



RESEARCH ARTICLE / Araştırma Makalesi

<https://doi.org/10.37093/ijisi.1233051>

Yılsonu Harcama Artışı (Aralık Ateşi) Bağlamında Bütçe Harcamaları Üzerine Tartışma

Nur Belkıs Bektaş* 

Öz

Devlet bütçeleri genellikle bir yıllık süre ile sınırlıdır. Bütçenin yıllık olma ilkesi bağlamında kamu kurumları kendilerine tahsis edilen ödenekleri ancak mali yıl içinde harcayabilirler. Devlet bütçesi olarak hazırlanan merkezi yönetim bütçesinin gerçekleşmesinde yılın her ayına eşit dağıtılmış bir "ödenek harcamasının" olmadığı, özellikle ödeneklerin harcanmasında yılın son aylarına diğer aylara göre daha fazla yüklenildiği yerli ve yabancı literatürdeki çeşitli çalışmalarda ortaya konmuştur. Özellikle uluslararası çalışmalarda yılın son aylarına doğru gerçekleşen harcamaların etkin olmayan harcama profili oluşturduğu ifade edilmiş, bu durum ortadan kaldırılması yönünde öneriler ortaya atılmış hatta ödeneklerin ertesi yıla devri gibi öneriler de getirilmiştir. Bu çalışmada ise aralık ateşi konusu Türkiye açısından ele alınmış ve Türkiye'deki bütçe ödeneklerinin hareketi harcama türü -cari, yatırım, transfer- temelinde incelenerek gerçekleşen durumun olağan mı? yoksa olağanüstü bir durum mu? olduğu üzerine bir tartışma yapılmıştır. Sonuç olarak bütçe teorisi ve ihale mevzuatı yönüyle aralık ateşi durumunun Türkiye'de özellikle yatırım harcamaları açısından olağan bir durum olduğu, gelecek yıla ödenek devri önerisinin ise Türkiye için genel bir uygulama olarak geçerli olamayacağı ancak karşılığı nakit bulunan ödeneklerde ve bütçe fazlasının verildiği dönemlerde bu önerinin geçerli olabileceği kanaati oluşmuştur.

Anahtar Kelimeler: bütçe, kamu harcamaları, aralık ateşi, yılsonu harcamaları, ödenek devri

JEL Kodları: H2, H5, H6

Cite this article: Bektaş, N. B. (2023). Yılsonu harcama artışı (aralık ateşi) bağlamında bütçe harcamaları üzerine tartışma. *International Journal of Social Inquiry*, 16(2), 603–619. <https://doi.org/10.37093/ijisi.1233051>

* Öğr. Gör. Dr., Bursa Uludağ Üniversitesi, Gemlik Asım Kocabıyık Meslek Yüksekokulu, Bursa, Türkiye.
E-posta: nurbektas@uludag.edu.tr, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1180-3696>

Article Information

Received 12 Jan 2023; Revised 01 May 2023; Accepted 23 May 2023; Available online 30 December 2023



Debate on Budget Expenditures in the Context of the Year-End Spending Increase (December Fever)

Abstract

In most cases, a government budget has a one-year lifespan. According to the annual budget principle, government agencies may spend only money that was budgeted for them in the current fiscal year. Many studies in domestic and international literature indicated that the budget implementation process lacked an equal distribution of spending across each month of the fiscal year. These studies show that the latter months of the year have a higher concentration of expenditures than the other months. It has been argued, especially in international research, that spending in the last months of the year creates an inefficient expenditure profile, and measures have been proposed to address this, such as carrying over unused appropriations to the following fiscal year. This article analyzes the December fever issue from Türkiye's standpoint by examining the categories of expenditures—current, investment, and transfer—and determining whether the situation is typical or exceptional. The article's findings indicate that the December fever situation in Türkiye is a typical situation from a budgeting theory and tender law perspective, particularly in terms of investment expenditures. The proposal of appropriation transfer to a next-year budget cannot be useful for Türkiye as a general practice. However, this solution may be reasonable in cash-based appropriations and when the budget surplus is given.

Keywords: budget, public expenditures, december fever, year-end spending, appropriation transfer

JEL Codes: H2, H5, H6

1. Giriş

Kamu mali yönetiminde çok yıllık bütçeleme adı altında birden fazla yılı kapsayan bir bütçe bakışı olsa da günümüzde devlet harcamalarının yıllık bütçelerle yapılacağı yasalarla güvence altına alınmıştır. Diğer bir deyişle devlet bütçesinin ömrü kanun olarak bir yıllık süre ile sınırlı tutulmuştur. Kamu kurumları ise kendilerine tahsis edilen ödenekleri belirlenen yıllık zaman diliminde harcamakla yükümlü olmuşlardır. Dolayısıyla kamu kurumlarının bütçe ödeneklerini kullanım hakkı mali yıl bitiminde son bulmaktadır. Tahsis edilen ödeneklerden kullanılmayanların yılsonunda iptali genel kabul görmüş uygulama olsa da kalan ödeneklerin ertesi yıla aktarımı da tartışılmış ve tartışılmaktadır. Günümüzde de bütçe devresinin genellikle yıllık olduğu ve bu süre zarfında harcamaların planlandığı ve yapıldığı bilinmektedir. Bu bağlamda kısa bir süre olarak düşünülen yıllık bütçe döngüsü kamu harcamalarının önceliklendirilmesini zorunlu kılmaktadır. Bir yıl için hizmetlere tahsis edilen ödenekler o yıl harcanabilecektir. Ancak bu süre içinde belirlenen gelirlerin toplanması ve harcamaların yapılmasında yılın 12 ayına yayılacak şekilde işlemlerin gerçekleştirilmesi söz konusudur. Gelirler belli aylarda toplanmakta olup harcamalar da bu duruma göre gerçekleştirilmektedir. Bazı harcamalar yılın son aylarına kalmakta ve bu durum son aylarda kendini gösteren ödenek kullanımı artışını ortaya çıkarmaktadır. Diğer bir deyişle mali yıl içinde aylara yaygın kamu harcamalarının gerçekleştirilmesinde dönemsel olarak bir dengesizlik ortaya çıkabilmektedir. Özellikle mali yılın son aylarında karşılaşılan bu durum çalışmanın içinde de belirtildiği üzere literatürde "aralık ateşi" ya da "aralık ayı sendromu" şeklinde yer almaktadır. Aralık ateşi ya da aralık ayı sendromu kavramı yılsonu harcama artışlarına dikkat çekmektedir.

Çalışmada Türkiye'de ve diğer ülkelerde yıllar itibarıyla yılsonu harcama artışları "aralık ateşi" kapsamında ele alınarak ülkeler özelinde karşılaştırmalı bir değerlendirme yapılmış ve bu durumun olağan bir durum olup olmadığı ya da olması gereken durumun ne şekilde yorumlanması gerektiği üzerinde tartışma yapılmıştır.

2. Aralık Ateşi ve Kamu Harcama İlişkisi

Aralık ateşi, ilgili mali yılın bittiği dönem ile ilişkili bir kavramdır. Genel olarak bütçenin yıllık olma ilkesi kapsamında mali yılın sona ermesiyle birlikte kamu kurumlarında kullanılmayan ödeneklerin iptali genel kabul görmüş bir uygulamadır. Ancak bu durum ödeneği kalan kurum imajı çizdiğinden bir sonraki bütçe döneminde o kuruma düşük bütçe ödeneği verilmesine sebep olabilmektedir. Aslında bu durum, merkezin ödenekleri serbest bırakmasındaki politikasıyla ilgili olan bir durum olarak bilinmektedir. Dolayısıyla mali yılsonunda kalan ödeneklerin iptal edileceği düşüncesi ile kurumların mali yılın bitimine yakın dönemde yaptıkları harcamalar, yılın diğer aylarına göre artabilmektedir. Böylece aralık ateşi durumu söz konusu olduğunda mali yılın bitimine doğru ödeneklerin ihtiyatlı kullanımı ortadan kalkabilmektedir (Eichenauer, 2020). Bütçenin tamamının mali yılın bitiminden önce harcanması gerekliliği kamu kurumlarını kullan ya da kaybet anlayışına (Candrea, 2021) yönlendirebilmektedir.

Harcama telaşı ile mali yılın son aylarında harcamaların yoğunlaşmasının kamu harcamalarının etkinliği yönüyle sorun teşkil edebileceği üzerine düşünceler vardır (Baumann, 2019). Kamu harcamaları yapılırken harcama etkinliğinin sağlanması ve ödeneklerin yerinde kullanılması önemlidir. Yıllık bütçe döngüleri kamu harcamalarının disipline edilmesinin aracıdır. Bütçelerin belirlenen mali yıl içinde uygulama aşamasında az kaynak kullanımı ile en yüksek fayda sağlayacak şekilde toplumun ihtiyaçları ile örtüşen harcamalara kullanılması esastır. Aralık ateşi bağlamında mali yılın bitiminde ortaya çıkan harcama artışları kamu harcamalarının verimliliği ve etkinliğinin sorgulanmasına neden olmaktadır.

Kamu harcamalarında aralık ateşi olgusunun durumuna kamu harcama sınıflandırması açısından bakılması yerinde olabilir. Kamu harcamaları cari, yatırım ve transfer ayrımı ile ele alındığında cari harcamaların içinde yer alan personel harcamalarının yılın her döneminde aynı seyir içinde oldukları söylenebilir. Diğer bir deyişle personel harcamalarında yılın ilk aylarındaki harcama boyutu ile son aylarındaki harcama boyutu arasında enflasyondan kaynaklanan artışlar dışında büyük değişimler yoktur. Ancak sabit gider (personel giderleri vb.) niteliğinde olmayan mal ve hizmet alım giderleri ile sermaye giderleri, aralık ateşi yönüyle önem arz etmektedir. Bu tür giderler gerek alım şekilleri itibarıyla gerekse yapımlarındaki özel koşullar nedeniyle personel giderleri gibi aylık standartlara sahip değildirler. Dolayısıyla yılsonu harcama artışını ifade eden aralık ateşi kapsamında mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinde yılsonu harcamalarının enflasyonun yanında nicelik olarak artması da söz konusu olabilmektedir.

3. Literatürde Aralık Ateşi Kavramı

Literatürde aralık ateşi olgusunu ele alan çalışmalar sınırlıdır. Türkiye özelinde ise aralık ateşi olgusuna yönelik yapılan iki çalışmadan ilki Kartalcı (2009), diğeri Kırал ve Kurtulmuşlar (2020) tarafından yapılmıştır. Kartalcı çalışmasında; "aralık ateşi" olgusunu "aralık ateşi sendromu" şeklinde ele alarak Türkiye'nin 2006-2008 yıllarına ilişkin bütçe harcamalarını incelemiştir. Kırал ve Kurtulmuşlar ise aralık ateşi olgusunu kavramsal açıdan teorik temelleri bağlamında ele alarak, merkezi yönetim bütçesinin temel gider kalemleri özelinde 2010-2017 yılları arasında yılsonu harcama artış eğilimlerini incelemiştir.

Uluslararası literatürde ise doğrudan "aralık ateşi" (december fever) kavramının geçtiği çalışmalar olmakla birlikte dolaylı olarak aralık ateşi olgusuna dikkat çeken çalışmalar da yer almaktadır. Bu doğrultuda Eichenauer'ın (2020) çalışmasında "aralık ateşi" (december fever) kavramına kamu maliyesi kapsamında yer verilmiştir. Eichenauer tarafından kamu maliyesi bağlamında OECD ülkeleri özelinde 2002-2013 yılları arasında Dünya Bankası verileri

kullanılarak bütçe yılının kamu harcamaları üzerindeki etkisi incelenmiştir. Literatürde bazı çalışmalarda ise "aralık ateşi" kavram olarak yer almamakla birlikte yılsonu kamu harcama artışlarına dikkat çeken yazarlar olmuştur. Bu yazarlara örnek olarak Baumann (2019), Candreva (2021), Liebman ve Mahoney (2017), McCue vd. (2021) ve Hartanto vd. (2020) verilebilir. Bahsi geçen yazarların çalışmalarında "aralık ateşi" kavramına dolaylı yoldan dikkat çeken ifadeler; "yılsonu harcama artışları", "savurgan yılsonu harcamaları", "kullan ya da kaybet" (use it or lose it) şeklinde yer almaktadır. Candreva (2021) çalışmasında kamu bütçelemede "kullan ya da kaybet" kavramı kapsamında yılsonu harcama artışlarını ekonomik bir sorun olmasının ötesinde; yasaları, idari kuralları ve kurumsal yapıları dikkate alarak bir yönetim sorunu olarak değerlendirmiştir. McCue vd. (2021), 2009-2018 yılları arasında Avrupa ülkelerinde yılsonu harcama artışlarını çeşitli alanlardaki ihaleler kapsamında incelemiştir. Benzer şekilde Liebman ve Mahoney (2017), ABD Federal Hükümetinin 2004-2009 yılları arasında satın alma harcamalarına ilişkin verileri kullanarak "aralık ateşi" olgusunu değerlendirmişlerdir. Liebman ve Mahoney, mali yılın son haftasında satın alma harcama uygulamalarının neredeyse beş kat daha fazla olduğunu bulmuşlardır. Hartanto vd. (2020) ise çalışmasında Endonezya'da yerel yönetimlerde yöneticilerin yılsonu harcama davranışlarını çevresel, kişisel ve ahlaki faktörlerin etkisi bağlamında ele alarak yılsonu harcama artışlarını incelemiştir. Baumann (2019), "aralık ateşi" olgusunu erteleme modeli bağlamında ele alarak Birleşik Krallık bütçesi özelinde yılsonu harcama artışlarını 1990-2014 yılları arasında değerlendirmiştir.

Literatür incelemesinde önem arz eden husus, "aralık ateşi" olgusunun mali yılı takvim yılı ile aynı olan (1 Ocak-31 Aralık) ülkelerde aralık ateşi kavramı (december fever) olarak yer almasıdır. Bazı ülkelerde ise mali yıl ile takvim yılı eş zamanlı değildir. Örneğin İngiltere, Kanada, Singapur gibi ülkelerde mali yılbaşı 1 Nisan; Avustralya, Yeni Zelanda'da 1 Temmuz ve ABD'de (federal devlet) ise 1 Ekim'de başlamaktadır (Edizdoğan & Çetinkaya, 2021). Bu doğrultuda "aralık ateşi" kavramı yerine ülkelerin mali yıl aralığı kapsamında yılsonu harcama artışına dikkat çeken kavramlar; "mart çılgınlığı" (March Madness), "bahar indirimi" (Spring Sale), "noel mevsimi" (Christmas Season), "kuyruklu piyano sendromu" (Grand Piano Syndrome), "şaşkın sezon" (silly season), "elini çabuk tut" (hurry-up) harcamaları şeklinde ifade edilmektedir (Eichenauer, 2016; Hyndman vd., 2007). Artan yılsonu harcamalarına dikkat çeken bu tür ifadeler yılsonu harcamalarının savurgan türde olma eğilimini vurgulamaktadır (Eichenauer, 2016).

4. Yöntem

Çalışmada belirlenen yöntem, çeşitli ülkelerde yılsonu harcamalarının (aralık ateşi) nasıl geliştiğini literatürde yer alan farklı çalışmalar özelinde aktararak Türkiye'deki durumun ihale ve bütçe verileri kapsamında analiz edilmesi ve ortaya çıkan görüntünün tartışılması ve değerlendirilmesi şeklindedir. Türkiye yönüyle ihale ve bütçe verileri son altı yıllık dönemi kapsamaktadır. Bu dönemin verileri kapsamında yılsonu harcamalarının nasıl bir seyir izlediği bulgular kısmında ortaya konarak aralık ateşi kavramı konusunda Türkiye'deki çalışmaların sonuçlarını da dikkate alarak konuyu zenginleştirici tartışma ve değerlendirmeler yapılmıştır.

5. Aralık Ateşi ve Ülke Uygulamaları

Ülkeler özelinde aralık ateşi ile ilgili başlıca araştırmalar, yılsonu harcamalarını yönlendirdiği düşünülen faktörlere yönelik teorik yaklaşımlar ile ampirik yaklaşımları kapsamaktadır. Literatürde yılsonu harcama artışlarının nedenlerine ve çözüm önerilerine yönelik ampirik kanıtlar sınırlı olmakla birlikte bazı ülkeler özelinde aralık ateşi olgusunu açıklamak için vekalet

teorisi kapsamında dört modelden (yaklaşım) bahsedilmektedir. Bunlar; Eichenauer'ın bürokrasi modeli, Baumann'ın erteleme modeli, Liebman ve Mahoney'in ihtiyati tasarruf modeli ile Hurley'in maliyet belirsizliği ve harcama kararı eşzamanlılık modelidir (McCue vd., 2021).

Vekâlet teorisi, yasa koyucu (meclis) ile ödenekleri harcayan kurumlar arasındaki bağlantı üzerinde durmuştur. Bu teoriye göre yılsonu harcama artışına konu olan ödeneklerin gerçek bütçe gereksiniminin dışında olduğu, yılsonunda kalan ödeneklerin kullanılarak yasama organı ile kurumlar arasında bilgi asimetrisi sorunu oluşturduğu ortaya konmaktadır. Yılsonu ortaya çıkan fazlanın önceki aylardaki etkili mali yönetimden mi yoksa eksik kullanımdan mı kaynaklandığı da tam olarak belirlenememiştir (McCue vd., 2021).

Bürokrasi modelinde Eichenauer (2016), devlet kurumlarının idari kapasitesinin mali sonuçları etkilediğini savunmuştur. Bu kapsamda çok yıllık bütçeleme, orta vadeli planlar ve yüksek bürokratik seviye gibi unsurlarla (kaliteli, etkili, kuralcı uzman anlayış) yılsonu harcamaların durumu arasında bağ kurulmuştur. Bu modele göre yöneticilerin ve bürokratların durumu ne kadar etkin ve profesyonel ise harcamaların yıla yaygınlığı o kadar gerçekçi olacaktır. Hatta bu model ile etkin bürokrasiye sahip ülkelerde yılsonu harcama artışlarının daha düşük seviyede gerçekleştiği de ispatlanmıştır.

Baumann'ın (2019), Birleşik Krallık verilerini kullanarak geliştirdiği erteleme modelinde yılsonu harcama artışları, harcamacı kurumlar açısından harcamaların fayda fonksiyonu doğrultusunda açıklanmıştır. Kurumların verimli bir şekilde harcama yapmasının belli bir çaba maliyeti söz konusudur. Harcamacı kurumlar hesap verilebilirlik, şeffaflık ve etkinlik doğrultusunda kamu fonlarını harcamak için kapsamlı prosedürleri uygulamak zorundadır. Dolayısıyla mali yıl boyunca planlanan işler genellikle mali yılın son aylarına ertelenmektedir.

İhtiyati tasarruf modeline göre mali yıl içindeki her bir alt dönemde, harcamacı kurumlar fonların marjinal değerini belirleyen bir parametre çizer ve azalan getirilerle bir hedefi maksimize etmek için bir harcama seviyesi seçer. Azalan getiriler ve belirsizlik, kuruluşların ilk dönemde ortalama olarak bütçelerinin yarısından daha azını harcayarak "yağmurlu gün fonu" oluşturmaları için bir teşvik yaratabilmektedir. Kurumlar mali yılın ilk bölümünde ihtiyati tasarruflara başvurabilmektedir. Ayrıca mali yılsonunda, ödeneklerin süresinin dolması ihtimali, kurumun harcamalarının marjinal değeri sosyal maliyetlerinin altında olsa bile (savurgan harcamalar) kalan ödeneklerin tümünün harcamasına neden olabilmektedir. Bu bağlamda yılsonunda, beklenen harcamalar artar, ortalama harcama kalitesi mali yılın ilk aylarının altına düşer ve bazı durumlarda verimsiz olmasına rağmen harcama gerçekleşir (Liebman & Mahoney, 2017).

Maliyet belirsizliği ve harcama kararı eş zamanlılık modelinde ise toplam faaliyetlerin maliyet durumu, yılbaşı ve yılsonu yönüyle değerlendirilmiştir. Mali yıl içinde gerçekleştirilen faaliyetlerin bazıları yüksek değerli (daha öncelikli/önemli) bazıları ise düşük değerlidir. Harcamacı kurumun ödenekleri tahsis edeceği iki faaliyetten biri yüksek değerli diğeri düşük değerli faaliyet olduğu varsayımı altında; mali yıl içinde işlemler devam ettiğinden yüksek değerli faaliyete ne kadar harcandığı belirsizdir. Bu faaliyet için tam olarak ne kadar ödenek kullanıldığı ancak mali yıl bittiğinde ortaya çıkmaktadır. Yıl ilerledikçe yüksek değerli faaliyete ne kadar harcama yapıldığı hakkında bir öngörü olmakla birlikte kesinlik yoktur. Bu belirsizlik karşısında, harcamacı kurum her iki faaliyete de harcayacak sabit bir bütçesi olduğunu bilerek, düşük değerli faaliyet için rakamsal olarak oynama yapılmayacak bir harcama yapmalıdır. Harcamacı kurum iki faaliyeti yıl içinde ardışık olarak üstlenebilseydi yüksek değerli faaliyetin ne kadara mal olduğunu ve düşük değerli faaliyet için ne kadar harcamak zorunda kaldığını bilirdi. Ancak yılsonuna kadar maliyet belirsizliği ile faaliyetlerin başlaması ve tamamlanması için belli bir zaman gereklidir. Bu bağlamda harcamacı kurum yüksek değerli faaliyetin neye

mal olacağını bilmeden, önce düşük değerli aktiviteye ne harcayacağına karar vermelidir. Bu kapsamda faaliyet harcamalarının eşzamanlılığı; yüksek ve düşük değerli faaliyetlerin karşı karşıya gelmesinden dolayı yapısal bir etkinsizliğe yol açabilmektedir (Hurley vd., 2014).

Bahsi geçen yaklaşımlar bağlamında ülkeler özelinde yapılan çalışmalarda aralık ateşi olgusunun nedenlerine yönelik ele alınan teorik yaklaşımlarda farklılıklar vardır. Yılsonu harcama artışlarının nedenlerini açıklamaya çalışan bu modeller ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir.

OECD ülkelerinde (27 OECD ülkesi için) yılsonu harcama artışları bürokrasi modeli bağlamında 2002-2013 yılları arasında Dünya Bankasına yapılan transfer harcamaları kapsamında incelenmiştir. İncelenen yıllarda OECD ülkeleri içinde yüksek yönetim düzeyine sahip ülkelerde yılsonu harcamaları daha düşük seviyede gerçekleşirken, bürokratik kalite açısından zayıf olan ülkelerde mali yılın son çeyreğinde dış yardım harcamalarında artış yaşanmıştır (Eichenauer, 2020). OECD ülkelerinde kamu kurumlarının yılsonundaki ödenekleriyle ilgili harcama telaşının, bütçenin yıllık olma ilkesi gereği mali yılın sona ermesiyle birlikte kamu kurumlarında kullanılmayan ödeneklerin iptali ve bir sonraki bütçe döneminde o kuruma düşük bütçe ödeneği verilmesi ile ilişkili olduğu belirtilmiştir (Shand, 1998).

Birleşik Krallık'ta erteleme modeli bağlamında harcama verileri değerlendirilmiştir. Birleşik Krallık'ta aralık ateşi olgusu açısından 1997–1998'den 2013–2014'e kadar her mali yılın son ayı için harcama oranları incelenmiştir. Cari ya da sermaye harcamalarına göre ayrılmış olan Birleşik Krallık merkezi hükümet toplam harcama verilerinden yararlanılmıştır. Örneklem olarak incelenen her mali yılda, mali yılın son ayında sermaye harcamalarının önemli ölçüde arttığı ortaya konulmuştur. Birleşik Krallık'ta mali yılın son aylarında yapılan harcamaların aynı zamanda verimsiz olmasının da söz konusu olduğu ifade edilmiştir (Baumann, 2019). Ancak Birleşik Krallık'ta kamu kurumlarının bütçe yöneticileri ile yapılan görüşmelerin sonucunda da bütçelerin yıllık olma ilkesinin yılsonunda her zaman düşük kaliteli harcamalara sebep olmadığı belirtilmiştir. Bütçe yöneticileri mali yılın ilk aylarında önem arz eden iş sözleşmelerine daha fazla ödenek ayırarak mali yılın sonlarına doğru hazır projeler için harcamalarını azaltabilmektedir. Birleşik Krallık bütçe yöneticilerine göre bütçe harcamalarında uygulanan mali kurallar uzun vadeli hedefleri göz önünde bulundurmaya olanak sağlayarak fazla ve eksik harcamalarının sonuçlarının karşılaştırılmasına da fırsat sağlamaktadır (Hyndman vd., 2007).

Yılsonu harcama artışlarını Birleşik Krallık'taki gibi olumsuz olarak değerlendirmeyen ülkelere Çekya ve Slovakya örnek verilebilir. Çekya ve Slovakya'da acil durumlar söz konusu olduğunda öngörülemeyen ihtiyaçları finanse etmek için önceki mali yıllara ait fon fazlaları kullanılmıştır. Bahsi geçen ülkelerde acil durumlara örnek olarak 2009 mali krizi ve 2020 yılında yaşanan Covid 19 pandemisi örnek teşkil etmektedir (Nemec & Špaček, 2020).

Avrupa Birliği ülkelerinde 2009-2018 yılları arasında her bir mali yılın son çeyreğinde yılsonu harcama artışları dikkat çekici boyutta olan ülkelerin başında Polonya, Romanya, Yunanistan, İspanya, Belçika, İtalya ve Almanya gelmektedir. Bu ülkelerde belirli harcama eşliğinin üzerindeki satın alma değerlerini içeren veriler özelinde yılsonu harcamaları değerlendirilmiştir. Belçika, İtalya ve Almanya'da yapım işleri sözleşmelerinde incelenen on yıllık dönemin sadece ikisinde yılın son çeyreğinde ani artışlar görülürken, tedarik ve hizmet sözleşmelerinde incelenen on yılın beşinde son çeyrekte ani artışlar görülmüştür. Yunanistan, Belçika, Hollanda, Polonya, İspanya ve Almanya'da, incelenen on yılın altısında hizmet sözleşmelerinde yılsonu ani artışlar görülmüştür. Romanya ve Almanya'da, on yılın yedisinde malzeme sözleşmelerinde yılsonu ani artışlar görülmüştür. Bu bağlamda önem arz eden husus yılsonu harcama artışlarında satın alınan şeyin ve sözleşme türünün ne olduğunun da önemli bir faktör olmasıdır. Örneğin malzeme ve hizmet sözleşmeleri açısından yılsonu harcama artışı ile karşılaşma olasılığı bu tür

sözleşmelerin daha düşük ortalama değere sahip olması ve mali yılın sonuna kadar kolaylıkla temin edilebilmesinden kaynaklandığı belirtilmektedir (McCue vd., 2021).

Ülkelerin büyüklüğüne bağlı olarak yıllık bütçe büyüklüğü doğrultusunda mali yılın sonunda kalan ödeneklerin miktarında da artışlar söz konusunda olabilmektedir. Bu durum bir sonraki yılın bütçesinde fonların gerekliliğine dikkat çekmek için de söz konusu olabilmektedir. Almanya bu duruma örnek verilebilir. Almanya'da 1980'li ve 1990'lı yılların başında yürürlüğe giren bütçe kısıtlamaları bütçenin yıllık olma ve artımlı olma özelliğini destekleyerek bütçe yöneticilerini mali yılın bitiminden önce ödenekleri tüketmeye teşvik ederek yılsonu harcama artışlarına neden olduğu ifade edilmiştir (Fitzenberger vd., 2016).

ABD'de ise ihtiyati tasarruf modeli bağlamında federal hükümetin 2004-2009 yılları arasında mal ve hizmet tedarikine yönelik satın alma harcamalarına ilişkin veriler kullanılarak aralık ateşi olgusundan bahsedilmiştir. ABD'de satın alma verileri doğrultusunda yılın son haftasında yapılan harcamaların, yılın geri kalan haftalık ortalamasından 4,9 kat daha fazla olduğu ortaya konmuştur. ABD'de harcamalardaki artış geniş tabanlı olarak neredeyse tüm büyük kamu kurumlarında görülmüştür. ABD'de aynı zamanda mali yılın son haftasında sözleşmesi imzalanan projelerin kalitesini incelemek için 686 büyük bilgi teknolojileri projesinin performansına ilişkin veri seti kullanılmıştır. Veri seti incelemesine göre bir mali yılın sonunda hayata geçirilen projelerin düşük kaliteli olma olasılığının 2,2 ila 5,6 kat daha fazla olduğu tespit edilmiştir. Bu kapsamda ABD'de mali yılın son haftasında başlayan projelerin verimsizliğine dikkat çekilmektedir (Liebman & Mahoney, 2017).

Kanada'da ise yılsonu harcama artışları maliyet belirsizliği ve harcama kararı eşzamanlılık modeli kapsamında Savunma Bakanlığı bütçesi özelinde değerlendirilmiştir. Bütçenin tamamının mali yılın bitiminden önce harcanması ile ilgili mali kural, mali yılın bitime yakın harcama artışlarına sebep olmaktadır. Kanada'da mali yılın bitimine yakın yapılan savunma harcamalarında verimsizliğin sebebi olarak bütçe ile ilgili mali kurallar ve harcama teşvikleri görülmektedir (Hurley vd., 2014).

6. Aralık Ateşi ve Türkiye'deki Durum

Aralık ateşi olgusuna çeşitli ülke uygulamaları yönüyle bakıldığında varlığının söz konusu olduğu, literatürde tartışıldığı ve bu durumun kısmen düzeltilmesi yönünde fikirler ortaya atıldığı anlaşılmıştır. Bu konunun Türkiye'deki yansımalarına bakılması ve kavramın Türkiye'de de benzer şekilde gelişim gösterip göstermediğinin incelenmesi literatüre katkı sağlayacaktır. Bu çerçevede aralık ateşi kapsamında yılsonu harcama artışının nedenleri diğer ülke uygulamalarındaki durumlar da dikkate alınarak belli konular altında ele alındığında çalışmanın sonuçlanması ve değerlendirilmesine katkı sağlayacağı düşünülmüştür. Türkiye kısmıyla ilgili olarak yaptığı çalışmasında Kırıl ve Kurtulmuşlar (2020), 2010-2019 yıllarında yılsonu harcama türlerinin tamamında değil bazılarında doğal nedenlerle (sermaye harcamaları ve ihale ilişkisi) harcama artışı olduğunu, Kartalçı (2009) ise 2006-2008 yıllarını kapsayan araştırmasında hemen hemen tüm harcama kalemlerinde yılsonu harcama artışının olduğunu tespit etmiştir. Her iki çalışmada da yılsonu harcama artışının azaltılması yönünde öneriler getirilmiştir. Çalışmamızda ise bu çalışmalardan da yararlanarak son yıllardaki durumu görmek ve aralık ateşi konusunu bu çalışmaların sonuçlarından farklı yönde tartışacak ve değerlendirecek şekilde Türkiye yönüyle aralık ateşi oluşuyorsa mevzuat ve mevzuatın emrettiği uygulama şekliyle mi? yoksa bürokratların ve diğer yöneticilerin durumlarından kaynaklanan nedenlerle mi? olduğunu "kamu alımları süreci" ve "bütçe uygulama süreci" başlıkları altında ele alıp incelemeyi uygun gördüğümüzü belirtmek isteriz.

7. Bulgular

Yöntem başlığında da ifade edildiği üzere aralık ateşi kavramı kapsamında Türkiye'deki yıllık ihale rakamlarının ve bütçe harcamalarının 2016-2021 yıllarını kapsayan kesinleşmiş verileri ele alınmıştır. İhale verileri Kamu İhale Kurumunun yayımladığı Kamu Alımları İzleme Raporlarında ilk altı ay ve son altı ay şeklinde yer almıştır. Aylık verilerin yayımlanmaması nedeniyle yılsonu harcama artışı açısından son altı ayın verilerinin ilk altı ayın verileriyle karşılaştırması yapılmıştır. Ancak konunun netleşmesi açısından son altı aylık ihale verileri aylık yayımlanan bütçe verileri ile beraber değerlendirilerek aralık ateşi konusunda bulgular çerçevesinde tartışma ve değerlendirme yapılmıştır.

7.1 Kamu Alımları Süreci

Türkiye'de kamu kurumlarının ihtiyaç duydukları mal alımı, yapım işi ve hizmet alımları 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu [KİK] (2002) kapsamında gerçekleştirilmektedir. Kanunda ihale usulleri; açık ihale, belli istekliler arasında ihale ve pazarlık usulü şeklinde belirlenmiştir (KİK, 2002, m. 18). Ayrıca Kanunda doğrudan temin olarak adlandırılan bir alım şekli de yer almıştır. Doğrudan temin, belli bir tutarda, ilan zorunluluğu olmadan ve piyasa fiyat araştırması yapılarak gerçekleşen bir alım şeklidir (KİK, 2002, m. 22). Kamu alımlarında kurumlar bütçe ile verilen ödeneklerini harcarlarken bu ihale usullerini ve doğrudan temin alım şeklini kullanmaktadırlar. Kurumların alım yapmalarının başlangıç zamanı kendilerine verilen ödeneklerin serbest bırakılmasıyla olmaktadır. Ödeneklerin serbest bırakılması her yılbaşı yayımlanan "merkezi yönetim bütçe uygulama genelgesi" ile yapılmaktadır (T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2022). Merkezi yönetim bütçe uygulamasında ödeneklerin serbest bırakılması ilk aylarda (özellikle Ocak ayı) kısıtlı olduğundan harcamalar birkaç ay geçtikten sonra yapılmaya başlamaktadır. İhalelerin gerçekleşmesi için ilgili harcama kaleminde ödenek olması ve ihale prosedürünün başlaması gerekir (KİK, 2002, m. 5). İhale usullerinin işleyişinde mal, yapım ve hizmet alım işlerinde farklılıklar ihale sürecini etkileyebilmektedir. Özellikle yapım işlerinin ihalesinde çoğunlukla açık ihale kullanıldığından ihaleye hazırlık ve ihalenin sonuçlanması (itiraz olmazsa) iki ayı geçmektedir. İhalenin sonuçlanıp işin yapılması ve harcamanın tamamlanması da yılsonunu bulabilmektedir. Bu bilgiler çerçevesinde çalışmamızın bu kısmında konuyla ilgili olarak kamu alımları ve ihale türleri yönüyle 2016-2021 yılları arasındaki rakamlar incelenerek durumun aralık ateşi yönüyle gelişimine bakılmıştır.

Tablo 1'deki yıllık rakamlara yılsonu harcama artışı (aralık ateşi) yönüyle bakıldığında incelenen yıl aralığı çerçevesinde mal alımı ve hizmet işlerinde ilk aylara göre son aylarda artış olmadığı, yatırım harcamalarını gösteren yapım işlerinde ise önemli artışlar olduğu anlaşılmaktadır. Tablo 1'de yapım işlerinde aralık ateşi durumunun varlığı kendini göstermektedir. Yapım işlerinin yıllık olarak ilk aylar ile son aylarının durumuna adet ve tutar olarak bakılabilir. 2016 yılında yaklaşık adette %70, tutarda %65 artış; 2017 yılında adette %60, tutarda %45 artış; 2018 yılında adette %25 artış, tutarda düşüş; 2019 yılında adette %75, tutarda %30 artış; 2020 yılında adette %100, tutarda %100'den fazla artış; 2021 yılında ise adette %60, tutarda %65 artış olduğu karşımıza çıkmaktadır. Bu görüntü ihale türleri yönüyle aralık ateşinin ciddi anlamda oluştuğunu göstermektedir.

Tablo 1*İhale Türlerine Göre Adet ve Tutar Olarak Alımlar (2016-2021)*

İhale Türü	2016 İlk 6 Ay		2016 Son 6 Ay	
	Adet	Tutar (1.000 TL)	Adet	Tutar (1.000 TL)
Mal	18.757	16.163.644	16.617	10.236.518
Yapım	7.601	29.962.999	12.073	49.730.981
Hizmet	19.704	34.082.689	14.278	14.530.483

İhale Türü	2017 İlk 6 Ay		2017 Son 6 Ay	
	Adet	Tutar (1.000 TL)	Adet	Tutar (1.000 TL)
Mal	18.014	16.689.946	17.144	13.411.993
Yapım	8.157	53.221.653	13.212	77.824.338
Hizmet	18.474	30.737.056	14.020	17.288.202

İhale Türü	2018 İlk 6 Ay		2018 Son 6 Ay	
	Adet	Tutar (1.000 TL)	Adet	Tutar (1.000 TL)
Mal	16.714	17.182.560	16.620	16.129.306
Yapım	8.703	54.015.247	10.967	47.078.733
Hizmet	13.436	27.062.952	10.932	6.266.161

İhale Türü	2019 İlk 6 Ay		2019 Son 6 Ay	
	Adet	Tutar (1.000 TL)	Adet	Tutar (1.000 TL)
Mal	14.670	20.923.877	13.515	13.893.979
Yapım	3.782	21.637.901	6.609	28.625.226
Hizmet	9.755	13.676.541	9.849	17.949.852

İhale Türü	2020 İlk 6 Ay		2020 Son 6 Ay	
	Adet	Tutar (1.000 TL)	Adet	Tutar (1.000 TL)
Mal	13.716	24.462.206	12.718	15.048.861
Yapım	4.420	22.934.230	8.953	46.692.018
Hizmet	9.477	20.031.640	8.586	13.699.052

İhale Türü	2021 İlk 6 Ay		2021 Son 6 Ay	
	Adet	Tutar (1.000 TL)	Adet	Tutar (1.000 TL)
Mal	13.807	27.190.167	14.936	27.592.473
Yapım	6.599	59.524.272	10.479	97.742.745
Hizmet	10.141	22.887.591	9.908	18.224.239

Kaynak: Kamu İhale Kurumu, Kamu Alımları İzleme Raporları 2016-2021 (Kamu İhale Kurumu, 2016; 2017a; 2017b; 2018a; 2018b; 2019a; 2019b; 2020a; 2020b; 2021a; 2021b; 2022).

Tablo 2*İhale Türlerine Göre Doğrudan Temin Alımı Adet ve Tutarı (2016-2021)*

İhale Türü	2016 İlk 6 Ay		2016 Son 6 Ay	
	Adet	Tutar (1.000 TL)	Adet	Tutar (1.000 TL)
Mal	Veri yok ^a	882.293	Veri yok ^a	1.366.906
Yapım	Veri yok ^a	67.628	Veri yok ^a	149.482
Hizmet	Veri yok ^a	293.669	Veri yok ^a	1.048.324

İhale Türü	2017 İlk 6 Ay		2017 Son 6 Ay	
	Adet	Tutar (1.000 TL)	Adet	Tutar (1.000 TL)
Mal	Veri yok ^a	1.054.977	Veri yok ^a	1.184.310
Yapım	Veri yok ^a	111.639	Veri yok ^a	102.475
Hizmet	Veri yok ^a	1.911.662	Veri yok ^a	1.374.571

İhale Türü	2018 İlk 6 Ay		2018 Son 6 Ay	
	Adet	Tutar (1.000 TL)	Adet	Tutar (1.000 TL)
Mal	Veri yok ^a	583.497	Veri yok ^a	1.301.105
Yapım	Veri yok ^a	74.812	Veri yok ^a	135.646
Hizmet	Veri yok ^a	1.140.505	Veri yok ^a	544.188

İhale Türü	2019 İlk 6 Ay		2019 Son 6 Ay	
	Adet	Tutar (1.000 TL)	Adet	Tutar (1.000 TL)
Mal	Veri yok ^a	1.279.551	Veri yok ^a	3.464.044
Yapım	Veri yok ^a	120.194	Veri yok ^a	236.395
Hizmet	Veri yok ^a	769.828	Veri yok ^a	1.793.563

İhale Türü	2020 İlk 6 Ay		2020 Son 6 Ay	
	Adet	Tutar (1.000 TL)	Adet	Tutar (1.000 TL)
Mal	122.570	3.481.090	177.139	3.486.434
Yapım	3.582	107.615	8.309	271.527
Hizmet	45.780	749.488	77.521	1.319.104

İhale Türü	2021 İlk 6 Ay		2021 Son 6 Ay	
	Adet	Tutar (1.000 TL)	Adet	Tutar (1.000 TL)
Mal	130.358	2.305.490	239.541	5.761.967
Yapım	4.619	166.014	11.550	484.988
Hizmet	54.616	1.147.811	103.815	3.313.629

Kaynak: Kamu İhale Kurumu, Kamu Alımları İzleme Raporları 2016-2021 (Kamu İhale Kurumu, 2016; 2017a; 2017b; 2018a; 2018b; 2019a; 2019b; 2020a; 2020b; 2021a; 2021b; 2022).

^a Doğrudan temin alımları ile ilgili veri yayımlaması 2020 yılına kadar yıllık yapılmış, 2020 yılından sonra 6 aylık yayımlanmaya başlamıştır. Dolayısıyla tabloda ilgili kısımlar boş bırakılmıştır.

Tablo 2 doğrudan teminle yapılan kamu alımlarını göstermektedir. Kamu alımlarının doğrudan temin ile yapılan şeklinde ihale usulleriyle yapılanlarına göre hazırlık ve sonuçlandırma kolay olduğundan yılın her ayına yayılan bir harcamanın daha mümkün olacağı düşünülse de Tablo 2'deki rakamlara göre bunun böyle olmadığı anlaşılmaktadır. Yılın ikinci yarısında yapılan mal, yapım ve hizmet alımlarının ilk yarısına göre daha fazla olduğu görülmektedir. Tablo 1'de sadece yapım işlerinde karşımıza çıkan artış durumu (aralık ateşi) bu

tabloda tüm alımlarda birkaç yıl haricinde söz konusudur. Artış oranlarına ilk altı ay ile son altı ay yönüyle bakıldığında; 2016 yılında tutar olarak tüm ihale türlerinde %100'den fazla artış; 2017 yılında hepsinde düşüş; 2018 yılında hizmet alımlarında düşüş, diğerlerinde %100 artış; 2019 yılında hepsinde %100'den fazla artış; 2020 yılında adet olarak yapımda %100'den fazla, diğerlerinde %50'den fazla, tutar olarak mal alımlarında değişiklik yokken yapım ve hizmet alımlarında %100'e yakın artış; 2021 yılında ise adet ve tutar rakamlarında hepsinde %100'den fazla artış görülmektedir. Yıllara ait artış oranlarına bakıldığında doğrudan temin şeklindeki alımlarda da aralık ateşinin geliştiği söylenebilir.

7.2 Bütçe Uygulama Süreci

Bütçenin uygulama süreci basit ifade ile gelirlerin toplanarak ödeneklerin harcanması şeklindedir. Sürecin gelir kısmı ödeneklerin harcanması yönüyle önemlidir. Bütçenin olağan akışında olağan gelirler (vergi vb.) toplanıp olağan harcamalar yapılacaktır. Dolayısıyla bu akış içinde Hazinesinin nakit yönetimi için olağan gelirlerin toplanması ve bu gelirlerin ödemelerin yapılması için kurumlara gönderilmesi söz konusudur. Hazine gerekli nakdi bulamadığında olağanüstü gelir olarak borçlanarak durumu dengeleyebilecektir. Bu işleyiş ödenek kullanan kurumların ödeneklerini aylara yaygın şekilde harcamaları açısından önemli bir durumdur. Bu süreç kapsamında vazgeçilemez olan personel ve faiz ödemeleri gibi harcamaların yılın her ayına eşit yayılımı durumudur. Ancak personel dışındaki vazgeçilebilecek türdeki cari transferler, mal ve hizmet alımları, sermaye harcamaları ve sermaye transferlerinin yılın her ayına eşit yayılımı söz konusu olamayabilecektir. Çalışmada idarenin vazgeçebilir nitelikte olan harcamalarının aralık ateşi olgusunu ortaya çıkardığından hareketle bu durumun görüntüsünü alabilmek adına 2016-2021 yıllarını kapsayan bütçe verilerine bakılmıştır.

Tablo 3'deki rakamlar harcama türleri bağlamında aylık harcama gelişimlerini göstermektedir. Yıllık olarak değerlendirildiğinde cari transferlerin 11 aya yayılan kısmında büyük farklar olmadığı, 2016-2018 yıllarının aralık aylarında biraz arttığı (%20-30 artış) ancak 2019-2021 yıllarının aralık aylarında ise cari transferlerin önemli düzeyde arttığı (%50-100 artış) anlaşılabilir. Mal ve hizmet harcamalarıyla ilgili olarak yılların hepsinde aylara ayrılmış harcama tutarlarının eşit gibi olduğu ancak aralık ayında diğer aylara göre %100'e yakın ve %100'den fazla olan yılların olduğu anlaşılmaktadır. Sermaye giderleri için de benzer durumdan bahsetmek mümkündür. İlgili yılların her ayına eşit yayılmış harcama tutarlarını tablodan görmek mümkündür. Ancak bu harcama türünde de her yılın aralık ayında %100 ve daha fazlası harcama olduğu anlaşılmaktadır. Sermaye transferine bakıldığında ise diğer harcama türlerinden farklı bir durumla karşı karşıya olduğu söylenmelidir. Yıllar itibarıyla bakıldığında ilgili yılların on bir aylık görüntüsünde diğer harcama türlerindeki görüntünün aksine aylar arasında büyük farklar görülmektedir. Her yılın farklı aylarında rakamlar yüzde yüz artarken aynı zamanda yüzde yüz düşebilmektedir. Kaldı ki aralık ayında da rakamlar her yıl için %100 ile %300 arasında değişen farklarla kendini göstermiştir. Bu durum bu harcama türünde dağınık bir görüntü vermektedir. Tablo 3'ün verilerine genel bakıldığında bize çok net olarak aralık ayında her harcama türü için artışın olduğunu göstermektedir. Yılın son aylarında ortaya çıkan bu artışların aralık ayı itibarıyla hızlanması durumunu ihale ve bütçe konuları yönüyle tartışmak önemlidir.

Tablo 3

Merkezi Yönetimin Harcama Türlerine Göre Aylık Harcama Tutarları (2016-2021)

2016 Yılı												Milyon TL
	Ocak	Şubat	Mart	Nisan	Mayıs	Haziran	Temmuz	Ağustos	Eylül	Ekim	Kasım	Aralık
Cari Transfer	15.987	18.654	19.593	17.627	16.816	22.606	16.099	18.090	21.991	15.336	18.233	23.813
Mal ve Hizmet	1.855	3.489	3.883	4.635	3.916	4.578	3.668	4.060	3.481	4.362	5.486	10.682
Sermaye Gideri	235	1.264	1.764	3.292	3.534	5.634	2.910	5.053	5.191	5.506	6.624	18.666
Sermaye Transferi	219	247	202	495	920	831	317	592	388	649	707	3.308
2017 Yılı												Milyon TL
	Ocak	Şubat	Mart	Nisan	Mayıs	Haziran	Temmuz	Ağustos	Eylül	Ekim	Kasım	Aralık
Cari Transfer	18.264	26.116	27.045	25.544	19.050	27.753	17.538	22.549	20.191	21.020	18.755	27.094
Mal ve Hizmet	1.950	4.416	4.684	5.447	4.718	5.192	4.924	5.154	4.062	5.707	6.513	10.827
Sermaye Gideri	360	1.418	3.212	4.333	5.238	6.432	4.405	7.936	4.061	7.075	7.578	18.929
Sermaye Transferi	7	642	468	665	1.955	709	1.588	705	658	1.783	973	3.185
2018 Yılı												Milyon TL
	Ocak	Şubat	Mart	Nisan	Mayıs	Haziran	Temmuz	Ağustos	Eylül	Ekim	Kasım	Aralık
Cari Transfer	19.170	27.275	27.892	28.088	22.274	39.988	19.099	34.730	24.062	25.361	25.605	29.329
Mal ve Hizmet	2.743	4.819	5.622	5.488	6.948	5.089	6.217	4.426	5.081	5.886	8.188	11.431
Sermaye Gideri	5.001	4.112	4.681	8.064	8.270	5.467	5.001	6.919	4.677	8.609	7.669	19.846
Sermaye Transferi	588	979	1.683	1.762	2.024	1.030	580	1.041	1.046	1.352	1.685	2.972
2019 Yılı												Milyon TL
	Ocak	Şubat	Mart	Nisan	Mayıs	Haziran	Temmuz	Ağustos	Eylül	Ekim	Kasım	Aralık
Cari Transfer	31.389	35.069	31.851	33.382	38.006	29.569	30.114	44.321	32.373	30.371	25.607	38.255
Mal ve Hizmet	3.398	5.482	4.726	7.234	5.705	5.367	7.909	5.866	5.053	8.938	7.293	17.3863
Sermaye Gideri	10.947	2.326	5.613	4.222	4.580	3.274	9.123	6.803	3.875	6.253	6.212	17.482
Sermaye Transferi	49	871	300	592	242	354	2.241	1.071	606	983	1.115	2.970
2020 Yılı												Milyon TL
	Ocak	Şubat	Mart	Nisan	Mayıs	Haziran	Temmuz	Ağustos	Eylül	Ekim	Kasım	Aralık
Cari Transfer	37.077	37.193	39.465	51.485	35.422	38.484	58.865	30.658	44.605	38.088	34.109	52.606
Mal ve Hizmet	4.077	7.531	6.732	6.650	5.226	5.368	6.292	5.560	7.574	8.555	11.108	22.292
Sermaye Gideri	9.183	3.093	3.837	3.659	5.090	7.777	7.816	4.053	6.874	7.528	8.088	26.737
Sermaye Transferi	20	336	438	523	562	407	2.248	317	654	1.269	2.447	5.947
2021 Yılı												Milyon TL
	Ocak	Şubat	Mart	Nisan	Mayıs	Haziran	Temmuz	Ağustos	Eylül	Ekim	Kasım	Aralık
Cari Transfer	44.972	42.612	46.197	41.665	50.563	53.190	58.358	40.354	59.812	43.501	44.015	101.583
Mal ve Hizmet	3.358	5.209	8.343	6.565	7.546	8.867	7.493	7.755	12.601	16.630	15.168	34.014
Sermaye Gideri	2.253	1.425	6.056	8.344	9.801	6.598	12.561	7.373	9.936	12.356	13.866	40.435
Sermaye Transferi	0	406	754	797	1.408	823	1.544	600	3.539	1.024	3.491	11.102

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü (2022). Merkezi Yönetim Bütçe İstatistikleri [Veri seti]. Hazine ve Maliye Bakanlığı.

8. Tartışma

Çalışmanın ana düşüncesi kapsamında tartışılması gereken husus, yılısonu harcama artışının olağan mı yoksa olağan dışı bir durum mu olduğudur. Gerek yurt dışı gerekse yurt içi literatürde yer alan çalışmalarda yılısonu harcama artışının (aralık ateşi) çeşitli ülkelerde ve Türkiye’de de ortaya çıktığı ifade edilmiştir. Çalışmada da bu durum son yıllar için Türkiye yönüyle hem ihale hem de bütçe verileri yönüyle bir kez daha ortaya konmuştur. Diğer bir deyişle aralık ateşi durumu devam etmektedir. Çalışmada durum tespitinin ardından literatürdeki çalışmalar sonucunda ulaşılan tespitler sonrasında ortaya atılan önerilerin (Eichenauer, 2016; Kartalçı,

2009; Kiral & Kurtulmuşlar, 2020) konunun ihale ve bütçe teorisi ve işleyişi yönüyle farklı bakış açısıyla tartışılmasının literatüre katkı sağlayacağı düşünülmektedir. Bu doğrultuda özellikle Türkiye yönüyle tartışmanın iki ayağının olduğu söylenebilir: Birincisi ihale sürecinin ihale mevzuatı kapsamında gerçekleşmesi durumu, ikincisi de bütçe belgesinin hazırlık ve uygulamasında tabi olunan mevzuattır.

Çalışmada tartışılması önemsenen ilk konu, mevzuatı yönüyle ihale konusudur. Kamu alımlarının 4734 sayılı Kanun kapsamında açık ihale usulü ile yapılmasının esas olduğu, bunun yanında ihale usulleri dışındaki doğrudan temin ile alımın da bu Kanunda yer aldığı dikkate alındığında alımların yılın belli zamanlarına toplanmasının kaçınılmaz olabileceğinin bilinmesidir. Özellikle yüksek maliyetli ihalelerde mal, hizmet ve yapım işlerinde ihale hazırlıkları ve kullanılacak mecburi süreler (Kamu İhale Kurumu, 2023) nedeniyle (ilan davet süresi gibi) ihalelerin yapılması, işlerin teslimi ve sonuçlandırılması yılın ikinci yarısına sarkabilmektedir. Düşük maliyetli ihalelerde ise ihale işleyiş süreleri daha kısa olduğundan yılın ilk yarısında bunlar sonuçlanabilmektedir. Doğrudan temin ile alım şekline göre yapılan alımlarda ise ihale komisyonu kurma, yeterlilik kurallarını arama, süre gibi kısıtlayıcı uygulamalar yoktur (KİK, 2002, m. 22). Kanunda bu konuda ilan ve iş teslimi konusunda serbestlik vardır. Dolayısıyla idareler Kanunda belirtilen şartlar çerçevesinde çok kısa sürede özellikle mal ve hizmet alımlarını gerçekleştirebilmektedirler. Bu yönüyle bakıldığında doğrudan temin ile alım için ödenek olması ve serbest bırakılması yeterlidir. Tablo 2 üzerinden konuya bakıldığında yılın ikinci yarısında doğrudan temin ile yapılan alımların artmasının ihtiyacın özelliği, durumu ve o kalemdeki ödeneklerin serbest bırakılması ile bağlantılı olduğunun belirtilmesi gerekir. İhale yönüyle yılsonu harcama artışı tartışılmasında ihale usullerinin içeriğinin etkisinin olduğu, ihale usulleri dışındaki doğrudan temin şeklindeki alımlarda ise alımın içeriği ve serbest bırakılan ödenek durumunun önemi öne çıkmaktadır. Özellikle Tablo 2'deki doğrudan teminle yapılan mal alımlarındaki artış dikkat çekmektedir. Merkezi idarenin kamu kurumlarının ödeneklerini kullanmalarında aylık serbest bırakma tutarlarında kısıtlamaya gitmesinden dolayı bu durum kurumların ihtiyaçları olan alımları yapamamalarına neden olmakta kurumlar da sonraki ayların serbest bırakmalarını da ekleyerek yılın son aylarında alımlara gitmektedirler. Neticede aralık ateşinin gelişiminde ihalelerin gerçekleşebilmesi için bütçe uygulamalarıyla bağlantılı bir durumun oluştuğu belirtilmelidir.

Çalışmada tartışılması gereken ikinci konu ise bütçe kavramı bağlamında bütçenin teorik ve uygulama yönüyle ilgilidir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (2003) ve her yıl kabul edilen bütçe kanunu kapsamında ödeneklerin kullanımı gerçekleştirilmektedir. Bulgular başlığı altında da belirtildiği üzere her yılbaşında yayımlanan bütçe genelgeleri ile ödeneklerin belli kısmı serbest bırakılmaktadır. Bu genelgeler 5018 sayılı Kanunun 20. maddesinde yer alan "...Bütçe ödenekleri, Cumhurbaşkanlığı tarafından belirlenecek esaslar çerçevesinde, nakit planlaması da dikkate alınarak vize edilen ayrıntılı harcama programları ve serbest bırakma oranlarına göre kullanılır." ifadesi kapsamında yayımlanmaktadır. Yine bu madde kapsamında "...cari yılda kullanılmayan ödenekler iptal edilir" denilmiştir. Bu maddenin yanında 5018 sayılı Kanunun (2003) 21. maddesi ile kurum içi ve kurum dışı aktarmalarla ilgili düzenlemelere de yer verilmiştir. Bu madde ile kurumlar, yıl içinde ödenekleri konusunda hareketlilik yaşayarak bazı harcama kalemlerinde yılsonu kullanımı ile karşı karşıya kalabilmektedirler. Merkezi yönetim bütçe kanunu ile ilgili düzenleme konusu ise 5018 sayılı Kanununun 21.maddesinde

...harcamalarda tasarrufu sağlamak, dengeli ve etkili bir bütçe politikasını gerçekleştirmek üzere genel bütçe ödeneklerinin yüzde onunu geçmemek kaydıyla, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarmalarına ilişkin yetki ve işlemler ile usul ve esaslar merkezî yönetim bütçe kanununda belirlenir. Merkezî yönetim

kapsamındaki kamu idareleri, aktarma yapılacak tertipteki ödeneğin yüzde yirmisine kadar kendi bütçeleri içinde ödenek aktarması yapabilirler...

şeklinde ele alınmıştır.

5018 sayılı Kanun ve bütçe kanunları başta olmak üzere mevzuat çerçevesinde kurumların bütçe ödeneklerini kullanmaları konusunda yılın ilk ayları ile yılın son aylarında farklılıklar oluşabileceği anlaşılabilir. Aslında bu durum asil konumundaki Strateji ve Bütçe Başkanlığının ödenekleri serbest bırakmadaki keyfiyeti ile ilgili olmaktadır.

Yılsonu harcama artışının tartışması yapılırken bütçenin uygulanmasında 5018 sayılı Kanundaki süre ve oranların yanında Kanundaki bütçe sistemi ve içeriğinin de ele alınması önemlidir. Bütçe ilkeleri kapsamında bütçe çok yıllık olarak ifade edilse de yıllık yapılır ve yıllık kabul edilir. Dolayısıyla bütçe ile verilen ödeneklerin kullanım süresi o yıla sınırlıdır. Önceden izin alma ilkesi kapsamında bütçe harcama izni yıllık alınmıştır. Ödeneklerin kullanımı 12 aya yaygın olarak gerçekleştirilecektir. Bunun bir nedeni Hazinesinin nakit planlamasıyla ilgilidir. Bütçe sistemi ve bütçe ilkeleri kapsamında bakıldığında verilen/alınan ödeneklerin yıllık olduğu dolayısıyla yılın hangi ayında harcandığı değil bütçe sistemine göre amaçlara göre harcanıp harcanmadığına, verilen ödenekleri aşip aşmadığına bakılması önemlidir. Yine bütçe uygulaması kapsamında ödenek serbestisinin ödeneklerin yıla yaygın harcanmasında önemli olduğunu da tekrar belirtmek gerekir. Dolayısıyla ödeneklerle ilgili bazı harcama kalemlerinde yılsonunda artış şeklinde görüntü ortaya çıksa da bu durumu gerek bütçe mevzuatı gerekse bütçe uygulama/işleyişi nedeniyle olağan bir durum olarak kabul etmek gerekir. Bunu dikkate alarak ödeneklerin etkin harcanmadığı yönünde yorumlarda bulunmak ve bunu doğrudan tespit etmek de zordur. Bu durum bazı ülke uygulamalarında söz konusu iken bazılarında ise veriye ulaşılamaması nedeniyle tespitinin zor olduğu belirtilmiştir (Hurley vd., 2014; Liebman & Mahoney, 2017).

Ödeneklerin yılsonu harcama artışı kapsamında kullanımının azaltılması yönündeki önerilerden "ertesi yıla ödenek devri" konusu da tartışmanın bütçe yönüyle olan kısmını ilgilendirmektedir. Bu konuda da söylenmesi gereken husus yine bütçenin yıllık olması ve sonraki yıl yeni bütçenin devreye girmesidir. Ödeneklerin etkin harcanması konusunda "ödeneklerin yılsonu harcama artışı şeklinde kullanılmaması sonraki yıla devredilmesi" önerisi ile ilgili olarak iki konu dikkate alınarak duruma yaklaşılmalıdır. Birincisi devir yapılabilmesi için bütçenin fazla vermesi gerekir. Fazlanın sonraki yıl belli ödenekler üzerinden kullanımı olabilir. İkinci durum bütçe fazla vermese de bazı kurumların özel gelir sağlamaları ve bunları ödenek kaydedip harcamaları söz konusu olabilir. Geliri olan bu ödenekler o yıl harcanmadığında nakit gelirli ödenek olarak sonraki yıla devir yapılarak harcanabilir. Dolayısıyla Türkiye gibi bütçesini olağanüstü gelir olan borçlanma ile dengeleyebilen ülkeler için birinci şekliyle ertesi yıla sarkan ödenek uygulamasının teknik anlamda uygulanması olamaz. Kaldı ki Birleşik Krallıkta ödeneklerin/fonların sonraki yıla devri konusunda getirilen serbestliklerin yılsonu harcama artışının azaltılmasında etkili olmadığı tespitinin de yapıldığı belirtilmelidir (Eichenauer, 2016). Bütçesi fazla veren bir ülke sadece Hazine'deki nakit fazlasını sonraki yıl bütçesinde nakde dayalı ödenek kullanımı şeklinde yapabilir. Ödenek devri konusunda ikinci şekilde özel gelir elde eden ve fazlası olan kurumların bu geliri kaydedip sonraki yıl kullanması mümkün olabilmektedir. Türkiye'de gerçekleştirilen özel gelirlerin ödenek kaydedilmesi ve bu gelirlerin tahsis edildiği ödeneklerin ertesi yıla devrinin yapılması uygulaması buna güzel bir örnektir (Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 2003, m. 39, Geçici m. 15). Bu uygulamada kendisine özel gelir tahsis edilen kurum geliri nakit olarak elde ettiğinden nakit karşılığı ödenek tahsisi yapılmakta harcanmayan bu nakde dayalı ödenek ertesi yıla devredilebilmektedir (Edizdoğan & Çetinkaya, 2021). Dolayısıyla ödeneğin devri ancak nakit olduğunda söz konusu olabilecek bir

uygulamadır. Bütçesi açık veren bir ülke olduğunda ödeneğin karşılığı borçlanma sonucu bulunan gelir ile planlandığından ödenek iptali durumunda olmayan parayla yapılan ödenek tahmininden vazgeçilmiş olmaktadır. Netice olarak bütçenin fazla ya da açık durumuna göre yılsonu harcama artışı konusunun ödenek devri yönüyle durumunun tartışılması önem kazanmaktadır.

9. Sonuç

Çalışmanın bu kısmında literatürdeki görüşler, tablolardaki verilerle ulaşılan tespitler ve değerlendirmeler, tartışma kısmındaki hususlar ele alınarak aralık ateşi konusunda düşünceler ve öneriler belirtilmiştir. Yılsonu harcama artışı (aralık ateşi) konusunda çeşitli ülkelerdeki durumu literatürdeki çalışmalardaki haliyle ele alan ve Türkiye'deki durumun ihale ve bütçe mevzuatı yönüyle rakamsal verilerle analiz edilmesini temel alan bu çalışma ile yılın son aylarına doğru gerçekleşen bir harcama artışı olduğu tespiti yapılmıştır. Bu tespit yapılırken Tablo 1 ve 2'de ele alınan ihalelerin adet ve tutarlarında Kamu İhale Kurumunun yayımladığı altı aylık veriler kapsamında yılın ikinci altı aylık döneminde %100'den fazla artış görülürken, Tablo 3'de Strateji ve Bütçe Başkanlığının aylık yayımladığı bütçe verilerinde yılın son ayındaki artışın önceki aylara göre önemli düzeyde olduğu görülmüştür. Literatürde yılsonu harcama artışının yıllık olan bütçenin ödeneklerinin harcanmasında etkinlikten uzaklaşılmasına neden olduğu tartışması da çalışmada ele alınan husus olmuştur. Bu saptama tüm ülkeler için netleşmemiş olsa da bu durumun aslında gerek ihale gerekse bütçe mevzuatı yönüyle dikkate alınıp tartışılması gerektiği düşüncesine çalışmada yer verilmiştir. Bu düşünce kapsamında Türkiye ve diğer ülkeler planlamaya dayalı (performans ya da program bütçe) bir bütçe sistemi uyguladıklarına ve ödenekleri planladıklarına göre yıllık harcama izniyle alınan ödeneklerin Hazinesinin durumuna göre (nakit ve borçlanma) yılın herhangi bir ayında harcanmasının olağan görülmesi gerekir. Bu konuyla birlikte çalışmanın içinde yer verilen Eichenauer'in (2016) bürokrasi modeline göre de yüksek kaliteye sahip idari kadro ve bürokrat yapısı ile planlama kapasitesi yüksekliğinin olmasının yılsonu harcama artışının daha düşük seviyede gerçekleşmesinde etkisinin olduğunun da belirtilmesi yerindedir. Ancak bu gerçeğin mali yapı ve bütçe dengesi yönüyle her ülke için geçerli olamayacağını da söylemek gerekir. Çalışmanın bulgular ve tartışma kısmında da ele alındığı üzere yılsonu harcama artışının (aralık ateşi), değişmeyen sabit türdeki harcamalar bir tarafa (personel, sosyal güvenlik, faiz gibi) değişken türdeki harcamalar (sermaye ve mal ve hizmet alımı) için gerek ihale gerekse bütçe mevzuatı kapsamında ülkeden ülkeye değişen büyüklüklerde olduğu gerçeği ile beraber olağan bir durum olarak görülmesi düşüncesi önemlidir. Aralık ateşi durumunun kaldırılması ile ödeneklerin daha faydalı kullanımının olacağı konusunda da yeterli veri olmadığından bu konudaki önerilerin yeterli olmadığı şeklinde de durum değerlendirilmelidir. Bu konuda Türkiye için söylenebilecek husus enflasyon ile yaşayan ülkemiz ve benzeri ülkelerde yılsonuna bırakılan alımların daha yüksek fiyatlarla gerçekleştiği gerçeğinin dikkate alınarak harcamaların bu yönüyle (maliyet anlamında) etkin yapılmasının önüne geçildiği söylenebilir. Bu açıdan aralık ateşinin planlamanın kuvvetlendirilmesi ile birlikte ortadan kaldırılması ya da en aza indirilmesi düşüncesi savunulabilir. Bunun için merkezi yönetimin ödeneklerin serbest bırakılması konusuna bakışı önem arz etmektedir. Özellikle kurumların hazırladıkları aylık ayrıntılı harcama programları ve ayrıntılı finansman programlarının yılın 12 ayına yaygın şekilde dağıtımının yapılması ve Strateji ve Bütçe Başkanlığının serbest bırakma konusunda bu programları onayladıktan sonra dağıtıma müdahalesi önemlidir. Ancak Türkiye'de özellikle yılın ilk aylarında ödeneklerin yeteri kadar serbest bırakılmaması, serbest bırakmaların yılın ikinci yarısından sonraya sarkması gerçeği harcamaların da yılın son aylarında yapılmasına neden olmaktadır. Bu

durum çalışmanın içinde de belirtildiği üzere Hazine kurumunun gelir toplamasına bağlı olarak gelişme göstermektedir. Aralık ateşi durumuna Hazinesinin bütçeyi finanse etmedeki sıkıntıları açısından bakıldığında ise bu durum savunulur olarak da görülebilir. Hazine kurumunun borç ile dengelediği devlet bütçesinde borçlanarak finanse ettiği harcamaları ne kadar çok yılsonuna bırakırsa o kadar az faiz ödeme durumu ile karşı karşıya kalacaktır. Aslında aralık ateşi bir yönüyle Hazine açısından olumlu bir durum oluşturmaktadır. Çalışmanın sonuç kısmı için belirtilmesi gereken bir diğer husus, çalışmanın içindeki tablolarla ortaya konulan durum tespitinin (aralık ateşinin) ödeneklerin kullanımı ve Hazine nakit dengesi yönüyle önemli olduğu, harcamaların Hazinesinin nakit dengesi kapsamında planlanarak yılın tamamına yayılması gerektiği hususudur. Planlamanın doğru yapılması ve ödeneklerin nakit yönetimi çerçevesinde ayrıntılı harcama programları kapsamında aylara yaygın şekilde harcanması enflasyon yaşanan Türkiye açısından alımların daha düşük maliyetle yapılmasını sağlayacaktır. Yılın belirli aylarına yoğunlaşan bir harcama artışına devam edilmesi halinde ise bu durumun bütçenin yıllık olma ve önceden izin alma ilkeleriyle birlikte bütçe sisteminin (program bütçe) içeriği kapsamında olduğu bilindiğinden ödeneklerin yıl içinde hangi aylarda harcandığının öneminin olmadığı ifade etmek de önemlidir.

TEŞEKKÜR

—

FİNANSAL DESTEK

Yazar bu çalışma için herhangi bir finansal destek almadığını beyan etmiştir.

ETİK

Bu çalışmada etik ilke ve standartlara uyulduğu beyan edilmiştir.

YAZAR KATKI BEYANI

Nur Belkıs Bektaş  Genel katkı düzeyi %100.

Yazar, bu çalışmanın yazarlık koşulunu sağlayan başka bir kişinin olmadığını onaylamıştır.

ÇIKAR ÇATIŞMASI

Yazar herhangi bir çıkar çatışması beyan etmemiştir.

Kaynakça

- Baumann, S. (2019). Putting it off for later: Procrastination and end of fiscal year spending spikes. *The Scandinavian Journal of Economics*, 121(2), 706-735. <https://doi.org/10.1111/sjoe.12287>
- Candrea, P. J. (2021, October 1). A Critical Look at "Use or Lose." Social Science Research Network; RELX Group (Netherlands). <https://doi.org/10.2139/ssrn.3636471>
- Edizdoğan, N., & Çetinkaya, Ö. (2021). *Kamu bütçesi* (10. bs.). Ekin Yayınevi.
- Eichenauer, V. Z. (2016, September 30). *December fever in public finance* [Conference paper]. 10th Annual Conference on the Political Economy of International Organizations, Bern. https://www.peio.me/wp-content/uploads/2016/12/PEIO10_paper_89.pdf
- Eichenauer, V. Z. (2020, January). *December fever in public finance*. [KOF Working Papers, No. 470], KOF Swiss Economic Institute. <https://doi.org/10.3929/ethz-b-000393827>
- Fitzenberger, B. Furdas, M., Sajons, C. (2016, December). *End-of-year spending and the long-run employment effect of training programs for the unemployed* [Discussion Paper, No. 16084]. ZEW Centre for European Economic Research. <http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp16084.pdf>
- Hartanto, S., Sunarto, H., Supramono, S. (2020). The determinants of the end-of-year spending behavior of local governments' financial managers: A lesson learn from Indonesia. *Montenegrin Journal of Economics*, 16(1), 193-206. <https://doi.org/10.14254/1800-5845/2020.16-1.13>
- Hurley, W. J., Brimberg, J., & Fisher, B. (2014). Use it or lose it: On the incentives to spend annual defence operating budgets. *Defence and Peace Economics*, 25(4), 401-413. <https://doi.org/10.1080/10242694.2013.780758>
- Hyndman, N., Jones, R., & Pendlebury, M. (2007). An exploratory study of annuality in the UK public sector: Plus ça change, plus c'est la même chose? *Financial Accountability & Management*, 23(2), 215-237. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0408.2007.00426.x>
- Kamu İhale Kanunu [KİK] (2002). Kanun No: 4734, T.C. Resmi Gazete. Yayın 22.01.2002. Sayı 24648.

- Kamu İhale Kurumu (2016, Ağustos). *Kamu Alımları İzleme Raporu 2016: Dönem 01.01.2016-30.06.2016*. https://www2.ihale.gov.tr/Duyurular2012/Kamu_al%C4%B1mlari_izleme_raporu_2016_alti_ay.pdf
- Kamu İhale Kurumu (2017a, Şubat). *Kamu Alımları İzleme Raporu 2016: Dönem 01.01.2016-31.12.2016*. https://dosyalar.kik.gov.tr/genel/Raporlar/kamu_alımlari_izleme_rapor_2016_y%C4%B1lsonu.pdf
- Kamu İhale Kurumu (2017b, Ağustos). *Kamu Alımları İzleme Raporu 2017: Dönem 01.01.2017-30.06.2017*. https://www2.ihale.gov.tr/Duyurular2012/2017_yar%C4%B1y%C4%B1l_kamu_al%C4%B1mlar%C4%B1_izleme_raporu_REV4.pdf
- Kamu İhale Kurumu (2018a, Şubat). *Kamu Alımları İzleme Raporu 2017: Dönem 01.01.2017-31.12.2017*. https://dosyalar.kik.gov.tr/genel/Raporlar/2017_kamu_al%C4%B1mlar%C4%B1_izleme_raporu_rev3.pdf
- Kamu İhale Kurumu (2018b, Ağustos). *Kamu Alımları İzleme Raporu 2018: Dönem 01.01.2018-30.06.2018*. https://dosyalar.kik.gov.tr/genel/Raporlar/kamu_al%C4%B1mlar%C4%B1_izleme_raporu_2018_alt%C4%B1_ay_r ev3.pdf
- Kamu İhale Kurumu (2019a, Mart). *Kamu Alımları İzleme Raporu 2018: Dönem 01.01.2018-31.12.2018*. https://dosyalar.kik.gov.tr/genel/Raporlar/Kamu_al%C4%B1mlar%C4%B1_izleme_raporu_2018_y%C4%B1lsonu_r ev8.pdf
- Kamu İhale Kurumu (2019b, Eylül). *Kamu Alımları İzleme Raporu 2019: Dönem 01.01.2019-30.06.2019*. https://dosyalar.kik.gov.tr/genel/Raporlar/2019_alt%C4%B1_ayl%C4%B1k_d%C3%B6nem_KAMU_ALIMLARI_%C4 %BOZLEME_RAPORU.pdf
- Kamu İhale Kurumu (2020a, Şubat). *Kamu Alımları İzleme Raporu 2019: Dönem 01.01.2019-31.12.2019*. https://dosyalar.kik.gov.tr/genel/Raporlar/kamu_ihale_kurumu_2019_12_aylik_kamu_alımlari_istatistikleri.pdf
- Kamu İhale Kurumu (2020b, Ağustos). *Kamu Alımları İzleme Raporu 2020: Dönem 01.01.2020-30.06.2020*. https://dosyalar.kik.gov.tr/genel/Raporlar/2020_yariyil_kamu_alımlari_izleme_raporu.pdf
- Kamu İhale Kurumu (2021a, Şubat). *Kamu Alımları İzleme Raporu 2020: Dönem 01.01.2020-31.12.2020*. https://dosyalar.kik.gov.tr/genel/Raporlar/Kamu_alımlari_izleme_raporu_2020_yilsonu.pdf
- Kamu İhale Kurumu (2021b, Ağustos). *Kamu Alımları İzleme Raporu 2021: Dönem 01.01.2021-30.06.2021*. https://dosyalar.kik.gov.tr/genel/Raporlar/2021_yili_6_aylik_kamu_alımlari_istatistikleri.pdf
- Kamu İhale Kurumu (2022, Şubat). *Kamu Alımları İzleme Raporu 2021: Dönem 01.01.2021-31.12.2021*. https://dosyalar.kik.gov.tr/genel/Raporlar/Kamu_alımlari_izleme_raporu_2021_yilsonu.pdf
- Kamu İhale Kurumu (2023). *İhale İlan Süreleri ve Kuralları* [EKAP Yardım Portalı]. https://dosyalar.kik.gov.tr/yaridim/dokumanlar/2023_İhale_İlan_Sureleri_ve_Kurallari.pdf
- Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (2003). Kanun No. 5018, T.C. Resmi Gazete. Yayımlı 24.12.2003. Sayı 25326.
- Kartalci, K. (2009). Kamu harcamalarında aralık ayı sendromu ve çözüm önerileri. *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 18(2), 298-317. <https://dergipark.org.tr/pub/cusosbil/issue/4382/60140>
- Kıral, H., & Kurtulmuşlar, M. (2020). Devlet bütçesinde yılsonu harcama artışı: Aralık ateşi olgusu ve Türkiye açısından değerlendirilmesi. *Sayıştay Dergisi*, 31(116), 7-31. <https://dergipark.org.tr/pub/sayistay/issue/61572/919293>
- Liebman, J. B., & Mahoney, N. (2017). Do expiring budgets lead to wasteful year-end spending? Evidence from federal procurement. *The American Economic Review*, 107(11), 3510-3549. <https://doi.org/10.1257/aer.20131296>
- Nemec, J., & Špaček, D. (2020). The Covid-19 pandemic and local government finance: Czechia and Slovakia. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 32(5), 837-846. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-07-2020-0109>
- McCue, C. P., Prier, E., & Lofaro, R. J. (2021). Examining year-end spending spikes in the European Economic Area: A comparative study of procurement contracts. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 33(5), 513-532. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-11-2020-0186>
- Muhasebat Genel Müdürlüğü (2022). *Merkezi Yönetim Bütçe İstatistikleri* [Veri seti]. Hazine ve Maliye Bakanlığı. <https://muhasebat.hmb.gov.tr/merkezi-yonetim-butceistatistikleri>
- Shand, D. (1996). Budgetary reforms in OECD member countries. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 10(1), 63-88. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-10-01-1998-B003>
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2022). *2022 Yılı Harcamaları ve Bütçe Uygulamaları Hakkında Merkezi Yönetim Bütçe Uygulama Genelgesi* (Genelge Sıra No. 1). <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2021/12/2022-Genelge-Sira-No1.pdf>

Extended Abstract

Government budgets are limited to one year. Public institutions must spend the appropriations allocated to them in the determined annual period. Therefore, the right of public institutions to use their budget appropriations expired at the end of the fiscal year. Although it is generally accepted practice to cancel the unused allocations at the end of the year, the transfer of the remaining appropriations to the next year has also been discussed and is being discussed. Today, it is known that the budget period is generally annual and expenditures are planned and made during this period. In this context, the annual budget cycle, considered a short period, requires prioritization of public expenditures. Will spent allowances allocated to services for a year? However, in collecting the determining revenues and making the expenditures within this period, the transactions are carried out in a way that will spread

over twelve months of the year. Revenues are collected in certain months, and expenditures are made accordingly. Some expenditures are left to the last months of the year, which reveals the increased use of appropriations in recent months. This situation, encountered mainly in the last months of the fiscal year, takes place in the literature as "December fever" or "December syndrome."

The method determined in the study is in the form of analyzing and evaluating the situation in Türkiye within the scope of tender and budget data by conveying how the year-end spending (December fever) develop in various countries, specific to multiple studies in the literature. Tender and budget data for Türkiye covers the last five years. Within the scope of the data of this period, what kind of an image the year-end spending drew was revealed in the findings section and made enriching discussions and evaluations by taking into account the results of the studies in Türkiye on the concept of December fever.

The finalized data of the annual tender figures and budget expenditures in Türkiye covering the years 2016-2021 are discussed within the scope of the December fever concept. The delicate data are included in the Public Procurement Monitoring Reports published by the Public Procurement Authority in the form of the first six months and the last six months. Since we did not publish the monthly data, we compared the data of the previous six months with the data of the first six months in terms of year-end spending growth. However, I evaluated the tender data for the last six months and the monthly published budget data to clarify the issue. A discussion and evaluation were made on the subject of December fever within the framework of the findings.

In the study, the situation in various countries regarding the increase in year-end spending (December fever) is discussed as it is in the reflections in the literature. With this paper, which analyzes the situation in Türkiye in terms of tender and budget legislation, it was determined that there was an increase in expenditure towards the last months of the year. There is a debate that the increase in year-end spending causes a decrease in efficiency in the expenditure of the annual budget appropriations. Although this determination has yet to be clarified for all countries, it has been concluded that this situation should be considered and discussed in terms of both tender and budget legislation. Within the scope of this idea, since Türkiye and other countries implement a budget system based on planning (performance or program budget) and plan appropriations, it should be considered normal to spend the allocations received with annual spending permits in any month of the year according to Treasury (cash and borrowing).