

“Türk Kamu Mali Yönetiminin Yönetmel İstikrarının/İstikrarsızlığının Enflasyon Üzerindeki Etkisi (2000-2024) 8

Recep Temel¹

Özet

Ekonomide istikrarın en önemli göstergelerinden bir tanesi bir ülke ekonomisinde enflasyonun kabul edilebilir oranlarda seyretmesidir. Bunun sağlanması için hem kamu yönetimi hem de onun bir parçası sayılan kamu mali yönetiminin eşgüdümlü ve istikrarlı bir şekilde çalışması gerekir. Aksi halde beklenen neticelerin elde edilmesi mümkün değildir.

Bu çalışmada 2000-2024 yılları arasında Türk kamu yönetimi ile kamu mali yönetiminin sergilediği yönetmel istikrarın ya da istikrarsızlığın dönemin enflasyonist gelişmeleri üzerinde etkileri olup olmadığı araştırılmıştır. Yöntem olarak doküman analiz yöntemi kullanılmıştır. Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK), Hazine ve Maliye Bakanlığı ve Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası istatistikleri bu yönteme göre analiz edilmiş, elde edilen veriler tablolara dönüştürülerek konu özelinde karşılaştırılmıştır. Bu karşılaştırmaların sonucunda yönetmel istikrarın enflasyonist gelişmelere olan etkileri olumlu-olumsuz boyutlarıyla tespit edilmiş ve çalışmanın sonuç kısmında sıralanmıştır.

1. Giriş

Ekonomik ilişkiler tabiatları itibarıyla çok yönlüdür. Bundan dolayıdır ki işsizlik, gelir dağılımı adaletsizliği, enflasyon, cari açık vb. ekonomik nitelikli olgular tek bir neden üzerinden açıklanamamaktadır. Örneğin bir ekonomide enflasyonun kabul edilebilir düzeylerde tutulabilmesi için hem maliye hem de para politikalarının çok yönlü ve eşgüdümlü olarak uygulanması zorunluluğu vardır. Bunlarla birlikte bu politikaları uygulayan birimlerin, kamu yöneticileri ve kamu mali yöneticilerinin niteliklerinin yüksekliği kadar

1 Doç. Dr., Bolu Abant İzzet Baysal Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, recep.temel@ibu.edu.tr. Orcid: 0000-0002-7566-9724

yönetmel istikrar olarak isimlendirilen süreklilikleri ile düzenlilikleri de önem arz etmektedir. Aksi halde uygulanan politikalardan beklenen sonuçların elde edilmesi güçleşmektedir.

Bu çalışmada 2000-2024 döneminde Türk kamu yönetimi ile kamu mali yönetiminin yönetmel istikrarının/istikrarsızlığının dönemin enflasyonist gelişmeleri üzerindeki etkileri araştırılmıştır. İlk olarak çalışmanın teorik çerçevesi kapsamında sırasıyla yönetim, kamu yönetimi, kamu mali yönetimi kavramları; yönetmel/ıdari istikrar ilkesi ve personel istikrarı; enflasyon, türleri, nedenleri/sonuçları; enflasyonla mücadelede araçlar ve yetkililer (maliye politikaları ve yetkililer, para politikaları ve yetkililer) ele alınarak açıklanmıştır. İkinci olarak Türk kamu yönetiminin yönetmel istikrarının/istikrarsızlığının enflasyonla ilişkisi; üçüncü olarak da Türk kamu mali yönetiminin yönetmel istikrarı/istikrarsızlığı ile enflasyon ilişkisi hem Hazine ve Maliye Bakanlığı hem de Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB) özelinde incelenmiştir. Araştırmada doküman analizi yöntemi kullanılmış başta Türkiye İstatistik Kurumu olmak üzere Hazine ve Maliye Bakanlığı ile TCMB istatistiklerinden yararlanılmıştır. Dönem boyunca yönetmel istikrarı/istikrarsızlığı anlamaya yarayacak verilerle enflasyonist gelişmeleri gösteren veriler derlenmiş, tablolara dönüştürülmüş sonra da aralarındaki ilişkiler olumlu/olumsuz boyutlarıyla çözümlenmeye çalışılmıştır. Yönetmel istikrar/istikrarsızlık verileri ile enflasyon gelişmelerini gösteren verilerin çözümlenmesinden varılan sonuçlar sonuç bölümünde sıralanmıştır.

2. Teorik Çerçeve

2.1. Yönetim, Kamu Yönetimi ve Kamu Mali Yönetimi Kavramları

Topluluğun olduğu yerde devlet; ilkelinden en gelişmişine, devletin olduğu yerde de yönetim vardır. Yönetim kelimesi ‘yönetmek işi, idare’ (TDK,2024) anlamına gelmektedir. Teknik düzeyde yönetim kelimesinin üç farklı tanımı yapılmaktadır. Bunların ilki “*belirlenmiş bir amacın gerçekleştirilmesi için eldeki kaynakların düzenlenmesi, kullanılması uğraşısı*”, ikincisi “*belli bir örgüt, teşkilat*”, üçüncüsü de “*farklı devletlerin ve kurumların yönetim sistem ve yöntemleri*” (Eryılmaz,2019:4) şeklindeki tanımlardır.

Kamu yönetimi kavramı, yönetim kelimesinin önündeki ‘kamu’ kelimesinin anlamıyla içerik kazanır. Zira ‘kamu’ kelimesi, “*halk hizmeti gören devlet organlarının tümü*”, “*bir ülkedeki vatandaşların bütünü*” olarak açıklanmaktadır (TDK,2024). Geçmişten günümüze toplumsal taleplerin giderek artması ve bunların karşılanması keyfiyeti yönetim bilimi yazınında kamu yönetimi kavramına farklı anlamlar kazandırmıştır. Bu anlamları dört başlıkta toplamak mümkündür:

- Kamu hizmetleri ve seçilmiş politikacıların faaliyetleri
- Yürütme organı içerisinde yer alan kurumların yöneticilerinin gerçekleştirdikleri işlemler
- Kamu kuruluşlarının veya kamu kuruluşları sisteminin yönetimi
- Yönetim bilimlerinin bir alt disiplini (Wakula,2021:156)

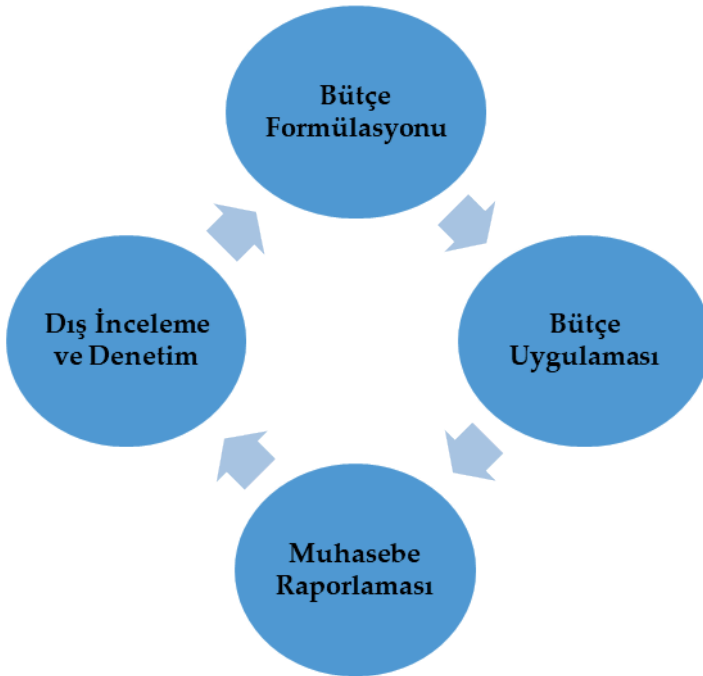
Kamu yönetimi, yönetim biliminin bir alt disiplini olmanın dışındaki diğer üç anlamıyla yürütme erkinin faaliyetleri odaklı uğraşları ve bunların yönetimini kapsamaktadır. Bu uğraşların ve yönetilmelerinin gelişigüzel olmaktan çok belli ilkeler etrafında yürütülmesi tercihten çok zorunluluktur. Bu zorunluluk her geçen gün kamu yönetiminin işlevselliğinin artması bakımından yeni bakış açıları/ilkeleri ortaya çıkarmıştır. Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) bünyesindeki Kamu Yönetişim Komitesi'nin 01.09.2023 tarihinde onayladığı kamu yönetimi ilkeleri Tablo 1'de verilmiştir.

Tablo 1. Kamu Yönetimi İlkeleri

Tematik Alanlar	Temel Değerler
Strateji	Hükümet, yeni zorluklara çözüm üreten, çevik, yenilikçi ve sürekli gelişen bir kamu yönetimi için stratejik bir vizyon ve liderlik sağlar.
Politika geliştirme ve koordinasyon	Hükümet, politikaların ve bütçelerin uyumlu hale getirilmesini, etkili bir şekilde planlanmasını, tüm hükümet genelinde koordine edilmesini, açıkça tanımlanmış politika hedeflerine göre uygulanmasını, izlenmesini ve değerlendirilmesini sağlar. Bakanlıklar, sağlam kanıtlar ve analizlerle desteklenen açık ve katılımcı bir süreç aracılığıyla tutarlı kamu politikaları geliştirir.
Kamu hizmeti ve insan kaynakları yönetimi	Kamu görevlileri profesyonellik, dürüstlük ve tarafsızlıkla hareket ederler. Liyakat ve eşit fırsatlara dayalı olarak işe alınır ve terfi ettirilirler ve görevlerini etkili bir şekilde yerine getirmek için doğru yeterliliklere sahiptirler.
Organizasyon, hesap verebilirlik ve gözetim	Kamu yönetiminin organizasyonu, hükümetin her kademesinde verimli ve etkilidir. Kamu yönetimi organları açık ve şeffaftır ve açıkça tanımlanmış iç ve dış hesap verebilirlik mekanizmalarını uygular. Güçlü gözetim organları vatandaşların haklarını ve kamu çıkarlarını korur.
Hizmet sunumu ve dijitalleşme	Kamu yönetimi, kullanıcıları merkeze alarak, çevrimiçi ve çevrimdışı olarak tüm kişi ve işletmelere kaliteli ve kolay erişilebilir hizmetler sunmaktadır. Dijitalleşme, veriye dayalı kararların, etkili ve verimli süreçlerin yanı sıra yüksek kaliteli ve erişilebilir hizmetler sağlar.
Kamu mali yönetimi	Kamu yönetimi, kamu maliyesinin sürdürülebilir ve şeffaf olmasını sağlamak ve politika hedeflerinin gerçekleştirilmesine olanak sağlamak amacıyla planlar ve yönetir. Hükümetin tüm kademeleri arasında paylaşılan kamu kaynaklarının ekonomik, verimli ve etkili kullanımını sağlamak için kontrol, satın alma ve gözetim düzenlemeleri mevcuttur.

Tablo 1’deki OECD tarafından onaylanmış Strateji, Politika Geliştirme ve Koordinasyon, Kamu Hizmeti ve İnsan Kaynakları Yönetimi, Organizasyon, Hesap Verebilirlik ve Gözetim, Hizmet Sunumu ve Dijitalleşme, Kamu Mali Yönetimi başlıklı kamu yönetimi ilkeleri günümüz devlet organizasyonlarının olmazsa olmazlarıdır. Bu ilkeleri esas almayan ya da kendisini bu ilkelere uyumlu hale getirmeyen kamu yönetimlerinin toplumsal taleplere istenilen miktarda, hızda, nitelikte ve maliyette katkı üretmeleri mümkün olamamaktadır.

Kamu yönetimi, devletin yasama yürütme ve yargı erklerinin tamamını ifade etse de yaygın kabul, bu üç erkten sadece yürütme erkini kapsadığı yönündedir (Al,2024). Yürütme erkinin bir boyutu da mali iş ve işlemlere ilişkin olanlardır. Kamu mali yönetimi, kurumsal yapısıyla bu iş ve işlemleri arzulananda, nicelikte, nitelikte ve en uygun maliyetle üretmeye çalışır. Kendine özgü bir yapı ve işleyişi olmasına rağmen her ülkenin benimsemiş olduğu genel kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde hareket ettiği hatırdan çıkarılmamalıdır (Akyel, 2023:24). Kamu mali yönetimi açıklanırken yıllık bütçe döngüsü esas alınır ve bu döngü Şekil 1’de gösterildiği gibidir.



Şekil 1. Bütçe Döngüsü

Kaynak: (World Bank Group, 2019: 2)

Bütçe döngüsü içerisinde Şekil 1’de de görüldüğü gibi dört temel aşama vardır. Bu döngü bütçenin yıllık olması ilkesi gereğince her yıl düzenli olarak tekrar etmektedir. Bütçe döngüsünde yer alan aşamalardan nelerin kastedildiği Tablo 2’de açıklanmıştır.

Tablo 2. Bütçe Döngüsü Aşamaları

Bütçe Döngüsü Aşamaları	Anlamları
Bütçe Formülasyonu	Bütçe, hükümetin mali politikaları, stratejik planları ve yeterli makroekonomik ve mali projeksiyonlar dikkate alınarak hazırlanır.
Bütçe Uygulaması	Bütçe, kaynakların amaçlandığı şekilde elde edilmesini ve kullanılmasını sağlayacak şekilde etkili standartlar, süreçler ve iç kontrollerden oluşan bir sistem dahilinde yürütülür.
Muhasebe Raporlaması	Karar verme, yönetim ve raporlama ihtiyaçlarını karşılamak için doğru ve güvenilir kayıtlar tutulur ve bilgiler uygun zamanlarda üretilip dağıtılır.
Dış İnceleme ve Denetim	Kamu maliyesi bağımsız olarak gözden geçirilmekte ve yürütmenin iyileştirme önerilerini uygulayıp uygulamadığına ilişkin dış takip yapılmaktadır.

Kaynak: (World Bank Group,2019:1)

Bütçe döngüsü aşamaları merkezli açıklanan kamu mali yönetiminin amaçları da Lawson’dan aktarıldığı çerçevede şu şekilde belirlenmiştir:

- Toplam gelir tahsilatı ve kamu harcaması seviyelerinin mali denge hedefleriyle tutarlı olması ve sürdürülemez düzeyde kamu borçlanmasına yol açmamasını sağlamak için toplam mali disiplinin sürdürülmesi,
- Kamu kaynaklarının üzerinde anlaşmaya varılan stratejik önceliklere uygun olarak tahsis edilmesini sağlamak için tahsis etkinliği,
- Hizmetlerin maliyetlerinin karşılığını maksimum düzeyde sağlamak için operasyonel verimlilik,
- Tanımlanmış kontrol mekanizmaları aracılığıyla kaynakların kullanımında kaçakları ve israfı önleme sorumluluğu,
- Sistem, tüm paydaşların kamuya açık olarak erişebileceği bilgilerle şeffaf olarak gerekli süreci takip etmeli ve bunu yaptığı görülmeli (Public Financial Management Handbook, 2017: 7-8).

Kamu mali yönetiminin kurumsal yapısı dar anlamda bütçe döngüsü faaliyetlerini gerçekleştiren kurumların/kuruluşların harcama, mali hizmetler,

denetim birimleri ve bu amaçla oluşturulan diğer birim ve organizasyonların tamamıdır. Bu birimlerde görev yapanlarla birlikte parlamento üyeleri, hükümet ve diğer siyasi yapıların mensupları, merkezi-yerel yönetim kuruluşları ile parafiskal kurumların-kamu girişimleri çalışanlarının tamamı ise ki bunların bir kısmının politik, bir kısmının ise bürokratik kimlikleri vardır, geniş anlamda kamu mali yönetimini oluştururlar (Candan,2012:35). Bu aktörlerin önceden tanımlanmış kuralların sınırları içerisindeki hareketleri mali yönetim sürecini somutlaştırır.

2.2.Yönetmel/İdari İstikrar İlkesi ve Personel İstikrarı

‘İstikrar’ kelimesinin anlamını bilmek yönetmel istikrar ilkesini anlamada kolaylık sağlayacaktır. TDK, istikrar kelimesine “*aynı kararda olma, aynı biçimde sürme, bir düzende devam etme*”, “*yerleşmiş olma, oturmuş olma, sabit duruma gelme*”, “*kararlılık*” anlamlarını yüklemektedir (TDK,2024). Yönetmel bazda istikrar ise performans ve uyarlanabilirlik ilkelerinin yanı sıra, kendisinden beklenen hizmetleri beklendiği düzeyde üreten ve muhtemel riskleri önceden görüp, gerekli tedbirleri gerektiği tarzda alabilen bir devletin, üçüncü kurumsal ilkesidir (United Nations Development Programme,2024:271-272).

İdari istikrar ilkesi de denilen yönetmel istikrar ilkesi yönetim biliminden çok hukuk bilimini ilgilendiren bir ilkedir. Teknik anlamda kişilerin, faaliyetlerini sürdürürlerken hangi davranışlarının hukuka uygun, hangi davranışlarının hukuka aykırılık teşkil edeceğini bilmeleri hukuk devleti olmanın doğal sonucudur. Bu minvalde idari istikrar ilkesi, “*istisnai bir özellik taşımadıkları sürece yürürlükteki kuralların olay ve insanlara aynı biçimde uygulanması; farklı zamanlarda benzer olaylara farklı tarzlarda uygulanmaması*” demektir (Oğurlu,2003:192). Nitekim Anayasa Mahkemesi, aksi bir durumun, diğer bir deyişle belli bir kuralın benzer olaylarda ve değişik zamanlarda değişik biçimde uygulanmasının idari işlemlerde istikrarı, idarenin ciddiyetini bozacağını, ilgililerin idareye karşı güvenlerini sarsacağı tespitini yapmıştır (Özdemir,2019:416).

Yönetmel istikrar ilkesinin tahakkuku birbirinden ayırt edilebilen ancak birbirleriyle bağlantılı unsurlar sayesinde gerçekleşir. Bu unsurlar Yılmaz’ın, O’Toole ve Kenneth’den aktardığı bilgilere göre yapısal istikrar, görev kararlılığı, üretim ve teknoloji istikrarı, usul istikrarı ve personel istikrarı olmak üzere beş unsurdan oluşur (O’Toolene Kenneth’ten Aktaran Yılmaz, 2019:18-19). Bu unsurlar Tablo 3’de içerikleriyle birlikte verilmiştir.

Tablo 3. Yönetmel İstikrarı Şekillendiren Unsurlar

Yapısal istikrar (Structural Stability)	Bir birimin sahip olduğu özelliklerin zaman içinde korunmasına ilişkin bir kavramdır. Çok boyutlu olup, ebat, biçimlendirme, farklılaştırma ve kontrol süresi gibi unsurları içermektedir.
Görev kararlılığı (Mission stability)	İdari birim hedeflerinin zaman içindeki tutarlılığını anlatmaktadır. Kamu kurumlarının ayırt edici bir özelliği, politikalarının çoğunlukla belirli olmasıdır. Genelde kamu kurumları, politika değişikliklerini ancak yasama, yürütme ya da yargı organlarının kararı ile tecrübe ederler.
Üretim veya teknoloji istikrarı (Production or technology stability)	Yönetim sistemleri tarafından benimsenmiş bir üretim tarzı ya da teknoloji çeşidi, yönetimsel düzenleme ve uygulamaları da dönüştürür ve şekillendirir. Bilgi teknolojilerinde son yıllarda yaşanan değişim ve gelişmeler, birçok zorluğa neden olacak aktörü de beraberinde getirmişse de; üretim ve teknoloji açısından doğru yönde geliştirilen istikrarlı düzen, idari istikrarın ortaya çıkarılmasına önemli katkılar sunacaktır
Usul istikrarı (Procedural stability)	Üretimle ilgili olmakla birlikte bir kamu kurumunda düzenleyici işlemler yoluyla konulan ve uygulanan kurallar ile standart çalışma usulleri, bazen benzer görevlerin yerine getirilebilmesi için farklı usullerin uygulanmasını zorunlu kılabılır. Ancak aynı durumlarda aynı yöntemlerin uygulanması konusunda ısrarlı davranmak suretiyle yakalanacak istikrarlı prosedürler, ilgili kurumda koordinasyonlu bir çalışmayı ortaya çıkarabilmektedir.
Personel istikrarı (Personnel stability)	Kurum içinde yer alan kişiler, istikrarlı bir yönetimin oluşmasını sağlayan unsurlardandır. Şayet kurum içindeki pozisyonlar ve ilişkiler zaman içinde sık biçimde değişirse, mevcut sistem istikrarsız bir hal alacaktır. Kurumun yapısal özellikleri ve usule ilişkin prosedürleri aynı kalsa dahi, sık gerçekleşen personel değişikliği, kurum adına önemli bir istikrarsızlık karanesi teşkil edecektir.

Kaynak: (O'Toolene Kenneth'ten Aktaran Yılmaz, 2019: 18-20)

Bir kurumun başarısında yönetmel istikrar ilkesi unsurlarının tümünün rolü vardır. Bu unsurlardan bazılarının çok iyi düzeyde, bazılarının ise kabul edilebilir düzeyin altında performans göstermeleri kurumdan beklenen hizmetleri aksatır. Konumuz açısından personel istikrarı, özellikle de kurumların üst düzey yöneticilerinin istikrarı kurumdan beklenen başarının ortaya konmasında tartışmasız öneme sahiptir. Dolayısıyla kabul edilebilir gerekçeler olmaksızın kurumların üst düzey yöneticilerinin sıklıkla değiştirilmesi istikrarlı bir yönetimin oluşmasına engel olacağından kurumun genel işleyişi/sistemi bozulacak ve kurumdan beklenen performans sergilenemeyecektir. Nitekim Tablo 3'de Personel İstikrarı başlığı altında vurgulanan hususlar bu durumun açık kanıtıdır.

2.3. Enflasyon, Türleri, Nedenleri/Sonuçları

İngilizce’de şişme, şişirme anlamına gelen enflasyon ekonomide, fiyatlar genel düzeyinin sürekli olarak artması (Eğilmez, Enflasyon Rehberi: 2024) demektir. Bu tanımda dikkat edilmesi gereken husus, bazı malların fiyatlarının sürekli artmasının ya da tüm malların fiyatlarının bir seferliğine artmasının enflasyon olmadığıdır (TCMB,2004:3).

Maliye yazınında genel çerçevede enflasyona neden olan üç temel olgudan bahsedilir. Bunlar talep enflasyonu, maliyet enflasyonu ve yapısal enflasyon olarak adlandırılan olgulardır.

- **Talep Enflasyonu:** Bir ekonomide para arzındaki (belirli bir anda ekonomide mevcut para stokunun düzeyi) artış oranının ekonomik büyümeyi aşması halidir. Bu durumda, ekonomide üretilen ve ithal edilen mal ve hizmetlere yönelik talep, ekonominin üretim ve ithalat hacminden (arzdan) hızlı artar ve fiyatlar yükselir.
- **Maliyet Enflasyonu:** Üretim sürecinde kullanılan faktör (emek, sermaye, doğal kaynaklar, girişimcilik) ve girdilerin (hammadde, ara malı, mamul madde) maliyetlerindeki (ücret, faiz, rant, kâr) artışların fiyatlara yansımalarıyla oluşan enflasyon çeşididir.
- **Yapısal Enflasyon:** Yükselen talep karşısında, ekonomide boş kapasite olmasına rağmen, çeşitli yapısal nedenlerden dolayı üretim artırılmıyor ve fiyatlar bu yüzden yükseliyorsa, bu suretle oluşan enflasyona yapısal enflasyon adı verilir (Eğilmez 2024; Pehlivan,2024:293-294,TCMB,2004:4-5)

Enflasyon, ekonominin farklı alanlarında olduğu kadar sosyal yapıda da olumsuz sonuçlar doğurur. Bu olumsuzlukların hangi alanlarda ortaya çıktıkları ve ne tür etkiler meydana getirdikleri Tablo 4’de verilmiştir.

Tablo 4. Enflasyonun Etkileri

Karar Alma Sürecinde	Yüksek enflasyon nedeniyle bireylerin ve firmaların fiyat algılamaları bulanıklaşır Yüksek enflasyon ortamında her şeyin fiyatı sürekli ve orantısız arttığı için neyin ucuz, neyin pahalı oldu unu anlamak zorlaşır.
Yatırım Sürecinde	Enflasyonun önceden tahmin edilemeyen değişikliklere neden olarak yarattığı belirsizlik, yatırımcının kendini garantiye almak ve riskten korunmak için fazladan bir getiri talep etmesine ve dolayısıyla reel faizlerin yükselmesine yol açar. Bu da, borçlanma maliyetlerini artırarak, üreticinin kredi taleplerini kısıtlayan ve yatırımı engelleyen bir unsur olarak ortaya çıkar.

Kredi Piyasasında	Yüksek enflasyon, finans piyasalarının gelecekle ilgili öngörü yapabilmelerini zorlaştırarak kredi piyasasının verimliliğini ve dolayısıyla kullanılabilir kredi miktarını düşürür. Bu da, hem tüketicilerin hem de üreticilerin özellikle uzun vadelerde kredi alabilmelerini engeller.
İşgücü Piyasasında	Yüksek enflasyon işgücü piyasasının verimli çalışmasını engeller. Dengesiz bir ekonomik büyüme, işgücü talebinin de dengesiz olmasına yol açar. Hâlbuki fiyat istikrarının sağlandığı bir ortam, işgücü piyasasının daha istikrarlı olmasını, işten çıkarmaların azalmasını ve istihdamın artmasını sağlar.
Dış Piyasalarda	Enflasyonist ortam, yarattığı belirsizlikle ülkenin diğer ülkelerle rekabet edebilme gücünü zayıflatır, dış ticaret dengesini bozucu etki yapar. Diğer yandan ülkeye gelen yabancı sermayenin ağırlıklı olarak kısa vadeli olmasına yol açar ve ekonomideki kırılma eğilimini artırır. Sonuçta, büyümeyi ve istihdamı destekleyecek olan uzun vadeli doğrudan yatırımlar ülkeye gelmez.
Toplumsal Alanda	Yüksek enflasyonun neden olduğu belirsizlik, sosyal ve siyasi ilişkilerde kısa vadeli, çıkarıcı ve ahlaki olmayan davranışları artırır. Aslında enflasyon, sadece bireylerin birbirine olan güvenini değil, yöneticilere duyulan güveni de sarsarak yönetime olan inancın azalmasına, hatta kaybolmasına yol açar.

Kaynak: (TCMB,2004:6-8)

2.4. Enflasyonla Mücadelede Araçlar ve Yetkililer

Enflasyonun önlenmesi için başvurulan yöntemler temelde iki başlıkta toplanabilir. Bunlar maliye ve para politikaları başlıklarıdır. Bir ülke ekonomisinde gerek maliye politikalarının gerekse de para politikalarının karar alıcıları ve uygulayıcıları farklı kurum ve kimselerdir.

2.4.1. Maliye Politikaları ve Yetkililer

Fiyatlar genel seviyesindeki sürekli artışın serbest piyasa koşulları (piyasa aktörlerinin doğal ilişkileri) çerçevesinde dengeye gelmediği 1929 Dünya Ekonomik Krizi sonrasındaki gelişmelerle ispat edilmiştir. Nitekim öncelikle J. Maynard Keynes'in ve II. Dünya Savaşı sonrasında da fonksiyonel maliye anlayışının kuramcıları Abba B. Lerner ve Alvin Hansen'in, düşük tüketim, işsizlik, yoksulluk, enflasyon, deflasyon gibi ekonomik sorunların maliye politikaları araçlarının fonksiyonel kullanımı ile çözülebileceğini ileri sürmeleri (Göker,2014:63-64;Aktan, Dileyici ve Özen,2012:2-3) ve uygulamada, özellikle de 1970'li yıllara değin yaygın kabul görmeleri bu yüzdendir.² Buradan da anlaşılacağı üzere 1929 sonrası süreçte ekonomik

2 Lerner'e göre serbest piyasa ekonomisi direksiyonu olmayan bir arabayı sürmektir. Bunun doğal sonucu olarak da ekonomi kaza yapmakta, istikametinden çıkmaktadır. Bundan dolayı

istikrarın önemli unsurlarından birisi olan enflasyonun önlenmesi için maliye politikalarına ve karar alıcılarına, diğer bir ifadeyle kamu maliyesi yöneticilerine büyük bir iş düşmüştür.

Enflasyonu önlemede ekonominin durumuna göre kullanılacak farklı maliye politikası araçları vardır. Bu araçlar harcama, vergi, borç ve gelirler politikası olarak isimlendirilen araçlardır. Tablo 5'de bunların içeriklerine ilişkin bilgi verilmiştir.

Tablo 5. Enflasyonla Mücadelede Kullanılabilecek Maliye Politikası Araçları

Maliye Politikaları	Anlamları
Harcama Politikası	Eksik İstihdam Düzeyinde: Durgunluğun cari olduğu bir ekonomide toplam talebi arttırmak için kamu harcamalarının artırılmasını, vergi oranlarının azaltılmasını öngörür. Artan talep, toplam arzı fiyatlar genel seviyesindeki artıştan daha fazla arttırdığı için enflasyona neden olmayacaktır (Genişletici Maliye Politikası).
	Tam İstihdam Düzeyinde: Kamu harcamalarının kısılmasını ve vergi oranlarının artırılmasını öngörür. Aksi halde talepteki artış, toplam arzı aşacağından enflasyonist etki oluşturacaktır (Daraltıcı Maliye Politikası).
Vergi Politikası	Ekonominin genel dengesinin sağlanması için durgunluk dönemlerinde vergilerin azaltılarak kamu harcamalarının artırılması; genişleme döneminde ise vergilerin artırılarak kamu harcamalarının azaltılması uygulamalarıdır.
Borçlanma Politikası	Enflasyonist süreçlerde kamu harcamalarını borçlanma yoluyla finanse etmekten kaçınılması (enflasyonu daha da arttıracığından); aksi durumlarda atıl fonların harekete geçirilmesi için borçlanmaya gidilmesidir.
Gelirler Politikası	Toplam gelirin üretime katılanlar arasında bölüşümü esnasında gelirden daha fazla pay alma arzusunun kaynaklanan rekabetin doğurduğu problemlerin makroekonomik bir çerçevede ekonomide oluşacak ücret, kâr ve fiyat kararlarını etkileyerek çözümlenmeye yönelik adımlardır (Ücret ve fiyatların dondurulması, Ücret ve fiyat kılavuzluğu, Endeksleme politikaları, Vergilemeye dayalı gelirler politikası gibi)

Kaynak: (Peblivan, 2024: 298-300; Sarısoy ve Demirci, 2001: 50-53)

Politika kelimesi devletin etkinliklerini amaç, yöntem ve içerik olarak düzenleme ve gerçekleştirme esaslarının bütünüdür (TDK,2024). Bir ülkenin ekonomi politikası ise kamu otoritesinin belirlenmiş ekonomik amaçlara ulaşmak için karar alma ve uygulama süreçleri olarak tanımlanabilir. Bu tanım da, genelde ekonomi politikalarının özelde maliye politikalarının belirleyicisinin kamu otoritesinin kendisi olduğunu gösterir (İncekara,2024).

Kamu otoritesinden kasıt kamu kurum/ kuruluşlarını sevk ve idare eden; Lerner'e göre devlet, maliye politikası araçlarını bir direksiyon gibi kullanarak ekonominin yaşamını yönetme ve sağlama erkleri arasında, yürütmenin iradesidir. Yürütme

erki, tercih edilmiş yönetim modeline göre (Başkanlık sistemi, Parlamenter demokratik sistem) ülkeden ülkeye farklı yapılanmış olabilir. Yapı ve işleyiş bakımından farklılıklar olsa bile her iki yönetim modeli arasındaki fark bir mahiyet farkı değil bir derece farkıdır. Tablo 6'da her iki sistemde maliye politikalarını belirleyen yetkililer gösterilmiştir.

Tablo 6. Başkanlık (Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi) ve Parlamenter Demokratik Sistemde Maliye Politikası Yetkilileri

Yürütme		
Başkanlık Sistemi	Parlamenter Demokratik Sistem	
Cumhurbaşkanı	Cumhurbaşkanı	
Cumhurbaşkanlığı Kabinesi	Bakanlar Kurulu	Başbakan
		Bakanlar
Hazine ve Maliye Bakanlığı	Hazine ve Maliye Bakanlığı	
İlgili Kurum/Kuruluşlar	İlgili Kurum/Kuruluşlar	

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tablo 6'dan da anlaşılacağı üzere Parlamenter demokratik sistemde çift başlı olan yürütme (Cumhurbaşkanı-Bakanlar Kurulu), Başkanlık Sistemi'nde (Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi/CHS) teke indirilmiştir. Doğrudan halk tarafından seçilen cumhurbaşkanı, yürütme erkinin temsilcisi sıfatıyla genel kamu yönetimi politikalarının olduğu kadar kamu maliyesi politikalarının da belirleyicisidir.³ Cumhurbaşkanı, belirlediği Cumhurbaşkanlığı Kabinesi⁴ içerisinde yer alan diğer bakanlarla birlikte Hazine ve Maliye Bakanı'nın da hiyerarşik amiridir ve bakan, 1982 Anayasası 106/5'e göre görevlerinden, pek tabii maliye politikalarının uygulanmasından dolayı cumhurbaşkanına karşı sorumludur.

Parlamenter demokratik sistemde, Tablo 6'da görüldüğü üzere, yürütme çift başlıdır. Bir tarafta cumhurbaşkanı, diğer tarafta başbakan ve bakanlardan oluşan bakanlar kurulu vardır. CHS'ye geçilmeden önce seçimlerde en çok oyu olan partinin genel başkanı (teamülen) cumhurbaşkanı tarafından hükümeti kurmakla görevlendirilirdi. Bakanlar, doğal olarak Hazine ve Maliye Bakanı da Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) üyeleri (istisna

3 Bu durumun anayasal dayanağı 1982 Anayasası'nın 8. Maddesinde yer alan "Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir." (T.C. Anayasa Mahkemesi,2024) şeklindeki hükümdür.

4 Cumhurbaşkanlığı Kabinesi ismiyle anılan kurulun hukuki dayanağının olmadığına dair Kemal Gözler'in "CUMHURBAŞKANLIĞI KABİNESİ" Var mı Böyle Bir Şey? başlıklı çalışmasına bakılabilir (Gözler,2024).

olarak üyeler dışından) veya milletvekili seçilme yeterliğine sahip olanlar arasından başbakanca seçilir ve cumhurbaşkanınca atanır; gerektiğinde de başbakanın önerisi üzerine cumhurbaşkanınca görevlerine son verilir. Bu yönetim modelinde genel kamu yönetiminin ve onun bir parçası olan kamu mali yönetiminin sevk ve idaresi görevi bakanlar kuruluna (TBMM’den güvenoyu aldıktan sonra) aitti. Başbakan, bakanların hiyerarşik amiri sayılmasa da eşitler arasında birinci sıfatını haizdi.

2.4.2. Para Politikaları ve Yetkililer

Para politikası, ekonomide bazı politika araçlarının kullanımı ile para miktarının değiştirilmesi ve böylelikle milli gelir, istihdam ve fiyatlar genel düzeyi (enflasyon) gibi makroekonomik değişkenlere yön verilmesidir (Ergeç,2019:77-78). Diğer bir tanım ise “*ekonomik büyüme, istihdam artışı ve fiyat istikrarı gibi hedeflere ulaşabilmek için paranın elde edilebilirliğini ve maliyetini etkilemeye yönelik olarak alınan kararlar*” (TCMB,2024) şeklindedir.

Enflasyonun para politikaları vasıtasıyla önlenebileceği fikrinin iktisat yazınında öncüsü iktisatçı Milton Friedman’dır. Zira Friedman’a göre enflasyon, her zaman her yerde parasal bir fenomendir (Hetzl,2012:33) ve ekonomik krizden çıkmak için para basmak suretiyle finanse edilen kamu harcamalarının arttırılması enflasyona neden olacaktır. Diğer bir deyişle para arzının kontrolsüz genişlemesi enflasyonun hızını arttıracaktır. Bu nedenle milli gelirdeki artış hızından daha yüksek para arzı genişlemesine izin verilmemelidir (Pehlivan,2024.59).

Para politikası araçları tıpkı maliye politikası araçları gibi çeşitlilik gösterir. Tablo 7’de bu farklı para politikası araçlarının neler oldukları, anlamları ile birlikte verilmiştir.

Tablo 7. Para Politikası Araçları

Para Politikası Araçları	Anlamları
Politika Faizi	Kısa vadeli faiz oranlarının ekonomideki likidite arz ve talebine göre belirlenmesidir. Politika faizini arttıran bir merkez bankası, sıkı para politikası uygulamakta iken politika faizini düşüren bir merkez bankası ise genişlemeci bir politika izlemektedir.
Faiz Koridoru	Merkez bankası borç alma ve borç verme faiz oranlarını alt ve üst faiz limiti olarak belirlemektedir. Merkez bankası bu sistemde bankalara ilan ettiği üst limit olan borç verme faizinden dilediği kadar likidite sağlamakta, isteyen bankadan ise alt limit olan borç alma faizinden dilediği kadar likidite kabul etmektedir.
Zorunlu Karşılık Oranı	Merkez bankası, bankaların ellerindeki mevduatların belirli bir oranına karşılık gelen kısmını, merkez bankasında tutmalarını zorunlu kılabilir. Merkez bankası zorunlu rezerv oranını kullanarak bankaların kredi verme imkânlarını ve dolayısıyla likidite arzını etkilemektedir. Merkez bankası likiditeyi arttırmak isterse zorunlu karşılık oranının düşürecek, tersine likiditeyi azaltmak isterse de zorunlu karşılık oranını arttıracaktır.
Açık Piyasa İşlemleri	Merkez bankalarının, kısa vadeli faiz oranlarının arzulan düzeyde oluşumunu sağlamak ve finansal sistemdeki likiditeyi etkin bir biçimde düzenlemek için kısa vadeli piyasalardan menkul kıymet alım ve satımı yapması açık piyasa işlemi (APİ) olarak tanımlanır.
İletişim Politikası	Merkez bankaları bazen kamuoyuna izlenecek politikaya ilişkin sinyaller vermektedir. Bu sinyaller likidite arz ve talebini etkilemektedir.
Döviz İşlemleri	Merkez bankaları döviz piyasasında döviz alımı ya da satışı yaparak ve dolayısıyla döviz arzı veya talebini etkileyerek döviz kuruna müdahale edebilmektedir.

Kaynak: (Ergeç,2012:89-95)

Tablo 7’de ayrıntılı olarak gösterilen para politikası araçlarını kullanma yetkisi ülkelerin merkez bankalarına verilmiş yetkidir. Bu yetkinin kaynağında piyasalardaki para arzını düzenleme yetkisinin merkez bankalarına verilmiş olması yatmaktadır. Merkez bankalarının para arzı konusundaki otorite konumu ülkelerin yönetim biçimlerine göre değişiklik göstermez.

3. Türk Kamu Yönetiminin Yönetmelik İstikrarının/İstikrarsızlığının Enflasyonla İlişkisi

Türk kamu yönetiminin yönetmelik istikrarının sağlanması için 1982 Anayasası’nın “Seçme, seçilme ve siyasî faaliyette bulunma hakları” başlığıyla düzenlenen 67. Maddesinin 6. Fıkrasında “Seçim kanunları, temsilde adalet ve yönetimde istikrar ilkelerini bağdaştıracak biçimde düzenlenir.” (T.C. Anayasa Mahkemesi,2024) şeklinde bir hüküm bulunmaktadır. 1995 yılında

yapılan anayasa değişikliği ile anayasal bir ilke haline getirilen yönetimde istikrar ilkesinden kasıt parlamentoda kurulacak hükümetlerin devamlı bir politikanın yürütülebilmesine imkân sağlayacak nitelikte olması gerektiğidir (Kılıçoğlu,2016:4). Bu hükümden ilk elden anlaşılacak olan seçmenlerin çoğunluğunun desteğini alan siyasi organizasyonun güçlü ve de uzun soluklu olarak yürütme erkini kullanmasıdır. Aksi durum olan yönetsel istikrarsızlık ise güçsüz ve kısa süreli hükümetler demektir ki bunun anlamı sadece siyasi karmaşa demek değildir. İstikrarsızlığın doğuracağı belirsizlik; belirsizliğin de neden olacağı güven kaybı, başta hiyerarşik düzenin bozulması olmak üzere, kurumsal eşgüdümün yitirilmesi, iç ve dış güvenlikte riskler, ekonomik dinamiklerin ritminin bozulması gibi telafisi güç zararlara neden olabilecektir (Kılıçoğlu,2016:8-9).

Türk kamu yönetiminde yönetsel istikrarın ya da istikrarsızlığın tespit edilebilmesi için inceleme dönemi olan 2000-2024 arasında kurulmuş hükümete ve bu hükümetlerin görev sürelerine bakmak gerekecektir. Tablo 8’de 2000-2024 arasında Türk kamu yönetimini sevk ve idare etmiş, diğer bir deyişle yürütme organı işlevi görmüş hükümetler (Başbakan/Cumhurbaşkanı), kurucuları ve cumhurbaşkanları gösterilmiştir.

Tablo 8. Başbakan/Cumhurbaşkanı ve Görev Süreleri (2000-2024)

Başbakanlar/ Cumhurbaşkanı	Hükümet	Göreve Başladığı Tarih	Görevden Ayrıldığı Tarih	Görev Süresi	Cumhurbaşkanı
Bülent ECEVİT	57. Hükümet	28.05.1999	18.11.2002	3 Yıl 5 Ay 20 Gün	A. Necdet Sezer (2000-2007)
Abdullah GÜL	58. Hükümet	18.11.2002	14.03.2003	3 Ay 24 Gün	A. Necdet Sezer (2000-2007)
R. Tayyip Erdoğan	59. Hükümet	14.03.2003	29.08.2007	4 Yıl 5 Ay 15 Gün	A. Necdet Sezer (2000-2007)
R. Tayyip Erdoğan	60. Hükümet	29.08.2007	06.07.2011	3 Yıl 10 Ay 9 Gün	Abdullah GÜL (2007-2014)
R. Tayyip Erdoğan	61. Hükümet	06.07.2011	28.08.2014	3 Yıl 1 Ay 22 Gün	Abdullah GÜL (2007-2014)
Ahmet Davutoğlu	62. Hükümet	28.08.2014	25.09.2015	1 Yıl 27 Gün	R. T. Erdoğan (2014-2018)
Ahmet Davutoğlu	63. Hükümet	25.09.2015	24.11.2015	1 Ay 29 Gün	R. T. Erdoğan (2014-2018)

Ahmet Davutoğlu	64. Hükümet	24.11.2015	24.05.2016	6 Ay	R. T. Erdoğan (2014-2018)
Binali Yıldırım	65. Hükümet	24.05.2016	09.07.2018	2 Yıl 1 Ay 16 Gün	R. T. Erdoğan (2014-2018)
Cumhurbaşkanı / R. Tayyip Erdoğan	66. Hükümet	10.07.2018	04.06.2023	4 Yıl 10 Ay 29 Gün	Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi
Cumhurbaşkanı / R. Tayyip Erdoğan	67. Hükümet	04.06.2023	Devam ediyor	-	Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi

Kaynak: Yazar tarafından hazırlanmıştır.

Tablo 8'deki veriler değerlendirilirken Türkiye'de 2018 yılında yönetim modeli değişikliğine gidildiğini, 10.07.2018 tarihi öncesinde parlamenter demokratik sistem olarak isimlendirilen yönetim sisteminin, bu tarihten sonra ise Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi (CHS) adı verilen yönetim sisteminin uygulandığını hatırdta tutmak gerekir. Tablo 8 verileri incelendiğinde 2000'li yılların başında, 57. Hükümetin kurucusu ve başbakanı olarak Bülent Ecevit'in görev yaptığı (3 yıl 5 ay 20 gün); sonrasında kısa bir dönem (3 ay 24 gün) 58. Hükümetin kurucusu ve başbakanı olarak Abdullah Gül'ün görev yaptığı anlaşılmaktadır. Bu dönemden sonra 59,60 ve 61. Hükümetlerin kurucusu ve başbakanı sıfatıyla R. Tayyip Erdoğan'ın aralıksız olarak 11 yıl 5 ay 16 gün boyunca başbakanlık yaptığı görülmektedir. R. Tayyip Erdoğan, başbakanlığından sonra cumhurbaşkanını halkın doğrudan seçmesine yönelik yapılan düzenlemeyle 2014, 2018 ve 2023 yıllarında yapılan seçimlerde cumhurbaşkanı olmaya hak kazandı. Bu süreçte başbakanlık görevini 62,63 ve 64. Hükümetlerin kurucusu Ahmet Davutoğlu yürüttü (1 yıl 8 ay 26 gün). Davutoğlu'ndan sonra parlamenter sistemin son başbakanı ve 65. Hükümetin kurucusu sıfatıyla Binali Yıldırım 2 yıl 1 ay 29 gün görev yaptı.

2018 yılında, yapılan hukuki düzenlemeler sonrasında Türkiye, CHS adı verilen yönetim sistemiyle yönetilmeye başlandı. Bu sistemin önceki sistemden en bariz farkı güçlü bir yürütme oluşturmak amacıyla çift başlı yürütme yapısından (Cumhurbaşkanı-Bakanlar Kurulu), cumhurbaşkanının şahsında tek başlı bir yürütmeye geçilmesidir. Bu çerçevede 10.07.2018 tarihinden günümüze kadar (yaklaşık 6 yıl 4 ay) R. Tayyip Erdoğan, cumhurbaşkanı sıfatıyla, şahsında toplanmış bulunan yürütme erkini kullanmaktadır.

2000-2024 döneminde Türk kamu yönetimi, yönetsel istikrar bağlamında değerlendirildiğinde R. Tayyip Erdoğan'ın parlamenter demokratik sistemde

başbakan sıfatıyla 11 yıl 5 ay 16 gün, CHS sürecinde de cumhurbaşkanı sıfatıyla yaklaşık 6 yıl 4 ay olmak üzere toplamda 18 yıl kadar yürütme erkini kullandığı görülmektedir. 25 yıllık dönemin (2000-2024) 18 yılında fasılasız yürütme erkini kullanılması kamu yönetiminde yönetsel istikrarın olduğunun açık belirtisidir.

Türk kamu yönetiminde son 25 yıllık dönemde tesis edilen yönetsel istikrarın araştırma konumuz olan enflasyon üzerinde ne tür etkisinin olduğu dönem boyunca gerçekleşen enflasyon istatistiklerinden hareketle tespit edilecektir. Tablo 9, 2000-2024 döneminde Türk ekonomisinde enflasyon verilerinin nasıl oluştuğunu göstermektedir.

Tablo 9. Tüketici Fiyat Endeksi Verileri (2000-2024)

Yıllar	Bir Önceki Yılın Aralık Ayına Göre TÜFE Değişim (%)	Yıllar	Bir Önceki Yılın Aralık Ayına Göre TÜFE Değişim (%)
2000	39,0	2013	7,40
2001	68,50	2014	8,17
2002	29,70	2015	8,81
2003	18,40	2016	8,53
2004	9,30	2017	11,92
2005	7,72	2018	20,30
2006	9,65	2019	11,84
2007	8,39	2020	14,60
2008	10,06	2021	36,08
2009	6,53	2022	64,27
2010	6,40	2023	64,77
2011	10,45	2024	47,09 (Kasım ayı)
2012	6,16		

Kaynak: TÜİK, Tüketici Fiyat Endeksi ve Değişim Oranları verilerinden hareketle yazar tarafından hazırlanmıştır.

Tablo 9'da gösterilen enflasyon verileri Türk kamu yönetiminde sağlanan yönetsel istikrarın enflasyon üzerinde olumlu etki oluşturduğunu göstermektedir. Özellikle 2000'li yılların başından sonra R. Tayyip Erdoğan'ın, 59,60 ve 61. Hükümetlerin kurucusu ve başbakanı sıfatıyla 11 yıl 5 ay 16 günlük iktidarı döneminde (2003-2014) ki bu dönemde çift başlı bir yürütme vardır, enflasyon verileri önceki döneme oranla oldukça olumlu seyir izlemiştir. 2003-2014 döneminde en düşük enflasyon oranı %6,40 ile

2010 yılında gerçekleşirken en yüksek oran %18,40 oranıyla 2003 yılında gerçekleşmiştir. 2003,2008 ve 2011 yılları hariç diğer yıllarda enflasyon verileri %10'ların (tek haneli rakam) altında olmuştur. 2014 yılında R. Tayyip Erdoğan'ın cumhurbaşkanı seçilmesi sonrasında, Ahmet Davutoğlu 62,63 ve 64. Hükümetlerin başbakanı olarak 1 yıl 8 ay 26 gün yürütme erkini kullanmış ve bu dönemde enflasyon verileri 2014,2015 ve 2016 yıllarında sırasıyla % 8,17, %8,81 ve %8,53 olarak gerçekleşmiştir. 65. Hükümetin kurucusu ve başbakanı olan Binali Yıldırım döneminde ise enflasyon verileri 2017 yılında %11,92, 2018 yılında %20,30 oranlarıyla yükseliş göstermiş ve iki haneli rakamlara çıkmıştır.

2018 yılında uygulanmaya başlanan CHS'yle yürütmenin çift başlılığı son bulmuş ve cumhurbaşkanı R. Tayyip Erdoğan'ın şahsında toplanan yürütme erkinin ilk yılında (yeni sistemin başlama tarihi 10.07.2018) enflasyon oranı % 20,30 olarak gerçekleşmiştir. 2019, 2020, 2021, 2022, 2023 yıllarında sırasıyla %11,84 (CHS döneminin en düşük enflasyon oranı), %14,60, %36,08, %64,27, %64,77 oranlarıyla enflasyon oranları ciddi sayılacak bir yükselme eğilimi göstermiştir. 2024 yılı Kasım ayı itibariyle enflasyon oranı %47,09 olarak ölçülmüştür.

2018 sonrası CHS döneminde R. Tayyip Erdoğan yaklaşık 6,5 yıldır yürütmeyi tek başına sevk ve idare etmektedir. Yönetmelik istikrar bağlamında, güçlü ve uzun soluklu bir iktidar anlamı ifade eden bu dönemde enflasyon verilerindeki artış eğilimi dikkat çekmektedir. Yalnız 2018-2024 tarih aralığında dünya ölçeğinde yaşanan COVID 19 salgınının (Türkiye'de ilk vaka 11.03.2020) ve sonrasında 2023 yılının 6 Şubat'ında Kahramanmaraş ili merkezli ve toplam 11 ilde büyük yıkıma neden olan depremlerin ekonomiye etkilerinin göz ardı edilmemesi gerekir.

4. Türk Kamu Mali Yönetiminin Yönetmelik İstikrarı/İstikrarsızlığı ile Enflasyon İlişkisi

Mali yapının sevk ve idaresinden sorumlu olan maliye bakanlığı (2018 sonrasında hazine ve maliye bakanlığı) genel kamu yönetiminin bir parçasıdır. Kendisine özgü yapısı ve işleyişi olmakla birlikte parçası olduğu yürütmenin genel politikalarının izdüşümü mahiyetindeki ekonomi politikalarının uygulayıcısıdır. Yürütme erkinin ekonomi politikalarını enflasyon üzerindeki etkileri bağlamında maliye politikaları ve para politikaları olarak gruplandırmak mümkündür. Maliye politikaları, hazine ve maliye bakanlığı tarafından; para politikaları ise hükümetlerden görece bağımsız yapı ve işleyişe sahip olan TCMB tarafından yürütülür.

4.1. Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın Yönetmel İstikrarı/istikrarsızlığı ile Enflasyon İlişkisi

Hazine ve maliye bakanlığı, yürütme organının bir parçasıdır. 2000-2024 döneminde bakanlığın isminde ve gerçekleştirilen yönetim modeli değişikliği sonrasında da yapısında ve işleyişinde bazı değişiklikler olmuştur. Bakanlığın, parlamenter demokratik sistemde ve CHS'de genel kamu yönetimi içerisindeki konumu sırasıyla Tablo 10 ve Tablo 11'de gösterilmiştir.

Tablo 10. Parlamenter Demokratik Sistemde Türk Kamu Mali Yönetimi (2000-2018)

YÜRÜTME	
Cumhurbaşkanı (İsterse Bakanlar Kurulu'na başkanlık yapar.)	Bakanlar Kurulu
	Başbakan
	Başbakan Yardımcıları
	Bakanlar
	Maliye Bakanlığı/Bakanı
	Bakanlık Birimi/ Genel Müdürlükler
	İlgili Kuruluşlar
	Kamu Mali Yönetim ve Dönüşüm Genel Müdürlüğü
	Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası
	Finansal Piyasalar ve Kambiyo Genel Müdürlüğü

Kaynak: Yazar tarafından hazırlanmıştır.

Yürütmenin çift başlı olduğu 2000-2018 döneminde hükümetin genel politikalarının uygulanmasından bakanlar kurulu, maliye politikalarının uygulanmasından ise bakanlar kurulunun bir üyesi olan maliye bakanı sorumludur. Başbakan tarafından belirlenen bakan, cumhurbaşkanına önerilir ve cumhurbaşkanı tarafından atanır. Tablo 10'da gösterildiği üzere maliye bakanı, kolektif iradeyle karar alan bakanlar kurulunun bir üyesi ve maliye teşkilatının yöneticisi sıfatıyla icracı konumdadır (Nacak,2020:146-7). Kendisine bağlı genel müdürlükler düzeyindeki kuruluşlarla birlikte maliye politikalarının belirleyicisi ve uygulayıcısıdır. Para politikalarının belirleyicisi ve uygulayıcısı olan TCMB ise bakanlığın ilgili kuruluşu statüsündedir.

Tablo 11. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Türk Kamu Mali Yönetimi

YÜRÜTME		
Cumhurbaşkanı		
Cumhurbaşkanı Yardımcıları		Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası
Hazine ve Maliye Bakanlığı/Bakanı		
Bakanlık Birimi/Genel Müdürlükler	İlgili Kuruluşlar	
Kamu Mali Yönetim ve Dönüşüm Genel Müdürlüğü	Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası	Para Politikası Kurulu
Finansal Piyasalar ve Kambiyo Genel Müdürlüğü		

Kaynak: Yazar tarafından hazırlanmıştır.

2018 yılı itibariyle yürürlüğe giren CHS’de bakanlar kurulu kaldırılarak yürütmenin çift başlılığına son verilmiştir. Yeni sistemde bakanlar, Cumhurbaşkanlığı Kabinesi olarak isimlendirilen kurulun bir üyesi olmakla birlikte bakanlar kurulunda olduğu gibi icracı konumda değildirler. Yeni kurulda oy haklarının olmaması ve cumhurbaşkanlığı kabinesinin de hukuken yürütmeye dair karar alma yetkisinin bulunmaması bakanları eski sisteme göre görece işlevsizleştirmiştir. Hukuken etkileri azalmakla birlikte bakanlıkların işleyişinde etkileri süren bakanların konumu cumhurbaşkanına yardımcı aktör konumudur (Nacak,2020:146). Tablo 11’de de görüleceği üzere CHS’de hazine ve maliye bakanı, kendisine bağlı birimlerle birlikte cumhurbaşkanının içeriğini belirlediği maliye politikalarının uygulayıcısı konumundadır. 2000-2024 döneminde maliye bakanlığı yapmış kişiler ve görev süreleri Tablo 12’de verilmiştir.

Tablo 12. Maliye Bakanları (Hazine ve Maliye Bakanı) ve Görev Süreleri (2000-2024)

Maliye Bakanları	Göreve Başladığı Tarih	Görevden Ayrıldığı Tarih	Görev Süresi
Sümer Oral	25.05.1999	18.11.2002	3 Yıl 6 Ay
Kemal Unakıtan	18.11.2002	01.05.2009	7 Yıl 6 Ay
Mehmet Şimşek	01.05.2009	24.11.2015	6 Yıl 6 Ay
Naci Ağbal	24.11.2015	10.07.2018	2 Yıl 8 Ay
Berat Albayrak	11.07.2018	11.10.2020	2 Yıl 3 Ay
Lütfi Elvan	11.10.2020	02.12.2021	1 Yıl 2 Ay
Nureddin Nebati	02.12.2021	04.06.2023	1 Yıl 7 Ay
Mehmet Şimşek	04.06.2023	Devam ediyor	

Kaynak: Yazar tarafından hazırlanmıştır.

Tablo 12 verileri değerlendirildiğinde inceleme dönemi boyunca 7 ayrı şahsın (Mehmet Şimşek iki kez) maliye bakanlığı görevini üstlendiği görülmektedir. Parlamenter demokrasinin uygulandığı 2000-2018 yılları arasında (18 yıllık dönem) dört ayrı bakan görev yaparken, 6 yıllık CHS döneminde (2018-2024) dört farklı maliye bakanı görev yapmıştır. İlk dönemde en uzun bakanlık yapan 7 yıl 6 aylık süreyle Kemal Unakıtan olurken onu 6 yıl 6 ayla Mehmet Şimşek izlemiştir. Bu veriler Tablo 8’deki başbakanlık ve cumhurbaşkanlığı süreleri ile Tablo 9’daki enflasyon verileriyle birlikte değerlendirildiğinde parlamenter demokrasi dönemindeki yönetsel istikrar ile enflasyon verileri arasında pozitif yönlü bir ilişki olduğu gözlenmektedir. Zira R. Tayyip Erdoğan’ın 2003-2014 yılları arasındaki aralıksız başbakanlığı döneminde iki maliye bakanı görev yapmış ve her ikisi de (Kemal Unakıtan 7 yıl 6 ay, Mehmet Şimşek 6 yıl 6 ay) görevlerinde uzun süre kalmışlardır. Hem başbakanın hem de bakanların uzun soluklu görev yaptıkları bu dönemde enflasyon verileri de (3 yıl hariç) %10’un altında seyretmiştir. R. Tayyip Erdoğan’ın cumhurbaşkanı olduğu, Ahmet Davutoğlu ile Binali Yıldırım’ın başbakan olduğu dönemlerde üç maliye bakanı (Mehmet Şimşek, Naci Ağbal, Berat Albayrak) görev yapmış ve yaklaşık dört yıllık bu dönemin ilk iki yılında enflasyon verileri önceki dönem düzeyini korumuş, sonraki iki yılda ise artış eğilimine girmiştir.

CHS’nin yürürlüğe girdiği ve yürütme erkinin cumhurbaşkanı sıfatıyla tek başına R. Tayyip Erdoğan’ın şahsında toplandığı 2018 yılından 2024 yılına kadar 6 yılı geçen süreçte dört ayrı bakan (Hazine ve Maliye Bakanı sıfatıyla/Berat Albayrak, Lütfi Elvan, Nureddin Nebati, Mehmet Şimşek) görev almıştır. Bu görevlendirmeler ile dönemin enflasyon verileri değerlendirildiğinde (Tablo 9) enflasyon oranlarında yüksek düzeyli artışlar olduğu dikkat çekmiştir. Burada ilginç olan iki husus vardır. İlki yürütmenin çift başlı olduğu ve R. Tayyip Erdoğan’ın (başbakan sıfatıyla) ve maliye bakanlarının uzun soluklu görev yaptıkları dönemde enflasyon verilerinin olumlu seyretmesi, ikincisi ise CHS’de tek başlı yürütmeyi temsilen yine R. Tayyip Erdoğan’ın görev yaptığı ancak hazine ve maliye bakanlarının sıklıkla değiştirildiği dönemde enflasyon verilerindeki olumsuz gelişmelerdir. Yönetmel istikrar bağlamında, her iki sistemde de yürütmeyi uzun soluklu sevk ve idare etmiş bir kimsenin ilk döneminde enflasyonda olumlu gelişmeler yaşanırken ikinci döneminde olumsuzlukların olması düşündürücüdür.

Kamu mali yönetiminin yönetsel istikrarının/istikrarsızlığının enflasyona etkileri çerçevesinde kamu harcamaları (bütçe açıkları) ve borçlanma boyutlarıyla maliye politikalarındaki gelişmeler de merak konusudur. Tablo 13’de döneme ilişkin Genel Bütçe Dengesi verileri, Tablo 14’de de Kamu Net Borç Stoku verileri derlenmiştir.

Tablo 13. Genel Bütçe Dengesi (Milyon TL/2000-2024)

Yıllar	Genel Bütçe Gelirleri	Genel Bütçe Giderleri	Genel Bütçe Dengesi
2000	33.040.903	46.384.290	-13.343.387
2001	50.890.481	80.186.248	-29.295.767
2002	74.603.699	114.963.019	-40.359.320
2003	98.558.733	139.488.824	-40.930.091
2004	120.628.255	151.121.280	-30.443.025
2005	149.805.416	158.002.682	-6.860.970
2006	169.315.825	175.084.118	-5.768.293
2007	185.715.245	200.206.450	-14.491.205
2008	204.183.681	222.055.561	-17.871.880
2009	209.484.498	262.597.514	-53.113.016
2010	246.869.333	288.191.564	-41.322.231
2011	288.103.108	307.039.342	-18.936.234
2012	323.229.597	353.641.946	-30.412.349
2013	377.342.209	397.275.132	-19.932.923
2014	410.959.776	434.265.539	-23.305.763
2015	466.679.075	491.864.455	-25.185.380
2016	536.262.725	569.116.635	-32.853.910
2017	610.259.005	659.558.969	-49.299.964
2018	732.304.182	804.390.534	-72.086.352
2019	853.147.813	978.052.186	-124.904.373
2020	1.005.910.088	1.181.655.949	-175.745.861
2021	1.376.128.127	1.572.981.013	-196.852.886
2022	2.749.521.799	2.886.710.353	-137.188.554
2023	5.110.895.438	6.497.205.467	-1.386.310.028
2024	6.701.241.994	7.988.776.022	-1.287.534.028

Kaynak: (TCMB, Kamu Mali İstatistikleri, 2024)

Tablo 13'deki Genel Bütçe Dengesine ilişkin veriler, yönetsel istikrar ve enflasyon ilişkisi bağlamında Tablo 9'da yer alan verileri teyit eder mahiyettedir. 2003-2014 dönemi ki R. Tayyip Erdoğan'ın aralıksız üç dönem başbakanlık yaptığı dönemdir, genel bütçe açıkları önceki ve sonraki dönemlerle kıyaslandığında görece daha olumludur. 2000-2024 dönemin en düşük seviyedeki bütçe açığı -5.768.293 TL (milyon) ile 2006 yılında gerçekleşmiştir. R. Tayyip Erdoğan'ın cumhurbaşkanı olduğu ve başbakanlığı Ahmet Davutoğlu ve sonrasında Binali Yıldırım'ın üstlendiği 2014-2018

döneminde genel bütçe açıkları artış eğilimi göstermişse de bu artışlar marjinal düzeyde olmamıştır. 2018 sonrası CHS'de, yürütme erkinin tek başına cumhurbaşkanı sıfatıyla R. Tayyip Erdoğan tarafından kullanıldığı, ancak dört farklı bakanın görev yaptığı dönemde (2018-2024) genel bütçe açıkları yüksek düzeyli artış eğilimine girmiştir. 2022 yılında önceki iki yıla oranla daha düşük düzeyde gerçekleşen genel bütçe açığı 2023 ve 2024 yıllarında 2022 yılı açığının on katı kadar artış göstermiştir. 2018-2024 dönemi genel bütçe açıklarının bu denli yüksek oluşu değerlendirilirken, dönemin enflasyon verilerinin değerlendirilmesi esnasında vurgulandığı üzere yaşanan COVID 19 salgınının ve 06.02.2023 tarihinde yaşanan depremlerin etkisi düşünülmelidir.

Tablo 14. Kamu Net Borç Stoku (Milyar TL-2000-2024)

Yıllar	Kamu Brüt İç Borç Stoku	Kamu Brüt İç Dış Stoku	Kamu Brüt Toplam Borç Stoku	Varlıklar (-)	Kamu Net Borç Stoku	Kamu Net Borç Stoku/GSMH (%)
2000	54,5	31,0	85,5	14,1	71,5	41,7
2001	125,6	63,4	189,1	30,2	159,0	64,3
2002	155,2	101,6	256,8	41,7	215,3	59,4
2003	202,1	95,4	297,5	46,7	250,8	53,1
2004	235,1	97,9	333,0	58,4	274,5	47,1
2005	259,3	91,4	350,6	81,0	269,6	39,6
2006	267,6	97,3	364,9	107,7	257,2	32,3
2007	272,4	81,8	354,2	107,1	247,1	27,8
2008	294,8	111,5	406,3	140,3	266,1	26,5
2009	346,3	117,4	463,7	155,8	307,9	30,6
2010	367,9	127,6	495,5	179,3	316,2	27,1
2011	386,2	158,5	544,7	256,5	288,2	20,5
2012	407,0	154,4	561,4	322,3	239,1	15,1
2013	428,8	192,6	621,4	425,7	195,8	10,7
2014	439,5	206,6	646,1	463,2	182,9	8,9
2015	470,2	247,8	718,1	561,1	157,0	6,7
2016	509,5	305,1	814,6	600,6	214,0	8,1
2017	589,4	358,0	947,5	692,3	255,1	8,1
2018	665,0	505,1	1 170,1	662,9	507,1	13,5
2019	846,1	605,0	1 451,1	748,8	702,2	16,3
2020	1 158,4	801,1	1 959,6	988,8	970,7	19,2

2021	1 493,0	1 517,9	3 010,9	1 521,8	1 489,2	20,5
2022	2 277,4	2 275,3	4 552,7	2 029,6	2 523,1	16,8
2023	3 769,3	3 773,7	7 543,0	1 984,1	5 559,0	20,9
2024Ç2	4 280,9	4 260,4	8 541,3	2 204,8	6 336,5	18,1

Kaynak: (HMB, Kamu Net Borç Stoku İstatistikleri, 2024)

Tablo 14’de yer alan kamu net borç stoku verilerinin de yönetsel istikrarın/istikrarsızlığın enflasyon üzerindeki oluşturmuş olduğu etkiyle uyumlu olduğu gözlenmiştir. 2003-2014 yılları arasında geçerli olan yönetsel istikrar, nasıl enflasyon verilerini olumlu etkilemişse, 2001 Ekonomik Krizi sonrası dönemde de kamu net borç stoku belli bir istikrara kavuşturulmuştur. Daha da önemlisi kamu net borç stokunun gayri safi milli hâsıla (GSMH) içerisindeki payı %53,1’den (2003 yılı) %8,9’lar (2014 yılı) düzeyine düşürülebilmektedir. Bu durum R. Tayyip Erdoğan’ın cumhurbaşkanı, Ahmet Davutoğlu ve Binali Yıldırım’ın başbakanlık yaptıkları dönemlerde de (2014-2018) devam etmiştir. CHS ile birlikte (2018-2024) ise hem kamu net borç stokunda hem de kamu net borç stokunun GSMH içerisindeki payında ciddi artışlar gözlenmiştir.

4.2. Merkez Bankası’nın Yönetsel İstikrarı/istikrarsızlığı ile Enflasyon İlişkisi

TCMB’nin temel amacı fiyat istikrarını sağlamaktır. Fiyatların istikrarlı olması ise fiyatların hiç değişmemesi demek değil, genel seviyesindeki uzun süreli artış (enflasyon) veya azalış (deflasyon) eğiliminin önlenmesi demektir. Bu sayede Türk lirasının satın alım gücü(değeri) korunacaktır (TCMB,2024).

TCMB’nin enflasyonu düşük seviyelerde tutarak fiyat istikrarını sağlaması, hükümetlerin uzun vadeli ekonomik amaçlarına erişebilmelerinin (ekonomik büyüme ve istihdam) temel koşullarından birisidir. Bu durum, TCMB’nin hem kuruluş kanunundan kaynaklanan sorumluluğunun icabı hem de ekonomik birimlerin sağlıklı kararlar vererek kaynakları daha etkin dağıtmalarının gereğidir. Diğer taraftan düşük enflasyonun neden olacağı enflasyon risk primindeki⁵ azalış, reel faiz oranlarını düşürecek, yatırım kararlarını pozitif yönlü etkileyecektir (TCMB,2024).

5 Enflasyon Risk Primi, enflasyonun, beklenen enflasyonun üzerinde gerçekleşmesi halinde oluşacak kaybı telafi etmek amacıyla reel faize eklenen risk primini ifade etmektedir.

TCMB'nin düşük enflasyon üzerinden fiyat istikrarını sağlayabilmesi her kurumda olduğu gibi yönetsel istikrara sahip olmasıyla yakından ilgilidir. Bu nedenle Tablo 15'de inceleme dönemi süresince görev yapmış olan merkez bankası başkanları ve görev süreleri derlenmiştir.

Tablo 15. Merkez Bankası Başkanları ve Görev Süreleri (2000-2024)

Merkez Bankası Başkanları	Göreve Başladığı Tarih	Görevden Ayrıldığı Tarih	Görev Süresi
Süleyman Gazi Erçel	10 Nisan 1996	1 Mart 2001	5 Yıl
Süreyya Serdengeçti	14.03.2001	14.03.2006	5 Yıl
Durmuş Yılmaz	18.04.2006	13.04.2011	5 Yıl
Erdem Başçı	14.04.2011	19.04.2016	5 Yıl
Murat Çetinkaya	19.04.2016	06.07.2019	3 Yıl 3 Ay
Murat Uysal	06.07.2019	07.11.2020	1 Yıl 4 Ay
Naci Ağbal	07.11.2020	20.03.2021	4 Ay
Şahap Kavcıoğlu	20.03.2021	09.06.2023	2 Yıl 3 Ay
Hafize Gaye Erkan	09.06.2023	03.02.2024	7 Ay
Fatih Karahan	03.02.2024	Devam ediyor	

Kaynak: Yazar tarafından hazırlanmıştır.

Tablo 15 verileri, inceleme dönemi boyunca toplam on farklı başkanın görev yaptığını göstermektedir. Özellikle 2000-2016 döneminde görev yapan başkanların (S. Gazi Erçel'in göreve başladığı 1996 yılı dahil edildiğinde), diğer bir ifadeyle parlamenter sistemin işlevsel olduğu süreçte görev sürelerini (5 yıl) doldurdukları görülmektedir. Yalnız bu durum mutlak değildir, Parlamenter sistemin yine işlevsel olduğu dönemlerde görev süreleri dolmadan görevinden ayrılan başkanlar da olmuştur.

2018 yılıyla işlevsel olan CHS'nin, ilk merkez bankası başkanı sıfatı değişim döneminde merkez bankası başkanı olan Murat Çetinkaya'dır ki görev süresi üç yıl üç aydır. Murat Çetinkaya'dan sonra günümüze kadar geçen süreçte (6,5 yıllık), onunla birlikte altı farklı başkan kısa sayılacak sürelerde görev almışlardır. 2018-2024 döneminde oldukça sık yapılan ve kısa süren başkanlıkların yönetsel istikrardan çok yönetsel istikrarsızlık olduğu açıktır. Tablo 15 verileri, Tablo 9 (tüketici fiyat endeksi verileri) ve Tablo 12 (maliye bakanları görev süreleri) verileri ile birlikte değerlendirildiğinde başbakanın, maliye bakanı ve merkez bankası başkanının uzun soluklu görev yaptıkları dönemlerde enflasyonun kontrol altına alınması ve düşük oranlı bir seyir

izlemesi mümkün olmuştur. Buna karşın bakanların ve merkez bankası başkanlarının sıklıkla değiştikleri ve kısa süre görevde kaldıkları dönemlerde enflasyonun yükselme eğilimine girdiği ve kontrolünün (COVID 19 ve 06.02.2023 tarihli deprem faktörleri dışında) güçleştiği gözlenmiştir.

Merkez bankası başkanını atama görevi parlamenter sistemde bakanlar kuruluna ait bir yetki iken CHS'de bu yetki cumhurbaşkanı kararı ile cumhurbaşkanına verilmiştir. Yine daha önce beş yıl olan başkan, başkan yardımcıları ve para politikası kurulu üyelerinin görev süreleri CHS ile birlikte dört yıla indirilmiştir. Başkan yardımcıları (4 başkan yardımcısı) ile kurulun bir üyesi yine cumhurbaşkanı tarafından atanır. 1211 sayılı TCMB Kanunu uyarınca (A) sınıfı hisse senetlerinin, sermayenin yüzde 51'inden aşağı düşmemek üzere münhasıran hazineye tahsis edileceği hükmü, TCMB üst yöneticilerini (başkan ve yardımcıları) ve kurulun bir üyesini atama görevinin cumhurbaşkanına verilmesi, TCMB'nin hazine ve maliye bakanlığının ilişkili kurumu statüsünde olması, hazine ve maliye bakan yardımcısı veya bakanın belirleyeceği bir birim amirinin oy hakkı olmaksızın para politikası kurulu üyesi olması, yürütmenin TCMB üzerinde yönetsel etkisi olarak değerlendirilebilir.

1930 yılında kurulan TCMB'de 2023 yılına kadar görev yapmış 25 başkanın (Hafize Gaye Erkan'a kadar) görev süresi ortalaması 45 ay olurken, 2018'de 4 yıla düşen görev süresi sonrasında mevcut başkanla birlikte görev süresi 21,5 aya gerilemiştir. Buna karşın 1914 yılında kurulan FED'de (Amerika Merkez Bankası) kuruluşundan bugüne 16 başkan değişirken, ortalama görev süresi de yaklaşık 7 yıldır. Son Başkan Jerome Powell 2018 yılından bu yana görevde kalırken, en uzun süre başkanlık yapan Alan Greenspan 1987'den 2006'ya kadar 19 yıl boyunca FED'i yönetmiştir (Özder,2023).

TCMB'nin yönetsel istikrarının/istikrarsızlığının enflasyon üzerindeki etkisi olup, olmadığı reel efektif döviz kurunun gelişimi üzerinden de test edilmiştir. Bu amaçla Tablo 16'da dönem boyunca TÜFE bazlı reel efektif döviz kurunun⁶ gelişimleri gösterilmiştir.

6 Bir ülkenin para değerinin, diğer dövizlerin değerine göre yüksek olup olmadığını anlamak için kullanılacak en iyi yöntem reel efektif kur endekslerinin incelenmesidir. TÜFE bazlı reel efektif döviz kuru ise Türkiye'deki fiyat düzeyinin, dış ticaret yapılan 36 ülkenin fiyat düzeylerine oranının ağırlıklı ortalaması alınarak hesaplanmaktadır. TCMB tarafından her ay hesaplanıp yayınlanan reel efektif döviz kuru endekslerinin 100'ün altına inmesi Türk Lirası'nın değer kaybettiğini, 100'ün üstüne çıkması ise değer kazandığını göstermektedir (TCMB,2024).

Tablo 16. TÜFE Bazlı Reel Efektif Döviz Kuru (2003=100/2000-2024)

Yıllar	Bir Önceki Yılın Aralık Ayına Göre TÜFE Değişim (%)	Yıllar	Bir Önceki Yılın Aralık Ayına Göre TÜFE Değişim (%)
2000	115,56	2013	100,89
2001	89,64	2014	105,69
2002	96,18	2015	98,98
2003	101,23	2016	93,47
2004	102,26	2017	86,24
2005	119,43	2018	76,27
2006	109,83	2019	76,00
2007	127,71	2020	61,88
2008	112,12	2021	47,61
2009	113,62	2022	54,88
2010	120,1	2023	55,53
2011	103,31	2024	67,03
2012	110,94		

Kaynak: (TCMB,2024)

Tablo 16 verileri de Tablo 9 ve Tablo 12 verileri ile uyumlu çıkmıştır. Zira uzun soluklu başbakanlık, bakanlık ve merkez bankası başkanlıkları dönemlerinde (2003-2014) TÜFE bazlı reel efektif döviz kuru endeksinin sürekli 100'ün üzerinde olduğu gözlenmiştir ki bu Türk Lirası'nın yabancı paralar karşısında değerlendiğini göstermektedir. CHS'de ise her ne kadar uzun soluklu bir cumhurbaşkanlığı yönetimi olsa bile (6,5 yıl) sık değişen ve kısa süreli görev yapan bakanlar ve merkez bankası başkanları dönemlerinde, özellikle de 2018-2024 zaman diliminde TÜFE bazlı reel efektif döviz kuru endeksinin giderek 100'ün altına indiği ve Türk Lirası'nın yabancı paralar karşısında değer yitirdiği görülmüştür. Bu durumun bir boyutuyla yönetsel istikrarsızlıktan kaynaklandığı açıktır, ancak daha önce de ifade edildiği üzere bahse konu dönemde dış faktörlerin (COVID 19 ve 06.02.2023 tarihli depremler vb.) ekonomide oluşturduğu negatif etkiler de hesaba katılmalıdır.

5. Sonuç

Bu çalışmada 2000-2024 döneminde Türk kamu yönetimi ve onun kurumsal bir parçası olan kamu mali yönetiminin (Hazine ve Maliye Bakanlığı-TCMB) yönetsel istikrarının/istikrarsızlığının enflasyon üzerinde etkisi olup olmadığı araştırılmış ve aşağıdaki sonuçlara varılmıştır.

- Kamu yönetimi yürütme erkinin somutlaştığı alandır. Yönetsel istikrar genel anlamda kamu politikalarının olduğu kadar özeldir kamu maliyesi politikalarının da istenen şekilde icrası için önem taşır. Türk kamu yönetiminin son 25 yıllık döneminde gerek parlamenter demokrasi dönemi (2000-2018/Başbakanlık merciinde) ve gerekse de CHS dönemi (2018-2024/Cumhurbaşkanlığı merciinde) uygulamalarında yürütme organının yönetsel istikrara sahip olduğu gözlenmiştir (Tablo 8).
- Parlamenter demokrasi sürecinde aralıksız sürdürülen başbakanlık görevinin izdüşümü olarak ilgili dönem maliye bakanları ve merkez bankası başkanlarının da yönetsel istikrarı kamu maliyesi politikaları özelinde enflasyonun kontrol altına alınmasını sağlamış ve dönem boyunca enflasyon oranları tek haneli rakamlarda seyretmiştir (Tablo 9 ve Tablo 12).
- 2014-2018 zaman diliminde önceki dönem başbakanlık görevi yürüten R. Tayyip Erdoğan'ın cumhurbaşkanı seçilmesiyle iki ayrı başbakan, kısa süreli sayılabilecek dört ayrı hükümet kurmuş (62, 63, 64. Hükümetler -A. Davutoğlu ve 65. Hükümet- B. Yıldırım) ve dönemlerinde iki ayrı maliye bakanı ve iki ayrı merkez bankası başkanı görev yapmıştır. Yönetsel istikrarın görece zedelendiği bu dönemin enflasyon verileri üzerindeki etkisi ilk üç yıl fazla hissedilmemişse de (Tek haneli rakamlar) 2017 ve 2018 yıllarında enflasyon oranları yükselme eğilimine girmiş ve iki haneli rakama çıkmıştır (Tablo 9, Tablo 12 ve Tablo 15).
- 2018 yılında CHS'ye geçilmesiyle birlikte yürütmenin çift başlılığı sona ermiş R. Tayyip Erdoğan iki kez üst üste doğrudan halk tarafından yeni sistemin cumhurbaşkanı (başkan) seçilmiştir. 2018 Temmuz ayından günümüze geçen süreçte yürütmede yönetsel istikrar sağlandığı halde izdüşümü olan maliye bakanları (Hazine ve Maliye Bakanı) ve merkez bankası başkanlarında eşgüdümlü bir yönetsel istikrar sağlanamamıştır. Kısa sayılacak bu süre zarfında dört ayrı maliye bakanı ve altı ayrı merkez bankası başkanı görev yapmıştır (Tablo 12, Tablo 15) ki bu süreçte enflasyon oranları hızlı bir yükselişe geçmiş ve çift haneli rakamlar olarak gerçekleşmiştir (Tablo 9).

- Yönetmel istikrarın/istikrarsızlığın enflasyon üzerindeki etkisini test etmek bakımından maliye politikaları özelinde dönemin Genel Bütçe Dengesi ile Kamu Net Borç Stoku verileri ayrı ayrı ele alınmıştır. Dönem boyunca yönetmel istikrar/istikrarsızlık bağlamındaki gelişmeler, tıpkı enflasyon verilerinde olduğu gibi Genel Bütçe Dengesi ile Kamu Net Borç Stoku verileri üzerinde de benzer etkiler gösterdiği tespit edilmiştir (Tablo 13, Tablo 14).
- Para politikalarının uygulayıcısı olarak TCMB başkanlarındaki yönetmel istikrarın/istikrarsızlığın enflasyon üzerindeki etkisini test etmek bakımından döneme ilişkin TÜFE Bazlı Reel Efektif Döviz Kuru gelişmeleri incelenmiştir. TCMB başkanlarındaki yönetmel istikrarın/istikrarsızlığın enflasyon üzerinde oluşturduğu etki benzeri bir etki TÜFE Bazlı Reel Efektif Döviz Kuru gelişmelerinde de gözlenmiştir (Tablo 16).
- 2000-2024 dönemi enflasyonist gelişmelerin nedenlerini tek bir nedene indirgeyip sadece yönetmel istikrarla/istikrarsızlıkla açıklamak yeterli değildir. Özellikle 2018-2024 zaman diliminde küresel çaptaki COVID 19 salgınının ve 06.02.2023 tarihinde merkezi Kahramanmaraş ili olan ve toplam 11 ilde büyük can ve mal kayıplarıyla sonuçlanan depremlerin ülke ekonomisinde ve pek tabii enflasyon üzerindeki etkileri hatırdan çıkarılmamalıdır.
- Kamu yönetimi ve kamu mali yönetiminin 2000-2024 döneminde yönetmel istikrarın/istikrarsızlığın Türkiye özelinde enflasyon verilerinde ortaya çıkardığı bir diğer farklılık yürütme erkinin aynı şahısta toplandığı iki farklı dönemde yaşanan iki farklı durumdur. Bunlardan ilki parlamenter demokratik süreçte R. Tayyip Erdoğan’ın 2003-2014 döneminde başbakan sıfatıyla kurucusu olduğu 59, 60, 61. Hükümetlerde (Tablo 8) göstermiş olduğu yönetmel istikrardır. Bu istikrar, dönemin kamu mali yönetiminde maliye bakanlarının ve merkez bankası başkanlarının yönetmel istikrarını sağlamış ve bu sayede enflasyonist gelişmeler kontrol altına alınabilmiştir (Tablo 9). İkincisi CHS sistemi döneminde yaşanan olgudur. 2018 yılı sonrasında yürütmenin tek başına şahsında toplandığı R. Tayyip Erdoğan, cumhurbaşkanı (başkan) sıfatıyla 66 ve 67. Hükümetleri kurmuştur. Yürütmede 6,5 yıla yaklaşan yönetmel istikrarına rağmen kamu mali yönetiminde, özellikle de maliye bakanları (4 farklı şahıs, Tablo 12) ve merkez bankası başkanları (6 farklı şahıs, Tablo 15) özelinde yönetmel istikrarın sağlanamamış olması dikkat çekicidir. Kamu mali yönetimindeki bu yönetmel istikrarsızlığın sonucu da - yukarıda ifade edildiği gibi tek neden bu olmasa da – enflasyonun hızlı bir şekilde yükselmesi ve çift haneli rakamlara erişmesidir (Tablo 9).

Kaynaklar

- Aktan, C. C., Dileyici D., ve Özen, A. (2012). Yeni Maliye Değişim Çağında Kamu Maliyesi: Yeni Trendler, Yeni Paradigmalar Yeni Öğretiler, Yeni Perspektifler içerisinde “*Geleneksel Maliye ve Yeni Maliye*”, (Editörler: C.C. Aktan, D. Dileyici, A. Özen), Maliye Bakanlığı Yayınları, Ankara.
- Akyel, R. (2023). Kamu Mali Yönetimi Reformunun Dünü Bugünü ve Yarını İçerisinde “*Kamuda Değişimin Yönetimi*”, (Editör: R. Akyel), Sayıştay Başkanlığı Yayınları, Ankara.
- Al, H. (2024). Kamu Yönetimi, Sosyal Bilimler Ansiklopedisi, TÜBİTAK Bilim ve Toplum Başkanlığı, Popüler Bilim Yayınları, https://ansiklopedi.tubitak.gov.tr/ansiklopedi/kamu_yonetimi, Erişim Tarihi:06.12.2024.
- Candan, E. (2012). *Mali Yönetim ve Kontrol Sisteminin Kurumsal Aktörleri: İşlevsel ve Yapısal Bir Analiz (I)*, Denetim Dergisi, (9), 33-54.
- Eğilmez, M. (25.01.2024). Enflasyon Rehberi, Kendime Yazılar, <https://www.mahfiegilmez.com/2024/01/enflasyon-rehberi.html>, Erişim Tarihi:09.12.2024.
- Ergeç, E. H. (2019). “Para Politikası” İçerisinde “*Para Politikasının Yürütülmesi ve Para Politikası Araçları*”, (Editörler: M. Afşar, B. G. Kaytancı) Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir.
- Eryılmaz, B. (2019). Kamu Yönetimi Kitabı İçerisinde 1.Ünite, (Editör: S. Sözen), Anadolu Üniversitesi Yayını, Eskişehir.
- Göker, Z. (2014). *P.Abba Lerner’in Bakış Açısıyla Fonksiyonel Maliye ve Vergiye Dayalı Para Yaklaşımı İle İlişkisi*, Sakarya İktisat Dergisi, 3(2), 62-84.
- Gözler, K. (2021). “CUMHURBAŞKANLIĞI KABİNESİ” Var mı Böyle Bir Şey? , <https://www.anayasa.gen.tr/cb-kabinesi.htm>, Erişim Tarihi:13.12.2024.
- Hazine ve Maliye Bakanlığı. (2024). Kamu Net Borç Stoku İstatistikleri, <https://www.hmb.gov.tr/kamu-finansmani-istatistikleri>, Erişim Tarihi:14.12.2024.
- Hetzl, L. R. (2012). *Milton Friedman’ın İktisat Bilimine Katkıları*, (Çeviren: Ü. Çetin) Liberal Düşünce Dergisi, 17, (65), 29-56.
- İncekara, A. (2024). Ekonomi Politikaları, Sosyal Bilimler Ansiklopedisi, TÜBİTAK Bilim ve Toplum Başkanlığı, Popüler Bilim Yayınları, https://ansiklopedi.tubitak.gov.tr/ansiklopedi/ekonomi_politikalari, Erişim Tarihi:13.12.2024.
- Kılıçoğlu, S. (2016). 1982 Anayasası’nın Bir İmkânsız: “Temsilde Adalet Ve Yönetimde İstikrar” İlkesi, Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,20, (3-4), 1-14.
- Nacak, O. (2020). Parlamenter Ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemlerinden Hareketle Bakan ve Bakanlıkların Karşılaştırmalı Analizi, Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi, 18, (1), 138-157.

- National Assembly of Zambia. (2017). The meaning, objectives and content of public financial management, Public Financial Management Handbook for Members of Parliament and Staff, Zambia.
- OECD. (2023). The Principles of Public Administration, OECD, Paris, <https://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-2023.pdf> Erişim Tarihi:07.12.2024.
- Oğurlu, Y. (2003). İdare Hukukunda Kazanılmış Haklara Saygı ve Haklı Beklentiler Sorun, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Özdemir, S. (2019). *İdari İstikrar Kavramının Kullanımı Üzerine Bir Değerlendirme*, Türk İdare Dergisi, 91 (488), 395-433.
- Özder, Ş. (06.06.2023). *Merkez Bankası Başkanlarının Görev Süreleri Ne Kadar?*, <https://onedio.com/haber/merkez-bankasi-baskanlarinin-gorev-sureleri-ne-kadar-1152901>, Erişim Tarihi:15.12.2024.
- Pehlivan, O. (2024). Kamu Maliyesi, Celepler Matbaacılık, Trabzon.
- Sarısoy, T. ve Demirci, R. (2001). Enflasyon ve Enflasyonu Önleyici Politikalar, Vergi Raporu Dergisi, (50), 45-54.
- T.C. Anayasa Mahkemesi, Mevzuat. 1982 Anayasası, <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/anayasa/>, Erişim Tarihi:13.12.2024.
- TÜİK, Tüketici Fiyat Endeksi ve Değişim Oranları. <https://www.tuik.gov.tr/>, Erişim Tarihi:29.11.2024.
- Türk Dil Kurumu, “Kamu Kelimesi”. <https://sozluk.gov.tr/>, Erişim Tarihi:06.12.2024.
- Türk Dil Kurumu, “Yönetim” Kelimesi. <https://sozluk.gov.tr/>, Erişim Tarihi:06.12.2024.
- Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası. (2004). Enflasyon, www.tcmb.gov.tr, Erişim Tarihi:09.12.2024.
- Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası. (2004). Para Politikası, www.tcmb.gov.tr, Erişim Tarihi:14.12.2024.
- United Nations Development Programme. (2024). Governance principles, institutional capacity and quality, <https://www.undp.org/>, Erişim Tarihi:09.12.2024.
- Wakula, M. (2021). Public management – the essence and selected concepts, Scientific Journal of the Military University of Land Forces, Volume 53, Number 1(199), Pages 155-163.
- World Bank Group. (2019). Public Financial Management, and Good Governance (Editörler: Jens Kromann Kristensen, Martin Bowen, Cathal Long, Shakira Mustapha, and Urska Zrinski), Washington, USA.
- Yılmaz, H. (2019). Türk İdare Hukukunda İdari İstikrar İlkesi, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, İstanbul.