1999). *Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin American Experience*. NBER Working Paper.
- Stiglitz, J. E. (1999). *Economics of The Public Sector* (Cilt Third Edition). Newyork/London: W.W. Norton Company.

- Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2023). *2024 Yılı Bütçe Gerekçesi*. Ankara: Strateji ve Bütçe Başkanlığı.
- Sugimoto, K., & Ueda, J. (2013). Challenges for Japan's Fiscal Consolidation. *Public Policy Review*, 9(4), s. 717-734.
- Suiçmez, H. (2002). Verimlilik ve Etkinlik Terimleri (Tarihsel Bir Bakış). *Mülkiye Dergisi*, 26(234), 169-183.
- Şahin, E. B. (2019). Analysis of The Relationship Between Inflation, Budget Deficit And Money Supply in Turkey by ARDL Approach: 1980-2017. *Journal of Life Economics*, 6(3), s. 297-306.
- Şenkal, A. (2011). *Küreselleşme Sürecinde Sosyal Politika*. Alfa Yayınları.
- Tangen, S. (2005). Demystifying Productivity and Performance. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 54(1), s. 34-46.
- Tanzi, V., & Schuknecht, L. (2000). *Public Spending in The 20 th Century A Global Perspective*. Cambridge University Press.
- Tatoğlu Yerdelen, F. (2005). Sermaye Piyasası'nda Riskin Sınırlı Bağımlı Değişkenli Panel Veri Modelleri İle Analizi. *Doktora Tezi*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi.
- Tatoğlu, F. Y. (2018). *Panel Veri Ekonometrisi: Stata Uygulamalı* (4. Baskı b.). İstanbul: Beta Yayınevi.
- Taylor, P. E. (1948). *The Economics of Public Finance*. Newyork: The Macmillan Company.
- The World Bank. (1997). *World Development Report 1997- The State In A Changing World*.
- The World Bank. (1998). *Public Expenditure Handbook Management*.
- The World Bank. (2018). *Bulgaria Spending Review Manul*.
- The World Bank. (2021). *Poland Public Finance Review*. World Bank Group.
- The World Bank Workshop. (2024). Ankara.

- Tryggvadottir, A. (2023). *OECD Best Practices for Spending Reviews- Strengthening the Impact of Spending Reviews*. Athens: OECD.
- Tryggvadóttir, Á., & Park, A. (2023). Selective Spending Reviews in Chile Action Plan. OECD.
- Tujula, M., & Wolsvijk, G. (2004). What Determines Fiscal Balances ? An Empirical Investigation in Determinants of Changes in OECD Budget Balances. *Working Paper Series*(422).
- Tutar, İ., & Tansel, A. (2011). An Analysis of Political and Institutional Power Dispersion: The Case of Turkey. *Contemporary Economic Policy, Forthcoming*.
- Tutar, İ., & Tansel, A. (2019). Political Business Cycles Institutional Structure and Budget Deficit. *Economic Research Forum Working*.
- Tüğen, K. (2006). *Devlet Bütçesi, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 5 inci Baskı*. İzmir.
- Uygur, E. (2001). Enflasyon Para ve Mali Baskı: İktisat Politikasında Geri Kalmışlık. *İktisat, işletme ve Finans*(189), s. 7-22.
- Ün, T. (2015). Stata ve Panel Veri Modellerinin Tahmini. S. Gürış içinde, *Uygulamalı Panel Veri Ekonometrisi* (s. 43-72). DER.
- Value for Money Division Ministry of Finance of the Slovak Republic. (2019). Slovak Spending Review in the Budget Framework.
- Vendierendonck, C. (2014). *Public Spending Reviews : Design, Conduct, Implementation, European Economy, Economic Papers*.
- Vieria, C. (2000). Are Fiscal Deficits Inflationary? Evidence for the EU. *Economic Research Paper*(7), s. 1-16.
- Wheatley, M., & Maddox, B. (2018). *The 2019 Spending Review How To Run it Well*. Institute for Government.
- Wiczewski , B. (2020). *Budget System in Poland : Challenges and Ongoing Reforms*. European Commision.

- Woo, J. (2003). Economic, Political, Institutional Determinants of Public Deficits. (J. o. Economics, Dü.) *Journal of Public Economics*(87), s. 387-426.
- Wooldridge, J. M. (2002). *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*. London: The MIT Press.
- Yanık, Y. (2006). The Twin Deficits Hypothesis : An Empirical Investigation. *Master's Thesis*.
- Yavuzyiğit, M. K. (2019). Kamu Harcamaları ve Ekonomik Büyüme İlişkisi: OECD Ülkeleri Üzerine Panel Data Analizi. *Yüksek Lisans Tezi*. Selçuk Üniversitesi.
- Yıldırım, C. (2011). Birinci ve İkinci Nesil Washington Uzlaşması : Neoliberal İktisat Politikalarının 1980'den Sonraki Evrimi. *Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 7(2), 1-23.
- Zielinski, W., Tryggvadottir, A., & Lau, E. (2019). Spending Reviews in OECD Countries: Towards Good Practices. OECD.

EKLER

EK 1- BETİMLEYİCİ İSTATİSTİKLER

DEĞİŞKEN	GÖZLEM SAYISI	ORTALAMA	STANDART SAPMA	MIN	MAX
Bütçe Dengesi	N=350 T=14 n=25	-2.815606	4.904838 3.408666 3.587651	-32.1 -6.837857 -28.80703	26.04 10.41 12.81439
Genel Kamu Harcama/GSYH	N=350 T=14 n=25	44.18517	8.066171 7.355194 3.602692	21.228 25.619 30.69853	64.894 57.27043 74.36453
Genel Kamu Gelir/GSYH	N=350 T=14 n=25	41.37483	8.196115 8.115942 1.93942	20.717 23.5275 33.38954	63.863 55.82929 55.47783
Genel Kamu Borç/GSYH	N=350 T=14 n=25	74.7537	50.66321 50.06876 12.37979	5.845 10.80893 24.96106	260.084 231.9807 116.1977
Büyüme	N=350 T=14 n=25	1.623434	3.896719 1.429103 3.635679	-14.62906 -1.41068 -14.9538	24.37045 6.305986 19.68788
Enflasyon	N=350 T=14 n=25	2.254236	2.688097 .9329428 2.527431	-4.478103 .3961507 -2.999707	19.39826 4.206563 18.30411
Genel Kamu Harcama/GYSH-HGG	N=350 T=14 n=25	29.91759	21.89696 14.525 16.62408	0 6.512 -10.93348	64.894 57.270043 77.62109
Genel Kamu Borç/GSYH-HGG	N=350 T=14 n=25	56.04679	59.30392 53.49827 27.59315	0 6.156143 -89.38771	260.084 231.9807 149.9311
HGG	N=350 T=14 n=25	.6714286	.4703662 .2973809 .3689216	0 .1428571 -.1857143	1 1 1.578571
İhracat Büyüme Oranı	N=350 T=14 n=25	2.181148	8.273917 1.406803 8.157961	-27.94213 -.7729614 -28.20964	33.39008 6.258066 33.47596
İthalat Büyüme Oranı	N=350 T=14 n=25	1.978791	8.860741 1.150201 8.788575	-29.14261 -.7488155 -31.35154	35.01292 4.187724 32.80399
Covid	N=350 T=14 n=25	.2142857	.4109133 0 .4109133	0 .2142857 0	1 .2142857 1

Stata 13 programı ile elde edilmiştir.

EK 2- KORELASYON MATRİSİ

	BD	Kharcama	ENF	BÜ	Kborç	Kgelir	KHarcama-HGG	KB-HGG	HGG	İHR	İTH	Covid
Bütçe Dengesi (BD)	1.000											
Genel Kamu Harcamaları(KH)	-0.2274	1.000										
Enflasyon (ENF)	0.0867	-0.1146	1.000									
Büyüme (B)	0.3101	-0.3655	0.1711	1.000								
Genel Kamu Borç (KB)	-0.3352	0.3240	-0.1719	-0.1803	1.000							
Genel Kamu Gelirleri (KG)	0.3018	0.8375	-0.0727	-0.1848	0.1197	1.000						
Genel Kamu Harcama-HGG	-0.1453	0.2910	-0.0081	-0.0006	0.2837	0.1930	1.000					
Genel Kamu Borç-HGG	-0.2701	0.1548	-0.1537	-0.0678	0.8206	-0.0027	0.6746	1.000				
HGG	-0.1021	0.0662	0.0270	0.0895	0.2464	0.0006	0.9571	0.6621	1.000			
İhracat Büyüme Oranı (İHR)	0.0630	0.0282	0.3479	0.3715	0.0810	0.0427	0.0911	0.0904	0.1022	1.000		
İthalat Büyüme Oranı (İTH)	-0.0174	0.0259	0.3540	0.4458	0.1090	0.0204	0.1137	0.1419	0.1116	0.7305	1.000	
Covid	-0.1072	0.1355	0.4211	0.0207	0.0697	0.0365	0.3569	0.2070	0.3357	0.1825	0.2005	1.000

Stata 13 programı ile elde edilmiştir.

ÖZET

Refah devleti anlayışı ve devletin bir aktör olarak ekonomi içerisinde değişen ve büyüyen rolü, yönetim kavramı ve bileşenlerinin kamu mali yönetim sistemine getirmiş olduğu etkinlik yaklaşımı, özellikle 2008 küresel krizi sonrası dönemde hükûmetlerin krizden çıkma yönünde Keynesyen bir bakış açısı ile harcama artışına neden olan çabaları, kriz dönemlerine karşı ekonomik yapıyı güçlü ve esnek kılmaya yardımcı olmak üzere mali alanın genişletilmesi ihtiyacı; kamu mali yönetiminde yeni ve etkin politika araçları geliştirip uygulamayı zorunlu kılmıştır.

Kamu kaynak kullanımının etkin kılınması ve kamu harcamalarının rasyonel bir zeminde yürütülebilmesi adına uygulama bulan pek çok politika aracından biri de; bazı ülkelerde geçmişi eski tarihlere dayanmakla birlikte özellikle 2008 sonrası dönemin getirdiği mali konsolidasyon ihtiyacı nedeniyle çok daha fazla sayıda ülkede mali disiplini sağlamaya yönelik bir politika aracı olarak kabul gören ve literatürde Spending Review olarak karşılık bulan Harcama Gözden Geçirme yaklaşımıdır.

Tez ile aynı zamanda bir yönetim aracı olarak da kabul edilebilecek nitelikte olan Harcama Gözden Geçirme; kavramsal, teorik ve ülke uygulamaları çerçevesinde ele alınarak bu sistemin kamu harcamalarının etkinliğinin sağlanması noktasında gerçekten bir anlam ifade edip etmediği sorusunun cevabına ulaşmak istenilmiştir. Çalışmanın analiz kısmı, harcama gözden geçirme sistematığının bütçe dengesi diğer bir ifadeyle mali denge üzerinde bir iyileşme sağlayıp sağlamadığının ortaya konulması amacıyla, 25 OECD ülkesinde 2009-2022 dönemi verileri esas alınarak yürütülmüştür.

Harcama gözden geçirme sonrasında mali dengede görülen iyileşme kamu kaynağının etkin kullanıldığı sonuç ve varsayımı ile eşleştirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Harcama Gözden Geçirme, Mali Alan, Kamu Harcamalarında Etkinlik, Bütçe Dengesi, Mali Disiplin

ABSTRACT

The understanding of the welfare state and the changing and growing role of the state as an actor in the economy, the efficiency approach that the concept of governance and its components have brought to public financial management system, the efforts of governments to get out of the crisis with a Keynesian perspective, causing an increase in spending, especially after the 2008 global crisis, the need to expand fiscal space to help make the economic structure strong and flexible against crisis periods, have made it necessary to develop and implement new and effective policy instruments in public financial management.

One of the many policy tools that have found application in order to make the use of public resources effective and to carry out public expenditures on a rational basis is the approach of spending review which has been accepted as a policy tool to ensure fiscal discipline in many more countries, especially after the 2008 crisis, although its history dates back to earlier times in some countries and which is also referred to as Spending Review in the relevant literature.

With this thesis, the Spending Review structure, which can also be considered as a management tool, is discussed within the framework of conceptual, theoretical and country practices, and it is targeted to reach the answer to the question of whether this system really makes sense in terms of ensuring the effectiveness of public expenditures. The study was conducted in 25 OECD countries, based on data for the 2009-2022 period, in order to reveal whether the spending review provides improvement on the budget balance, in other words, the fiscal balance.

The improvement in budget balance after the spending review was matched with the conclusion and assumption that public resources were used effectively.

Key Words: Spending Review, Fiscal Space, Efficiency in Public Expenditures, Budget Balance, Fiscal Discipline