T. C.

HARRAN ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

MALİYE ANA BİLİM DALI

(YÜKSEK LİSANS TEZİ)

TÜRKİYE'DE MALİ DİSİPLİNİN SAĞLANMASINDA 5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNU'NUN ETKİSİ

Leyla TANRIVERDİ

ŞANLIURFA – 2020

T. C.

HARRAN ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

MALİYE ANA BİLİM DALI

(YÜKSEK LİSANS TEZİ)

TÜRKİYE'DE MALİ DİSİPLİNİN SAĞLANMASINDA 5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNU'NUN ETKİSİ

Leyla TANRIVERDİ

Danışman

Dr. Öğr. Üyesi Hasan TÜRKAL

ŞANLIURFA – 2020

T. C.
HARRAN ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Enstitünüz Maliye Anabilim Dalı 175218004 numaralı Leyla TANRIVERDİ'nın hazırladığı "TÜRKİYE'DE MALİ DİSİPLİNİN SAĞLANMASINDA 5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNU'NUN ETKİSİ " konulu **yüksek lisans** tezi ile ilgili tez savunması, 25/08/ 2020 tarihinde, saat 10:30'da yapılmış, sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda adayın tezinin KABUL (başarılı) olduğuna oybirliği/~~oy çokluğu~~ ile karar verilmiştir.

25/08/ 2020

Sınav Jürisi	Unvan, Adı Soyadı	Kanaati	İmzası
Danışman	Dr. Öğr. Üyesi Hasan TÜRKAL	KABUL	
Üye	Doç. Dr. Abdunnur YILDIZ	KABUL	
Üye	Dr. Öğr. Üyesi Mehmet KÜÇÜKKAYA	Kabul	

Bu tezin Maliye Anabilim Dalında Yapıldığını ve Enstitümüz Kurallarına Göre Düzenlendiğini Onaylarım.

..../..../2020

Prof. Dr. Şevket ÖKTEN
Müdür

Not: a) Bu tezde kullanılan özgün ve başka kaynaktan yapılan alıntıların, çizelge, şekil ve fotoğrafların kaynak gösterilmeden kullanımı, 5846 sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanunundaki hükümlere tabidir.

b) Tez, HÜBAK'tan Bilimsel Araştırma Projesi mali destek ☐Almıştır ☐Almamıştır.

HARRAN ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

ORİJİNALLİK RAPORU VE BEYAN BELGESİ

ÖĞRENCİ BİLGİLERİ

Adı-Soyadı: Leyla TANRIVERDİ
Öğrenci Numarası: 175218004
Enstitü Anabilim Dalı: Maliye Anabilim Dalı
Programı: Tezli Yüksek Lisans
Başlık (Türkçe): Türkiye' de Mali Disiplinin Sağlanmasında 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun Etkisi

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Yukarıda başlığı belirtilen Türkiye' de Mali Disiplinin Sağlanmasında 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun Etkisi çalışmamın a) Kapak sayfası, b) Giriş, c) Ana bölümler ve d) Sonuç kısımlarından oluşan toplam 70 sayfalık kısmına ilişkin, 12/09/2020 tarihinde şahsım/ danışmanım tarafından **Turnitin** adlı intihal tespit programından aşağıda belirtilen filtrelemeler uygulanarak alınmış olan orijinallik raporuna göre, benzerlik oranı % 18'dir.

Uygulanan filtrelemeler:

1- Kabul/Onay ve Bildirim sayfaları hariç,
2- Kaynakça hariç
3- Alıntılar hariç/dâhil
4- 6 kelimeden daha az örtüşme içeren metin kısımları hariç

Yukarıda bilgileri verilen tezli/tezsiz lisansüstü programlarda seminer, dönem projesi, tez vb Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Kurulu tarafından kabul edilen lisansüstü orijinallik raporu alınması uygulama esasları ile belirlenen azami benzerlik oranlarını aşmadığını ve bütün bilgilerin, akademik kurallara uygun olarak toplanıp sunulduğunu, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce ve sonuçları andığımı, blok şeklinde alıntılar yapmadığımı ve tüm alıntıların bilimsel atıf kuralları çerçevesinde kaynağını gösterdiğimi, Yükseköğretim kurulu bilimsel araştırma ve yayın etiği yönergesi ile Harran Üniversitesi bilimsel araştırma ve yayın etiği yönergesinin 8. maddesinde yer alan etik ihlallerden her hangi birisinin yer almadığını, etik ihlal tespiti halinde, Enstitü yönetim kurulunca, diplomamın iptal edilmesini kabul ediyorum.

Gereğini saygılarımla arz ederim.

15/09/2020
Hazırlayan Öğrencinin
İmzası

Yukarıda yer alan raporun ve beyanın doğruluğunu onaylarım. 15/09/2020

Dr. Öğr. Üyesi Hasan TÜRKAL
Danışmanın Unvanı-Adı-Soyadı
(İmzası)

Leyla Tanriverdi 8-9-2020 son

ORIJINALLIK RAPORU

%18	%16	%8	%10
BENZERLIK ENDEKSI	İNTERNET KAYNAKLARI	YAYINLAR	ÖĞRENCI ÖDEVLERI

BIRINCIL KAYNAKLAR

1	teyit.fra1.cdn.digitaloceanspaces.com İnternet Kaynağı	%1
2	web.harran.edu.tr İnternet Kaynağı	%1
3	Submitted to Harran Üniversitesi Öğrenci Ödevi	%1
4	Submitted to University of Duhok Öğrenci Ödevi	%1
5	www.mevzuatinyeri.com İnternet Kaynağı	%1
6	www.edb.adalet.gov.tr İnternet Kaynağı	%1
7	www.erkankaraarslan.org İnternet Kaynağı	%1
8	Submitted to Istanbul University Öğrenci Ödevi	<%1
9	dspace.trakya.edu.tr İnternet Kaynağı	<%1

ÖZET

TÜRKİYE'DE MALİ DİSİPLİNİN SAĞLANMASINDA 5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNU'NUN ETKİSİ

TANRIVERDİ, Leyla

Yüksek Lisans Tezi

Maliye Anabilim Dalı

Tez Danışmanı: Dr. Öğr. Üyesi Hasan TÜRKAL

Temmuz, 2020, 70 sayfa

Bu çalışmanın konusu, mali disiplin politikaları ve mali disiplin sağlanmasının dünya ülkelerinden örnekler ile Türkiye'nin ayrıntılı analizinin yapılmasıdır. Türkiye örneği 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kapsamında incelenmiş ve kanun öncesi ile sonrası arasında bir değişim olup olmadığı hususu mali disiplini sağlamada başarılı olup olunamadığı ile ilişkilendirilmiştir.

Bu ilişkinin tespiti açısından kullanılan ekonomik göstergeler ve bunların mukayesesi neticesinde özellikle ekonomik kriz, savaş ve terör olayları gibi dış faktörler nedeniyle ülkemizde mali disiplin politikalarında hedeflenen sonuçlara istenilen düzeyde ulaşılamadığı görülmüştür.5018 sayılı kanunun mali istatistik ile ilgili hükümleri içeren ikinci bölümü ile de uluslararası standartlara uygun bir genel idare mali istatistiklerinin yapılmasının ve kamuoyuna sunulmasının gerçekleşmesi sağlanmıştır. Söz konusu mali verilerin bir araya getirilmesi ve bu veriler yoluyla mali istatistiklerin hesaplanması ile ilgili yetkili merci Hazine ve Maliye Bakanlığı olmuştur. Gerek denetimin gerekse istatistiki verileri kamuoyuna sunmanın bağımsız bir eylem olması ilkesi, aynı zamanda, kamu ile ilgili hesapların yürütmeden bağımsız bir kontrol mekanizması aracılığıyla denetimini gerektirmektedir. Bu nedenle bu görev ülkemizde Sayıştay'a verilmiştir.

Mali disiplinini sağlayan ülkelerin ekonomik göstergeleri iyileşme gösterdiğinden, böyle bir durumda istikrarın sağlayan güven unsuru ve verdiği olumlu hava nedeniyle bireyler devlete olan görevlerini daha titizlikle yerine getirmekte ve aynı zamanda alt gelir grubuna yönelik harcamalar arttığı için toplumun refah seviyesi yükselmektedir. Tüm bu olumlu gelişmeler birbirini beslemekte ve mali disiplinin sağlandığı ülkelerde yatırımlar da artış eğilimine girmektedir.

Söz konusu hedeflere ulaşılmasında yeni kamu kaynaklarına ihtiyaç duyulduğu ve mevcut kaynakların optimum kullanımının sağlanması için kamu sektöründe birimler arasında koordinasyonun sağlanmasının ve öncelik-sonralık ilişkisinin doğru tespit edilmesinin önemli olduğu belirlenmiştir. Dolayısıyla 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu yapı itibarı ile bu düzenlemeleri sağlamak için yeterli olsa dahi, kanunu uygulamaya tabi olan kurumlar arasındaki koordinasyon eksikliklerinin giderilmesi, uygulamadaki eksikliklerin giderilmesi ve kriz dönemlerinde alternatif politikaların belirlenmesi açısından ek düzenlemelere ihtiyaç olduğu görülmektedir.

Anahtar Kelimeler: Mali Disiplin, 5018 Sayılı Kanun, Kamu Mali Yönetimi, Mali Kural, Bütçe Dengesi.

ABSTRACT

NO 5018 PUBLIC FINANCIAL MANAGEMENT AND CONTROL LAW EFFECT OF ACQUISITION FOR FISCAL DISCIPLINE IN TURKEY

TANRIVERDİ, Leyla

Master's Thesis

Department of Finance

Thesis Advisor: Asst. Prof. Dr. Hasan TÜRKAL

July, 2020, 70 pages

The subject of this study is to conduct a detailed analysis of fiscal discipline policies and fiscal discipline provision of Turkey with examples from World countries. The example of Turkey was examined under the law on Public Financial Management and control No. 5018, and the question of whether there was a change between before and after the law was related to whether it was successful in providing financial discipline.

As a result of the economic indicators used to determine this relationship and their comparison, it has been observed that the results targeted in fiscal discipline policies in our country could not be achieved at the desired level, especially due to external factors such as economic crisis, war and terrorist incidents. With the second part of the Law No. 5018, which includes provisions on financial statistics, it was ensured that general administration financial statistics in accordance with international standards were prepared and presented to the public.The Ministry of Treasury and Finance has become the competent authority for gathering the said financial data and calculating financial statistics using these data. The principle that both auditing and presenting statistical data to the public is an independent act also requires the auditing of public accounts through a control mechanism independent of the executive. Therefore, this task has been given to the Court of Accounts in our country.

Since the economic indicators of the countries providing their fiscal discipline also improve, in such a situation, individuals fulfill their duties to the state more meticulously due to the trust factor that ensures stability and the positive atmosphere it gives, and at the same time, the welfare level of the society increases as the expenditures for the lower income group increase. All these positive developments feed each other and investments in countries with fiscal discipline are also in an increasing trend.

It has been determined that new public resources are needed in achieving the said targets and it is important to ensure coordination between units in the public sector and to correctly identify the priority-post relationship in order to ensure optimum use of existing resources. Therefore, even if the Public Financial Management and Control Law No. 5018 is sufficient to provide these regulations, it is seen that additional regulations are needed in order to eliminate the coordination deficiencies between the institutions subject to the law, to eliminate the deficiencies in implementation and to determine alternative policies in crisis periods.

Keywords: Fiscal Discipline, Law No. 5018, Public Financial Management, Fiscal Rule, Budget Balance.

TÜRKİYE'DE MALİ DİSİPLİNİN SAĞLANMASINDA 5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNU'NUN ETKİSİ

İÇİNDEKİLER

ONAY SAYFASI III

ORJİNALLİK RAPORU VE BEYAN BELGESİ III

ÖZET IV

ABSTRACT IV

İÇİNDEKİLER VIII

KISALTMALAR XI

TABLOLAR LİSTESİ XII

ŞEKİLLER LİSTESİ XIII

GİRİŞ 1

BİRİNCİ BÖLÜM

MALİ DİSİPLİN KAVRAMI, ÖNEMİ VE ÜLKE DENEYİMLERİ

1.1. MALİ DİSİPLİN KAVRAMI 3

1.2. MALİ DİSİPLİNİN ÖNEMİ 5

1.3. MALİ DİSİPLİNE YÖNELİK TEORİK YAKLAŞIMLAR 5

1.3.1. Klasik İktisadi Yaklaşım 6

1.3.2. Keynesyen Yaklaşım 6

1.3.3. Monetarist İktisadi Yaklaşım 7

1.3.4. Kamu Teorisi Yaklaşımı 9

1.4. MALİ DİSİPLİNE YÖNELİK ÜLKE DENEYİMLERİ 11

1.4.1. Arjantin 12

1.4.2. Brezilya 13

1.4.3. Yeni Zelanda 14

1.4.4. Malezya 15

1.4.5. Şili 15

1.4.6. Rusya 16

1.5. 5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNU 17

1.5.1. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun Amacı 17

1.5.2. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun Kapsamı 17

İKİNCİ BÖLÜM

5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNU İLE GETİRİLEN MALİ DİSİPLİNİ SAĞLAMAYA YÖNELİK DÜZENLEMELER

2.1. BÜTÇE KAPSAMINA YÖNELİK DÜZENLEMELER 19

2.1.1. Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme 20

2.2. MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇESİ UYGULAMASINA GEÇİLMESİ 24

2.3. HESAP VERME SORUMLULUĞUNA YÖNELİK DÜZENLEMELER 27

2.3.1. Hesap Verebilirlik İlkesi 27

2.4. MALİ YÜKÜN BELİRLENMESİNE YÖNELİK ÖNLEMLER 28

2.4.1. Devlet Muhasebesine Yönelik Önlemler 28

2.4.2. Çok Yıllı Bütçelemeye Yönelik Önlemler 31

2.5. MALİ SAYDAMLIĞA YÖNELİK DÜZENLEMELER 36

2.5.1. Mali İstatistiklerin Hazırlaması ve Değerlendirilmesi 38

2.5.2. İç Kontrol Sistemi 38

2.6. KAMU İDARELERİNE GETİRİLEN DÜZENLEMELER 39

2.7. ORTA VADELİ PROGRAM VE ORTA VADELİ MALİ PLAN DÜZENLEMESİ 41

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE 5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNU ÖNCESİ VE SONRASINDA MALİ DİSİPLİN İNCELEMESİ: 1990 SONRASI DÖNEM

3.1. KAMU HARCAMALARI VE MALİ DİSİPLİN 43

3.2. KAMU GELİRLERİ VE MALİ DİSİPLİN 47

3.3. KAMU BORÇLANMASI VE MALİ DİSİPLİN 50

3.4. BÜTÇE DENGESİ VE MALİ DİSİPLİN 53

SONUÇ 56

KAYNAKÇA 59

KISALTMALAR

Bkz.	Bakınız
C.	Cilt
Çev.	Çeviren
GSYİH	Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
Haz.	Hazırlayan
M.	Madde
S.	Sayfa
T.C.	Türkiye Cumhuriyeti
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu
Ts.	Baskı tarihi belirtilmemiş/tarihsiz
Ünv.	Üniversite
Vb.	Ve Benzerleri
Vd.	Ve Diğerleri
Y.y.	Basım Yeri Belirtilmemiş

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: Klasik, Performans ve Program Bütçe Sistemlerinin Karşılaştırılması 23

Tablo 2: Merkezi Yönetim Bütçe Gelir ve Gider Tablosu: 2018 Yılı 25

Tablo 3: 1995-2015 Yıllarını Kapsayan Yirmi Yıllık Dönem İçin Türkiye'de Kamu Harcamalarının Gayrisafi Yurtiçi Hasıla İçindeki Payı 44

Tablo 4: 2006-2019 Yılları Arasında Kamu Harcamaları 45

Tablo 5: 1995-2005 Yılları Arası Türkiye'de Kamu Gelirleri 48

Tablo 6: 2006-2019 Yılları Arası Türkiye'de Kamu Gelirleri 49

Tablo 7: Türkiye'de Yıllar İtibarı ile Kamu Borcu ve Gayrisafi Yurtiçi Hasılaya Oranı 50

Tablo 8: Türkiye'de Yıllar İtibarı ile Kamu Borcu ve Gayrisafi Yurtiçi Hasılaya Oranı 51

Tablo 9: Türkiye'de 1995-2005 Yılları İçin Bütçe Dengesi 54

Tablo 10: 2006-2019 Yılları Arasında Türkiye'deki Bütçe Dengesi 54

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1: Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme 21

Şekil 2: 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Kapsamındaki İdareler 30

Şekil 3: Türkiye'de Kamu Harcamaları/Gayrisafi Yurtiçi Hasıla Oranları 46

Şekil 4: Türkiye'de Kamu Harcamalarının GSYİH İçerisindeki Payı 47

Şekil 5: Türkiye'de Kamu Gelir-Harcama ve Borçlanma Oranları 52

GİRİŞ

Dünyada yüzyıllardan beri süregelen derin ekonomik krizler; ülkelerin kendilerini sosyal, kültürel, ekonomik, siyasi ve mali anlamda sorgulamalarına neden olmaktadır. Krizlerin hangi iç dinamiklerden ya da hangi dışsal faktörlerden kaynaklandığını iyi çözümleyebilen ülkeler bir daha bu tür olumsuz durumlarla karşılaşmamak ya da karşılaşıldığında olası zararları en aza indirgeyebilmek adına önlemler almaktadır. Bu bağlamda özellikle 1980'li yıllardan bu yana gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkeler ekonomik istikrarlarını sağlayabilmek için mali alanda yapısal ve idari düzenlemelere gitmektedir.

Bir ülkede ekonomik istikrarın sağlanabilmesi için mali disiplinin sağlanmış olması gereklidir. Çünkü, kamu gelirleri ile giderleri arasında uyumsuzluk olması nedeniyle oluşan mali disiplinsizlik sorunu ülke ekonomilerinin gidişatını olumsuz yönde etkilemekte ve uygulanan diğer politikaların hedeflerine ulaşmasının önünde engel teşkil etmektedir. Kamu gelir ve giderleri arasındaki uyumsuzluğun nedenleri arasında yalnızca kamu gelirlerinin görece azlığı değil, aynı zamanda varolan kaynakların etkin ve verimli kullanılmaması ve hatalı finansman uygulamalarının da payı bulunmaktadır.

Politika yapıcılar ülkelerinde mali disiplini sağlamak için iradi ya da kurala dayalı maliye politikaları izleyebilirler. Hangi yöntem uygulanırsa uygulansın temel amaç mali disiplinin sağlanmasıdır. Mali disiplinin sağlanabilmesi için kullanılacak araçlar ise; kamu varlıkları, kamu borçları, vergi sistemi ve kamu harcamalarıdır.

Ülkemizde özellikle 1990'lı yıllardan itibaren yaşanan ekonomik ve finansal krizlerin temelinde de mali disiplinin sağlanamaması gelmektedir. Uygulanan yanlış politikalar sonucu bütçe açıkları kronikleşmiş, krizler derinleşmeye ve aralıkları sıklaşmaya başlamıştır. Bu süreç 2000'li yıllara gelindiğinde ülkenin mali yapısının gözden geçirilerek yeniden yapılandırılmasını zorunlu hale getirmiştir. Bu bağlamda 26 Mayıs 1927 tarihinde kabul edilerek 9 Haziran 1927 tarihinde yürürlüğe giren 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu 1 Ocak 2006 yılında yürürlükten kaldırılarak yerini tamamen 2003 yılında kabul edilen 5018 sayılı kanuna bırakmıştır.

10 Aralık 2003 tarihinde kabul edilerek, 24 Aralık 2003 tarihinde yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun birinci maddesinde kanunun amacı; *"kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak üzere, kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolü düzenlemektir."* olarak belirtilmiştir (Resmi Gazete, 24 Aralık 2003, Sayı: 25326).

Kanunun 5. maddesinin (e) bendi ise, kamu mali yönetiminin görevinin mali disiplini sağlamak olduğuna vurgu yapmaktadır. Çerçevesi itibarı ile saydamlık, hesap verebilirlik, etkinlik ve verimlilik kavramlarının ön plana çıktığı 5018 sayılı kanun ile birlikte ülkemiz performans sistemine dayalı bütçeleme yöntemine geçiş yapmıştır.

Söz konusu köklü değişikliğin Türkiye'de mali disiplinin sağlanması noktasında ne derece etkili olacağı bu çalışmanın temelini oluşturmaktadır. Bu bağlamda çalışmanın birinci bölümünde; mali disiplin kavramından ne anlamamız gerektiği üzerinde durularak bu konudaki teorik yaklaşımlar ve ülke uygulamaları ele alınacaktır. Çalışmanın ikinci bölümünde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile getirilen mali disiplini sağlamaya yönelik düzenlemeler ayrıntılı olarak incelenmiştir. Çalışmanın son bölümünde ise, Türkiye'de 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun başarıya ulaşıp ulaşmadığının ayrıntılı analizinin yapılabilmesi adına kanunun yürürlüğe girmeden önceki ve sonraki dönemine ait ekonomik veriler karşılaştırılmıştır. Böylelikle 5018 sayılı kanunun mali disiplini sağlamaya yönelik düzenlemelerinin başarıya ulaşıp ulaşmadığı hususunda bir kanı elde edilmiş ve bu kanıya istinaden önerilerde bulunulmuştur.

BİRİNCİ BÖLÜM

MALİ DİSİPLİN KAVRAMI, ÖNEMİ VE ÜLKE DENEYİMLERİ

1.1. MALİ DİSİPLİN KAVRAMI

Mali disiplin; her ülkenin kendi iç dinamikleri, hedefleri, planladığı ekonomik ve mali politikaların ne olduğuna ilişkin olarak değişiklik gösteren bir kavramdır. Buna bağlı olarak mali disiplinin sağlanmasına yönelik kullanılan politika araçları ve kullanılma oranları da ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Mali disiplini sağlamaya yönelik politikalar temel olarak; kamu harcama, gelir ve borç yönetim politikaları olmak üzere üçe ayrılmaktadır. Bu politikaların her biri ayrı ayrı uygulanabileceği gibi ikisi veya üçünün bir arada karma biçimde uygulanması da mümkündür.

Mali disiplin kavramı en genel tanımı ile bütçe denkliğini ifade etmektedir. Bir devletin bir mali yıl içerisinde kamu maliyesi boyutunda elde ettiği gelirlerin giderlerini karşılayabilmesi o yıl ki bütçenin denk olduğu anlamına gelmektedir (Çavuş, 2006, s.2-3).

Ancak günümüz dünyasında gelişmiş ülkeler de dahil olmak üzere; kamu sektörünün geldiği nokta, devasa bütçe açıkları, yüksek borç stoğu, borçların faiz ödemeleri gibi nedenlerle yukarıda bahsi geçen tanımıyla mali disiplini sağlamak neredeyse imkansız hale gelmiştir. Bundan dolayı bugün mali disiplin kavramı anlam değişikliğine uğrayarak bütçenin denkleştirilmesinden ziyade borç oranlarının makul bir seviyeye çekilerek, kabul edilebilir bir bütçe açığını sürdürebilmek olarak kabul görmektedir (Hemming, 2003, s.2).

Mali disiplin,ekonomi politikalarına uygun olarak kamu harcama, vergi ve borçlanma politika araçlarının kullanılması suretiyle hedeflenen ölçülü bir bütçe açığının yakalanması olarak tanımlanabilir. Bu kapsamda uygulanan politikalara ise, mali disiplin politikaları denir.

Her ne kadar mali disiplini sağlamaya yönelik politikalar ülkeden ülkeye değişiklik gösterse de bir ülke ekonomisinde mali disiplinin sağlanabilmesi için gereken iki temel özellik bulunmaktadır. Bunlar; uygulanacak politikanın kısa dönemde mevcut ekonomik istikrarsızlığı giderebilme, orta ve uzun vadede ise ülkenin genel bir politikası haline gelme özelliklerine sahip olmasıdır. Dünyada sıklığı, şiddeti ve küreselleşme nedeniyle etkilediği ülke sayısı giderek artan ekonomik ve finansal krizler, mali alanda ortaya çıkan değişimler sonucu çözüm üretilmesi gereken önceliklerden biri haline gelmiştir. Bu bağlamda ülkeler mali disiplinin sağlanması, bütçe açıklarının ve parasal istikrarsızlıkların giderilmesi yönünde daha bütüncül politikalar izlemeye başlamıştır. Bu politika değişikliğinin temelinde kamunun daha etkili ve verimli çalışması gerektiği düşüncesi yatmaktadır. Bu düşüncenin devamında hesap verebilirlik, şeffaflık, mali saydamlık, performans yönetimi, kamuda stratejik plan uygulamaları, yeni bütçe anlayışı ve tüm bunlara hizmet edecek kurumsal düzenlemeler son yıllarda sıklıkla kamunun gündeminde yer almaktadır (Demircan, 2006, s.50-51).

Mali disiplin politikaları, kamu harcamalarını azaltmak amacıyla uygulandığında kamu harcamaları tüm harcamalar içerisinde yüksek bir paya sahip olduğundan, toplam talebi azaltıcı ve dolayısıyla da fiyat istikrarını sağlayıcı bir rol oynayacaktır. Politika yapıcılar enflasyon oranını aşağı çekmek istediklerinde ise, Vergi oranlarında değişiklik yaparak mali disiplini sağlayabilirler. Bu yöntem piyasalarda uzun vadede etkisini hissettirecek dahi olsa, kalıcılığı para politikası araçlarını uygulamaktan daha etkili olacaktır (Leigh vd., 2010, s.93).

Mali disiplinin istenilen düzeyde sağlanabilmesi için ülkenin borçluluk oranını kontrol atında tutması gerekmektedir. Çünkü yüksek borçluluk oranları, yüksek faiz gideri dolayısıyla da yüksek maliyet anlamına gelmektedir. Ülke ekonomisini yönetenler her ne kadar başarılı ekonomik politikalar izleseler de borç yönetiminde başarısız olurlarsa doğaldır ki diğer başarılı politikaların da etkisi azalacaktır. Borç yönetimi mali disiplinin sağlanmasında en önemli konulardan biridir (Ejder, 2006, s.27).

1.2. MALİ DİSİPLİNİN ÖNEMİ

Kamu mali yönetim reformunun ayrılmaz bir parçası olarak kabul edilen mali disiplinin sağlanması hususu, günümüzde gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkelerde maliye politikalarının doğru belirlenmesi ihtiyacını doğurmaktadır (Kesik, 2006, s.35). Eğer bir ülkede mali disiplin sağlanamıyorsa orada ekonomik istikrardan söz etmek mümkün değildir. Özellikle kamu harcamalarının fütursuzca yapılması, vergilendirmede adaletin sağlanamaması, vergi oranlarının yüksek ya da gereğinden düşük olması, içeride ve dışarıda yüksek borçlanmaya gidilmesi gibi durumlar mali disiplinin sağlanması önünde engel teşkil etmektedir. Vergilerin gereğinden düşük olması devletin önemli gelir kaynaklarından birinden mahrum kalması ve bu nedenle gelir-gider dengesini sağlayamayacağı anlamına gelirken, vergi oranlarının yüksek olması ise vergi kaçırmayı artırarak, ülkede kayıt dışı ekonominin yaratılmasına neden olmaktadır. Ayrıca gereksiz vergi yükü bireylerin tasarruf etmesini engelleyeceğinden ülke ekonomisinde tasarruf-yatırım oranlarının da bozulmasına yol açacaktır. Bir ülkede tasarruf-yatırım oranlarının azalması büyüme oranlarının düşmesine yol açmaktadır. Diğer taraftan borç yükünün giderek artması bir süre sonra ülkenin ana borcunu ödemekten ziyade sadece borç faizi ödemeye başlamasına sebebiyet vermekte ve bu da ülkeyi borç batağına doğru sürüklemektedir. Tüm bunlar üretime yönelik bir ekonomik gelişmeden ziyade ranta yönelik bir ekonomik gelişmeye yol açmakta ve bu nedenle üretim ekonomisini küçültmektedir (Aktan vd., 2010, s.459-461).

Mali disiplinin sağlanması bir ülkede ekonomik göstergelerin iyileşmesinin işaretidir. Bu sebeple, mali disiplini sağlamış ülkelerde oluşan istikrar ortamı kamu gelirlerini ve sosyal harcamaları artırıcı bir unsurdur. Sosyal harcamaların artması özellikle alt gelir grubuna yönelik iyileştirme çabalarının bir göstergesi sayılabilir. Kamu gelirlerinin artması ise, kamu yatırımlarının artması anlamına gelmektedir. Tüm bunlar ülkede mali disiplinin sağlanmasının ne kadar önemli olduğunun göstergesidir (Arslan, 2003, s.26).

1.3. MALİ DİSİPLİNE YÖNELİK TEORİK YAKLAŞIMLAR

Dünyada özellikle gelişmiş ülkelerde mali araçların ekonomik istikrarı sağlama amaçlı kullanımının yaygınlaşması 1929 Büyük Ekonomik Kriz sonrasına rastlamaktadır. O zamana kadar dünyada geçerli olan ana akım Klasik İktisadi düşünce iken ekonomik kriz sonrası tüm dünyada Keynesyen politikalar egemen olmuş ve 1970'lerde yaşanan ve petrol fiyatlarındaki artıştan kaynaklanan bu kriz Keynesyen politikaların geçerliliğini derinden sarsarak tartışmaya açmıştır. Petrol krizi ile başlayan ve dramatik olarak etkisi artan kriz beraberinde stagflasyon ve sürdürülemez kamu borçlarını getirmiştir. Krize çözüm arayan dünya çareyi Keynesyen politikaları terk ederek Neo-liberal politikalara yönelmekte bulmuştur (Kaya, 2009, s.16).

1.3.1. Klasik İktisadi Yaklaşım

1929 Büyük Ekonomik Buhranı'na kadar dünyada egemen iktisadi akım olmayı sürdüren klasik iktisadi düşünce; daima ekonomik sistemin dengede olduğunu savunmaktadır. Hatta Adam Smith tarafından literatüre kazandırılan "invisible hand" yani "görünmez el" mekanizması nedeniyle piyasaların kendi kendine önünde sonunda dengeye geleceği iddia edilmektedir. Buradan çıkarılan sonuçlardan biri de klasik iktisadi düşüncenin hem bütçe açığına hem de fazlasına karşı olduğudur. Adam Smith'in görünmezel mekanizmasının ve ardından gelen klasik akım iktisatçılarının temel argümanı fiyat ve ücretlerin esnek olmasıdır. Dolayısıyla herhangi bir ekonomik dengesizlik ya da ekonomik kriz durumunda intibak mekanizmaları devreye girerek, dengesiz durumu dengeli hale getirmektedir. Bütçenin denk olması gerektiğini ileri süren klasik iktisatçılar borçlanma konusuna özel yatırımları dışlayıcı bir anlam yüklemektedir. Klasik iktisatçılar, ekonomide meydana gelen konjonktürel dalgalanmalar karşısında maliye politikalarının etkinsiz olduğunu ileri sürmektedirler. (Turan, 2011, s.6-7).

1.3.2. Keynesyen Yaklaşım

John Maynard Keynes tarafından 1929 Büyük Ekonomik Bunalımı'ndan sonra yazılan Para, Faiz ve İstihdamın Genel Teorisi (The General Theory of Employment, Interest and Money) adlı kitap tüm dünyada geniş yankılar uyandırmış ve klasik ekolün görüşlerine olan inancı derinden sarsmıştır. Keynes'in ardından gelen iktisatçılar ile birlikte bir ekol halini alan düşünceye göre; ekonomi daima dengede olmak durumunda değildir. Dolayısıyla ekonomi tam istihdam düzeyinin altında bulunabileceği gibi zaten görülen istikrarsızlıklar da ekonominin kendi doğal yapısından kaynaklanmaktadır. Bu istikrarsız yapı ekonomik sistem içerisinde zaman zaman krizlere neden olabilmektedir. Klasik ekolün belirttiği gibi ne fiyatlar ne de ücretler esnek bir yapıya sahip değildir. Bu nedenle yaşanacak bir ekonomik istikrarsızlığın ardından ekonomi kendiliğinden dengeye gelemez (Turan, 2011, s.7-9).

Keynesyen görüş kriz dönemlerinde kamunun müdahale alanını genişletmek ve esnek tutmak amacıyla devlet bütçesinin bir yıllığına yapılmaması ve ekonomideki konjonktürel dalgalanmalar doğrultusunda esnek bütçe politikaları izlenmesi gerektiği görüşünü savunmaktadır. Esnek bütçe uygulaması, ekonominin darboğazda olduğu dönemlerde kamu harcamalarının artırılması yoluyla darboğazdan çıkılması düşüncesi üzerine şekillenmektedir. Ekonominin krizde olduğu dönemlerde artan kamu harcamaları piyasaları canlandıracağından işsizlik ve beraberinde gelecek olan istikrarsızlığı önleyecektir. Aynı düşünceyle, ekonominin refah içinde olduğu dönemlerde ise esnek bütçe politikası sayesinde darboğaz döneminde oluşan bütçe açığı kapatılacaktır (Dileyici ve Özkıvrak, 2010, s.43-44).

Keynesyen düşünce, ekonomide meydana gelen dalgalanma ya da kriz durumlarında çözüm önerisi olarak aktif maliye politikaları izlenmesini öngörmektedir. Ancak 1970'li yıllarda petrol krizi ile başlayan ve stagflasyon durumu ile dünyayı karşı karşıya bırakan ekonomik kriz, Keynesyen politikaların sorgulanmasına neden olmuştur. Kriz sonrası Keynesyen görüşe alternatif olarak Milton Friedman öncülüğünde gelişen dört neo-liberal düşünce akımı ortaya çıkmıştır.

- **Avusturya Okulu**: Bu okul, piyasa denge analizine marjinal terimler getirmiştir. Ayrıca, marjinal fayda, fırsat maliyeti, zaman tercihleri gibi birçok

terim Avusturyalı iktisatçılar tarafından ekonomik analize eklenmiştir. Avusturya İktisat Ekolü, Carl Menger'den başlayarak Ludwig von Mises'in görüşleriyle şekillenen bir çizgide yerleşmiştir. Sosyal bilimlere göre, bireyci olması gerekliliği savunulan bilginin bireyci değil, öznel yapıda oluşu, objektif bilginin ve buna bağlı tam rekabetin imkansız olduğu savunulmaktadır (Pekel, 1994,s.24).

- **Chicago İktisat Okulu (Monetarizm):** 1912 yılında doğan Milton Friedman iktisatta Chicago Okulu olarak bilinen ekolün en önemli ismidir. Friedman tarafından geliştirilen monetarist yaklaşım Chicago Okulu'nun da destekleri sayesinde yaygınlık kazanmıştır. Okul aynı zamanda refah devletine karşı kampanyanın merkezi haline gelmiştir (Kalfa Ataay, C. ,2016). Monetarizm, genel fiyat seviyeleri ile para arzı arasındaki ilişkiyi analiz eden bir teoridir. Monetarizm, teorik ve ampirik çalışmalarla enflasyon olgusunu keşfetmeyi amaçlamaktadır. Monetaristler, enflasyonun ana nedeninin hükümetler tarafından para arzındaki artıştan kaynaklandığına inanmaktadırlar (Aktan, C. C. ,2010,s.168).
- **Arz Yanlı İktisat Okulu:** Bu okul, 1970'lerde Keynesyen teoriye bir tepki olarak doğmuştur. Arz yönlü iktisat okulu uygulamaları 1980'lerde ABD Başkanı R. Reagan ve İngiltere Başbakanı M. Thatcher tarafından ortaya çıkartılmıştır. Devletin özel sektöre göre arka plana çekilmesi hedeflenerek ekonominin verimlilik kapasitesini etkileyen unsurları inceleyen ve temel amacı büyüme ile düşük enflasyonu bir araya getirmek olan arz yönlü iktisat okulunun temel ilkeleri oluşturulmuştur. Temel politika araçları "vergi oranları" olan arz yönlü iktisat okulu ile, vergi indirimlerinin ve teşviklerin verimliliğini arttırma ve enflasyonu düşürmedeki etkiler vurgulanmıştır (Doğan, S. ,2006,s.258).
- **Virginia Politik İktisat Okulu:** Virginia Okulu, kamu ekonomisinde düzen ve istikrar için siyasal iktidarların ekonomik alandaki güç ve yetkilerinin sınırlandırılması gereği üzerinde durmaktadır ve bu okulun temel amacı kamu ekonomisinin düzen içinde işlemesi için gerekli anayasal kuralların oluşturulmasıdır (Sakal, M., Şahin, E. A., 2009,s.75-114).

1.3.3. Monetarist İktisadi Yaklaşım

Keynesyen politikaların 1973 krizinde başarısızlığa uğraması sonucu Milton Friedman'ın görüşleri krize çözüm arama noktasında değer kazanmaya başlamıştır. Friedman'a göre, doğası gereği istikrarlı olan bir ekonomide görülen istikrarsızlığın nedeni para arzıdır. Para arzı politikalarında yapılan bazı değişimler ekonomide krizlere neden olmaktadır (Turan, 2011, s.10-12).

Monetarist düşünceye göre; 1929 Büyük Ekonomik Buhran'ın nedeni, buhran öncesi finansal piyasalarda meydana gelen genişleme, daha sonrasında ise piyasalar likidite sıkışıklığı yaşadığında gereken rahatlamayı sağlayacak nakit ihtiyacının bulunamamış olmasıdır (Acar, 2008, s.12).

Bu nedenle politika yapıcıların ekonomiye müdahale etmesi gerektiğinde bile bunu yapmamaları gerektiğini savunan monetaristler, müdahale edilmemesi argümanını piyasaların zaten kendiliğinden istikrarlı olmasına bağlarlar. Monetaristler aynı zamanda politika yapıcıların izlediği maliye politikalarının konjonktürel dalgalanmalardan bağımsız olarak uygulanması gerektiğini öne sürmektedirler. Bunun nedenini ise, maliye politikasının etkilerinin ancak uzun sürede görüleceğinden dolayı, kriz döneminde bu politika araçlarına başvurmanın zaman mefhumu nedeniyle etkisiz olacağına bağlamaktadırlar (Erkam, 2010, s.13).

1.3.4. Kamu Teorisi Yaklaşımı

Kamu Tercihi teorisine göre, ekonomik yapıya bakılmaksızın siyasi partiler, seçmenler, bürokrasi ve baskı grupları ülkelerin kamu harcamalarına ilişkin kararlarında etkilidirler. Siyasi karar alma sürecine dahil olan aktörler (siyasi partiler, seçmenler, bürokratlar, baskı grupları) kamu kaynaklarının tahsisinde kendi çıkarlarını ön plana çıkararak kamu kaynaklarından yararlanmak istemektedir. Kamu kaynaklarının siyasi aktörler tarafından kullanılması, siyasi karar alma sürecinde belirli yolsuzluklara neden olmaktadır. Bu yolsuzluklar, kamunun karar alma sürecini olumsuz etkilemektedir. Kamu Tercihi Teorisinin amacı, ekonominin araç ve yöntemlerini siyaset bilimine uygulamaktır. Siyasi olayları iktisatçıların gözüyle

değerlendiren Kamu Tercihi teorisi, metodolojik bireycilik, rasyonalite ve politik mübadele ilkelerinden yararlanmaktadır.

Kamu Tercihi kısaca "siyaset biliminin ekonomik analizi" olarak tanımlanabilir. Kamu Tercihi, iktisadın kullandığı araç, yöntem ve varsayımlara dayanarak siyasi süreçte alınan karar ve uygulamaları açıklayan bir disiplindir. Diğer bir deyişle, Kamu Tercihi, ekonominin araç ve tekniklerinin yardımıyla politik süreci analiz etmektedir. Bu teorinin gelişmesinde önemli rol oynayan James M. Buchanan, Kamu Tercihi teorisini şu şekilde tanımlamaktadır:"Kamu Tercihi teorisi, ekonomik teoride son derece ayrıntılı analizler için temel olarak gelişmiş araçları ve yöntemleri kullanır ve bunları siyasi süreç ve kamu sektörüne uygular. Kamu Tercihi, siyasi karar alma sürecinde rol oynayan aktörler; örneğin, seçmenlerin, politikacıların ve bürokratların davranışlarını gözlemlediğimiz yerde veya gözlemleyeceğimiz sonuçların kombinasyonu ile ilişkilendirmeye çalışır. "Kamu Tercihi teorisi, değişim sürecini analiz etmek için ekonomi teorisinin geliştirdiği araç ve yöntemleri kullanarak politik karar verme sürecini analiz eder. Bu teoride piyasa sürecinin yerini siyasi karar alma süreci, piyasadaki aktörlerin yerini ise siyasi sürece bırakmaktadır. Kamu Tercihi teorisi bu süreci bir değişim süreci olarak ele alır ve olumlu bir şekilde analiz etmeye çalışır (Odabas, 2001: 107).

Literatürde başka bir çalışmada ise, Kamu tercihi teorisi, katılımcıların davranış ve kararlarının kolektif olarak ele alındığı ve malların, halkla politikacılar arasında paylaşıldığı rasyonel seçimin politik alana uygulamalarından biri olarak anlaşılmaktadır. Kamu tercihi teorisinin öncülerinden biri olan James M. Buchanan, "bu tür kolektif eylemin gerçekleşmesine izin veren mekanizmanın, süreçler kümesinden başka bir şey olmadığını" iddia ettiği gerçek dünyadaki siyasi kurumları analiz etmek için oyun teorisini kullanmaktadır denilmektedir. Ona göre politika, siyasi süreçte oynanan bir oyundur. Bu oyunu oynamanın en iyi yolu, kurallarını tanımlamak ve uygulamaktır. Bu kurallar yetersiz göründüğünde değiştirilir, iyileştirilir veya yeni kurallar geliştirilir. Kurallar belirlendiği ve açıkça açıklandığı sürece bunları uygulamak için karizmatik yöneticilere ihtiyaç bulunmaktadır. Bunun nedeni, hükümetlerin ve kurumların başarısızlıklarını düzeltme ve sistemi iyileştirme sürecini sürdürmek için yetkin kişilere ihtiyaç duyulduğuna dair geleneksel görüşün

yanlış anlaşılmasından kaynaklanmaktadır. Kamu tercihi teorisi, siyasi aktörlerin davranışlarının normatif yönlerine odaklanmaktadır (Kayabaşı, Y. ,2005).

Kamu tercihi teorisi çalışması çoğunlukla devlet teorisi, siyasi değişim (katalaks), karar alma süreci, seçmen davranışı, baskı grupları, siyasi partiler ve bürokrasi gibi siyaset bilimi ile aynı temel konulara dayanmaktadır (Uzun, T. ve Tok, S.,2009).

Kamu tercihi teorisine göre, özel sektör için geçerli olan piyasa kuralları kamu sektörü için de geçerlidir. Dolayısıyla, özel sektörde arz ve talep edenler için var olan karı maksimize etme ve fayda maksimizasyonu gibi kavramlar kamu sektöründe de kamu kurum ve kuruluşlarının yönetici ve çalışanları, politika yapıcılar, çıkar grupları ve seçmenler için geçerlidir. Nihayetinde bu aktörler de birey olmalarının doğal bir sonucu olarak çıkarlarını bilirler ve kararlarında rasyonel davranmak durumundadırlar. Bireyler verdikleri kararlar neticesinde kamu ekonomisini biçimlendirmektedir.

Tıpkı özel kesimde olduğu gibi burada da kendi çıkarları doğrultusunda davranan kamu Sektöründeki bürokratlar, doğru kararlar almadıkları takdirde kamu sektörünü sürdürülemez borçlar ve bütçe açıklarına maruz bırakacaklardır. Bundan dolayı, kamu tercihi teorisi devletin gelir ve gider harcamalarının salt kamu çalışanlarının inisiyatifine bırakılmaması gerektiğini ve bu ekonomi politikalarının anayasal düzenlemelerle denetim altına alınması gerektiğini ileri sürerler (Kirmanoğlu, 2009, s.231-251).

Anayasal İktisatçılar açısından konuya bakılacak olursa ise, demokrasilerde siyasi güçler yeniden kurulmaktadır ve seçilmek, iktidar sürelerini uzatmak için de, seçmenlerin taleplerine duyarlı olunması gerekmektedir. Bu amaçla artırılması gereken kamu harcamalarının finansmanı için seçmen tepkisi nedeniyle vergilendirme yöntemi yerine borçlanma yöntemi tercih edilmektedir. Öte yandan, kamu harcamalarının gerçekleştirilmesi sürecinde kamu kaynakları verimsiz kullanıldığında, kamu karar vericileri yeterince cezalandırılmamakta, savurgan harcamalardan elde edilen siyasi fayda bile siyasi karar alıcılara yönlendirilmektedir (Uzun, T. ve Tok, S.,2009).

1.4. MALİ DİSİPLİNE YÖNELİK ÜLKE DENEYİMLERİ

1.4.1. Arjantin

Sık sık derin ekonomik krizler ile sarsılan Arjantin'de mali disiplini sağlamaya yönelik mali kural uygulamalarının başlangıcı 1999 yılında yürürlüğe giren Mali Sorumluluk Yasası olarak kabul edilmektedir. 1999 yılında yürürlüğe giren yasa, 2001 ve 2004 yıllarında belirlenen ekonomik hedeflere ulaşmak için daha gerçekçi geçiş süreleri tanımak üzere revize edilmiştir.

Mali Sorumluluk Yasası gereği, bütçe açıkları için tavan bir düzey belirlenmiş ve bu düzeyi tutturabilmek için açıkların kademeli olarak düşürülerek 2003 yılında istenilen hedefe ulaşılması kararı alınmıştır. Kamu harcamalarının artış oranı büyüme oranı ile ilişkilendirilmiş ve dolayısıyla kamu harcamalarının ekonomik daralma ya da durgunluk yaşanması durumunda azaltılması öngörülmüştür. Aynı zamanda ekonominin daraldığı dönemlerde faydalanılmak üzere finansmanı vergi ve özelleştirme gelirleri ile sağlanacak Milli İstikrar Fonu kurularak, faaliyete geçirilmiştir. Tüm bu düzenlemelere rağmen 2000'li yılların hemen başında büyük bir ekonomik ve finansal kriz yaşayan ülke, bu politikaları sürdürmeyi başaramamıştır (Berganza, 2012, s.15-16).

Krizin hemen ardından 2001 yılında Arjantin Sıfır Açık Kanunu adıyla yeni bir mali kuralı uygulamaya koymuştur. Bu kanun ile birlikte aylık kamu harcamalarının o ayki kamu gelirlerinden daha fazla olamayacağı maddesi uygulanmaya başlamıştır. Uygulanması zor olan bu kural uygulanamamış ve iki yıl sonra yürürlükten kaldırılmıştır(Hacıhasanoğlu, B. ,2005,s.18-19).

2004 yılında Mali Sorumluluk Yasasını yeniden gündeme getiren politika yapıcılar, bu kanun maddelerinde bazı değişiklikler yapmışlardır. Yeni kanunla; kamu borçlanma oranının gayri safi yurtiçi hasıla'nın %15'ni geçemeyeceği ve borçluluk oranının kademeli olarak azaltılması gerektiği, tüm eyaletlerin harcama kalemlerini yeniden gözden geçirerek düzenlemesi ve bütçe dengesini sağlamak için çaba sarf etmeleri, Milli İstikrar Fonunun tüm eyaletlerde kurulması gerektiği ve cari yıldaki kamu harcamaları artışının o yıl ki büyüme oranının üzerine çıkamayacağı karara bağlanmıştır (Berganza, 2012, s.16-17). Ancak 2009 yılından itibaren Mali Sorumluluk Yasası yeniden askıya alınmıştır (Lledó vd., 2017, s.9).

Her ne kadar Mali Sorumluluk Yasası uygulamadaki aksaklıklar nedeniyle kendinden bekleneni gerçekleştirememiş olsa da yasanın yürürlükten kaldırılması ile birlikte Arjantin daha yüksek bütçe açıkları ile boğuşmak zorunda kalmıştır. Dolayısıyla, her ne kadar Mali Sorumluluk Yasası uygulama zorlukları nedeniyle başarısız olmuşsa da bütçe açıklarının aşırı yükselmesinin önünde bir barikat oluşturduğu ifade edilebilir (Lora, 1997, s.7-12).

Arjantin'in kamu harcamalarını kontrol altına alamamasının nedenlerinin başında, ülkede devletin büyük bir işveren konumunda bulunması ve güçlü bir sendikalaşma olduğu için kamu ücretlerinde indirime gidememiş olması bulunmaktadır. Bir diğer neden, federal yapıdan kaynaklıdır. Ülkede eyaletlerin geniş bir mali özerkliğe sahip olması buralarda harcamaların kontrol altına alınmasını zorlaştırdığı gibi federal hükümetin eyaletlere para transferinde bulunmak durumunda olması da bütçe açıklarını artıran ve mali disiplinin sağlanmasını engelleyen bir faktör olmuştur (IMF, 2011).

1.4.2. Brezilya

Arjantin gibi hiperenflasyonla mücadele etmek zorunda kalan Brezilya, 1994 yılında enflasyonu neredeyse %1000'lere varan orandan daha aşağılara çekebilmek için sabit döviz kuru politikasını uygulamaya başlamıştır. Reel Plan olarak adlandırılan bu programla Brezilya büyük bir başarıya imza atarak 1998 yılında enflasyon oranını %2'ye düşürmüştür. Enflasyonu düşürmekte gösterdiği disiplini mali kontrol konusunda gösteremeyen ülke, aynı dönemde mali disiplinden sapmalar göstermiştir (Nicias, 2000, s.134).

1997 yılında baş gösteren ve tüm dünyayı etkisi altına alan Asya Krizi dolayısıyla döviz kurunun spekülatif hareketlere maruz kalması sonucu Brezilya'da faiz oranları yükselmeye başlamış ve yılın sonunda %45'ler seviyesine çıkmıştır.

Ülkede 1997 yılı sonunda gayri safi yurtiçi hasılaya oranı %28 olan kamu borçları bir sonraki yılın aynı ayında %14'lük bir artışla gayri safi yurtiçi hasılanın %42'sine yükselmiştir (Güneş, 2008, s.100). Bu mali istikrarsızlıklar nedeniyle 1999 yılında Uluslararası Para Fonu (IMF)'in de önerisiyle Brezilya enflasyon

hedeflemesine geçmiş ve ülkede 2000 yılında Mali Sorumluluk Yasası uygulamaya konmuştur (Yar, 2014, s.70-71).

Mali Sorumluluk Yasası'nın hayata geçmesiyle ülkede 2000 yılında %5 seviyelerinde olan bütçe açığının gayri safi yurtiçi hasılaya oranı 2007 yılında %3 civarına gerilemiştir. Amerika Birleşik Devletleri'nde başlayıp tüm dünyayı etkisi altına alan 2008 Mortgage krizi döneminde ise Brezilya bütçe fazlası vermiştir. 2009 yılında krizin etkilerini hissetmeye başlayan ülkede aynı yıl bütçe açığının gayri safi yurtiçi hasılaya oranı %2,8, takip eden yılda ise %3,9 olmuştur. Daha sonraki yıllarda bu oran %1-2 seviyelerinde seyretse de ülkedeki sosyal güvenlik sistem açıkları 2016 yılında kamu borç stokunun GSMH'ye oranının %9'lar seviyesine çıkmasına neden olmuştur. Dolayısıyla her ne kadar Mali Sorumluluk Yasası ülkede bütçe açıklarının azalmasına neden olduysa da ekonomideki diğer sorunlar bütçe disiplininin sağlanmasına engel olmuştur (Favero and Giavazzi, 2004, s.1-21).

1.4.3. Yeni Zelanda

Yeni Zelanda'da 1970'li yıllarda bütçe denkliği sağlanmışken, 1980'li yıllarda kamu harcamalarının kamu gelirlerini aşması sonucu bütçe açıkları görülmeye başlanmış ve ülke ciddi bir borç yükü altına girmiştir. Dolayısıyla 1970'lerde kamu harcamalarının gayri safi yurtiçi hasılaya oranı %30 civarında seyrederken bu oran 1990 yılında %40'lara çıkmıştır. Aynı dönemler baz alındığında borç stokunun gayri safi yurtiçi hasıla oranının %40'lardan %75'lere geldiği görülmektedir. Bu olumsuz göstergelerin sonucunda Yeni Zelanda'da bazı ekonomik reformlara gidilmek zorunda kalınmıştır (Lledó vd., 2017, s.56.). Bu düzenlemeler; 1989 Merkez Bankası Yasası ve Kamu Finansmanı Yasası, 1993 Finansal Raporlama Yasası, 1994 Mali Sorumluluk Yasası'dır (Alexander vd., 1995, s.58-61).

Uygulanan politikalar ile birlikte ülkede bütçe açığı kapatılmış ve 1994-1998 yılları arasında bütçe fazlası verilmiştir.1999 yılında %1'in altında oluşan bütçe açığının hemen sonrasında, 2000-2008 yılları arasında yeniden bütçe fazlası görülmeye devam etmiştir. Amerika'da başlayan 2008 Mortgage krizinin etkileri Yeni Zelanda'da da görülmüş ve 2010 yılında bütçe açığının gayri safi yurtiçi hasılaya oranı %7,1 olarak, rekor düzeye çıkmıştır. 2011 ve sonrasında uygulanan mali disiplin

politikaları ile bütçe açığı önce giderek azalmış, sonrasında ise bütçe fazla vermeye başlamıştır. Tüm bu ekonomik göstergeler Yeni Zelanda'da uygulanan mali kontrol politikalarının olumlu sonuçlar verdiğinin kanıtı niteliğini taşımaktadır (IMF, 2011a, s.1-51).

1.4.4. Malezya

1980'lerin başında kamu harcama düzeyinin gayri safi yurtiçi hasılanın %45'ine tekabül ettiği ülkede uygulanan mali disiplin ve istikrar politikaları neticesinde 1995 yılı itibarı ile kamu harcamalarının gayri safi yurtiçi hasılaya oranı %20'ler seviyesine düşürülmüştür. Bu düşüşün sağlanmasının arka planında kamu teşebbüslerinin özelleştirilmesi, ekonominin karar verici ve uygulayıcı kurumlarının özerkleştirilerek siyasetten bağımsız bir yapıya kavuşturulması ve özel sektörün teşviklerle desteklenmesi bulunmaktadır (Lledo vd., 2017, s.11-67).

1.4.5. Şili

1975 yılında bakır fiyatlarının düşmesinden kaynaklı ekonomik kriz sonrası Şili ilk defa maliye politikası uygulamasına geçmiştir. Bu dönemde artan kamu borçlarının yeniden yapılandırılması amacıyla kurulan "Bakır İstikrar Fonu" ülkede kamu mali disiplininin sağlanması açısından oldukça önemlidir. 1986 yılında faaliyetlerine başlayan Bakır İstikrar Fonu, bakır fiyatlarının belirlenen tavan fiyatın üstüne çıkması durumunda fiyat artışından kaynaklı kazancın tasarruf edilmesini içermektedir (Frankel, 2011, s.9). 1990'lı yıllarda ise ülkede makro ekonomik istikrarın sağlanması için enflasyon hedeflemesi rejimi benimsenmiştir. Yine aynı dönemde cari açığın sürdürülebilir ve döviz kurunun stabil olmasına çalışılmıştır. 2000 yılına gelindiğinde ülkede ilk kez mali kurallar uygulanmaya başlamıştır. Uygulamaya konulan mali kuralların amaçları arasında; ekonominin aşırı ısınması durumunda politika yapıcıların daha fazla vergi geliri elde etmek için gerekli düzenlemeleri yapması, bunu yaparken kamu harcamalarını artırmayarak tasarruf oranlarını yükseltmesi, ekonomide durgunluk olması halinde tasarrufların, düşen kamu gelirlerini telafi etmek için kullanması öngörülmüştür (Ffrench-Davis, 2010, s.4).

Şili'de 1985 yılında kamu borç stokunun gayri safi yurtiçi hasıla'ya oranı %165 iken 2000 yılında bu oran %20'lere düşmüştür (Wyplosz, 2012, s.16). 2001 yılında uygulanmaya başlanan mali kuralların Şili'de ihtiyatlı borç seviyelerinin sürdürülmesine yardımcı olmuştur

1.4.6. Rusya

Rus ekonomisinde; 2014 yılında petrol fiyatlarındaki düşüş jeopolitik sorunlar ve yaptırım uygulamaları gibi nedenlerle başlayan sıkıntılı dönem, takip eden yıllarda daralmaya neden olmuş ancak zaman içinde daralmaya neden olan sebeplerin ortadan kalkmasıyla ülkede 2017 yılı itibariyle pozitif büyüme oranlarına ulaşılmıştır.

2014 yılında yaşanan ekonomik daralma sonrası Ruble'nin değeri oldukça düşmüş ve 2015 yılında enflasyon oranı yaklaşık %17'lere kadar artmıştır. Bu dönemde Rus Merkez Bankası tarafından uygulanan sıkı para politikaları sonucunda enflasyon oranı iki yıl içinde %2-3 seviyelerine düşmüştür. Ekonomik daralma döneminde, gerek kamu gelirlerinde gerekse kamu harcamalarında azalma meydana gelmiştir. Gelirde meydana gelen düşüşün büyük bir bölümü petrol fiyatlarındaki düşüşten kaynaklanmaktadır. Gelirlerdeki düşüşün etkisini elimine edebilmek için söz konusu dönemde ülkede rezerv fonlar kullanılmıştır. Uygulanan sıkı mali politikalar sayesinde Rusya'da 2018 yılında %3,7 oranında bütçe fazlası gerçekleşmiştir (Rus Türk İşadamları Birliği, 2919, s.1-25).

Rus Merkez Bankası; bankacılık ve finans sektörünü güçlendirmek için bankacılık sektörünün geliştirilmesi, finans sektörü ile ilgili düzenlemelere uyumun sağlanması, sisteme zarar veren bankaların sistemden çıkarılması ve likidite ihtiyacının gerektiğinde karşılanması gibi politikalar izleyerek mali disipline katkı sağlamıştır.

Bugün baktığımızda Rus ekonomisinin mali disiplini sağladığını görmekteyiz. Kamu borçlarının sürdürülebilir olduğu ülkede, işsizlik oranları düşük seviyelerde seyretmekte ve istikrarlı para politikası izlenmektedir (Rus Türk İşadamları Birliği, 2019, s.1-25).

1.5. 5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNU

Dünyada özellikle 1980'lerden itibaren başlayan yapısal değişiklikler kamu sektörünün de yapılanması zorunluluğunu beraberinde getirmiştir. 1990 ve 2000 yıllarında birçok ülkede ve Türkiye'de yaşanan mali ve ekonomik krizler, mali disiplin olgusunun daha ciddi tartışılmasını sağlamıştır (Acar, 2007, s.57). Daha disiplinli ve profesyonel bir tutum içine giren kamu sektörü etkin ve verimli olabilmek için bazı amaçlar edinmiştir. Bu amaçlar arasında; karar alma süreçlerinde doğru ve tam bilgiye sahip olma, topluma hizmette siyaset ve bürokrasinin görev alanı ve sorumluluklarının iyi tespit edilmesi ve sistemin bürokrasinin ağırlığından kurtarılarak daha dinamik bir yapıya kavuşturulması yer almaktadır (Maliye Bakanlığı, 2004, s.68-69). Kamu sektörünün bu değişimi beraberinde kanun değişikliklerini de getirmiştir. Bu kapsamda ülkemizde yapılan uygulama 2003 yılında kabul edilen 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'dur. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunun yürürlüğe girmesiyle 1927 yılından itibaren uygulanmakta olan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu yürürlükten kalkmıştır.

1.5.1. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun Amacı

Bu kanun ile kamu mali yönetiminde mali disiplin, hesap verebilirlik ve mali saydamlık hedeflenerek, kamu kaynaklarının etkin, verimli ve tutumlu kullanılmasını sağlamak üzere performans esaslı bütçelemeye geçiş öngörülmüştür (Maliye Bakanlığı, 2004, s.3).

5018 Sayılı Kanun'un kabul edilme amacı olarak birinci maddesinde yer alan "…… kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını……" (Maliye Bakanlığı, 2006, s.11) ifadesinden ve beşinci maddenin (e) bendinde yer alan; *"Kamu mali yönetimi mali disiplini sağlar"* ifadesinden yola çıkarak, kanunun esas amacının mali disiplinin sağlanması olduğu açıkça söylenebilir.

1.5.2. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun Kapsamı

Bu kanun, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrolünü kapsar. Avrupa Birliği fonları ile yurt içi ve yurt dışından kamu idarelerine sağlanan kaynakların kullanımı ve kontrolü de uluslararası anlaşmaların hükümleri saklı kalmak kaydıyla, bu kanun hükümlerine tabidir.

5018 sayılı Kanunla bütçenin kapsamı genişletilerek genel ve katma bütçe yerine merkezi yönetim bütçesi (genel bütçe, özel bütçe, düzenleyici ve denetleyici kurum bütçeleri), sosyal güvenlik kurum bütçesi ve mahalli idare bütçesi kavramları getirilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve Yüksek Planlama Kurulu kararları ile kamu kuruluşlarının stratejik planlarını hazırlamaları ve gelecek dönemlerde kuruluş bütçelerini bu planda öngörülen kuruluş misyonu, vizyonu, amaç ve hedefleri ile uyumlu olacak biçimde performans programlarına dayalı olarak oluşturmaları zorunluluğu getirilmiştir (Maliye Bakanlığı, 2006, s.17-18).

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kısaca; kamu kaynaklarının etkili ve verimli bir biçimde kullanılmasını, kamuda hesap verebilirlik ve mali saydamlığın sağlanmasını, kamu bütçelerinin hazırlanarak uygulanmasını, mali işlerin muhasebeleştirilmesi, raporlanması ve mali kontrolün sağlanmasını içermektedir. Bir sonraki bölümde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu detaylı olarak incelenecektir.

İKİNCİ BÖLÜM

5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNU İLE GETİRİLEN MALİ DİSİPLİNİ SAĞLAMAYA YÖNELİK DÜZENLEMELER

2.1. BÜTÇE KAPSAMINA YÖNELİK DÜZENLEMELER

Küreselleşme olgusunun dünyada yarattığı faktörlerin temeli, devletin sistem içindeki rolünü sorgulamak olmuştur. Kamu kesimi kapsamında devletin işlevi ve rolü sorgulanırken asıl argüman, devletin kamu kesimi içinde bu kadar büyük bir alanı kapsamaması ve rolünün en azından bir bölümünü yerel yönetimler ile özel sektöre bırakması gerektiğidir. Bu yöntemi uygulamanın hem bürokratik kırtasiyeciliği azaltacağına hem de işlerin daha hızlı yürümesini sağlayacağına olan inanç, sistem değişikliği savunucularının sayısını artırmıştır.

Dünyadaki konjonktürel hareketleri incelediğimizde 1980'leri, ekonomi politik ve siyaset davranışı açısından dönüşüme tanıklık eden yıllar olarak tanımlamak mümkündür. Ekonomi politik süreçte yaşanan dönüşümler, aynı zamanda bu alanda stratejik anlayışın da gelişmeye başladığı yıllara tekabül etmektedir (Maliye Bakanlığı, 2004, s.68). 1980'li yıllarda teknolojinin ve politika anlayışlarının gelişmesi paralelinde küreselleşmeye doğru giden dünya ülkelerinde hükümetlerin, bütçelerinin önemli bir bölümünü, ekonomi politiğe yön verilmesinde araç olarak görmeye ve kullanmaya başlamaları bütçe konusunu daha da önemli bir hale getirmiştir.

Aynı yıllarda baş gösteren ekonomik krizler ve globalleşme nedeniyle bu krizlerden dünyanın daha geniş alanlarının etkilenmeye başlaması, yukarıda saydığımız gelişmelerle birlikte kamu kesimi yeniden yapılandırılmasını mecbur kılmıştır. Bu bağlamda, kamu gelir ve giderlerinin gerek büyüklükleri gerekse bunların nerelere gideceği yeniden düzenlenmiştir. Bütçe anlayışında ve bütçe sisteminde değişiklik anlamına gelen bu durum ve bu değişikliğe bağlı olarak yaygın biçimde kullanılmaya başlayan stratejik planlama ile performans esaslı bütçeleme sistemi, günümüzde dünyanın pek çok ülkesinde kamu mali yönetiminde mali disiplini

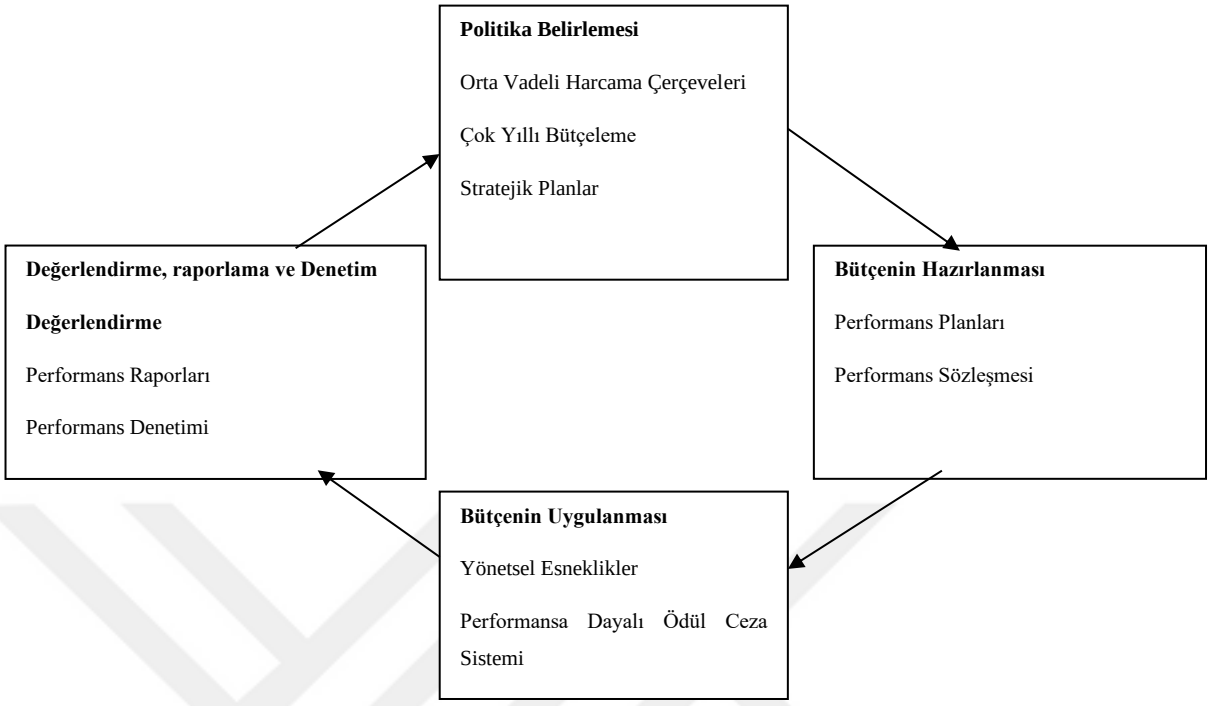
sağlamaya yönelik etkin düzenlemeler arasında yer almaktadır (Maliye Bakanlığı, 2004, s.2).

2.1.1. Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme

1900'lerin ilk çeyreğinde Amerika Birleşik Devletleri Başkanı William Howard Taft aracılığı ile oluşturulan Ekonomi ve Etkinlik Komisyonu'nun temel amacı; performans bütçe kapsamında, kamu giderlerinin maliyet ve etkinliğinin belirlenebilmesi ve kaynak tahsisinin buna uygun olarak yapılabilmesiydi. Akabinde 1949 yılında, Birinci Hoover Komisyonu'nun teklifi ile hayata geçirilen bütçe reformu kapsamında, bütçeler arası ayrıma gidilmiştir. Bu bağlamda bütçe temel olarak; icraat ya da uygulama bütçesi, ivaz bütçesi, iş bütçesi ve yürütme bütçesi olarak dörde ayrılmıştır (Edizdoğan, 1989, s.144-45).

1900'lü yılların son çeyreğinden itibaren ise teknolojinin ve küresel faaliyetlerin artması ile birlikte kamu yönetiminde yaşanan değişimler bütçeleme sistemlerini etkilemiş ve dünyanın birçok ülkesinde performans esaslı bütçeleme uygulamaları görülmeye başlanmıştır. Performans esaslı bütçeleme uygulamasına geçen ilk ülkeler arasında; İsveç, İngiltere, Danimarka, Fransa, Kanada, Amerika Birleşik Devletleri, Finlandiya gibi ülkeler bulunmaktadır.

Şekil 1: Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme



Kaynak: Esin Oral, Bazı OECD Ülkelerinde Performans Esaslı Bütçe Uygulamaları, Gelişimi ve Türk Mali Sistemi Açısından Bir Değerlendirme, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, 2005:21

Şekil 1' de görüldüğü üzere, sürecin izlenmesi ve araçların kullanılmasıyla işlerlik kazanan performans esaslı bütçeleme ile kaynakların kamu idarelerinin amaç ve hedefleri doğrultusunda tahsisini ve kullanılmasını sağlayan, performans ölçümü ve değerlendirmesi yaparak ulaşılmak istenen hedeflere ulaşılıp ulaşılamadığını tespit eden ve sonuçları raporlayan bir bütçeleme sistemi ifade edilmeye çalışılmaktadır.

Performans esaslı bütçeleme uygulamaları; kısa ya da uzun vadeli stratejik planlarda, kalkınma planlarında veyahut hükümet politikalarında yer alan amaçlara ulaşılabilmesi adına kaynak tahsisinde maksimum verimlilik sağlamaya yönelik ve hesap verebilirlik bağlamında hayata geçirilen bütçeleme sisteminin adıdır. Söz konusu bütçe uygulamaları, kamu gelir ve giderleri arasında denge kurarak gerek gelecekte varılmak istenen hedeflere ulaşılmasında gerekse bütçe-plan bağıntısının öneminin anlaşılmasında rol oynamaktadır (Mcgill, 2001, s.379). Performans esaslı bütçeleme uygulamalarının iki önemli unsuru, kaynak tahsisinde verimliliği artırmak

ve kamu harcamalarının en verimli şekilde yapılmasına zemin hazırlamaktır (Robinson and Brumby, 2005, s.12).

Yirminci yüzyılın son on yılında özellikle OECD ülkelerinde yaygın olarak kullanılan performans esaslı bütçeleme sistemi; kamu kapsamında yer alan her bir birimin performans kriterlerinin ortaya konulması, karar vericilerin daha yetkili kılınması ve performans çıktılarının verilerle desteklenerek bu yoldaki eksikliklerin fark edilmesi ve böylece düzeltilmesinin sağlanması bakımından önem teşkil etmektedir (Diamond, 2002, s.11). Bu sayede kamu sektörü hizmet anlayışı ve kalitesinde görülen iyileşme, performansların sayısal verilerle ortaya konulması, süreçten ziyade sonuç odaklı yaklaşımların benimsenmesi; yönetsel esnekliğin gerçekleştirilmesi diğer bir deyişle yöneticilerin kaynakların kullanımı ve öncelikli olarak hangi alanlara kaynak aktarımının sağlanacağı gibi konularda söz sahibi olması ve kamu kaynaklarının etkin kullanımının sağlanması gibi unsurlar nedeniyle performans esaslı bütçeleme uygulamaları kendine daha geniş uygulama sahası bulmuştur.

Performans ölçütü bağlamında; kaynak tahsisinin etkinliğini ve stratejik zeminin belirlenmesini sağlayan performans esaslı bütçeleme sisteminde bulunması gereken temel öğeler; girdi ve çıktı, verimlilik, sonuç ve stratejik rapordur (Mcgill, 2001, s.381-88). Söz konusu bütçeleme sisteminin en önemli özelliği ise, yönetim modeli ile birlikte ele alınıyor olmasıdır.

T.C. Maliye Bakanlığı bünyesinde 2004 yılında sunulan Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi'ne istinaden performans esaslı bütçelemeyi tanımlayacak olursak; kamu kurum ve kuruluşlarının temel işlevlerini ve bu işlevlerin hayata geçirilmesi için yerine getirilmesi gereken amaç ve hedefleri ortaya koyan, kaynakların belirlenen bu amaç ve hedeflere ulaşmak için dağılımını ve kullanımını sağlayan, performans değerlendirmeleri sayesinde söz konusu amaç ve hedeflerin ne kadarının gerçekleştirildiğini belirleyen ve eksiklik ya da hataları belirterek daha iyiye nasıl ulaşılabileceği ile ilgili önerilerde bulunan bir sistemdir (Maliye Bakanlığı, 2004, s.12).

Dolayısıyla, performans esaslı bütçeleme sistemi kamu kurum ve kuruluşlarında harcama yetkilisi konumunda bulunan kişi ve birimlerin örgütün temel

hedef ve amaçları doğrultusunda kaynakları doğru miktarlarda doğru yerlere aktarıp aktarmadıklarını, böylelikle kamuda kaynak dağılımı etkinliğinin sağlanıp sağlanmadığını, eğer sağlanamıyorsa bunun gerçekleştirilmesi için neler yapılması gerektiğini belirleyen; örgütün stratejik planlarını değerlendiren ve süreçten ziyade sonucu önemseyen bir sistemdir.

Bir ülke ekonomisinde makro ölçekte istikrarın sağlanabilmesi için bütçe ve bütçeleme oldukça önemli hususlardır. Nasıl bir bütçeleme sisteminin kullanıldığı bütçenin başarısını belirleyen faktörlerden biridir. Aynı zamanda bütçe ile ilgili konuların politika yapıcıların çıkar ilişkilerinden uzak tutulması, ekonomide mali kural ve disiplinin sağlanmış olması, gelecek yıllarda bütçenin ne olacağı hususunun gerçekçi bir yaklaşımla ele alınarak belirlenmiş olması da yine bütçe başarısını etkileyen faktörler arasında yer almaktadır (Schick, 2003, s.8-10).

Tablo 1: Klasik, Performans ve Program Bütçe Sistemlerinin Karşılaştırılması

Bütçe sistemi	Özelliği	Sınıflandırma Dayanağı	Çıkış Noktası
Klasik	Kaynak satın alma harcamaları	Satın alınan kaynaklara göre	Denetim, kontrol/Ekonomi
Performans	İş yükleri, faaliyetler için harcamalar	Görevlere, faaliyetlere ve çıktılara göre	Yönetim/ Etkinlik
Program	Kurumsal amaçlar için harcamalar	Son ürüne, kamusal amaçlara göre	Planlama/Etkenlik

Kaynak: Edizdoğan, N. (1989). Kamu Bütçesi, Bursa.

Tablo 1'den anlaşıldığı üzere, bütçe sistemi temel olarak klasik bütçe sistemi, performans bütçe sistemi ve program bütçe sistemi olmak üzere üçe ayrılmaktadır. Günümüzde genel olarak tercih edilen bütçe sistemi performans bütçe sistemidir. Bunun temel nedeni söz konusu bütçe sisteminin genel özellikleri itibarı nedeniyle kamuda etkinlik ve verimliliği sağlamada daha başarılı olmasıdır. Bu üç bütçe sistemi ve genel çerçeveleri şöyle özetlenebilir:

• Klasik bütçe anlayışında esas unsur; gelir ve giderin birbirine denk olmasıdır. Bunun dışında kaynakların etkin kullanılıp, kullanılmadığı gibi unsurlar çok önemli değildir. Kamunun borçlanma yolu ile kendine gelir elde etmesi de klasik bütçe anlayışının unsurlarından biridir. Açık bütçe olarak adlandırılan bu durum özellikle 1929 Büyük Ekonomik Buhran'ınakabinde ülkelerin kaynak sağlamak adına izlediği politikalardan birini oluşturmaktadır (Tosun, 2004, s.3-14).

• Program bütçe sisteminde; öncelikli olarak kamunun söz konusu bütçe döneminde hangi faaliyetleri yapacağı belirlenir. Daha sonra ise, bu faaliyetlere uygun bütçe teklifleri sunulur ve faaliyetler bütçe döneminde yerine getirilmeye çalışılır. Nihayetinde kendisine ayrılan bütçe ile gerekli faaliyetleri yerine getiren örgütlerin toplum refahına ne ölçüde katkı sağladığı hesaplanır.Dolayısıyla bu bağlamda program bütçe sisteminin klasik bütçe anlayışının eksikliklerini gidermesi beklenir (DPT, 1963, s.79-80).

• Performans bütçeleme sisteminde ise; adından da anlaşılacağı üzere performans kontrolü üzerine kurulu bir sistem mevcuttur. Kamu kaynaklarının akılcı bir biçimde kullanılması, maliyet-verimlilik bağıntısının dikkate alınması, bütçenin politik çıkar ilişkilerinden bağımsız hazırlanması, kaynak tahsisinde sistematik yöntemlerin izlenmesi ve nihayetinde elde edilenin ne olduğunun önem kazanması bu bütçeleme sistemini kaynakların etkin kullanımı ve böylece vatandaşlara daha iyi hizmet verilmesi açısından değerli kılmaktadır. Bütçe hazırlama süreciyle birlikte oluşturulan performans sistemleri, örgütün stratejik planları ile uyumlu olması açısından da koordinasyon sağlayıcı bir işlev görmektedir (Maliye Bakanlığı, 2009, s.9).

2.2. MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇESİ UYGULAMASINAGEÇİLMESİ

Ülkemizde Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun yürürlüğe girmesi ile birlikte konsolide bütçe uygulaması yerine merkezi yönetim bütçe uygulamasına geçilmiştir. Merkezi yönetim bütçesi (Kesik, 2006, s.33);

- Genel bütçe,
- Özel bütçe,

- Düzenleyici ve denetleyici kurum bütçeleri, olmak üzere üç temel bütçeyi kapsamaktadır.

5018 sayılı kanunun 16. Maddesi uyarınca Bakanlar Kurulu Mayıs ayı sonuna kadar toplanmak suretiyle; Devlet Planlama Teşkilatı tarafından hazırlanan ve içerisinde kalkınma planı, stratejik plan, söz konusu döneme ait makro ekonomik politika amaç ve hedefleri ve temel ekonomik göstergeleri de içeren Orta Vadeli Plan'ı oylamaya sunmak ve planın kabul edilmesi halinde Resmi Gazete'de yayımlanmasını sağlamak durumundadır (Kesik, 2006, s.35-37). Bu nedenle; kalkınma planı, yıllık program ve stratejik plan bütçelerinin birbiri ile eşgüdüm içinde ve uyumlu olması oldukça önemlidir (Arcagök vd., 2004, s.4).

Tablo 2:Merkezi Yönetim Bütçe Gelir ve Gider Tablosu: 2018 Yılı

(Bin TL)	Bütçe Ödeneği	Yıl Sonu Ödeneği	Gerçekleşme
Bütçe Giderleri	**762.753.272**	**815.372.594**	**830.809.401**
Faiz Hariç Giderler	**691.053.272**	**739.872.594**	**756.848.189**
Personel Giderler	**183.127.279**	**143.473.529**	**200.903.304**
Sosyal GÜV.Kur.Devlet pirimi	**30.792.221**	**29.821.984**	**34.379.008**
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	**66.068.658**	**90.409.615**	**71.946.003**
Cari transferler	**299.398.527**	**328.249.428**	**322.878.869**
Sermaye Giderleri	**68.794.000**	**104.324.939**	**88.323.551**
Sermaye Transferleri	**15.323.723**	**20.607.586**	**16.745.533**
Borç verme	**20.230.859**	**22.817.612**	**21.671.921**
Yedek Ödenekler	**7.318.005**	**167.901**	**0**
Faiz Giderleri	**71.700.000**	**75.500.000**	**73.961.212**

Bütçe Gelirleri	**696.829.321**		**757.996.435**
Genel Bütçe Gelirleri	**681.349.805**		**729.062.720**
Vergi Gelirleri	**599.425.100**		**621.536.356**
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	**20.150.216**		**26.128.462**
Alınan bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	**2.769.201**		**1.190.266**
Faizler,paylar ve Gelirler	**46.471.460**		**71.847.656**
Sermaye Gelirleri	**12.082.256**		**7.809.275**
Alacaklardan Tahsilatlar	**451.572**		**550.705**
Özel Bütçeli idarelerin Öz Gelirleri	**10.870.759**		**23.760.620**
Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Gelirleri	**4.608.757**		**5.173.095**
Bütçe Dengesi	**-65.923.951**		**-72.812.966**
Faiz Dışı Denge	**5.776.049**		**1.148.246**

Kaynak: Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2018 Yılı Genel Faaliyet Raporu, Haziran 2019.

Yukarıdaki tabloda merkezi yönetime dahil olan kamu kurumları için ayrılan toplam ödenek tutarları ve bu ödeneklerin ne kadarının kullanıldığı gösterilmektedir. Merkezi yönetim içerisinde yer alan idarelerin bütçe dengesi hesaplanırken, bütçe gelir ve giderleri konsolide edilmektedir. Dolayısıyla, bir idareden örneğin genel bütçeden,

diğer bir idareye örneğin özel bütçeli bir idareye aktarılan ve genel bütçede bütçe gideri, özel bütçede ise bütçe geliri olarak kaydedilen hazine yardımları çıkarılmakta ve böylelikle gelir ve gider ile ilgili mükerrer işlem yapılması önlenmektedir.

2.3. HESAP VERME SORUMLULUĞUNA YÖNELİK DÜZENLEMELER

2006 yılından bu yana yürürlükte bulunan Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kamu açısından önemli kavramları da beraberinde getirmiştir. Bunlar arasında; kaynakların verimli kullanılması, stratejik planlama, performansa dayalı bütçe, saydamlık gibi kavramların yanı sıra hesap verebilirlik ilkesi de bulunmaktadır.

2.3.1. Hesap Verebilirlik İlkesi

Ülkemizde çok uzun yıllar yürürlükte bulunan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun yürürlükten kalkmasının nedenlerinden biri de dünyada yaşanan gelişmelere ayak uyduramamış olmasıdır. Özellikle 1990'ların sonu, 2000'li yılların başından itibaren tüm dünyada sadece politik alanda değil ekonomik alanda da verimlilik, saydamlık, şeffaflık, hesap verebilirlik gibi ilkeler ön plana çıkmaya başlamıştır. Bu nedenle kamu mali yönetimi sistemindeki değişikliklerden biri de hesap verebilirliği sağlamak adına analitik bütçe sınıflandırılmasına gidilmiş olmasıdır (Cura, 2003, s.1-10). Analitik bütçeye geçilmesinin sağladığı yararlardan biri de uluslararası bütçe kodlarının kullanılmaya başlamasıdır. Bu sayede ülkeler arası bütçe karşılaştırmaları yapmak da daha kolay hale gelmiştir.

5018 sayılı kanunun sekizinci maddesine göre hesap verme sorumluluğu aşağıdaki gibi düzenlenmiştir:*"Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır."*(Resmi Gazete, 2003, madde8).

Hesap verebilirlik ilkesi, kamunun sahip olduğu kaynakların kullanımı konusunda yetkiyi elinde bulunduranların veyahut kendilerine kaynak tahsisinde

bulunulan kamu görevlilerinin bu kaynakları en etkin biçimde kullanma ve bunu hesap verebilirlik çerçevesinde sunma mesuliyetini ifade etmektedir (Gülşen, 2006, s.1). Bu ilkenin sadece kamu sektörü bazında değil, toplumsal bağlamda da bireyleri rahatlatacağı ve kamu güvenini artıracağı aşikardır. Aynı zamanda kamu görevlilerinin yetkilerini doğru kullanmalarının sağlanması, kaynak tahsisinin ve kullanımının hukuk sistemi doğrultusunda uygulanması ve kamuya ait bilgilerin paylaşılması sebebiyle toplumun daha fazla bilinçlenmesi gibi faydaları da mevcuttur (Aktan vd., 2004, s.169).

Hesap verebilirliğin bir kamu kültürü haline gelebilmesi için bu ilkeye uymayan görevlilerin gerekli sorumluluğu alması bağlamında hizmet içi eğitimlerin verilmesi ve söz konusu sorumluluğun idari, siyasi, mali ve cezai kısımlarının etkin işlemesi önemli bir husustur. Özellikle sorumluluğun yerine getirilmemesi kamu kaynağının heba olmasına neden olduysa, başka bir ifadeyle bir kamu zararı söz konusu ise disiplin cezasının yanı sıra kamu zararının tazmini açısından mali tazmin de uygulanabilir (Aktan vd., 2004, s.155). Dolayısıyla mali açıdan hesap verme yükümlülüğü bulunan kamu görevlilerinin bu görevlerini yerine getirmeleri esnasında herhangi bir nedenle kamuyu zarara uğratmaları söz konusu ise, bunun yaptırımı kamu zararının tazminidir (Kızılkaya, 2010, s.175-76).

5018 sayılı kanunun hesap verebilirlik konusundaki handikaplarından biri, kamu kaynaklarının tahsisi ve kullanımı konularında yetkili olan kamu görevlilerinin; hangi merciye, hangi şartlarda ve ne kadar sorumlu olduğunun açıkça ifade edilmemiş olmasıdır (Bağbaşlıoğlu, 2004, s.17). Bunun sakıncası bu kamu yetkililerinin görevlerini layıkıyla yerine getirmemesi durumunda ortaya çıkmaktadır. Yetki ve sorumlulukların tam olarak tanımlanamaması, kamunun zarara uğratılması durumunda bu kişilerden hesap sorulmasını güçleştirmektedir.

2.4. MALİ YÜKÜN BELİRLENMESİNE YÖNELİK ÖNLEMLER

2.4.1. Devlet Muhasebesine Yönelik Önlemler

Ülkemizde devlet muhasebesine geçiş dönemi 1880'li yıllara dayanmaktadır. Söz konusu dönemde borç ve alacak ilişkilerini belirlemek amacıyla ikili muhasebe sisteminin uygulama emareleri görülmektedir (Dişli, 2004, s.11). 1923 yılında ise tam anlamıyla ikili muhasebe sistemi ülkemizde uygulanmaya başlamıştır. 1925 yılında tüm hesap hareketlerinin aynı sayfada yer aldığı "esas defteri" sistemine geçilmiştir (Ergeneli, 1949, s.5). 1928 yılında hazineye ait işlemlerin muhasebeleştirilmesi ile ilgili olarak düzenlenen bir yönetmelikle birlikte tasnif yevmiyesi sistemine geçilmiş ancak 1948 yılında bu sistem terk edilerek, yevmiye defteri uygulaması benimsenmiştir (Dişli ve Kızılkaya, 2000, s.25).

1950'li yıllarda Vergi Usul ve Türk Ticaret Kanunu'nun uygulanmaya başlanması ülkemizde muhasebe sistemlerinde bir dönüm noktası sayılabilir. Bu kanunlar uzun yıllar muhasebe sistemi üzerinde belirleyici bir rol oynamıştır (Çiftçi, 2007, s.1).

1990 yılında yürürlüğe giren devlet muhasebesine ilişkin yönetmelik ve aynı dönemde dünya ülkelerinde hızlanan küreselleşme algısı nedeniyle artma eğilimi gösteren birleşme hareketleri ülkemizi de değişime zorlamış ve aynı dönemlerde Türkiye, uluslararası bir örgüt olan Dünya Bankası'nın öngördüğü kamu mali yönetimi esasına uygun olarak ortak bir muhasebe ve raporlama düzenine geçmek için kolları sıvamıştır (Gönen ve Uğurluel, 2007, s.230).

2003 yılında Devlet Muhasebesi Genel Yönetmeliği'nin yürürlüğe girmesi ve onu 2004 yılında yürürlüğe giren Genel Bütçeli Daireler ve Katma Bütçeli İdareler Muhasebe Yönetmeliği'nin izlemesi bugünkü devlet muhasebe sistemine şeklini veren unsurlar arasında yer almaktadır (Turan, 2006, s.5). 5018 sayılı kanunun uygulanmaya başlaması ile birlikte, bahsi geçen iki yönetmelik genel bütçe kapsamına giren kamu idarelerini de ilgilendirecek biçimde genişletilmiştir.

Devlet muhasebesinin asıl amacı, kamu kaynaklarının nerelere aktarıldığının ve kamu gelirlerinin giderler arasında nasıl pay edildiğinin hesabını tutuyor olması ve bunları aynı tablo üzerinde görmeye imkân tanımasıdır. Daha ileri muhasebe sistemlerine sahip olan gelişmiş ülkeler açısından devlet muhasebesi ana işlevinin yanı sıra mali idare ve kontrol aracı olma ile ekonomi politikalarının doğru belirlenebilmesi

açısından yol gösterici olma işlevlerini de üstlenmiş durumdadır (Kerimoğlu, 1998, s.11).

Ülkemizde daha önce yürürlükte olan 1050 sayılı kanunda yer alan aksaklıklar nedeniyle, geçilmesine karar verilen 5018 sayılı kanunun uygulanmaya başlamasının neticesinde devletin tüm gelir ve giderleri aynı tablo üzerinde yer almaya başlamıştır. Bunun en önemli avantajı, kamu kaynaklarının etkin kullanılıp kullanılmadığının daha net biçimde görülmesine imkân sağlamasıdır (Gül, 2008, s.20). Aynı zamanda denetleme kolaylığı da getiren bu yaklaşım, uluslararası anlaşmanın giderek arttığı günümüz dünyasına entegre olabilmek ve muhasebe sisteminde de modern dünyayı yakalayabilmek açısından önemlidir.

Şekil 2: 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Kapsamındaki İdareler



Kaynak: Aykın, Hasan, *Bütçe Türleri ve Kapsamı*, (24/04/2017) https://vergidosyasi.com/2017/04/24/butce-turleri-ve-kapsami-merkezi-yonetim-butcesi-ozel-butce/.

Yukarıdaki şekilde 5018 sayılı kanun kapsamında yer alan idarelerin hiyerarşik sıralaması gösterilmektedir. Buna göre; merkezi yönetim, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idareler genel yönetim çatısı altında bulunmaktadır.

2.4.2. Çok Yıllı Bütçelemeye Yönelik Önlemler

Çok yıllı bütçeleme kavramı stratejik planlama kavramı ile bağıntılı olup, kamunun daha uzun süreli yol haritasını çizebilmesi ve önünü görebilmesi açısından önemlidir. Çok yıllı bütçeleme ile ilgili esaslar 5018 sayılı kanunun 16.maddesinde yer almaktadır (Resmi Gazete, 2003, madde16).Söz konusu maddeye göre;*"Merkezî yönetim bütçesinin hazırlanma süreci, Cumhurbaşkanı tarafından en geç Eylül ayının ilk haftası sonuna kadar kalkınma planları, stratejik planlar ve genel ekonomik koşulların gerekleri doğrultusunda makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri de kapsayacak şekilde onaylanan orta vadeli programın Resmî Gazete'de yayımlanması ile başlar. Orta vadeli program ile uyumlu olmak üzere, gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleri ile birlikte hedef açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren ve Cumhurbaşkanı tarafından onaylanan orta vadeli malî plan, en geç Eylül ayının on beşine kadar Resmî Gazete'de yayınlanır."*

Burada önemli olan nokta, çok yıllı bütçelemenin birkaç yılı kapsamasından ziyade, yıllık ödeneklerin sadece o yıl değil, birkaç yıl göz önünde bulundurularak belirlenmeye ve değerlendirilmeye çalışılmasıdır (Kızıltaş, 2003, s.13). Böylece bu düzenleme ile birlikte, kamu bütçesinin daha önceden tespit edilmiş alanlara dağıtımı gerçekleştirilebilmektedir (Kesik, 2005).

2.4.2.1. Harcama Sınırlaması

5018 sayılı kanunun 30. maddesine göre, Cumhurbaşkanı, genel bütçe ile ilişkili olarak yapılan kamu harcamalarında kaynakların etkin kullanımını sağlamak üzere, kamu harcamaları üzerinde tasarruf sahibidir. Cumhurbaşkanı bu tasarrufunu kamu harcamalarının dengeli ve etkili biçimde yürütülebilmesi adına kullanır. Dolayısıyla Cumhurbaşkanı gerekli gördüğü durumlarda kamu harcamalarını sınırlandırma, kısıtlama, harcamalara ilişkin belirli kriterler koyma, bütçe politikalarının güvenilirliğini ve istikrarlı yapısını korumak amacıyla kanunun izin verdiği ölçüde gerekli tedbirleri alma ve yürürlüğe koyma, yine kamunun uzun süreli iyiliği için doğru istihdam politikaları belirleme ve bunları hayata geçirme, kamunun

yaptığı tüm harcamaları izleme ve değerlendirme, ödenek tahsisleri konusunda belirleyici bir rol oynama ve belirlediği tahsis koşullarına uyulması ile ilgili gerekli düzenlemeleri yürürlüğe koyma yetkisine haizdir.

Genel yönetim dışında, genel yönetime bağlı olarak görev yapan ve genel bütçeden pay alan tüm kurum ve kuruluşlar ile vakıf ya da dernek statüsünde bulunan benzeri yapılanmalar kamunun tüm gelir ve gider kalemlerinin doğru hesaplanabilmesi için gerekli görülerek talep edilmesi halinde yapılanmanın tüm gelir ve giderlerine bu belge ve dokümanları Cumhurbaşkanlığına iletmek durumundadır. Gelir ve giderleri ile ilgili belgeleri sunamayan kurum ve kuruluşlar ile her türlü teşekkül içinde gereken tedbirleri almaya ya da yaptırımları uygulamaya yetkili olan kişi yine Cumhurbaşkanıdır (Resmi Gazete, 2003, madde 30).

Dolayısıyla kamu kurumlarında görev yapan harcama yetkilileri, harcamalarını bütçe ilke ve esaslarına uygun olarak yapmalı ve gerekli olduğu taktirde harcama evraklarını denetim amacıyla üst birimlere iletebilmelidir (Kaya, 2005, s.87).

2.4.2.2. Ödenek Aktarma Sınırlaması

5018 sayılı kanunun 21. maddesine göre, merkezi yönetim kapsamında görevini ifa eden kamu idarelerinin bütçeleri arasında ödenek aktarma gerçekleştirilebilir. Ancak söz konusu kurumlar arası ödenek aktarımı ancak ve ancak ilgili mevzuat uyarınca ve onun belirttiği sınırlamalar dahilinde yapılabilir (Resmi Gazete, 2003, madde21).

Kamu harcamalarında etkin bir bütçe politikası uygulamak ve tasarruf sağlamak için; genel bütçeden kendisine ayrılan payın %10'unu aşmamak şartı ile merkezi yönetim çatısı altındaki kamu idareleri kendi aralarında ödenek aktarımı yapabilirler. Söz konusu kamu idarelerinin kendi bütçeleri dahilinde gerçekleştirecekleri ödenek aktarımı ile ilgili mevzuat, merkezi yönetim bütçe yasası aracılığı ile belirlenir. Bu mevzuat ile kamu idarelerinin ödenek aktarımı hususundaki usul ve esasları ile bu konudaki yetki ve işlemlerin çerçevesi çizilmiş olur.

Merkezi yönetim kapsamında faaliyet gösteren kamu idareleri ödeneklerinin %20'si kadarını ise kendi bütçeleri arasında aktarım yapmak amacıyla kullanabilir.

Ancak personel giderleri, daha öncesinde başka bir kalemden ödenek aktarımı gerçekleşmiş olan kalemler ile yedek ödenekten pay almış kalemler bunun dışında tutulur (Resmi Gazete, 2003, madde 21). Bu bağlamda ödenekleri etkili ve verimli kullanarak mevzuata uygun olarak yönetmek ve gerektiğinde ödenekler arası aktarımın uygun olup olmadığına karar vermek harcama yetkilisinin sorumluluğundadır (Acar, 2007, s.16).

2.4.2.3. Yedek Ödenek Sınırlaması

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 23. maddesine göre, merkezi yönetim bütçe kanunu tarafından belirlenmiş olan hedefleri ve hizmet gereksinimlerini yerine getirmek, ödenek azlığından kaynaklı sıkıntıları gidermek ya da söz konusu mali yılın bütçesi kapsamında öngörülememiş durumlara kaynak sağlayabilmek amacıyla merkezi yönetim bütçe kanunu ile belirlenmiş olan kamu idarelerinin genel bütçe içinde yer alan paylarının en fazla %2'si yedek ödenek olarak belirlenebilir. Bu konuda yetkili ve belirleyici olan kişi Cumhurbaşkanı olup, mali yılın sona ermesini takip eden on beş gün içinde bir önceki dönem hangi kamu idarelerine ne kadar ve hangi tür yedek ödenek temin edildiği Cumhurbaşkanlığı tarafından kamuoyu ile paylaşılır[1] (Resmi Gazete, 2003, madde23).

2.4.2.4. Örtülü Ödenek Sınırlaması

5018 sayılı kanunun 24. maddesi gereğince, devletin itibarını korumak ve yüceltmek, ulusun milli güvenliğini sağlamak, kapalı savunma ile kapalı istihbarat konularında gerekli hizmetleri yerine getirmek ve bunlar dışında siyasi, sosyal ve kültürel amaçlarla ya da herhangi bir olağanüstü durumla ilgili olarak devlet ve hükümet işleri için ayrılmış bulunan ve Cumhurbaşkanlığı bütçesi içinde yer alan ödeneğe "örtülü ödenek" adı verilmektedir (Resmi Gazete, 2003, madde24).

[1] 2/7/2018 tarihli ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 213. maddesiyle bu maddenin birinci fıkrasının birinci cümlesinde yer alan "Maliye Bakanlığı bütçesine" ibaresi yürürlükten kaldırılmış, aynı fıkranın ikinci cümlesinde yer alan "Maliye Bakanı" ibaresi "Cumhurbaşkanı" şeklinde ve ikinci fıkrasında yer alan "Maliye Bakanlığınca" ibaresi "Cumhurbaşkanlığı tarafından" şeklinde değiştirilmiştir.

Olağanüstü durumlar 5018 sayılı kanunun 20. maddesinin (g) bendinde düzenlenmiştir. Söz konusu maddeye göre; seferberlik ilan edilmesi, savaş veyahut savaşa hazırlık durumlarında devletin korunmasından sorumlu olan Milli Savunma Bakanlığı, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı bütçelerini birleştirme yoluna gidebilirler. Bütçe birleştirmenin ihtiyaçların temin edilmesinde yeterli gelmemesi durumunda üç kurumun bütçe toplamının %15'ni geçmemek kaydıyla ek ödenek kullanabilecekleri de yine kanunla hükme bağlanmıştır (Resmi Gazete, 2003, madde20). Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ya da kanun düzenlemeleri ile gerekli görüldüğü durumlarda kamu yararına bir görevi yerine getirmekte olan ve bu amaç doğrultusunda istihbarat hizmetini ifa eden diğer kamu idarelerine de örtülü ödenek hakkı tanınabilir. Bu belirtilenler haricinde; siyasi partilerin seçim çalışmaları, onların idamesi ve propaganda faaliyetleri ile Cumhurbaşkanı ve onların aile fertlerinin özel gereksinimleri örtülü ödenekten karşılanamaz. Ayrıca yine kanunla belirtildiği üzere, örtülü ödenek oranı genel bütçe başlangıç ödeneğinin %0,5'ini geçemez.

Tüm örtülü ödeneklerin nerede kullanılacağı, harcamayı yapanın kim olacağı, örtülü ödenek ile ilgili hesapların kaydedilme yöntemi gibi ayrıntıların hepsi Cumhurbaşkanı tarafından belirlenir. Örtülü ödenek konusu yeni kanun düzenlemesine rağmen hala oldukça tartışmalı konulardan biridir. Bunun başlıca sebebi; örtülü ödenek kullanımı ile ilgili oranların ve diğer bazı ayrıntıların belirlenmiş olmasına rağmen denetiminin yapılamamasıdır. Bu nedenle bir hak olarak tanımlanan örtülü ödeneğin kullanımı konusu zihinlerde hep bir soru işareti bırakmaktadır (Yılmaz ve Tosun, 2010, s.13).

2.4.2.5. Ertesi Yıla Geçen Yüklenme Sınırlaması

5018 sayılı kanunun 27. maddesi uyarınca süreklilik niteliği arz eden ve hizmeti de kapsayan işler söz konusu olduğunda, her bir iş başına olmak üzere, bazı kurumlar bütçelerinde göz önünde bulundurulan ödenek tutarlarının yarısını, takip eden yılın ilk altı ayını geçmemek ve yüklenme zamanı bir yılı aşmamak kaydıyla, kurumun yetkili yöneticisinin izniyle bir sonraki yıla geçen yüklenmelere teşebbüs edebilir. Bu kurum ve işlerin niteliği aşağıdaki gibidir (Sayıştay, 2019, s.23).

- Türk Silahlı Kuvvetleri tarafından yapılan giyecek ve yiyecek ihtiyacını karşılamaya yönelik alımlar, savunmaya yönelik makine-silah-mühimmat alımları ile bu ürünlerin bakım, tamirat ve imalatına yönelik faaliyetler; her türlü yapım, tadilat, tamirat işleri ile etüt ve proje faaliyetleri, araştırma ve geliştirme çalışmaları.
- Isınma, yeme-içme ihtiyacını gidermeye yönelik malzeme alımı ile akaryakıt ve madeni yağ alımı.
- Bulunması ve muhafazası zor olan her türlü tıbbi malzeme.
- Süreli yayın alımı, ulaşım, güvenlik, temizlik ve yemek hizmet alımları.
- Yurt dışı menşeli askeri mühimmatın sigorta bedeli ile araçların mali sorumluluk sigorta bedelleri.
- Yol ve her türlü makine-teçhizat bakım-onarım işleri, her türlü iletişim-bilişim hizmetleri ve bu hizmet sistemlerinin bakım-onarım işleri.
- Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı ile Sahil Güvenlik Komutanlığı bünyesinde yiyecek-giyecek alımları, araştırma ve geliştirme faaliyetleri, silah ve diğer mühimmatların bakım-onarım ve üretimi, her türlü yapım, tamirat, tadilat işleri, etüt ve proje faaliyetleri.
- Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı tarafından yapılan araştırma ve geliştirme faaliyetleri, etüt ve proje işleri, her türlü silah ve diğer mühimmatlar ile bunların bakım, tamirat ve üretim faaliyetleri.
- Türkiye İş Kurumu'nda yapılan aktif işgücü hizmetleri bünyesindeki kurs ve faaliyetler. Fakat (d) bendinde belirtilen faaliyetler söz konusu olduğunda; daha açık bir ifade ile süreli yayın alımı, ulaşım, güvenlik, temizlik ve yemek hizmet alımları söz konusu olduğunda Milli Eğitim Bakanlığı için bütçelerinde ön görülen ödeneklerin yarısını aşmama şartı aranmaz.

2.4.2.6. Bütçe Dışı Avans Sınırlaması

5018 sayılı kanunun 35. maddesinde bütçe dışı avansın sınırları belirlenmiştir. Buna göre, kurum içinde görev yapan harcama yetkilisi konumundaki görevlinin uygun bulması ve olur vermesi halinde, karşılığı ödeneğin saklı tutulması şartı ile yüklenicinin işi bitirmesi beklenmeden acil ve mecburi giderleri karşılamak üzere

avans ya da kredi açma usulü ile ön ödeme durumu söz konusu olabilir. Yapılacak ön ödemenin tavan tutarı merkezi yönetim bütçe kanununda belirtilen oran ile sınırlıdır. Dolayısıyla kamu idaresi; ihale sürecine konu olan iş ile ilgili yükleniciye herhangi bir ön ödeme yapıp yapılmayacağı, yapılacaksa ödenecek meblağın kanundaki oranı aşmayacak biçimde belirlenmesi ve sözleşmede ön ödeme konusundan bahsedilmesi durumlarından sorumludur (Sayıştay, 2019, s.79).

Her harcama yetkilisi ön ödeme dolayısıyla harcadığı meblağa ilişkin kayıt ve belgeleri, eğer ayrı bir mevzuat söz konusu değilse, avans ödemelerinde bir ay, kredi ödemelerinde ise üç ay içinde muhasebeye iletmek ve artan meblağı geri vermekle sorumludur. Süresi içinde mahsup edilmeyen avanslar ile ilgili 6183 sayılı kanun maddeleri geçerlidir (Resmi Gazete, 2003, madde35).

Merkezi yönetim dahilinde görev yapan kamu idarelerinde avans ve kredi biçimleri, devir ve mahsup işleri, ödenecek avans veyahut kredinin miktarı ve geri ödenme süreleri, mutemetin görevlendirilmesi ile diğer işlemlerle ilgili usul ve esaslar Cumhurbaşkanı'nca yürürlüğe konulan yönetmelik ile belirlenir. Ancak Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı'nın söz konusu mali yıl döneminde tamamlanması imkansız olan asayiş ve güvenlik hizmetleri ile ilgili alımlarının ön ödeme işlemlerine ait usuller İçişleri Bakanlığı tarafından yürürlüğe konulan yönetmelik ile belirlenir (Resmi Gazete, 2003, madde35).

2.5. MALİ SAYDAMLIĞA YÖNELİK DÜZENLEMELER

Mali saydamlık ve hesap verebilirlik kavramları özellikle son yıllarda sadece politika yapıcıların değil, vatandaşlar da dahil olmak üzere tüm kamunun ortak amacı haline gelmiştir. Bunun en önemli nedenleri arasında özellikle tüm dünyada 1990'lı yılların sonu ve 2000'lerin başından itibaren yaşanan ve ardı arkası gelmeyen finansal krizlerdir. Hepimizin bildiği üzere hangi ülkede hangi koşullarda gerçekleşmiş olursa olsun bir ekonomik yahut finansal krizin arkasından en fazla söz sahibi olan uluslararası kuruluşlardır. Nitekim ülkemiz tarafından da yakından tanınan Uluslararası Para Fonu ya da kısaca bilinen adıyla IMF, finansal krizlerin akabinde ülkelerin finansal sistemlerini yeniden yapılandırmaları hususunda mali saydamlık

konusuna vurgu yapan kuruluşlardan biridir. Uluslararası kuruluşlardan sonra politika yapıcılar ve alanında uzman bilim insanlarının da bu konular üzerinde durmaya başlaması ister istemez halkın duyduklarına önce kulak kabartmasına sonra ise bu konuda toplumsal bir duyarlılık oluşturmasına neden olmuştur (Emil ve Yılmaz, 2004, s.11).

Son yıllarda kamu sektörünün Gayri Safi Yurtiçi Hasıla içerisindeki payının artması da mali saydamlık konusunu önemli kılan unsurlardan biridir. Kamunun banka ve şirketleri gibi yapıları da işin içine kattığımızda kamunun ekonomi içindeki önemi ve etki alanı oldukça büyüktür (Yılmaz, 2009, s.35).

Mali saydamlık ilkesi; kamu ile ilgili hesapların, öngörülen mali tablonun, gelecekle ilgili hedeflerin ve aynı zamanda hükümetin izlemeyi planladığı maliye politikalarının kamuoyu ile paylaşılmasına işaret eder. Bu bilginin anlaşılabilir ve ayrıntılı olması önemlidir (Kopits ve Craig, 1998, s.1).

Mali saydamlığın sağladığı faydalardan biri de toplumun kaynakları yönetme sorumluluğunu verdiği hükümetin uyguladığı politikaları ve sonuçlarını izleyerek, değerlendirme imkanına sahip olmasıdır. Böylece herhangi bir biçimde kamuyu zarara uğratan, kaynakları etkin kullanamayan hükümetler toplum nezdinde bundan sorumlu tutulurlar. Bu sorumlu tutulma hali hükümetlerin izledikleri politikalar neticesinde düştükleri yanılgıları kabul etmeleri, bunları düzeltmek için çaba harcamaları ve devam eden süreçte toplum ile ilgili görevlerini daha layıkıyla yerine getirmeleri hususunda tetikleyici etki yaratır (Kopits ve Craig, 1998, s.1). Mali saydamlık aynı zamanda hesap verebilirlik ilkesinin de gelişimine katkı sağlar. Toplumun bilinçli bir biçimde hesap sormaya başlaması ister istemez bir süre sonra karşı taraf için hesap verme yükümlülüğü yaratacak ve bu yükümlülük duygusunun gelişmesi ile birlikte politika yapıcıların hesap vermesi bir toplumsal kültür halini alacaktır.

5018 sayılı kanunun yürürlüğe girmesi ile birlikte ülkemizde daha kapsamlı bir alan yasama organının kapsamına alınmıştır. Bu nedenle de bütçe açısından gerek yetki alanı ve gerekse faaliyet alanı artmıştır.

5018 sayılı kanunun uygulama ilkelerine baktığımızda beşinci maddesi şöyle demektedir *"İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve*

zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur."

Bu maddeden de anlaşılacağı üzere, saydamlık 5018 sayılı kanunun temel ilkelerinden biridir. Ayrıca yine aynı kanunun 13, 16, 24, 26, 27, 28, 29, 36, 41, 47, 55 ve 56. maddeleri saydamlık ilkesine ilişkindir (Sayıştay, 2019, s.19).

2.5.1. Mali İstatistiklerin Hazırlaması ve Değerlendirilmesi

5018 sayılı kanunda kamu mali idaresi ile ilgili olarak; halihazırda var olan sistemi daha etkin hale getirmek, üyesi olmak için girişimlerde bulunduğumuz Avrupa Birliği normlarına uyum sağlamak ve uluslararası sistem ile entegre olabilmek üzere bazı değişikliklere gidilmesi durumunda kalınmıştır. Bu değişiklikler arasında kamu idarelerinin mali istatistikleri hazırlaması ve değerlendirmesi ile ilgili maddelerin düzenlenmesi de bulunmaktadır. Bu bağlamda yasada 52, 53 ve 54. maddeler değişikliğe uğramıştır.

5018 sayılı kanunun mali istatistik ile ilgili hükümleri içeren ikinci bölümü ile de uluslararası standartlara uygun bir genel idare mali istatistiklerinin yapılmasının ve kamuoyuna sunulmasının gerçekleşmesi sağlanmıştır. Söz konusu mali verilerin bir araya getirilmesi ve bu veriler yoluyla mali istatistiklerin hesaplanması ile ilgili yetkili merci Hazine ve Maliye Bakanlığı olmuştur. Gerek denetimin gerekse istatistiki verileri kamuoyuna sunmanın bağımsız bir eylem olması ilkesi, aynı zamanda, kamu ile ilgili hesapların yürütmeden bağımsız bir kontrol mekanizması aracılığıyla denetimini gerektirmektedir. Bu nedenle bu görev ülkemizde Sayıştay'a verilmiştir.

2.5.2. İç Kontrol Sistemi

5018 sayılı kanun ile birlikte bütçe konularında verimliliğin artırılması ve kapsamının genişletilmesi amacıyla mali yönetim mevzuatlarında hesap verebilirlik ve şeffaflığın sağlanması, kamu harcamaları ile ilgili harcama yetkililerinin daha sorumlu davranması ve iç kontrol sisteminin düzenlenmesi ile daha etkin hale getirilerek, uluslararası standartlara uygunluğunun sağlanması hedeflenmiştir (Saraç, 2005, s.124).

İç denetim unsuru iç kontrolün yerine getirilmesi açısından oldukça önemli bir aşamadır. Kanunun 64. maddesinde iç denetimin yerine getirmesi gereken görevler belirlenmiştir. Buna göre; kamu idaresinin yapmış olduğu harcamalar ve tasarrufların idarenin ve genel olarak kamunun amaçlarına ve politikalarına, uzun vadeli plan ve programlarına uygun olup olmadığını denetlemek ve değerlendirmek iç denetimin asli görevidir (Resmi Gazete, 2003, madde64). İç denetim bir nev'i rehberlik ve danışmanlık hizmeti olup, iç denetçiler tarafından yerine getirilir.

Bu bağlamda iç kontrol; kamu idaresinin hedefleri, daha önceden belirlenmiş olan politikalar ve mevzuat baz alınarak işlerin etkin bir biçimde ve kamu kaynaklarının optimum kullanılması yoluyla yerine getirilmesi, muhasebe ile ilgili tüm evrakların düzenli ve düzgün bir biçimde tutulması, mali konularda saydam, etkili ve güvenilir bir anlayışın oluşturulması zemininde idare tarafından belirlenen tüm düzenlemeleri kapsayan bir kontroller silsilesi olarak tanımlanabilir.

İç kontrol ile ilgili prosedürler ve standartlar Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından, iç denetim ile ilgili prosedür ve standartlar ise İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından oluşturulur. İç kontrol mekanizmasının işlemesinin nedenlerinden biri de kamuda meydana gelebilecek usulsüzlüklerin önüne geçmek, var olanları ise tespit ederek, gerekli işlemlerin yapılmasını sağlamaktır. Aynı zamanda kamuda karar mekanizmasının düzgün işlemesi adına hareket etmek ve bununla ilgili rapor hazırlayıp, sunmak da kontrol mekanizmasının amaçları arasında yer almaktadır.

2.6. KAMU İDARELERİNE GETİRİLEN DÜZENLEMELER

Yeni kamu yaklaşımları, dünyada kamunun değişen yüzüne uyum sağlamak amacıyla farklı politikalar ve anlayışlar üretmeye devam etmektedir. Dolayısıyla bugün dünyanın pek çok ülkesinde gerek kamu mali yönetimi gerekse kontrol mekanizmaları konularında köklü ve haklı bir değişim süreci yaşanmaktadır. Ülkemizde de dünyadaki gelişmeler paralelinde kamu anlayışının değişmesi dolayısıyla halihazırdaki yasanın yetersiz kalması nedeniyle 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu yürürlüğe konmuştur. Bu kanunun dokuzuncu maddesinde kamu idarelerinin görev alanı çerçevesi itibarı ile şöyle tanımlanmaktadır (Resmi Gazete, 2003, madde.9); *"Kamu idareleri, kalkınma planları, programlar,*

ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlar" .

Ayrıca kanunun 12. maddesinde, kamu idaresinin sınırlılıklarına ilişkin olarak (Resmi Gazete, 2003, madde12);*"Genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri, merkezi yönetim bütçesi, sosyal güvenlik kurumları bütçeleri ve mahalli idareler bütçeleri olarak hazırlanır ve uygulanır, kamu idarelerince bunlar dışında herhangi bir ad altında bütçe oluşturulamaz. Merkezi yönetim bütçesi, bu kanuna ekli (I), (II) ve (III) sayılı cetvellerde yer alan kamu idarelerinin bütçelerinden oluşur*" denilmektedir.

5018 sayılı kanun ile birlikte kamu idareleri ile ilgili düzenlemelerden biri de hangi kategori kapsamında ele alınacakları ile ilgilidir (Arcagök, 2004, s.5). Kanunda belirtildiği üzere genel yönetim bünyesinde bulunan kamu idareleri;

- Merkezi Yönetim Dahilindeki Kamu İdareleri
- Sosyal Güvenlik Kurumları
- Mahalli İdareler

olmak üzere temel olarak üç kategoriye ayrılmıştır.

Merkezi yönetim dahilinde bulunan kamu idareleri ise;

- Genel Bütçe Dahilindeki Kamu İdareleri
- Özel Bütçe Dahilindeki İdareler
- Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar

olmak üzere yine kendi içinde üçe ayrılmış vaziyettedir.

5018 sayılı kanun ile kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrol sistemi içerisindeki konumu ve bu bağlamda görev, yetki ve sorumluluk alanları yeniden belirlenmiştir. Bu noktada, kamu idarelerinin gelir ve giderlerinin tümünün aynı bütçe içinde yer alması sağlanmış ve böylece bütçe dışı gelir ve gider sorununun çözüme kavuşturulması amaçlanmıştır. Dolayısıyla konu hakkındaki düzenlemenin temel

hedefi, bütçe hususunda birlik ilkesinin uygulanmak istenmesidir (Mutluer, 2011, s.23).

2.7. ORTA VADELİ PROGRAM VE ORTA VADELİ MALİ PLAN DÜZENLEMESİ

Orta vadeli program tanımı itibarı ile; stratejik planlar ile ülkenin makro ekonomik durumu göz önünde bulundurulmak suretiyle hazırlanan ve bünyesinde geleceğe ilişkin ekonomi politikalarını ve bu politikalar doğrultusunda belirlenen amaçları sayısal veriler ile destekleyerek barındıran programdır. Bu doğrultuda ülke ekonomisine ya da sosyal hedefleri gerçekleştirmeye yönelik olarak hazırlanan diğer tüm programlar ve genel bütçe orta vadeli program ile yakından ilişkilidir.

Özellikle orta vadeli mali plan orta vadeli programın bütçe ile temelden bağlantılı en önemli unsurudur. Orta vadeli mali plan, orta vadeli program ve dolayısıyla ülke ekonomisine yönelik olarak hazırlanan diğer plan ve programlarla ve bütçe ile uyumlu olmak durumundadır. Ülke ekonomisinin gelecekteki üç yıla ait toplam gelir ve gider öngörüleri ile tahmin edilen bütçe açığı ve borçlanma oranı ile kamu idarelerine ilişkin ödenek teklif üst tutarları orta vadeli mali planda açıkça yer alır. Bu nedenle orta vadeli mali plan, orta vadeli plan ve stratejik planlar ile ilişkili bir dokümandır (Kartalcı, 2019, s.117).

5018 sayılı kanunun on altıncı maddesinde orta vadeli programın bütçe hazırlıkları öncesinde belirlenerek, yol gösterici olması açısından yayınlanması gerektiği ve aynı zamanda yine aynı gaye doğrultusunda orta vadeli mali planın orta vadeli program ile uyum içinde bulunması lazım geldiği de açıkça belirtilmiştir (Resmi Gazete, 2003, madde16). Dolayısıyla, orta vadeli mali plan ve orta vadeli program bütçenin hazırlık aşamasında, hayata geçirilmesi sürecinde ve denetlenmesi esnasında dikkate alınması gereken plan ve programlar arasında yer almaktadır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE 5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNU ÖNCESİ VE SONRASINDA MALİ DİSİPLİN İNCELEMESİ: 1990 SONRASI DÖNEM

Dünyada özellikle 1929 Büyük Ekonomik Buhranı'ndan sonra uygulanmaya başlayan ve devlet müdahaleciliğine dayanan Keynesyen ekonomi politikaları 1900'lü yılların üçüncü çeyreğinden itibaren sürdürülmesi güç hatta neredeyse imkansız kamu borçlanmalarına neden olmuştur. Sürdürülemez hale gelen kamu borçları gelişmiş ülkelerden başlayarak tüm dünyada Keynesyen ekonomi politikalarının sorgulanmasına neden olmuş ve nihayetinde kamunun harcama ve borçlanma düzeyini geliri ile orantılı hale getirmek ve kontrol altında tutabilmek amacıyla mali disiplin politikaları geliştirilerek, uygulanmaya başlamıştır.

Söz konusu dönemlerden itibaren ülkemizde de hızla artmaya başlayan kamu harcamaları, bütçe dengelerinin bozulmasına ve kamu borçlarının (GSYİH) oranının her geçen gün artmasına neden olmuştur. Yine söz konusu dönemlerde kamu ekonomisinin durumu açısından önemli bir gösterge niteliğinde olan kamu harcamalarının (GSYİH)oranının arttığı bilinmektedir (Kirmanoğlu, 2014,s.41). Nihayetinde 1980'li yıllardan itibaren tüm dünya ülkelerinde devletin küçülmeye gitmesi ve özelleştirme faaliyetlerinin artması ile birlikte kendini gösteren reformist hareketler Türkiye'de de karşılığını bulmuş ve devletin sorumluluklarını yerine getirirken daha etkin ve verimli olması için yöntem arayışlarına girişilmiştir. Aynı zamanda ülkemizde uygulamaya konulan kalkınma planları ile bütçe planları arasında süregelen eşgüdümsüzlük, devlet bütçesinde karşılaşılan sorunlar; yetki, sorumluluk ve denetleme mekanizmalarında yaşanan aksaklıklar ve karışıklıklar, bütçe ile ilgili şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerindeki eksiklikler ve tüm bunlara istinaden mevcuttaki 1050 sayılı kanunun dönemin ihtiyaçlarını karşılayamaz duruma gelmesi Avrupa Birliği müktesebatı ile uyumlu yeni bir yasaya olan ihtiyacı gün yüzüne çıkarmıştır (Arslan, 2004, s. 29).

Bu bağlamda 2003 yılında yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile birlikte mali disiplini sağlamaya yönelik düzenlemelerin daha işlevsel olması ve uluslararası kriterlere uygun hale getirilmesi amaçlanmıştır. Ayrıca, yetki, sorumluluk ve denetleme mekanizmalarında yaşanan sorunları gidererek görev tanım ve alanlarını iyi belirlemek suretiyle kargaşaya son vermek, bütçeyi hazırlama ve uygulama aşamalarında etkinliği ve verimliliği sağlamak, mali konularda şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkesine bağlı kalmak, iç denetim mekanizmasını inşa etmek ve sağlıklı çalışmasını sağlamak ve döneme uygun bir kamu mali yönetim sistemi oluşturmak hedeflenmiştir (Saraç, 2005, s. 124).

3.1. KAMU HARCAMALARI VE MALİ DİSİPLİN

Devlet vatandaşlarına karşı bazı yükümlülüklerini yerine getirebilmek adına bazı harcamalar yapmak durumundadır. Devletin söz konusu sorumlulukları yerine getirirken yaptığı bu harcamalara kamu harcamaları denilmektedir.

Genel ekonomik sistem içerisinde kamunun pay ve rolünün daha net anlaşılabilmesi açısından kamu harcamalarının (GSYİH)içindeki oranı önemli bir gösterge niteliği taşımaktadır. Bu durum aynı zamanda kamu harcamalarını önemli bir maliye politikası aracı haline getirmektedir (Aytaç, 2004, s.51).

Dönemsel olarak tüm dünyayı etkisi altına alan olumsuz ekonomik olaylar ülkemizi de etkilemiş ve buna bağlı olarak zaman zaman kamu harcamalarının (GSYİH)içindeki payı artabilmiştir (Aytaç, 2004, s.51). Ancak her ne kadar ekonomik krizler kamuyu harcamalarını artırma ve bir şekilde krizin önünde kalkan oluşturma sorumluluğu yüklemişse de, özellikle 2000'li yılların hemen başından itibaren ülkelerin mali disiplinlerini sağlamaya yönelik çabaları söz konusu kamu harcamalarının belli bir düzeyde kalmasını sağlayabilmiştir.

Aşağıda yer alan tablolarda 1995-2015 yıllarını kapsayan yirmi yıllık dönem için Türkiye'de kamu harcamalarının Gayrisafi Yurtiçi Hasıla içindeki payı gösterilmektedir:

Tablo 3: 1995-2005 Yıllarını Kapsayan 11 Yıllık Dönem İçin Türkiye'de Kamu Harcamalarının Gayrisafi Yurtiçi Hasıla İçindeki Payı

Yıl	**Kamu Harcamaları (Milyon TL)**	**Gayrisafi Yurtiçi Hasıla (Milyon TL)**	**Kamu Harcamalarının Gayrisafi Yurtiçi Hasılaya Oranı (%)**
1995	1.704.845.122	10.434.646.598	16,35
1996	3.916.254.590	19.857.342.559	19,73
1997	7.993.610.165	38.762.505.968	20,63
1998	15.466.377.899	70.203.147.161	22,03
1999	27.841.439.384	104.595.915.544	26,61
2000	46.384.290.616	166.658.021.461	27,84
2001	80.186.247.903	240.224.083.051	33,38
2002	114.963.019.062	350.476.089.498	32,8
2003	139.488.824.424	454.780.659.397	30,67
2004	139.224.734.494	559.033.025.862	24,8
2005	143.685.760.919	648.931.711.817	22,13

Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı-Ekonomik Göstergeler,https://www.hmb.gov.tr/ekonomik-gostergeler, Erişim: 27.04.2020.

Tablo3'e bakıldığında; 1996 yılından itibaren kamu harcamalarının bir önceki yıla nazaran neredeyse %100 arttığı ve bu artış hızının ancak 2002 yılına gelindiğinde yavaşlayarak %40'lar seviyesine gerilediği görülmektedir.

2000'li yılların başından itibaren yaşanan bu azalma eğiliminde mali disiplin politikalarının önemi büyüktür. Ancak kamu harcamalarındaki artış hızının azalmasına rağmen 2001, 2002 ve 2003 yıllarında kamu harcamalarının (GSYİH)içindeki payı %30'lar düzeyinde seyretmiştir. Bunda söz konusu dönemde ülkemizde yaşanan 2001 krizinin etkileri bulunmaktadır.

Tablo 4: 2006-2019 Yılları Arasında Kamu Harcamaları

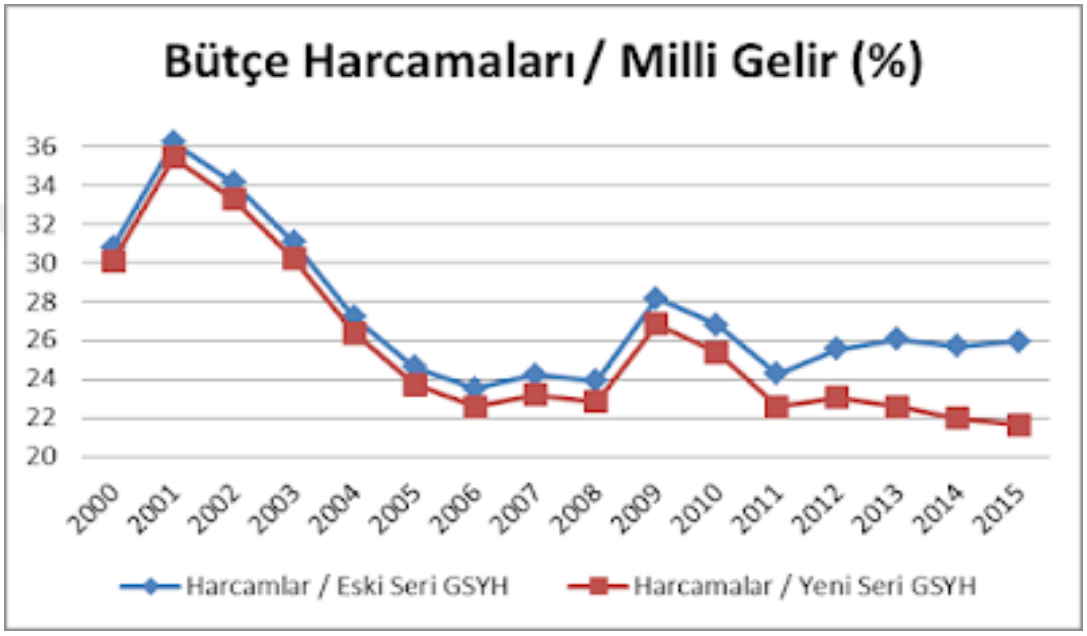
Yıl	Kamu Harcamaları (Milyon TL)	Gayrisafi Yurtiçi Hasıla (Milyon TL)	Kamu Harcamalarının Gayrisafi Yurtiçi Hasılaya Oranı (%)
2006	175.084.118.000	758.390.785.210	23,09
2007	200.206.450.000	843.178.421.420	23,74
2008	222.055.561.000	950.534.250.715	23,36
2009	262.597.514.000	952.558.578.825	27,57
2010	288.191.564.000	1.098.799.348.450	26,23
2011	307.039.342.000	1.297.713.210.118	23,66
2012	352.626.872.000	1.416.816.800.525	24,90
2013	408.224.560.000	1.567.289.237.900	26,05
2014	448.752.337.000	1.747.362.376.490	25,69
2015	505.992.432.000	1.962.636.998.400	25,78
2016	584.071.232.000	2.608.526.113.100	22.39
2017	678.269.278.000	3.110.650.000.000	21.80
2018	830.809.147.000	3.724.388.748.125	22.30
2019	999.489.188.000	4.280.381.425.774	23.35

Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı-Ekonomik Göstergeler,https://www.hmb.gov.tr/ekonomik-gostergeler, Erişim tarihi: 27.04.2020.

Yukarıda yer alan Tablo 4 ayrıntılı olarak incelendiğinde, 2006-2015 yılları arasında kamu harcamalarındaki artışın bir önceki yıla göre ortalama olarak %10-15 bant aralığında arttığı görülmektedir. Kamu harcamalarının gayrisafi yurtiçi hasıla içindeki payı ise yine ortalama olarak %25 civarındadır. Bu istikrarlı görüntünün nedenlerinin başında uygulanan mali disiplin politikaları gelmektedir. Söz konusu dönemde tüm dünyayı etkisi altına alan ve büyük ekonomik kayıplara neden olan 2008 krizi yaşanmış olmasına rağmen Türkiye'de özellikle 2001 krizi sonrasında yaşanan

kamu harcamaları artışının bu dönemde yaşanmadığı görülmektedir. Özellikle 2009-2010 yıllarında artış gözlemlense dahi bir önceki kriz dönemi ile karşılaştırıldığında bu artış daha makul bir düzeyde kalmaktadır. Bu veriler, ülkede mali politikalar açısından olumlu bir gelişme olduğunun göstergelerinden biridir.

Şekil 3: Türkiye'de Kamu Harcamaları/Gayrisafi Yurtiçi Hasıla Oranları

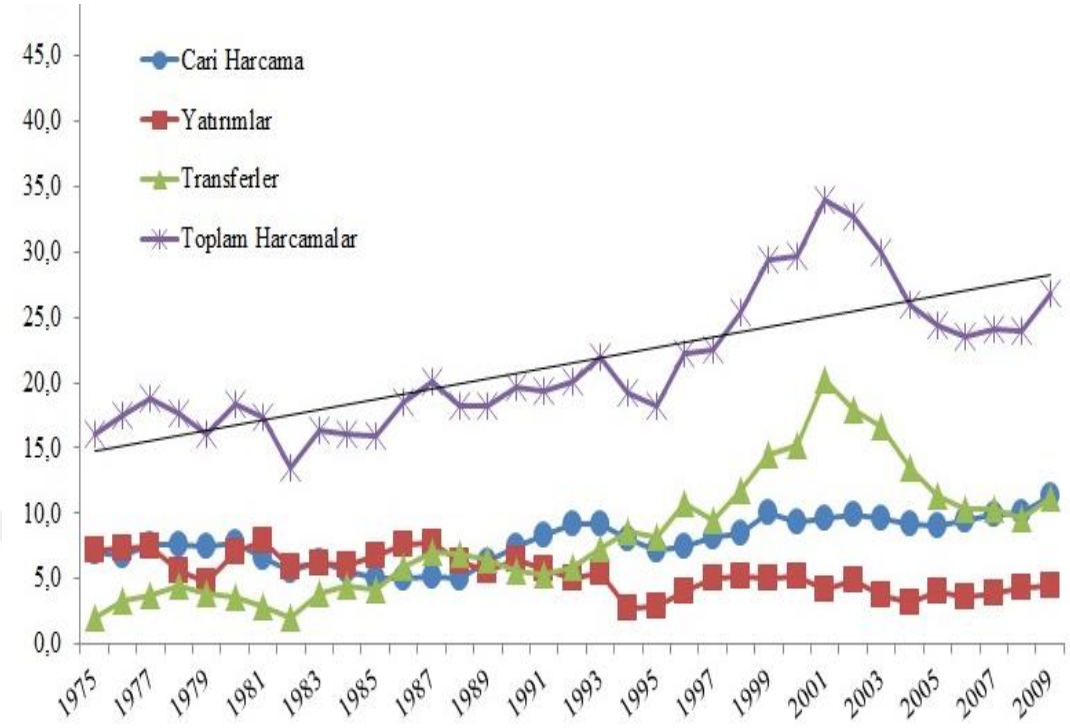


Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü ve Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK),http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1012, (28.06.2020)

Şekil 3'te,Türkiye'deki kamu harcamaları ile gayrisafi yurtiçi hasıla oranları arasındaki ilişki yer almaktadır. Grafik incelendiğinde, ülkemizde kamu harcamalarının gayrisafi yurtiçi hasılaya oranının 2000'li yılların başında zirve yapmasının hemen akabinde ciddi bir düşme eğilimine girdiği görülmektedir.

Bu düşüşte 2000'li yılların başından itibaren Türkiye'de mali disiplin uygulamalarının hayata geçirilmesi önemli bir etkendir. Aşağıda yer alan grafikte ise, kamu harcama bileşenlerinin oransal olarak nasıl bir değişime uğradığı yıllar itibarı ile gösterilmektedir.

Şekil 4: Türkiye'de Kamu Harcamalarının GSYİH İçerisindeki Payı



Kaynak: Türkiye'de Kamu Harcamalarının GSYİH İçerisindeki Payı (http://uemek.blogspot.com/2012/05/devlet-kapitalizmine-dogru-mu.html; Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK),http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1012, (28.06.2020).

Yukarıda yer alan şekilde, yıllar itibarı ile ülkemizde kamu harcama bileşenlerinin gayrisafi yurtiçi hasıla içindeki payı gösterilmektedir. Grafiği ayrıntılı olarak incelediğimizde, Türkiye'de toplam kamu harcamalarının özellikle 1990'ların sonu, 2000'li yılların başında dramatik olarak artma eğilimi gösterdiğini görmekteyiz. Dolayısıyla burada kamunun küçülmesinden bahsedilemezken, harcama kalemlerinde nispi değişiklik olduğunu görmekteyiz. Örneğin; 1990'ların ortasından itibaren kamu sektöründe yatırım harcamaları azalırken, transfer harcamaları artmıştır. Yine bu süreçte cari harcamalarda da artma eğilimi söz konusudur. Yatırım harcamalarının azalmasında daha önce devletin üstlenmiş olduğu bazı alanları özel sektöre bırakmış olmasının etkisi bulunmaktadır. Transfer harcamalarının artmasında ise borçlanma faiz ödemeleri rol oynamaktadır (Emek, 2009, s.9-45).

3.2. KAMU GELİRLERİ VE MALİ DİSİPLİN

Devletin üstlenmiş olduğu yükümlülükleri yerine getirebilmesi için çeşitli kaynaklar aracılığı ile kendine gelir sağlaması gerekmektedir. Kamu harcamalarının bütçe açığına neden olmaması için kamu gelirleri ile arasında bulunan nedensellik ilişkisi önemli ve aynı zamanda yol gösterici bir unsurdur. Özellikle bütçede meydana gelen açıkların ekonomik anlamda yapısal bir sorun haline geldiği ülkeler bakımından kamu gelirleri ve bu gelirleri artırma çabası oldukça önemli bir husustur (Turan ve Karakaş, 2018, s.33-48).

Tablo 5: 1995-2005 Yılları Arası Türkiye'de Kamu Gelirleri

Yıl	Kamu Gelirleri (Milyon TL)	Kamu Harcamaları (Milyon TL)	Fark (Milyon TL)
1995	1.398.442.635	1.704.845.122	-0.306.402.487
1996	2.712.562.931	3.916.254.590	-1.203.691.659
1997	5.760.453.791	7.993.610.165	-2.233.156.374
1998	11.724.871.570	15.466.377.899	-3.741.506.329
1999	18.796.004.000	27.841.439.384	-9.045.435.384
2000	38.228.895.000	46.384.290.616	-8.155.395.616
2001	58.415.911.000	80.186.247.903	-21.770.336.903
2002	79.420.275.000	114.963.019.062	-35.542.744.062
2003	101.039.544.000	139.488.824.424	-38.449.280.424
2004	122.964.216.000	139.224.734.494	-16.260.518.494
2005	152.783.900.000	143.685.760.919	+9.098.139.081

Kaynak:https://www.gib.gov.tr/sites/default/files/fileadmin/user_upload/VI/GBG/Tablo_51.xls.htm, Erişim tarihi: 04.05.2020.

Yukarıda yer alan tabloda görüldüğü üzere, 1995-2005 yılları arasında 2005 yılı dışında Türkiye'de kamu harcamaları kamu gelirlerinden daha fazladır. Özellikle 2001, 2002 ve 2003 yıllarında kamu harcamalarının gelire oranla çok daha yüksek düzeyde seyretmesinin nedeni söz konusu dönemde yaşanan ekonomik ve finansal krizdir. Bu dönem aralığında gerçekleşen 1994 ve 2001 krizleri Türkiye'nin ekonomik

sistemini ciddi anlamda etkilemiş ve sisteme destek vermek amacıyla artırılan kamu harcamaları gelirlerle karşılanamadığından borçlanma yoluna gidilmiştir. Kamu borçlanma oranının artması neticesinde faiz ödemeleri ile karşı karşıya kalan Türkiye açısından kamu gelirlerinin istenilen düzeyde artırılamaması kamu harcaması-borç-faiz ödemesi sarmalına yol açmıştır (Boratav, 2003).

Tablo 6: 2006-2019 Yılları Arası Türkiye'de Kamu Gelirleri

Yıl	Kamu Gelirleri (Milyon TL)	Kamu Harcamaları (Milyon TL)	Fark (Milyon TL)
2006	173.483.430.000	175.084.118.000	-1.600.688.000
2007	190.359.773.000	200.206.450.000	-9.846.677.000
2008	209.598.472.000	222.055.561.000	-12.457.089.000
2009	215.458.341.000	262.597.514.000	-47.139.173.000
2010	254.277.435.000	288.191.564.000	-33.914.129.000
2011	296.823.602.000	307.039.342.000	-10.215.740.000
2012	332.474.895.000	352.626.872.000	-20.151.977.000
2013	389.681.985.000	408.224.560.000	-18.542.575.000
2014	425.382.787.000	448.752.337.000	-23.369.550.000
2015	482.779.900.000	505.992.432.000	-23.212.532.000
2016	554.140.000.00	584.071.232.000	-29.931.231.00
2017	630.490.147.00	678.269.278.000	-47.779.131.000
2018	757.996.477.000	830.809.147.000	-72.812.670.00
2019	875.796.119.00	999.489.188.000	-123.693.069.00

Kaynak:https://www.gib.gov.tr/sites/default/files/fileadmin/user_upload/VI/GBG/Tablo_51.xls.htm, Erişim tarihi: 04.05.2020.

2005-2015 yılları arasına baktığımızda ise, yine ülkemizde kamu gelirlerinin kamu harcamalarından daha az olduğu görülmektedir. Bu da sürekli olarak bütçe açığı yaşanması ve bu açığın borçlanma ile kapatılması anlamına gelmektedir.

Borçlanmanın götürülerinden biri de faiz giderlerine katlanma zorunluluğudur. Özellikle 2009 ve 2010 yıllarında kamu gelirleri ile harcamalar arasındaki farkın bu denli artmasında 2008 Mortgage Krizi'nin etkisi bulunmaktadır. 2009 öncesindeki yıllara baktığımızda kamu gelirlerinin bir önceki yıla göre %10 düzeyinde arttığı ancak 2009 yılında kamu gelirlerinin 2008 yılına göre %3 düzeyinde arttığı görülmektedir. Kamu gelirlerinde beklenen düzeye ulaşılamaması ve kriz ortamı doğal olarak kamu harcamalarını artırmış ve nihayetinde 2009 ve 2010 yıllarında diğer yıllara kıyasla, kamu harcamaları kamu gelirlerinin üzerinde seyretmiştir. 2011 yılında gelir ve harcamalar arasındaki farkın azaldığı ancak 2012 yılından itibaren kamu gelirleri arttığı halde kamu harcamaları ile kamu gelirleri arasındaki farkın yeniden arttığı görülmektedir. Bu farkın artmasında küresel gelişmeler, savaş ve terör olaylarının artması gibi faktörler etkili olmuştur (Yılancı vd., 2020, s.123).

3.3.KAMU BORÇLANMASI VE MALİ DİSİPLİN

Mali disiplinin önemli unsurlarından biri de borçlanma kriterleridir. Ülkemiz açısından gerek mali disiplini sağlamak ve ülkenin refah düzeyini artırmak gerekse Avrupa Birliği yakınlaşma kriterlerini sağlamak açısından borçlanma düzeyinin gayrisafi yurtiçi hasıla'nın %60'ını geçmemesi önemlidir (Akçay, 2008, s.26). Her ne kadar Maastricht Borçlanma Kriterleri açısından bu oranı aşmamak önem arz etse de 2008 krizi sonrasında Avrupa Birliği ve Euro Bölgesi'nde bu oran %80-85'ler düzeyine çıkmıştır (Sezgin, 2013, s.88).

Aşağıda 2001-2014 yılları arasında Türkiye'de kamu borçlarının gayrisafi yurtiçi hasılaya oranını gösteren iki tablo yer almaktadır. Tabloların 2001-2007 ve 2008-2014 yılları olmak üzere sınıflandırılmış olmasının nedeni analiz kolaylığı sağlamak ve her iki tablo başlangıç yıllarının aynı zamanda ekonomik ve finansal krizlerin başlangıç yılları olması münasebetiyledir.

Tablo 7: Türkiye'de Yıllar İtibarı ile Kamu Borcu ve Gayrisafi Yurtiçi Hasılaya Oranı

Yıl	Kamu Net Borç Stoku (Milyon TL)	Gayrisafi Yurtiçi Hasıla (Milyon TL)	Kamu Net Borç Stoku/GSYİH (%)
2001	159.335.000.000	240.224.083.051	66,3

2002	215.305.000.000	350.476.089.498	66,3
2003	250.584.000.000	454.780.659.397	55,1
2004	274.179.000.000	559.033.025.862	49,0
2005	270.244.000.000	648.931.711.817	41,6
2006	258.154.000.000	758.390.785.210	34,0
2007	248.441.000.000	843.178.421.420	29,5

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı; http://file.setav.org/Files/Pdf/gecmisten-gunumuze-turkiyede-dis-borclar.pdf, Erişim tarihi: 17.05.2020.

Tablo 7'e bakıldığında 2001 bankacılık krizinin yaşandığı dönem ve onu takip eden 2002 yılında kamu net borç stokunun gayrisafi yurtiçi hasılaya oranının %66,3 olduğu görülmektedir. Bu oran mali disiplinin sağlanması yönünde gerekli başarının sağlanamadığını göstermekle birlikte sonraki yıllarda kamu net borç stokunun gayrisafi yurtiçi hasılaya oranının azalması ve 2007 yılında söz konusu oranın %29,5'a inmesi krizin etkilerinin giderildiğinin ve politika yapıcıların mali disiplini sağlama yönünde kararlı adımlar attığının göstergesidir.

Tablo 8: Türkiye'de Yıllar İtibarı ile Kamu Borcu ve Gayrisafi Yurtiçi Hasılaya Oranı

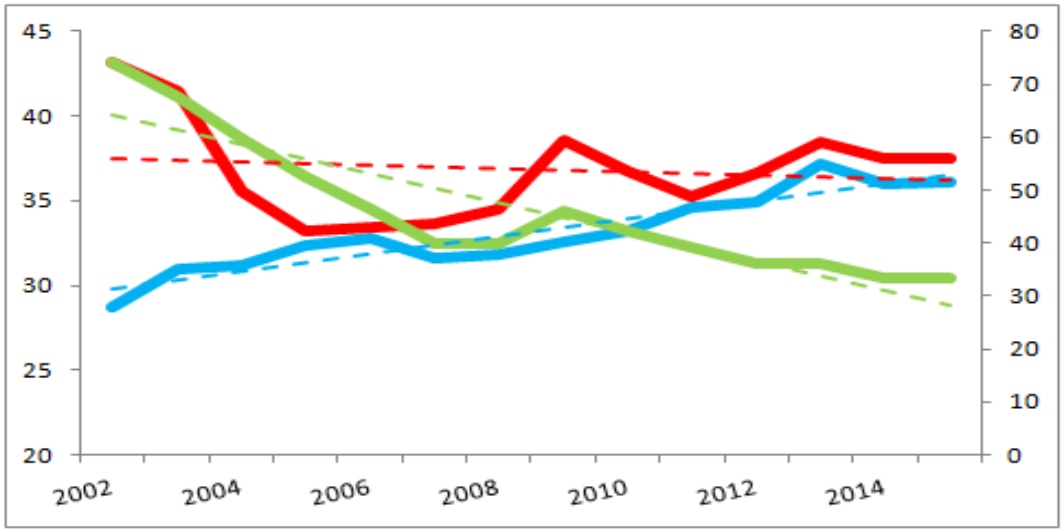
Yıl	Kamu Net Borç Stoku (Milyon TL)	Gayrisafi Yurtiçi Hasıla (Milyon TL)	Kamu Net Borç Stoku/GSYİH (%)
2008	268.035.000.000	950.534.250.715	28,2
2009	309.933.000.000	952.558.578.825	32,5
2010	317.828.000.000	1.098.799.348.450	28,9
2011	290.076.000.000	1.297.713.210.118	22,4
2012	240.637.000.000	1.416.816.800.525	17,0
2013	197.725.000.000	1.567.289.237.900	12,6
2014	187.414.000.000	1.747.362.376.490	10,7
2015	161.204.000.000	1.962.636.998.400	8.2

2016	219.182.000.000	2.608.526.113.100	8.4
2017	262.236.000.000	3.110.650.000.000	8.4
2018	507.160.000.000	3.724.388.748.125	13.6
2019	586.174.000.000	4.280.381.425.774	13.7

Kaynak:https://www.hmb.gov.tr/bumko-ekonomik-gostergeler, Erişim tarihi: 17.05.2020.

Tablo8 incelediğinde 2008 yılında Amerika Birleşik Devletleri'nde başlayan ve daha sonra tüm dünyayı etkisi altına alan ekonomik krizin etkilerinin henüz tam olarak görülmeye başlamadığını, ancak 2009 yılına gelindiğinde gayrisafi yurtiçi hasılanın artış oranında meydana gelen azalma ve kamu borç stokunun artması ile birlikte kamu borç stoku/gayrisafi yurtiçi hasıla oranının %32,5 düzeyine çıktığını görülmekte 2001 krizinin etkileri ile mukayese ettiğimizde göstergeler bize Türkiye'nin 2008 krizinden daha az etkilendiğini ve sürecin daha iyi yönetildiğini ifade etmektedir. 2010 yılından itibaren ise, kamu borç stokunun gayrisafi yurtiçi hasılaya oranının azalmaya başladığı ve nihayetinde 2014 yılında %10,7 düzeyine düştüğü görülmektedir. Gelişmiş ülkeler bazında bu oranın %60'a kadar kabul gördüğü düşünüldüğünde Türkiye'nin söz konusu göstergeler bazında başarı sağladığı görülmektedir.

Şekil 5: Türkiye'de Kamu Gelir-Harcama ve Borçlanma Oranları



Kaynak:http://www.mahfiegilmez.com/2015/09/wagner-yasasndan-yola-ckarsak.html, Erişim tarihi: 09.05.2020.

Şekil 5'te 2002 yılından itibaren Türkiye'deki kamu gelir, harcama ve borçlanma düzeyleri gösterilmektedir. Kırmızı düz çizgi kamu harcamalarını, mavi düz çizgi kamu gelirlerini, yeşil düz çizgi kamu borçlanma düzeyini ve kesikli çizgiler ise bu kalemlerin eğilimlerini ifade etmektedir. Şekilden anlaşılacağı üzere 2000'li yıllara girilirken kamu harcamaları kamu gelirlerinden oldukça yüksek düzeyde seyrettiği için borçlanma düzeyi de yüksektir. Bu durum ülkemiz açısından mali disiplin politikası izlemeyi zorunlu kılmış ve nihayetinde kamu harcamalarında meydana gelen azalma ve kamu gelirlerinde artış neticesinde kamu borçlanma oranlarında da düşme eğilimi görülmüştür.

3.4. BÜTÇE DENGESİ VE MALİ DİSİPLİN

Mali disiplin yaklaşımının ekonominin iyilik halinin sürdürülebilir kılınması açısından önemi göz önüne alındığında maliye politikaları ve bunun bir neticesi olan bütçe dengesi de önem arz etmektedir (Giorno vd., 1995,s.167-209). Bütçe dengesini kamu gelirleri ile harcamaları arasındaki fark olarak tanımlamak mümkündür. Bu bağlamda, aşağıda yer alan tabloda Türkiye'de 1995-2005 yılları için bütçe dengesi hesaplanmıştır. Tablo 9'dan da görüldüğü üzere, 2005 yılında bütçe fazlası, diğer yıllarda ise bütçe açığı söz konusudur. Özellikle 1990'lı yılların sonlarında bütçe açığının artması Türkiye'de mali disiplin anlayışına geçilmesinde etkili olmuştur.

Tablo 9: Türkiye'de 1995-2005 Yılları İçin Bütçe Dengesi

Yıl	Kamu Gelirleri (Milyon TL)	Kamu Harcamaları (Milyon TL)	Bütçe Dengesi (Milyon TL)
1995	1.398.442.635	1.704.845.122	-0.306.402.487
1996	2.712.562.931	3.916.254.590	-1.203.691.659
1997	5.760.453.791	7.993.610.165	-2.233.156.374
1998	11.724.871.570	15.466.377.899	-3.741.506.329
1999	18.796.004.000	27.841.439.384	-9.045.435.384
2000	38.228.895.000	46.384.290.616	-8.155.395.616
2001	58.415.911.000	80.186.247.903	-21.770.336.903
2002	79.420.275.000	114.963.019.062	-35.542.744.062
2003	101.039.544.000	139.488.824.424	-38.449.280.424
2004	122.964.216.000	139.224.734.494	-16.260.518.494
2005	152.783.900.000	143.685.760.919	+9.098.139.081

Aşağıda yer alan tabloda ise, 2006-2015 yılları arasında Türkiye'deki bütçe dengesi hesaplanmıştır. 2009 ve 2010 yıllarında ülkemizde bütçe açığının dramatik bir biçimde artmasının temel nedeni 2008 Mortgage Krizi'nin etkileridir. Ancak politika yapıcıların uyguladığı doğru ekonomik ve mali tedbirler sonucunda krizin etkileri çabuk atlatılmış ve 2011 yılında bütçe açığında bariz bir azalma gerçekleşmiştir. 2012 yılından itibaren ülkemizde kamu harcamalarında meydana gelen artış neticesinde bütçe açığının bir önceki yıla göre arttığı görülmektedir. Dolayısıyla kamu harcamalarının azaltılması ve kamu gelirlerinin artırılması yoluna gidilmesi bütçe dengesinin sağlanması için önemlidir.

Tablo 10: 2006-2019 Yılları Arasında Türkiye'deki Bütçe Dengesi

Yıl	Kamu Gelirleri (Milyon TL)	Kamu Harcamaları (Milyon TL)	Fark (Milyon TL)

2006	173.483.430.000	175.084.118.000	-1.600.688.000
2007	190.359.773.000	200.206.450.000	-9.846.677.000
2008	209.598.472.000	222.055.561.000	-12.457.089.000
2009	215.458.341.000	262.597.514.000	-47.139.173.000
2010	254.277.435.000	288.191.564.000	-33.914.129.000
2011	296.823.602.000	307.039.342.000	-10.215.740.000
2012	332.474.895.000	352.626.872.000	-20.151.977.000
2013	389.681.985.000	408.224.560.000	-18.542.575.000
2014	425.382.787.000	448.752.337.000	-23.369.550.000
2015	482.779.900.000	505.992.432.000	-23.212.532.000
2016	554.140.000.00	584.071.232.000	-29.931.232.000
2017	630.490.147.00	678.269.278.000	-47.779.131.000
2018	757.996.477.000	830.809.147.000	-72.812.670.000
2019	875.796.119.00	999.489.188.000	-123.693.069.00

SONUÇ

Günümüzde ülkeler kendi ekonomik ve finansal yapılarına uygun bir biçimde ve hedefleri ile paralel farklı mali disiplin politikaları uygulamaktadır. Çalışmada da temel olarak incelendiği üzere; kamu harcama, gelir ve borç yönetimi olarak kategorize edebilen bu politikalar kendilerine, ülkelerin yapısı ve amaçlarına göre bir arada veyahut ayrı ayrı uygulama alanı bulmaktadır.

Çalışmada ayrıntılı olarak yer verilen; 1980'lerde başlayan dışa açılma politikaları ile birlikte giderek büyüyen dış borç krizleri, ekonomik krizlerin söz konusu borçları derinleştirerek içinden çıkılmaz bir hal almasına neden olması ve milli gelirin göz ardı edilemez bir kısmının borç faiz ödemelerine gitmesi; deyim yerindeyse, bu kısır döngünün içinde yer alan ülkelerin bir türlü belini doğrultamamasına yol açmıştır.

Tüm bu gerekçeler nedeniyle mali disiplini sağlamakta yeterli başarıyı gösteremeyen ülkeler ivedilikle sıkı mali disiplin politikaları izlemeye başlamıştır. Mali disiplin politikalarındaki temel amaç borcu sıfırlamaktan ziyade, gelir ve gider dengesini sağlayarak borçları minimize etmek ve dolayısıyla daha sürdürülebilir bir hale getirmektir. Bu nedenle ülkeler temel gelir kaynağı olan vergi ile toplanan vergilerin nereye harcanacağı konusunu ya da başka bir deyişle önceliklerin ne ve ne kadar olacağını iyi belirlemek durumundadır.

Mali disiplinini sağlayan ülkelerin ekonomik göstergeleri de iyileşme gösterdiğinden, böyle bir durumda istikrarın sağlayan güven unsuru ve verdiği olumlu hava nedeniyle bireyler devlete olan görevlerini daha titizlikle yerine getirmekte ve aynı zamanda alt gelir grubuna yönelik harcamalar arttığı için toplumun refah seviyesi yükselmektedir. Tüm bu olumlu gelişmeler birbirini beslemekte ve mali disiplinin sağlandığı ülkelerde yatırımlar da artış eğilimine girmektedir.

Çalışmada yer alan ülke örneklerinde de görüldüğü gibi, mali disiplin politikalarını uygulayan ülkeler tam başarı sağlayamasalar dahi yine de öncesine kıyasla daha iyi ekonomik göstergelere kavuşmaktadır. Ülkelerin arzu ettikleri başarıyı yakalayamamasının temel nedeni başka dinamiklerin varlığı ve onların yeterince kontrol altına alınamamasıdır. Yine çalışmada yer aldığı üzere söz konusu dinamikler ülkeler arasında farklılık göstermektedir.

Türkiye'ye bakıldığında özellikle 1994 ve 2001 krizlerinin art arda gelerek ekonomiyi derinden sarsmasının mali disiplin politikalarının kararlılıkla uygulanmasında etkili bir faktör olduğunu görmektedir. Kriz dönemlerinde kamunun devreye girmesi sonucu kamu harcamalarının gayrisafi yurtiçi hasıla içindeki payının giderek artması ve sürüklenilen borç batağının faiz tutarları ile birlikte her geçen gün kartopu gibi büyümeye başladığının farkındalığı sonucunda alınan kararlar 2004 yılından itibaren etkisini göstermeye başlamış ve ülkemizde kamu harcamalarının gayrisafi yurtiçi hasıla içindeki payında ciddi azalma eğilimleri gözlemlenmiştir.

Nitekim ekonomik göstergelere bakıldığında izlenen mali disiplin politikaları sonucunda, 2008 yılında tüm dünyayı sarsan krizin ülkemizi daha önce yaşanan krizler kadar derinden etkilemediği görülmektedir.

Aynı zamanda özellikle 2000'li yıllardan itibaren kamu sektörünün daha önce üstlendiği bazı yatırımları özel sektöre bırakması da kamu harcamalarının düşmesinde ve böylelikle gelir-gider dengesinin daha makul düzeyde sağlanmasında etkili bir unsurdur

2000'li yılların hemen başından itibaren Türkiye'nin mali disiplini sağlamaya yönelik daha net ve emin adımlar atması ve ardı ardına gelen krizlerin tek başlarına geçmiş yıllara oranla ülkemizi daha az etkilemiş olmasının temelinde mali disiplini sağlamaya yönelik düzenlemelere ilişkin olarak kanun değişikliğine gidilmiş olması bulunmaktadır. 2003 yılında Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu temel olarak mali disiplini sağlamaya yönelik düzenlemeleri içermekte ve böylece bir taraftan da günümüz gelişmiş ülkelerine uygun bir yapı ortaya koymaya çalışmaktadır.

Ülkemizde son yirmi yıldır mali disiplini sağlamak konusunda politika yapıcılar tarafından gerekli önlemler alınmaya çalışılmış olsa da 2008 krizi ile birlikte aynı zamanda bulunduğumuz coğrafyada savaş, terör gibi her açıdan olumsuz ve istenmeyen olayların artış göstermesi kamu harcamalarının belli bir düzeyin altına inmesinde engel teşkil etmektedir. Kamu gelir ve giderleri arasında açıklık neticesinde borçlanma ve borçlanmanın faizine katlanma durumu ile sonuçlanan bu durumun daha olumlu bir tabloya dönüştürülmesi kamunun kendine yeni kaynak alanları yaratması ve mevcut kaynakların optimizasyonu ile sağlanabilir. Bu bağlamda her ne kadar yeni

kanun yerine geçtiği 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'na nazaran ihtiyaçları karşılamada ve kamuoyu nezdinde daha saydam bir görüntü oluşturmada daha başarılı ise de, kamunun kendi birimleri içinde ve arasında koordinasyonun sağlanması ve denetim mekanizmalarının görevini itina ile yerine getirmesi kaynakların etkin yönetiminde önemli bir rol oynayacaktır.

KAYNAKÇA

Acar, A. (2007). 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa Göre Belediyelerde Sorumlu Tutulacak Görevli ve Yetkililer -1, *Belediye Dünyası*, 8(9).

Acar, M. (2008). Kriz kimin krizi, piyasanın mı, devletçiliğin ve kumandacılığın mı?, *Liberal Düşünce Dergisi*, (51), 5-24.

Acar, Ş. (2007). *İyi Uygulama Örnekleri Çerçevesinde Kamu Yönetiminde Mali Saydamlık ve Kamuoyu Denetiminin Etkinleştirilmesi*. Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ankara: Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü.

Akçay, B. (2008). Avrupa Birliği'nin Ekonomik Kriterleri ve Türkiye, *Maliye Dergisi*, (155), Ankara.

Aktan, C., Kesik, A. ve Kaya, F. (2010). *Mali kurallar, Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma Üzerine Sınırlamalar*, Ankara: Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayını.

Aktan, C. C. (2010). Monetarizm ve Rasyonel Beklentiler Teorisi. *Ekonomi Bilimleri Dergisi*, *2*(1), 168-187.

Aktan, C.C., Dileyici D. ve Vural, Y.İ. (2004). *Kamu maliyesinde çağdaş yaklaşımlar*, Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Alexander W.E., T.J.T. Balıno, C. Enoch, The Adoption of Indirect Instruments of Monetary Policy, IMF Occasional Paper, Washington DC, June 1995, Sayı 126.

Arcagök, S.M. (2004). Kamu mali yönetimi ve kontrol kanunu'nda öngörülen düzenlemeler, Bütçe *Dünyası Dergisi*, Devlet Bütçe Uzmanları Derneği Yayın Organı, No: 18, 3-9.

Arslan, İ. (2003). *Türkiye'de iktisadi istikrarsızlığın kaynakları: fiyat istikrarsızlığı-üretim ilişkisi (1980-2000)* (Basılmamış Doktora Tezi). Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü: Kocaeli.

Arslan, M. (2004). Orta Vadeli Harcama Sistemi (Çok Yıllı Bütçeleme) ve Türkiye'de Uygulanabilirliği, Sayıştay Dergisi, 54, 3-36.

Aytaç, D. (2004). *Türkiye'de Konsolide Bütçe Harcamalarının Gelişimi: Avrupa Birliği Ülkeleri ile Bir Karşılaştırma*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Ekonomisi Maliye Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Ankara.

Bağbaşlıoğlu, A. (2004). 5018 sayılı kanun hükümleri çerçevesinde kamu mali yönetimimizde yer alanların görev, yetki ve sorumlulukları, *Mali Kılavuz Dergisi*, 25, 17-26.

Berganza, J. (2012). Fiscal Rules In Latın America: A Survey, Banco De Espana.

Black, B., Kraakman, R. and Tarassova, A.(2000). Russian Privatization and Corporate Governance: What Went Wrong?. *Stanford Law Rewiew,* 1731-1808.

Boratav, Korkut (2003). Türkiye İktisat Tarihi 1908-2002, İmge Kitabevi, Ankara.

Cura, S. (2003). Türkiye'de mali şeffaflığı sağlamaya yönelik bir uygulama, analitik bütçe sınıflandırması, *Celal Bayar Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakülte Dergisi*, XVIII/1,1-10.

Çavuş, M. (2006). Mali disiplin uygulamalarının bütçe açıkları üzerindeki etkileri. *E-Yaklaşım Dergisi*, (37), 26-43.

Çiftçi, Y. (2007). Türkiye'de cumhuriyet döneminden bugüne yapılan muhasebe düzenlemeleri, *II. Uluslararası İşletme Ve Ekonomi Çalıştayı ve İ. Muhasebe Tarihi Günleri*, (31-44). Giresun.

Demircan, E. S. (2006). Yeni Ekonomik Düzende Bütçe Sistemlerindeki Değişim Süreci ve Türk Kamu Maliyesinin Uyumu. *Yönetim ve Ekonomi: Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, *13*(2), 47-61.

Doğan, S. (2006). Keynesyen teoriye bir tepki: arz yanlı iktisat,s.258

Diamond, J., (2002). Performance Budgeting-Is Accrual Accounting Required?, IMF Working Paper, wp/02/240, December.

Dileyici, D. ve Özkıvrak, Ö. (2010). Bütçe açığındaki değişim: denk bütçe ilkesinin erozyonu ve açık bütçe politikası. *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, 1(2), .33-55.

Dişli, M. (2004). Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasebesi, Muhasebat Kontrolörleri Derneği.

Dişli, M. ve Kızılkaya, E. (2000). *Çözümlü devlet muhasebesi*, Ankara: Mukder Yayınları.

DPT. (1963). Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967), Ankara, http://ekutup.dpt.gov. tr/plan1.pdf., (Erişim: 02.01.2020).

Edizdoğan, N. (1989). *Kamu bütçesi*, Bursa: Uludağ Üniversitesi Güçlendirme Vakfı Yayınları.

Ejder, H.L. (2006). *Türkiye'de mali disiplinin sağlanması açısından kamu harcamaları stratejisi: 1980-2002 dönemi analizi* (Yayınlanmamış Doktora Tezi). Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü: Ankara.

Emek, Uğur (2009). "Türkiye'de Altyapı Hizmetlerinin Özel Sektöre Gördürülmesi: Neden, Ne Zaman, Nasıl?", İktisat, İşletme ve Finans, N. 284.

Emil, F. ve Yılmaz H. H. (2004). *Mali saydamlık izleme raporu*, Ankara: TESEV Yayınları.

Ergeneli, N. (1949). *Yeni sistem tatbiki devlet muhasebesi*, İstanbul:Ülkü Basımevi.

Erkam, S. (2010). Maliye Politikalarının Etkinliği: Teori ve Bir Uygulama. Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı. Y. N. 407.

Favero, C. and F. Giavazzi, (2004). Inflation Targeting and Debt: Lessons From Brazil. National Bureau of Economic Research Working Paper Series.

Ffrench-Davis, R. (2010). The Structural Fiscal Balance Policy in Chile: Toward a Countercyclical Macroeconomics. Publıshed in Journal of Globalızatıon and Development, No 1, January 2010. Berkeley Electronic Press.

Frankel, J. (2011). A Solution to Fiscal Procyclicality: The Structural Budget Institutions Pioneered By Chile. NBER Çalışma Tebliği 16945, National Bureau of Economic Research, Inc.

Giorno, C., Richardson, P., Roseveare, D., Noord, P. (1995). Potential Output, Output Gaps and Structural Budget Balances. OECD Economic Studies, No:24.

Gönen, S. ve Uğurluel, G. (2007). Türkiye'de uluslararası finansal raporlama standartları (UFRS) uygulamalarına geçişte karşılaşılan sorunlar ve çözüm önerileri. *Vergi Dünyası Dergisi*, (316), 229-236.

Gül, H.E. (2008). *Tahakkuk esaslı devlet muhasebesinin getirdiği yenilikler ve muhasebe uygulamalarına etkisi,* Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü: Ankara.

Gülşen, H. (2006). 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun Kapsamı, *Güncel Mali Sorunlar*, 1-16.

Güneş, H. (2008). *Enflasyon hedeflemesi stratejisi-makroekonomik performans ilişkisi: gelişmekte olan ülkeler üzerine bir inceleme*. Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü: Kocaeli.

Hacıhasanoğlu, B. (2005). Meksika 1994 ve Arjantin 2001-2002 Krizlerinin Gelişmekte Olan Ülkeler ve Türkiye İçin Önemi. *Uzmanlık Tezi TCMB Ankara*.

Hemming, R. (2003). Policies to Promote Fiscal Discipline, IMF Fiscal Affairs Department.

IMF, (2011:a) Country Report No:11/102

IMF, (2011:b). International Financial Statistics.

Kartalcı, K. (2019). Türkiye'de cinsiyete dayalı bütçeleme ile kalkınma planı, orta vadeli program, orta vadeli mali plan ve stratejik plan arasındaki ilişki. *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 11(27), 111-126.

Kalfa Ataay, C. (2016). Hayek ve Friedman'ın devlet anlayışı.

Kaya, F. (2009). *Mali kural uygulamaları ve Türkiye incelemesi*. DPT – Uzmanlık Tezleri: Ankara

Kaya, O. (2005). Kamu Mali Yönetiminde Sorumluluk ve Sorumluluk Halleri, Mali Hukuk, s.116.

Kayabaşı, Y. (2005). Politik yozlaşmaya çözüm olarak anayasal iktisat. *Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Çukurova Üniversitesi, Adana*.

Kerimoğlu, B. (1998). Devlet Muhasebesinin Yeniden Düzenleme İhtiyacı, Mali Kılavuz Dergisi, Maliye Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayınları, Yıl:1, Sayı:2.

Kesik, A. (2005). Avrupa birliği sürecinde Türk kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılması: çok yıllı bütçelemenin uygulanabilirliği, *Sosyo-Ekonomi Dergisi,* 1(1), 127-142.

Kesik, A. (2006). Bütçe sistemi ve mali disiplin. *Yaklaşım Dergisi*, (159),32-37.

Kesik, A. (2006). Yeni bütçeleme anlayış açısından 2006 yılı bütçesinin değerlendirilmesi-II, *Yaklaşım Dergisi*, No: 157, 38-42.

Kızılkaya, E. (2010). Kamu Zararı Uygulamalarının Eleştirisi. Dış Denetim, Temmuz-Ağustos-Eylül 2010, 173-179.

Kızıltaş, E. (2003). Çok yıllı bütçeleme sistemi, *Bütçe Dünyası Dergisi*, Sayı16.

Kirmanoğlu, H. (2009). *Kamu ekonomisi analizi* (2. Baskı). İstanbul: Beta Yayınları.

Kirmanoğlu, H. (2014). Kamu Ekonomisi Analizi, 5. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul.

Kopits, G. and Craig, J.(1998). Transparency in Government Operations, Occasional Paper, Washington DC, USA.

Leigh, D., Devries, P., Freedman, C., Guajardo, J., Laxton, D. ve Pescatori, A. (2010). Will it hurt? Macroeconomic effects of fiscal consolidation. In World Economic Outlook, IMF, 93-124.

Lledó, V., Yoon, S., Fang, X., Mbaye, S., and Kim, Y. (2017). Fiscal Rules at a Glance, International Monetary Fund, s. 2-77.

Lledó, V., Yoon, S., Fang, X., Mbaye, S., and Kim, Y. (2017). Fiscal Rules at a Glance, International Monetary Fund, s.11-67.

Lora, E. (1997). A Decade of Structural Reforms in Latin America: What Has Been Reformed and How to Measure It, Inter-American Development Bank, Economic and Social Progress in Latin America series.

Maliye Bakanlığı (2009). Performans Programı Hazırlama Rehberi, Ankara.

Mcgill, R. (2001). Performance Budgeting, The International Journal of Public Sector Management, Bradford, Vol:14, ISS 4/5.

Mutluer, K. (2011). 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun Genel Değerlendirmesi ve AB Normları ve Diğer Mevzuatla İlişkisi, *Kamu Mali Yönetimi ve Denetimi Sempozyumu*, İzmir.

Nicias, T. (2000). The Brazilian Iflation Targeting Experinces, Iflation Targeting Experinces, Iflation Targeting Conferance held by Central Bank of Rebublic Of Turkey, 19-20 October, Ankara.

Odabas, Hakkı (2001), "James M. Buchanan'ın Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat Alanındaki Katkılarının Degerlendirilmesi", *Doktora Tezi,* Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.

Oral, E. (2005). Bazı OECD Ülkelerinde Performans Esaslı Bütçeleme Uygulamaları, Gelişimi ve Türk Mali Sistemi Açısından Bir Değerlendirme. *Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu*, *10*, 2006.

Özkan, Y. (2007). 5018 sayılı kamu mali yönetimi ve kontrol kanununa göre hesap verme sorumluluğu, mali çözüm. *İSMMMO Yayın Organı*, 83, 247-255.

Pekel, V. (1994). Yeni Liberalizmin Özgür Dünyası. *Mürekkep (1)*.

Resmi Gazete (2003). Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 24.12.2003 Tarih, 42(25326).

Robinson, M. and Brumby, J. (2005). Does performance budgeting work, *IMF Working Paper*, WP/05/210

Rus Türk İşadamları Birliği (2019). Rusya Ekonomisinin Genel Görünümü, Şubat 2019 Sayısı, s.1-25.

Saraç, O. (2005). Kamu mali yönetimi ve kontrol kanunu ile yapılan düzenlemelerin değerlendirilmesi, *Maliye Dergisi*, (148), 122-162.

Sakal, M., Şahin, E. A., SAKAL, M., & ŞAHİN, E. A. (2009). ANAYASAL İKTİSATIN TEMEL FELSEFESİ VE TÜRKİYE'DE UYGULANABİLİRLİK KOŞULLARI. *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, *10*(1), 75-114.

Sayıştay. (2019). Kamu İhale Mevzuatı Denetçi Yardımcıları İçin Eğitim Ders Notu, Ankara: https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/95906369/files/yayinlar/Kamu_%C4%B0hale.pdf

Schick, A. (2003). The role of fiscal rule in budgeting, *OECD Journal on Budgeting*, 3(3), 7-35.

Sezgin, Z. (2013). Avrupa Borç Krizi'nin İzini Sürmek: Mali Disiplin, *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Yıl:12, Sayı:23, İstanbul.

Siverekli, E. (2006). Yeni ekonomik düzende bütçe sistemlerindeki değişim süreci ve türk kamu maliyesinin uyumu, yönetim ve ekonomi. *Celal Bayar Üniversitesiİktisadiveİdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 13(2), 47-61.

T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, (2004). Ulusal ve Uluslararası Çalışmalar Işığında Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Sayı:2004/1, Ankara.

T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, (2004). Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi (Pilot Kurumlar İçin Taslak), Ankara.

T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, (2006). 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Ankara.

Tosun, E. (2004). Program bütçe ve program bütçe tecrübesi ışığında yeni bütçe anlayışı, *Bütçe Dünyası Dergisi*, 2 (19), 3-14.

Turan, A. (2006). *Devlet muhasebesinde nakit esasından tahakkuk esasına geçiş: yaşanan sorunlar ve çözüm önerileri* (yayınlanmamış yüksek lisans tezi). Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü: Ankara.

Turan, T. (2011). Maliye Politikası ve Ekonomik Şoklar: Türkiye Örneği. Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı. 416.

Turan, T. ve Karakaş M. (2018). Devlet Harcamaları ve Gelirleri Arasındaki İlişki: Doğrusal Olmayan Sınır Testi Yaklaşımı (NARDL), *Sosyoekonomi Dergisi*, 26(36).

Uzun, T., & Tok, S.(2009). Kamu Tercihi Kuramı ve Anayasal İktisat Yaklaşımı Üzerine Bir Değerlendirme.

Wyplosz, C. (2012). Fiscal rules: theoretical ıssues and historical experiences, *NBER Working Paper,* No. 17884.1-22.

Yar, F. (2014). Seçilmiş bazı ülkelerde mali kural uygulamalarının değerlendirilmesi. *Sayıştay Dergisi*, 93, 67-85.

Yılancı, V., Şaşmaz M.Ü., Öztürk, Ö.F. (2020). Türkiye'de Kamu Harcamaları İle Vergi Gelirleri Arasındaki İlişki: Frekans Alanda Asimetrik Testinden Kanıtlar, *Sayıştay Dergisi*, 31(116).

Yılmaz, H. H. (2009). Enflasyon ve Maliye Politikası: Son Dönem Türkiye Ekonomisi, Türkiye Ekonomisi, ed. Nazende Özkaramete Çoşkun, İmaj Yayınları.

Yılmaz, H.H. VeTosun, S. (2010). 5018 sayılı kanun çerçevesinde mali saydamlık ve parlamentonun bütçe sürecinde etkinliği, *Yasama dergisi*, 14, 5-23.