

Türkiye’de Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Modern Kamu Vergi/Harcama Yönetim Dinamikleri

Ahmet Arslan¹

Özet

Dünyada devletlerin var olduğu dönemlerden günümüze kadar, kamu giderleri ve kamu gelirlerinin dengesinin sağlanması sorunu güncelliğini korumuştur. Klasik iktisatçılar kamu kesimi bütçesinin olabildiğince denk olması gerektiğini savunurken, modern iktisatçılardan Keynes ile birlikte bütçe açığı ve fazlası politikası maliye politikası amaçlarını sağlamada araç olarak kullanılmıştır.

Gelişen teknolojik değişimler ve küreselleşme olgusunun bu teorilerden faydalanarak geleneksel doğru yaklaşımlar ile daha modernize edilmiş ve daha ileriye taşınmış hali ile devlete ve örgütlere uygulanması gerekmektedir. Bu yüzden yeni yüzyıl ile birlikte yeniden şekillenen mali ve yönetim anlayışlarının bir çoğunun eskide kaldığı, modernitesini yitirmiş teknikler yerine daha esnek ve çözüm odaklı hızlı karar almayı ve uygulamayı gerektiren ve yenilikçi daha farklı bakış açıları getiren yaklaşımların gündeme gelmesi artık bir zorunluluk haline gelmiştir. Bu durum, özel kesimde bu şekilde olduğu gibi devlet kurumlarında da bu şekilde bir yönelim meydana getirmektedir. Küreselleşen dünyada kaynakların daha etkin, verimli, saydam ve hesap verilebilir bir biçimde yürütülmesi fikri gündemden güne yayılmakta ve gelişmektedir.

Türkiye’de 2000’li yıllardan 2023 yılına kadar kamu kesimi bütçe dengesinin nasıl gerçekleştiği ve özellikle 2006 yılında yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile modern mali yönetim tekniklerinin yeniden yapılandırılması ve kamu gelir-gider yönetim dinamiklerinin nasıl geliştiği bu çalışmanın amacı ve kapsamı içinde yer almaktadır. Çalışmada kamu kesimi bütçe dengesi önce teorik kapsamı ile açıklanmış ardından Türkiye uygulamasına yer verilmiştir. Çalışmada belge ve döküman analizi yöntemi kullanılmıştır. Ayrıca mali disiplin, mali kural ve mali saydamlık gibi uygulamaları gerçekleştirmeye yönelik bir takım kamu bütçe dengesini sağlamak amaçlı tavsiyelere de yer verilmiştir.

1 Doç.dr.Gaziantep Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, e-mail:aharslan66@gmail.com,ORCID: 0000-0003-1447-7267

GİRİŞ

Kamu kesiminde ve özel kesimde kıt olduğu kabul edilen kaynakların etkin ve verimli bir biçimde kullanılması gerektiği fikri, devlet kavramının ortaya çıkmasından itibaren var olan bir gerekliliktir. İktisat ilmi tanıtılırken her ne kadar “sınırsız” ihtiyaçların “sınırlı kaynaklarla” karşılanması gibi ifadeler yer alsada bu kavramın eleştiriye açık olduğu söylenebilir. Zira insanoglunun ihtiyaçları sınırsız olmadığı gibi, sınırsız varsayıldığında bunu sınırlı kaynaklarla icra edebilmek de başlı başına bir sorundur. Daha doğru ifadenin mevcut kaynakların var olan ihtiyaçları karşılamada en optimal yani en ideal bir biçimde kullanılması gerektiğinin vurgulanması daha mantığa uygundur denilebilir.

Devletin kaynaklarını toplarken ve bunu harcarken keyfi davranmaması gerektiği halktan alınan vergilerin halkın temsilcilerine danışılarak bütçe hakkı kapsamında değerlendirilmesi gerektiği 1215 Magna Carta Libertatum (Büyük Özgürlük fermanı) yaklaşımına dayandırılmaktadır. Türk islam düşünürü İbn-i Haldun da ünlü eseri Mukaddimeyi ele aldığı 1375 yılında aslında modern devletlere örnek teşkil edebilecek bir çok kamu yönetimi ve mali yönetim ile ilgili hususlara açıklık getirmiş ve hala yaşanan sorunlarda aranan çözümlerin bu kitabın satır aralarında olduğunu söylemek mümkündür (Candan, 2007: 235-245; Doğan ve Şentürk, 2017: 364).

Gelişen teknoloji ile birlikte modern kamu mali yönetim dinamiklerinin eskiyen, çapa ayak uyduramayan klasik yöntemler yerine kullanılması gündeme gelmiştir. Türkiye’de bu konuda tarihsel gelişim ele alındığında 5018 sayılı kamu mali yönetim Kanunu’nun 2003 yılında kabul edilip, 2006 yılında tamamen tüm ülke çapında uygulanmaya başlanması ile birlikte bir bu tarz modern bütçeleme dinamiklerinin ortaya konulduğunu söylemek yanlış olmaz. Kamunun aldığı kararların demokratik yönetimlerde özel kesimi de bağladığı düşüncesinden hareketle özel sektörde de modern yönetim dinamikleri arasında stratejik yönetim, çok yıllık planlama, hesap verebilir yönetim anlayışı, açık yönetim ve çıktı ve sonuç odaklılık gibi kavramların da geleneksel örgüt yönetimleri yerine daha fazla kullanılır olduğu söylenebilir (Çadırcı ve Sivrekli, 2021: 151-152).

Bu çalışmada öncelikle kamu kesimi ve özel kesim arasındaki yönetim farklılıkları hususuna değinilecektir. Bunun temel sebebi kamu kesimi bütçesi ve özel kesim bütçesinin ayurt edilmesi ve işleyişlerinin farklılığının ortaya konulmasıdır. Çalışmada daha sonra kamu mali dengesinin ve devlet müdahalesinin ne şekilde olması gerektiğine yönelik bir takım iktisadi düşünürlerin fikirleri ortaya konulacaktır. Daha sonra 5018 sayılı yasa ile getirilen yenilikler ve en son uygulamada olan program bütçe sistemi de

ele alınarak kamu gelirleri ve harcamaları esas alınarak Türkiye’de kamu kesiminde modern harcama ve gelir yönetimine yönelik yasal uygulamaların sonuçları üzerine genel bir değerlendirme ve tavsiyeler yapılacaktır.

1. Kamu Kesimi Yönetimi ve Özel Kesim Yönetimi Arasındaki Farklar

Kamu kesimi yönetimlerinde ne, ne kadar, nasıl ve kim için üretilecek? Buna siyasiler karar verir. Kamu kesiminde harcamaların finansmanı, vergi ve benzeri gelirler ile sağlanır. Kamu kesiminde toplumsal fayda ön plandadır. Buna sosyal faydanın ön planda olması da denilmektedir. Yani kamu kesiminde sosyal fayda, özel faydanın önündedir. Kamu kesiminde kamu hizmetlerinin fiyatını da kamu kurumu fiyatlaması adı altında siyasiler karar vermektedir. Bu durumda kamu tarafından bazı hizmetler üretilirken, hizmetin niteliğine göre, kamunun bazen normal kar (başa baştan fiyatlama), bazen aşırı kar ve bazen de zarar etmesi durumu söz konusu olabilir. Söz konusu hizmet örnek olarak faydası tüm topluma yayılan, savunma, adalet gibi tam kamusal veya yarı kamusal bir mal ve hizmetse ki bu durumda, bireye özel fayda sağladığı gibi tüm topluma da sosyal fayda sağladığı için çoğunlukla zarar söz konusu olabilirken, devletin kit ürünlerini topluma pazarlaması sonucunda başa baştan fiyatlama ya da aşırı kar etmesi durumları da söz konusu olabilmektedir. Bu durum kitlerde zaman zaman aşırı istihdam uygulamaları ve etkinsizliklerin ortaya çıkmasına ve mali disiplinden taviz verilmesine neden olmuştur (Öğretir,2024:3).

Genel olarak tam kamusal mal ve hizmetlerin finansmanı vergiler ile sağlanırken, yarı kamusal mal ve hizmetlerin finansmanı, vergi + harç ile özel mal ve hizmetlerin finansmanı ise ücretlerle finanse edilir. Kamu kesiminde siyasiler oy maksimizasyonu için çabalamakta, yeniden seçilebilmek için bazen kaynakların etkin alanlar dışında verimsiz, oy getirici bir takım hizmetlere yönelik olarak kullanılması durumları ile karşı karşıya kalınması söz konusu olabilmektedir. Kamu kesiminin arz yanını politikacılar oluşturur. Demokratik toplumlarda bunlar iktidar ve muhalefet partileridir. Ayrıca bürokratlar ve baskı grupları denilen sivil toplum örgütlerinin de siyasal karar almada etkin bir rolü olduğu unutulmamalıdır (Öğretir,2024:127).

Kamu kesiminin talep yanını ise hizmet alan vatandaş oluşturmaktadır. Kamu kesiminde hizmetlerin üretilmesinde tüm bu kesimin kendince rolünün olduğu unutulmamalıdır. Kamu kesiminin bütçesi özel kesime kıyasla daha az sınırlıdır. Kamu hizmetlerinin finansmanında vergi ve benzeri gelirler (harç, resim, şerefiye v.s.) gibi çeşitli gelirler mevcuttur. Hatta devletin para basma yetkisi de olduğundan emisyon yolu ile ihtiyaç duyduğunda para basıp yine gelir elde etmesi mümkün olabilir (Öğretir,2024:127-128).

Özel kesimde ise neyin, nasıl ve ne kadar üretileceğine piyasanın durumu ile karar verilmektedir. Özel kesimde kar maksimizasyonu öncelikli amaç olduğundan, bireyler kar uğruna arz ve talep koşullarını göz önüne alarak fiyatlandırma yapmak suretiyle en çok çıkarlarına hangisi uyuyorsa çoğunlukla buna göre karar verebilmektedirler. Özel kesimde piyasada etkinliğin sağlanabilmesi için fiyatın o mala ait marjinal faydaya onun da marjinal maliyete eşit olması gerekmektedir. Aynı şekilde kamu kesiminde de sunulan bir kamu hizmetinin marjinal sosyal faydası, onun sosyal maliyetine ve o da sunulan hizmetin fiyatına yani vergi ve benzeri gelir miktarına eşit olmak durumundadır. Aksi durumda piyasada etkinlik sağlanmadığı veya piyasa başarısızlığı olduğu gibi; kamu kesimi ekonomisi açısından da hizmetlerin etkin sunulmadığı ve bazı kaynaklarda israfın olduğu ve kaynak kullanımında doğru kararların verilemediği varsayılır(Öğretir,2024:68).

Kamu kesimi ile özel ekonomi arasında yer alan bu temel farklardan sonra çalışmanın bundan sonraki kısmında kamu kesimi bütçesi ile ilgili kavramsal çerçeveye değinilecektir.

2. Kamu Kesimi Bütçesi ile ilgili Kavramsal Çerçeve ve Türkiye'de Kamu Kesimi Bütçesi

Çalışmanın bu kısmında önce iktisadi düşüncelerden yola çıkılarak kamu kesimi bütçesi ile ilgili kavramsal çerçeveye yer verilecek ardından Türkiye'de kamu kesimi bütçe dengesi ile ilgili teorik kapsam tanıtılacaktır.

2.1. Kamu Kesimi Bütçe Dengesi ile İlgili Teorik Kapsam

Kamu kesimi dengesinin nasıl olması gerektiği ile ilgili ilgili görüşleri kısaca klasik ya da geleneksel yaklaşım ve modern ya da keynesyen yaklaşım olarak iki alt başlıkta toplamak mümkün olsa da hem klasik iktisadı hem de keynesyen iktisadı kamu kesimi dengesi ile ilgili görüşeri konusunda eleştirmek suretiyle daha değişik yaklaşımların da geliştiği söylenebilir.

2.1.1.Klasik iktisadi Düşünceye göre Kamu Kesimi Bütçe Dengesi

Klasik iktisadi yaklaşımın öncülerinden Adam Smith, Say, Mill, Maltus ve David Ricardo ön plana çıkan düşünürlerdir. Bu düşünürler, klasik iktisadi düşüncenin temel alt yapısının hazırlanmasında öncülük etmişlerdir. Genel olarak devletin ekonomiye aktif müdahalesinin sınırlı bir biçimde olması gerektiğini savunan bu düşünürlere göre devlet sadece tam kamusal mal ve hizmetler için kamu gideri yapmalı, dolayısıyla az kamu harcamasının gerektirdiği şekilde az ve dolaylı vergi toplamalıdır. Böylece ekonomide bütçe dengesi de bozulmamış olacaktır. Klasik

iktisadi düşünce de borçlanma olağanüstü bir gelirdir ve borçlanmaya sadece uzun vadeli yatırımların finansmanı veya olağanüstü durumlarda ortaya çıkması muhtemel olağanüstü harcamaların finansmanı amacıyla gidilebilmektedir. Denk bütçenin altın kuralına göre devletin mevcut kamu giderleri ile mevcut kamu gelirleri birbirine eşit olmalıdır. Ayrıca kamu kesimi bütçesinde bir dengesizlik olması durumunda, borç alınması gereği duyulmuşsa, alınan bu borcun mutlaka verimli alanlarda değerlendirilmesi gerekmektedir(Karaoğulları,2017:16-18).

Klasik iktisadi düşünceye göre mali gelenekçilik ön plandadır ve devletin kamu gideri yapması ya da kamu geliri toplaması nedeniyle piyasada veya ekonomide karar vericilerin kararları bu durumdan etkilenmemlidir. Yani vergi oranlarının artıp azalması ya da kamu harcamasının türüne bağlı olarak artıp azalmasına bağlı olarak yatırımcılar, tüketiciler ve diğer ekonomideki kesimler kararlarını değiştiriyorlarsa bu durumda klasiklere göre tarafsız maliye zedelenmiş olacaktır. Çünkü devletin aktif müdahalesi ile ekonomiye yön verilmiş ve piyasa dengesi bozulmuş olacaktır(Şen ve Sağbaş,2019:7-8).

Klasik iktisadi düşünürlerden David Ricardo'ya göre bugün alınan borç ile gelecekte ödenen vergiler arasında hemen hemen hiç bir fark yoktur. Dolayısıyla bireyler, rasyonel olduklarından dolayı devletin aldığı borcun gelecek dönemlerde kendilerinden vergi artışları olarak toplanacağını bilirler.Böylelikle tasarruflarını artırmak suretiyle tedbirlerini alırlar.Devlet borçlanmasına dayalı bir bütçe politikasının etkinliğini, bu şekilde önlemiş olmaktadır.Yani klasiklere göre borçlanma politikasının ekonomi üzerinde herhangi bir etkisi kalmamaktadır.Zaten klasik iktisadi düşünceye göre bir maliye politikası aracı olan kamu borçlarının milli gelir üzerinde herhangi bir etkisi bulunmamaktadır. Klasik iktisatçılara göre hem maliye ve hem de para politikası etkisizdir. Fakat hükümetler ille de bir politika uygulamak isterlerse bu politika maliye değil, para politikası olmalıdır(Karaoğulları,2017:160).

2.1.2.Keynesyen İktisadi Düşünceye göre Kamu Kesimi Dengesi

Keynesyen iktisadi düşünce 1929 buhranı ile birlikte klasik iktisadın önemini yavaş yavaş kaybetmesiyle ortaya çıkmıştır. Keynesyen iktisadi düşünürlere göre devletin ekonomideki görevleri daha geniş ve kapsamlıdır. Bu yüzden maliye politikası araçlarının ekonomideki istikrarsızlıklarla ve sosyal dengesizliklerle mücadelede aktif olarak kullanılması gerektiği fikrini savunurlar. Borçlanma da bir maliye politikası aracı olduğundan ötürü, keynesyen iktisadi düşünceye borçlanmaya, denk bütçeden sapmaya ve tarafsız maliyenin zedelenmesine, ekonomik konjonktürün gerektirmesi durumunda izin vermektedirler.Keynesyen iktisadi düşünceye göre, klasik

iktisadi düşünürlerin aksine alınan borç bugünkü nesillere yük yüklemeyiz, gelecek nesiller üzerinde yük getirmemektedir. Bugün alınan borç gelecekte insanların tüketim kalıpları üzerinde değişikliğe yol açacak ve daha refah içinde yaşamalarına elverişli yatırımlar yapılması durumunda borcun ödenmesi ile ortaya çıkan refah kaybı, borçla elde edilen gelir ya da tüketim artışı ile telafi edilebilecektir (Bayrak, 2008:94-95; Güneş, 2020a:2).

2.1.3. Monetarist İktisadi Düşünceye Göre Kamu Kesimi Dengesi

Monetarist iktisadi düşünceye göre ekonomide yaşanan istikrarsızlıkların sebebi devletin uyguladığı yanlış para politikalarıdır. Devletin para arzını ekonomik büyüme oranından daha düşük ya da daha fazla oranda artırması neticesinde ya enflasyon ya da deflasyonist bir süreç yaşanacağını, bunu önleyebilmek için ise ekonomik büyüme oranına eşit bir oranda toplam para arzının artırılıp ya da azaltılması gerektiği düşüncesini savunurlar. Monetarist iktisadi düşünceye göre devletin yaptığı bir kamu harcamasının nasıl finanse edildiğine bağlı olarak yatırım harcamalarında ve milli gelir üzerindeki etki de değişmektedir. Devletin yaptığı bir cari harcamayı vergiler ile finanse etmesi durumunda özel kesimin harcama miktarında bir azalış meydana gelecektir. Böylelikle özel kesim yatırım harcamaları dışlanmış olacaktır. Yapılan bir vergi indirimi durumunda ise bireylerin harcanabilir gelirleri üzerinde bu durum çok fazla bir etki meydana getirmeyecektir. Bunun sebebi monetarist iktisadi düşünceye bireyler tüketim yaparken sadece bugünkü gelirlerini değil ömür boyu yani sürekli gelirlerini dikkate almalarıdır. Özet olarak monetaristler vergi oranlarında bir düşüş yoluyla uygulanan maliye politikasının etkili olmadığını onun yerine para politikasının daha etkili olacağını belirtmişlerdir. Bu durum kamu harcaması, bütçe ve borçlanma politikası açısından da mümkündür. Devletin yaptığı kamu harcamasını vergi toplamakla finanse etmek yerine borçlanma politikası yani piyasadan borçlanmak suretiyle finanse etmek istediği varsayıldığında piyasada yüksek faiz oranından herkes devlete borç vermek istemeyecektir. Bu durumda da piyasa faiz oranının genel olarak yükselmesi özel sektör yatırımlarının azalmasına neden olmaktadır. Daha önce yapılan kamu harcaması nedeniyle çarpan, çoğaltan sebebiyle milli gelirden meydana gelen artış; daha sonra faiz oranlarındaki artış ve özel sektör yatırım harcamalarındaki azalış ile sonuçlanacağından milli geliri dışlayacak ve eski seviyesine dönmeye sebebiyet verecektir (Bilgili, 2013:152).

2.1.4. Diğer Modern Bazı Düşüncelerde Kamu Kesimi Dengesi

Bütçe giderlerinin borç almak suretiyle finansmanının sağlanması dışlama etkisine (crowding out), para basılmak suretiyle finansmanının sağlanması

ise enflasyonist bir etkiye sebep olur. Tanzi'nin ortaya attığı bir görüşe göre, Hükümetler bütçede ortaya çıkan açıkların kapatılması amacıyla kısa dönemli para basarak yani emisyon geliri sağlarlar. Fakat devletin para basması enflasyonist bir etkiye sebep olursa vergi ödeyen bireylerin akılcı davranışlar sergilemesi neticesinde vergi tahsilatı gecikecek ve vergi gelirlerinde reel anlamda bir düşme meydana gelecektir. (Güneş,2020b:2).

2.2. Kamu Kesimi Bütçesini Etkileyen Faktörler

Kamu kesimi bütçe dengesini etkileyen faktörleri kısaca sıralamak gerekirse bunlar, olağanüstü dönemler,siyasi nedenler, sosyal ve ekonomik nedenler,kamulaştırma düzeyi, teknolojik sebepler, borçlanma düzeyi ve verimli ve adil çalışan bir vergi sisteminin olmamasıdır.

2.1.1.Olağanüstü dönemler

Olağanüstü dönemlerde kamu harcamalarının olağanüstü bir biçimde artması beklenir. Savaş, deprem, sel, salgın hastalık, yangın v.b. gibi yaşanan zor koşullarda devletin kendisinden beklenen sorumlulukları yerine getirmesi için daha fazla kamu harcaması yapması beklenebilir. Bu koşullar içinde savaş ve savunma harcamalarının diğer olağanüstü durumlara göre daha fazla kamu harcaması üzerinde etkili olduğu söylenebilir. Zira geçmiş dönemlerden itibaren yaşanan tarihsel süreçte askeri giderler her zaman devletlerin zorunlu giderleri arasında yer almış; coğrafi koşullara bağlı olarak stratejik konumda bulunan ülkeler savaşlara açık olduğundan savaşa girmese bile savaş ve savunma harcamalarına ağırlık vermek zorunda kalmışlardır. Bu durumun yatırımlar için ayrılacak kaynakların daha verimsiz kabul edilen savaş ve olağanüstü durumlar için harcanmasına ve çoğu zaman kaynak israfına da yol açtığına dair literatürde devam eden tartışmalara yol açmaktadır (Gökbunar ve diğerleri,2010:85;Gökbunar ve Yanıkkaya,2004:161).

2.2.2. Siyasi nedenler

Siyasiler genel olarak oy maksimizasyonu peşinde koşarlar. Bu durum tekrar seçilebilmek amacıyla kamu kaynaklarının gereksiz yere israf edilmesine sebebiyet verilmektedir. Ayrıca bürokratlar da güç ve prestij uğruna ya da etki ve nüfuz alanını genişletmek yani rant uğruna kamu kaynaklarının olması gerekenden daha fazla tüketilmesine ve bütçede bir takım açıkların ortaya çıkmasına sebebiyet verebilmektedir.Ayrıca bir ülkede nüfus olarak daha fazla ve dolayısıyla oy potansiyeli yüksek ortanca seçmeni memnun edecek harcamalara ağırlık vermesi de kamu harcamalarının gereğindençok fazla artmasına sebebiyet verebilmektedir.

2.2.3. Sosyal ve Ekonomik Sebepler

Köyden kente göçün çoğalması ile birlikte daha önce sunulan mal ve hizmet miktarında nüfus artışına bağlı olarak bir artış yaşanacaktır. Bu durumda devletin yeni altyapı, eğitim ve sağlık v.b. gibi hizmetlerde artışa gitmesi kaçınılmaz olacaktır. Bu durumda da devlet beklenen kamu talebini karşılayabilmek için ya kamu gelirlerinde artışa gidecek ya da iç ya da borçlanma yapmayı tercih edecektir. Özellikle sık bir şekilde hükümet değişikliklerinin görüldüğü durumlarda seçim ekonomi sebebiyle borçlanmanın tercih edilmesi hükümet yetkilileri tarafından daha rasyonel bir tercih olarak görülebilmektedir.

2.2.4. Kamulaştırma Düzeyi

Devletin özel sektöre ait bina, arsa ve arazi gibi gayrimenkulleri kendi mülkiyetine geçirmesi durumunda hem cari harcamalarda hem de yatırım harcamalarında artışlar meydana gelecektir. Eğer kamu gelirleri bu harcamaları finanse etmeye yetmezse bu durumda boçlanma seviyesinin artması kamu bütçe dengesine negatif etki edecek bir yük getirecektir.

2.2.5. Teknolojik gelişmeler

Teknolojik gelişmelerin artması kamu sektöründe hizmet taleplerini artırıcı; daha kaliteli bir kamu hizmeti sunulabilmesi için bir takım teknolojik yatırımlara para harcanması anlamına gelmektedir. Bu durum kamu harcamalarında büyük artışlar gerektirecektir. Çünkü kamu hizmetlerinin tüm ülkede standart ve eşit uygulanabilmesi için bu durum bir gereklilik oluşturacaktır. Kamu giderlerinin bu şekilde tüm ülke düzeyinde artması kamu bütçe dengesini etkilemektedir.

2.2.6. Borçlama düzeyi

Bir ülkede özellikle ekonomide yaşanan bir takım krizler veya kamu gelirlerinin geç tahsil edilmesi nedeniyle ve ülkede enflasyon düzeyi de yüksekse, buna bağlı olarak tanzi etkisi gereği vergi gelirlerinde yaşanacak reel azalış kamu bütçesinde bir takım açıkların meydana gelmesi ile sonuçlanabilecektir (Güneş, 2020c:433).

2.2.7. Verimli ve Adil bir Vergi Sisteminin olmayışı

Bir ülkede vergi sistemi adil değilse bu durum bireyleri vergiden kaçınma ve vergi kaçakçılığı gibi durumlara itecektir. Ayrıca bireyler çalışmak yerine boş zamanı daha fazla tercih edebilir bu durumda ikame etkisi denilen kavramı gündeme getirebilir. Vergi potansiyelinden yeterince faydalanılamaması veya

vergi gayreti oranının düşük olması da verimli bir vergi sistemi üzerinde engel teşkil etmektedir. Diğer vergide verimliliği etkileyen unsur ise vergi harcamalarının düzeyinin çok olmasıdır. Devletin vazgeçtiği kamu gelirleri vergi harcaması olarak kabul edilmektedir. Bunlar genellikle geniş anlamda kamu harcaması kapsamına dahil olan vergi indirim, istisna, muafiyet gibi uygulamalardır. Bir ülkede vergi harcamaların çok artması vergi erezyonuna yol açacaktır. Vergi matrahı düzeyi, vergi harcamaları kadar azalacaktır. Bu durumda vergi hasılatının azalması, kamu gelirlerinin beklenen seviyesinin daha altında seyretmesine sebebiyet verebilmektedir. Bu durumda da devlet kamu gelir açığı telafi edebilmek adına borçlanmayı tercih etmesi muhtemeldir. Bu durum da kamu açıklarının ilerleyen dönemlerde artması ile sonuçlanacaktır.(Öğretir,2024:161; Kayalıdere ve Özcan,2012:342-343).

2.3.Türkiye’de Kamu Kesimi Bütçe Dengesi ve Gelişimi

Türkiye’de kamu kesimi bütçesi denildiğinde temel olarak merkezi yönetim bütçesi, yerel yönetimler bütçesi, kamu iktisadi teşebbüsleri bütçesi, döner sermaye kuruluşları bütçesi, Sosyal güvenlik kurumu bütçesi ve fon bütçesi şeklinde sıralamak mümkündür. Bu kapsamda Türkiye’de kamu kesimi bütçesini biraz daha ayrıntılı olarak tanıtmak gerekirse merkezi yönetim bütçesi toplamının genel bütçeli idareler, özel bütçeli idareler ve düzenleyici ve denetleyici kurum bütçelerinden oluştuğunu söylemek mümkündür. Yerel yönetimler bütçesi ise kendi içerisinde üç’e ayrılmaktadır. Bunlar il özel idare bütçesi, belediye bütçesi ve köy bütçesidir. Belediye bütçesi ise normal belediye ve büyükşehir belediye bütçesi olarak kendi içerisinde ikiye ayrılmaktadır. Sosyal güvenlik kurum bütçesi kendi içerisinde ikiye ayrılmaktadır. Bunlar ise Türkiye İş Kurumu ve Sosyal Güvenlik Kurumudur. Kamu iktisadi teşebbüsleri bütçesi ise kendi içinde ikiye ayrılmaktadır. Bunlar kamu iktisadi kuruluşları ve iktisadi devlet teşekkülleridir.

Yukarıdaki paragrafta ifade edilen temel sınıflandırmadan sonra kamu kesimi bütçe dengesi ile ilgili bir takım kavramlara değinmek yararlı olacaktır. Türkiye’de kamu kesimi bütçe dengesine ait sayısal tesbitlerin yapılabilmesi için kamu kesimi gideri, kamu kesimi geliri, kamu kesimi borçlanma gereği, operasyonel açık, birincil bütçe açığı v.b. gibi kavramların bilinmesine ihtiyaç vardır. Bir ülkede toplam kamu kesimi geliri ile toplam kamu kesimi gideri arasındaki fark geleneksel fazla iken tersi durum geleneksel açık olarak adlandırılmaktadır. Söz gelimi Türkiye’de toplam kamu bütçe giderleri 780 milyar TL, bütçe gelirleri 620 milyar TL iken ve faiz giderleri 120 milyar TL iken faiz dışı bütçe açığı ya da birincil bütçe açığı $((780-120)-(620))=40$ milyar TL’dir.Yani faiz dışı denge -40 milyar TL’dir.Kamu kesimi borçlanma gereğinin tarifini de bir örnek yardımı ile tanımlamak mümkündür. Örneğin

kamu kesimi borç Stoku toplamı 6000 milyar TL olduğu ve nominal faiz oranı %20 ve enflasyon oranı %10 olduğu varsayıldığında kamu kesimi borçlanma gereği toplamı = $6000 \times (\%20) + \text{birincil bütçe açığı}$ iken operasyonel açık toplamı = $(6000 \times (\%20 - \%10)) + \text{birincil bütçe açığı}$ ’dır. Buradan nominal fazi giderleri toplamının, (toplam kamu kesimi borç stoku) x (nominal faiz oranı); reel faiz giderlerinin ise (toplam kamu kesimi borç stoku) x (reel faiz oranı) olduğu sonucuna varılır.

Türkiye’de Cumhuriyet döneminden itibaren Kamu Mali yönetiminin gelişmesi adına yapılan en önemli yeniliklerin başında 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun geldiği söylenebilir. 2003 yılında kabul edilen, 2005 yılında yasalâşp bazı pilot uygulamaların bazı kurumlarda uygulandığı ve bütünüyle uygulama ve yürürlüğe girmesi 2006 senesini bulan bu kanun ile kamu kesimi dengesini ilgilendiren ve kamu mali yönetimini eskisine göre çok daha modern bir hale getirmeyi hedefleyen bir mekanizma inşaa edilmiştir. 5018 Sayılı Kanun ile bir takım yenilikler ortaya atılmıştır. Özellikle kamu kesimi için hesapverebilirlik, mali saydamlık, mali şeffaflık, mali disiplin, orta vadeli mali plan ve program, stratejik planlamaya dayalı bütçe sistemi ile çok yıllık bütçe uygulamalarının hayata geçirilmesi de bu döneme rastlamaktadır. Ayrıca bu yasa ile birlikte verimlilik, Stratejik plan, Analitik bütçe sınıflandırması, hedef, amaç, misyon, vizyon ve çıktı ve sonuç odaklılık gibi kavramların en genel anlamıyla uygulanmasına müsade edildiği bir bütçe sistemi ortaya konulmuştur. Performansı esas alan ve Stratejik plan ile birleştiren ve ortaya konulan sonuçlara göre kamunun hesap verme sorumluluğu çerçevesinde kendi sonuç ve kalitesini sorgulayabileceği bir ortam hazırlanmıştır (Cura, 2003:140; Kayalıdere ve Özcan, 2012:348-349).

Daha sonrasında ise 2023 yılında program esaslı performans esaslı bütçe sistemine geçilmiş ve bazı teknik sebeplerden ötürü ve dinamik mali dönüşümü yakalamak amacıyla bütçe uygulamalarında birtakım değişikliklere gidilmiştir. Böylelikle 2017 yılı değişikliği ile Başkanlık sistemine geçilmesinin ortaya çıkardığı bazı mali ve ekonomik gereksinimleri karşılayabilmek için kamu mali yönetimi yeniden reforme edilmeye çalışılmıştır. Program esaslı performans esaslı bütçe sisteminde program, alt program ve faaliyete yer verilmiş ayrıca performans kısmı da bu bütçe türüne eklenerek adeta Türkiye’ye özel bir program bütçe sistemi yeniden dizayn edilmiştir.

Türkiye’de henüz mali kural uygulaması etkin bir biçimde uygulanamaktadır. Fakat 5018 sayılı yasada yer alan orta vadeli mali plan ve orta vadeli program uygulamaları neticesinde kamu olarak nereden nereye gidildiği hususu bir takım hedefler ve ortaya çıkan sonuçlar ve performans

düzeyi de dikkate alınarak ölçülebilmektedir. (Güneş,2018:29;Demir ve İnan, 2011: 28).

Tablo 1: Türkiye’de 2000-2019 Yılları arası Mali Göstergeler(%)

Yıllar	Bütçe Giderleri/ GSYİH	Bütçe Gelirleri/ GSYİH	Kamu Borç Stoku/ GSYİH
2000	26,9	19,8	66,6
2001	28,0	21,2	108,6
2002	33,5	21,3	97,6
2003	33,0	21,7	88,6
2004	24,4	23,9	80,2
2005	21,7	24,3	71,9
2006	22,6	21,4	71,1
2007	23,2	21,0	67,2
2008	22,8	20,4	65,1
2009	26,8	20,9	76,1
2010	25,4	21,2	69,9
2011	22,6	21,5	65,1
2012	23	21,4	66,6
2013	22,6	20,8	67
2014	21,9	20	67
2015	21,6	19,8	65,1
2016	22,4	20,4	65,3
2017	21,8	19,5	70,5
2018	22,1	19,4	72,3
2019	23,1	19,7	78,1

Kaynak: ((*Kalkınma Bakanlığı, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler 1950-2014, Ankara, 2015. TÜİK, İstatistik Göstergeler; TCMB, Elektronik Veri Dağıtım Sistemi, Erişim Tarihi 02.03.2023.*)’den aktaran Akyıldız, 2024:72,86).

Yukarıdaki tabloda Türkiye’de 2000’li yıllardan 2019 yılına kadar kamu gelirleri/kamu giderleri ve kamu borç stokunun GSYİH’ya oranının yıllara göre nasıl değiştiğine dair bilgiler yer almaktadır. Tablo 1 incelendiğinde genel olarak ekonomik kriz dönemlerinde kamu giderlerinde artış olduğu; kamu gelirlerinde ise azalış olduğu ortaya çıkmaktadır. Bu durumda özellikle krizlerin derinleşmesine bağlı olarak kamu borç stokunun da arttığı göze çarpmaktadır. 2000-2001 ekonomik krizleri, 2008 küresel kriz ve 2016 darbe girişimi sonrasında olduğu gibi olağanüstü dönemlerde kamu borç stokunun arttığı gözlemlenmektedir.

Bu durum doğal olarak kamu bütçe dengesine de yansımakta ve kamu borç stokundaki değişime paralel bir şekilde kamu bütçe dengesinde de benzer bir değişime yol açtığı görülmektedir. Aşağıda Tablo 2’de bu durumu

özetler niteliktedir. Tablo 2 dikkatli bir şekilde incelendiğinde kamu bütçe açıklarındaki artışların yani kamu kesimi borçlanma gereğindeki artışların 2003-2022 dönemleri içerisinde en yüksek seviyede olduğu yıllar hemen ekonomik kriz sonrası veya pandemi gibi olağanüstü dönemlere isabet etmesi tesadüf değildir. 2008 küresel kriz sonrası diğer kriz dönemlerine göre sürecin daha hafif bir şekilde atlatılması veya kamu bütçe dengesinin beklenen aksine daha düşük seyretmesi 5018 sayılı kamu mali yönetim ve kontrol kanununun yürürlüğe girmesi ile uygulanmaya çalışılan mali disiplin, hesap verebilirlik, mali şeffaflık gibi mali bütçe dengesine olumlu katkı yapan kavramlardır. Özellikle 2010 yılından sonra hükümetin uyguladığı ve taviz vermeden titizlikle hayata geçirmeye çalıştığı mali disiplin bütçe disiplinine de olumlu yansımış ekonomik ve mali göstergeler etkisini daha belirgin bir şekilde göstermiştir.

<i>Tablo 2. Türkiye'de bütçe Açıklarının Gelişimi (Bütçe açığı/GSYİH, %)</i>											
	2003	2006	2010	2013	2015	2017	2019	2020	2021	2022	2024-2026 orta vadeli plan hedef
Merkezi Yönetim Bütçe Açığı	8,6	0,6	3,5	1,0	1,0	1,5	2,9	3,5	2,8	1,0	6,4
Genel Yönetim Bütçe Açığı	7,8	0,2	3,2	1,3	0,6	2,9	3,2	4,0	2,7	0,28	6,5
Kamu Kesimi Faiz Dışı Fazla	4,6	4,3	0,7	0,9	0,6	-1,0	-3,7	-3,2	-1,4	-1,7	-4,9
Kamu Kesimi Borçlanma Gereksimi	7,1	-1,8	2,2	0,4	0,0	1,8	3,2	3,9	2,5	2,4	6,4

Kaynak: (T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, Ekonomi Sunumu Şubat, 2024)'den aktaran Yıldız, 2024:9.

Türkiye'deki kritik dönemlerde yapılan milletvekili, belediye, Cumhurbaşkanlığı v.b. gibi seçim yıllarında (özellikle 2007-2014, 2018, 2019 ve 2023 ve 2024) bütçe dengesinde bir takım değişiklikler göze çarpmaktadır. Çok sık yapılan seçimlerin ülkedeki mali yapı üzerinde etkilerinin olduğu görülmektedir. Bunun önüne geçebilmek için en azından seçimlerin süresi içinde yapılmasını sağlamak veya seçim sürelerini uzatmak daha uygun olabilir.

Sonuç ve Değerlendirme

Türkiye’de kamu kesimi bütçesini sağlamaya yönelik önemli bütçe atılımları güçlü ekonomiye geçiş programı ile birlikte atılmış daha sonra 5018 sayılı kamu mali yönetimi ve kontrol kanunu ile birlikte getirilen modern bütçe dinamikleri ile daha da pekiştirilmiştir. Kamu kesimi bütçe dengesini etkileyen temel unsurlar dikkate alındığında Türkiye’de 2000’li yıllardan önce kitlerin açıklarının hazine tarafından kapatılmasının ön planda olduğu tespit edilmiştir. Ayrıca siyasi hükümet değişikliklerinin fazlaca olması, siyasi istikarsızlıklarının aşırı istihdamı ve dolayısıyla kamu kurumlarında verimsizliği ve kaynak etkinsizliğini beraberinde getirdiği anlaşılmıştır. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile getirilen mali disiplin, mali saydamlık ve mali kural benzeri gibi uygulamalar sonrasında kamu bütçe dengesinde toparlanmalar olmuştur. Nitekim 2008 küresel krizinde krizin Türkiye’yi teğet geçmesinde bu tarz uygulamaların önemi büyüktür. Performansa dayalı ve stratejik yönetimi esas edinen; daha önce belirtilen hedef ve amaçlar ile ortaya çıkan çıktı sonuçların ve performans değerinin ölçülebildiği daha dinamik bir sistem hayata geçirilmiştir. Buna rağmen zaman zaman seçim ekonomisi gereği seçimlere yakın dönemlerde bütçe politikası uygulamalarının biraz esnetildiği göze çarpmaktadır. Özellikle ekonomik kriz ve olağanüstü durumlarda daha fazla kamu kesimi bütçe dengesinde bozulmaların daha belirgin olduğu görülse de seçime yakın dönemde yapılan sosyal yardımlar ve kamu gelirlerinde vergi harcamaları seviyesinin artırılması bütçe dengesinin daha az sürdürülebilir olmasını ve kamu kesimi borçlanma gereğinin artmasını sağlamıştır.

Türkiye’de kamu borçlarının sürdürülebilir olması ve kamu bütçesinin dengede kalıp kaynakların tekrardan verimli alanlara yatırılması isteniyorsa ehliyetli kişilerin ekonomi ve mali kurumlarda yönetici olması, siyasi müdahalelerden uzak bir biçimde mali disiplinden taviz vermeyen, adil ve verimli bir vergi sisteminin uygulanması, alınan borçların seçim dönemlerinde sosyal yardımlara harcanması yerine uzun vadeli yatırımlara öncelikli harcanmasına bağlıdır. Ayrıca vergi bilinci ve vergi ahlakını artırmaya yönelik uygulamalara ağırlık verilerek var olan vergi potansiyelinden azami ölçüde faydalanmak ve böylece optimal vergilemenin de gerçekleşmesi ile kamu bütçe dengesinin modern bir biçimde sürdürülmesi daha olanaklı hale gelecektir.

Kaynakça

- Batal, S. (2012). Türkiye’de Yönetim Kültürünün Dönüşümü ve Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Temel Dinamikleri. *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, 4(1), 223-234.
- Bayrak, M.(2008).Borç Yükünün Gelecek Kuşaklara Etkisinin Maliye Kuramı Ekseninde İncelenmesi,Sayı 102.87-101.
- Candan, N. (2007). İbni Haldun’un gözüyle kamu maliyesi yaklaşımı. *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 14(2), 235-245.
- Cura, S. (2003). Türkiye’de Mali Şeffaflığı Sağlamaya Yönelik Bir Uygulama: Analitik Bütçe Sınıflandırılması. *Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 18(1), 139-154.
- Demir, M. ve İnan M. (2011). Türkiye’de Mali Kural, Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi 13/2, s. 25-66.
- Doğan, K. C., Şentürk, S. H. (2017). İngiltere’de On Yedinci Yüzyıl Devrimler Çağı Ve Parlamentarizmin Gelişimi Doğrultusunda Bütçe Hakkı. *Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Bilimler Dergisi*, 7(14), 353-373.
- Gökbunar, R. ve Yanıkkaya,H. (2004). Savunma harcamalarını belirleyen faktörler ve ekonomik büyümeye etkileri. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 59(01).
- Gökbunar, R., Gökbunar, A. R., Uğur, A. (2010). 17. Yüzyılda Osmanlı Devleti ve Batı Avrupa Devletleri’nde Mali Yapı Üzerine Savaşların Etkileri. *Maliye Dergisi*, 159, 70-87.
- Güneş, H. (2018). Mali kurallar ekonomik kriz dönemlerinde çalışır mı?(2008 finansal krizi-Türkiye örneği). *Türkiye Siyaset Bilimi Dergisi*, 1(2), 27-44.
- Güneş, H. (2020a). Kamu harcamalarının ekonomik büyüme ve enflasyona etkisi: 28 OECD ülkesi için bir panel veri analizi. *Yönetim Ekonomi Edebiyat İslami ve Politik Bilimler Dergisi*, 5(2), 1-15. <https://doi.org/10.24013/jomelips.733566>
- Güneş, H. (2020b). Tanzi ve Patinkin etkisi çerçevesinde bütçe açığı ile enflasyon arasındaki ilişkinin incelenmesi. *Artvin Çoruh Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*, 6(2), 1-11. <https://doi.org/10.22466/acusbd.706642>
- Güneş, H. (2020c). Seçilmiş OECD ülkelerinde vergi gelirlerinin enflasyona etkisi. *Fiscoeconomia*, 4(2), 422-436. <https://doi.org/10.25295/fsecon.2020.02.008>
- Hançer, N. S. (2018). Modern bütçeleme teknikleri: Vatandaş bütçesi ve Türkiye üzerine bir değerlendirme (Master’s thesis, Ankara Üniversitesi (Turkey)).
- Karaoğulları, E.(2017). Maliye Politikası, 4. Baskı, Ankara:Agon Yayınevi.

- Kayalidere, G., Özcan, P. M. Gelir Vergisi Açısından Vergi Harcamalarının Analizi: Türkiye Ve Bazı Oecd Ülke Örnekleri The Analysis Of Tax Expenditures In Accordance With Income Tax.
- Öğretir, A.H.(2024).Maliye Konu Anlatımı,Vergi Hukuku ve Türk Vergi Sistemi Dahil,(Ed: Yüksel Bilgili),15.Baskı,4T Yayınevi.
- Sancak, İ. T. B. (2019). Hesap verebilirlik ışığında yönetim ve 5018 sayılı kamu mali yönetimi ve kontrol kanunu (Master's thesis, Marmara Üniversitesi (Turkey)).
- Şen, H ve Sağbaşı,İ.(2019). Vergi Teorisi ve Politikasına Giriş,Ankara,Arıkan Yayınevi.
- Çadircı, Ç., Siverekli, E. (2021). Türkiye’de Mali Disiplinin Sağlanması Çerçevesinde 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu İle Getirilen Yenilikler. Econharran, 5(7), 142-164.
- Kalkınma Bakanlığı, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler 1950-2014,Ankara,2015. Tüik,İstatistik Göstergeler,TCMB, Elektronik Veri Dağıtım Sistemi.
- C. Hazine ve Maliye Bakanlığı (2024). Türkiye Ekonomisi (Ekonomi Sunumu), Şubat 2024, https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2024/02/Ekonomi_Sunumu.pdf (Erişim Tarihi:06.02.2024
- Yıldız, F. (2024). Kamu borçlarının belirleyicileri: Türkiye ve Avrupa Birliği ülkeleri analizi.Gaziantep:Özgür Yayınları.

